



COMMISSION DES FINANCES

M. Jean-François HUSSON

Rapporteur général

Rapport
général
Tome 1

Projet de loi de finances pour 2023
**Le budget de 2023 et son contexte
économique et financier**

VERSION PROVISOIRE
DU 2 NOVEMBRE 2022

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE	
UN PLF REPOSANT SUR UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE TROP OPTIMISTE SANS MARQUER AUCUNE VOLONTÉ DE MAITRISE DES DÉPENSES	
I. AFFECTÉE PAR DES CHOCS SUCCESSIFS, LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE POURRAIT ÊTRE PLUS FAIBLE EN 2023 QUE NE LE PRÉVOIT LE GOUVERNEMENT	7
A. ALORS QUE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DEVRAIT PROGESSER FAIBLEMENT EN 2023, LES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT PARAISSENT TROP OPTIMISTES.....	7
1. <i>En 2022 comme en 2023, la progression de l'activité économique est ralentie par d'importants chocs exogènes</i>	<i>7</i>
2. <i>Pour 2023, le Gouvernement retient une prévision de croissance trop optimiste au regard des derniers développements conjoncturels.....</i>	<i>10</i>
B. ENCORE PRINCIPALEMENT LIÉE AU PRIX DE L'ÉNERGIE, L'INFLATION EST MIEUX MAITRISÉE EN FRANCE MAIS AU PRIX D'UNE FORTE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS	15
1. <i>Essentiellement importée, l'inflation dégrade le revenu national.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Le choc inflationniste relativement mieux contenu en France mais au prix d'un fort investissement des pouvoirs publics</i>	<i>21</i>
3. <i>La remontée des taux d'intérêt pèse sur la croissance.....</i>	<i>23</i>
II. TOUT EN PRÉSERVANT LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES, LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES IMPOSE DE RÉALISER DES EFFORTS EN DÉPENSES DÈS L'ANNÉE 2023	27
A. LE COÛT DES MESURES DE CRISES N'EXPLIQUE PAS L'ENSEMBLE DE LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS	27
1. <i>Le déficit et l'endettement publics restent très fortement dégradés</i>	<i>27</i>
2. <i>La progression des recettes publiques ralentirait en 2023 mais leur poids dans le PIB resterait très élevé.....</i>	<i>29</i>
3. <i>Les dépenses publiques progressent indépendamment des mesures liées aux crises</i>	<i>36</i>
B. UN DÉFICIT PUBLIC ENCORE LARGEMENT PORTÉ PAR L'ÉTAT ET LES ADMINISTRATIONS CENTRALES	40
1. <i>La situation financière des administrations centrales est dégradée par le coût des mesures de crises</i>	<i>40</i>
2. <i>Les collectivités locales présentent un excédent public mais sont fragilisées par l'inflation</i>	<i>41</i>
3. <i>Les dépenses sociales progressent notamment sous l'effet de la revalorisation des prestations sociales</i>	<i>42</i>
C. UN EFFORT EST NÉCESSAIRE DÈS L'ANNÉE 2023 POUR PARTICIPER À ASSAINIR LES COMPTES PUBLICS.....	43

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE NE QUITTE PAS LES SOMMETS ATTEINTS PENDANT LA CRISE SANITAIRE	48
A. EN 2022, UN DÉFICIT TRÈS ÉLEVÉ, MAIS TOUT DE MÊME AMÉLIORÉ PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE L'ÉTÉ	48
1. <i>Le déficit est aggravé en 2022, pour la troisième année consécutive, par des dépenses exceptionnelles</i>	<i>49</i>
2. <i>Une amélioration du déficit budgétaire du fait de recettes supplémentaires et d'une diminution du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne</i>	<i>50</i>
B. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONSERVE UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ EN 2023.....	51
1. <i>La réduction du déficit par rapport à l'exécution 2022 provient de causes conjoncturelles.</i>	<i>53</i>
2. <i>Une nouvelle réforme de la fiscalité locale produit des effets contrastés sur les recettes et les dépenses de l'État</i>	<i>54</i>
3. <i>Le déficit des comptes spéciaux, qui atteint 3,5 milliards d'euros en 2023, risque de se renouveler dans les années à venir</i>	<i>55</i>
C. LE BUDGET 2023 ACCROÎT DE MANIÈRE INÉDITE LA DETTE FINANCIÈRE SANS APPORTER DE RÉPONSE À LA DETTE CLIMATIQUE	56
1. <i>Les émissions de dette et les remboursements d'emprunts atteignent un niveau record.....</i>	<i>56</i>
2. <i>... et la charge de la dette s'installe sur un palier élevé</i>	<i>57</i>
3. <i>... que ne réduira en rien le soi-disant programme d'amortissement de la dette du covid.....</i>	<i>58</i>
4. <i>Le montant des dépenses défavorables au climat est multiplié par deux en 2023.....</i>	<i>59</i>
II. LES RECETTES DE L'ÉTAT DIMINUENT EN VOLUME DE 2,7 %	64
A. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT SE RÉDUISENT SOUS L'EFFET DES NOUVEAUX TRANSFERTS DE FISCALITÉ	64
1. <i>L'évolution des recettes fiscales est marquée par les effets des réformes de la fiscalité locale et du bouclier tarifaire.....</i>	<i>65</i>
2. <i>La multiplication des mesures d'affectation de TVA accroît l'émission du produit de cet impôt, devenu une variable d'ajustement des politiques publiques.....</i>	<i>67</i>
3. <i>La diminution du produit de l'impôt sur les sociétés doit s'apprécier par rapport aux recettes exceptionnelles perçues en 2022</i>	<i>68</i>
4. <i>Le produit de la TICPE revenant à l'État diminue en raison de l'affectation d'une part supplémentaire de son produit à l'AFITF.....</i>	<i>69</i>
5. <i>Les autres recettes fiscales nettes sont affectées par des évolutions de moindre ampleur.....</i>	<i>70</i>
B. LES RECETTES NON FISCALES S'ACCROISSENT PAR L'EFFET DU FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ÉVOLUENT PEU.....	71
1. <i>Un versement européen exceptionnel doit accroître les recettes non fiscales de plus de 5 milliards d'euros.....</i>	<i>71</i>
2. <i>Le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne diminuerait légèrement ..</i>	<i>72</i>
III. LA PRÉFÉRENCE POUR LA DÉPENSE CARACTÉRISE LE BUDGET 2023	73
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSERVENT LE NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ ATTEINT PENDANT LA CRISE SANITAIRE	73
1. <i>Les dépenses liées à la dette redeviennent la seconde mission du budget général.....</i>	<i>73</i>
2. <i>L'augmentation des crédits est particulièrement marquée par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, dans le prolongement des crédits ouverts en cours d'année</i>	<i>75</i>

3. Certaines politiques de l'État sont plus portées par les dépenses fiscales ou par les opérateurs que par les crédits budgétaires proprement dits	78
4. Le niveau exceptionnel des dépenses déjà engagées contraint les décisions budgétaires à venir	81
5. À moyen terme, le maintien des dépenses sur un palier élevé se confirme.....	82
B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL AUGMENTENT PAR L'EFFET DU NOMBRE DES EMPLOIS CRÉÉS COMME DES RÉMUNÉRATIONS	83
1. Loin des objectifs affichés au début du quinquennat précédent, le premier budget du quinquennat acte une augmentation de 10 000 emplois	83
2. La masse salariale de l'État progresse sous l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la revalorisation salariales des enseignants	86

PREMIÈRE PARTIE
UN PLF REPOSANT SUR UN SCÉNARIO
MACROÉCONOMIQUE TROP OPTIMISTE SANS MARQUER
AUCUNE VOLONTÉ DE MAITRISE DES DÉPENSES

I. AFFECTÉE PAR DES CHOCS SUCCESSIFS, LA CROISSANCE DE
L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE POURRAIT ÊTRE PLUS FAIBLE EN 2023
QUE NE LE PRÉVOIT LE GOUVERNEMENT

A. ALORS QUE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DEVRAIT PROGRESSER
FAIBLEMENT EN 2023, LES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT
PARAISSENT TROP OPTIMISTES

1. En 2022 comme en 2023, la progression de l'activité économique
est ralentie par d'importants chocs exogènes

Anticipée par le Gouvernement à + 4 % lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, **la croissance du PIB en 2022 a été réduite de près de près de 1,5 point sous l'effet de différents chocs exogènes.**

Le plus important concerne **la hausse des prix de l'énergie** – qui entretient l'inflation – survenue dès la fin de l'année 2021 en raison de tensions d'approvisionnement en pétrole et en gaz.

Ces tensions résultaient d'une demande rendue particulièrement dynamique sous **l'effet des plans de relance américain et chinois** et d'un hiver rigoureux. Elles ont été ensuite largement amplifiées au cours de l'année 2022 à la suite de **l'invasion de l'Ukraine par la Russie.**

Le climat d'incertitudes géopolitiques a, plus généralement, contribué à réduire la croissance tout comme la survenue du variant Omicron et la mise en œuvre d'une stratégie « **Zéro-Covid** » en Chine qui a entretenu **les fortes tensions d'approvisionnement** sur le marché international.

Au bilan, l'OFCE estime dans une étude récente mise à la disposition de la commission des finances du Sénat¹, que **l'ensemble des chocs intervenus en 2022 auront réduit la croissance économique de 2,4 points.**

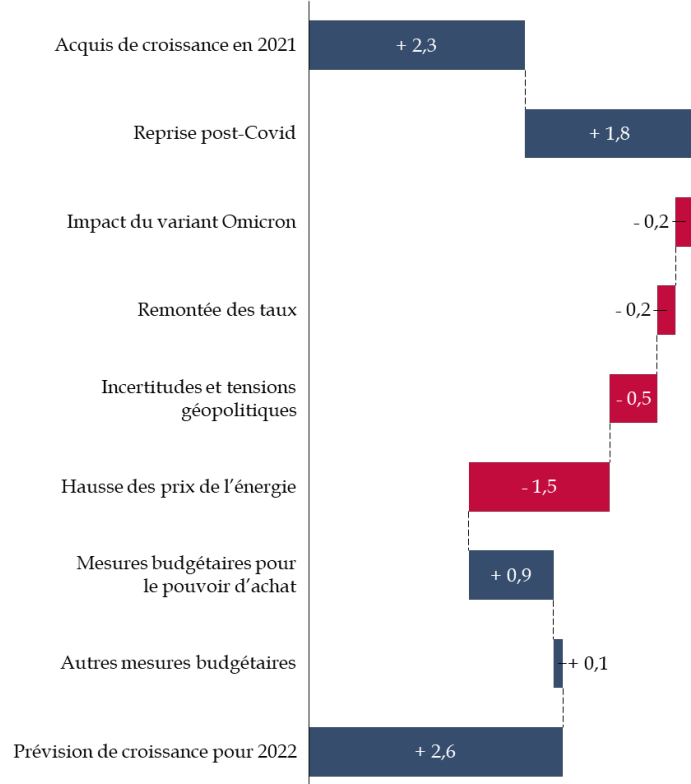
En sens inverse, le très important acquis de croissance de la fin d'année 2021 (2,3 %), le dynamisme de la reprise et, dans une moindre mesure, **les mesures budgétaires introduites pour limiter les effets de**

¹ *Audition de la commission des finances du Sénat du 19 octobre 2022 sur les perspectives économiques de la France pour les années 2023 à 2027 - Audition de MM. Maxime Darmet, économiste France à Allianz, Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).*

l'inflation auront contribué à soutenir la croissance économique d'environ 2,8 points.

Sur la base de ces estimations, l'OFCE considère que la croissance économique devrait atteindre 2,6 % en 2022 ce qui constitue une hypothèse proche de celle du Gouvernement comme cela sera développé *infra*.

**Décomposition de la prévision de croissance du PIB
pour l'année 2022 de l'OFCE**
(en volume et en point de pourcentage)



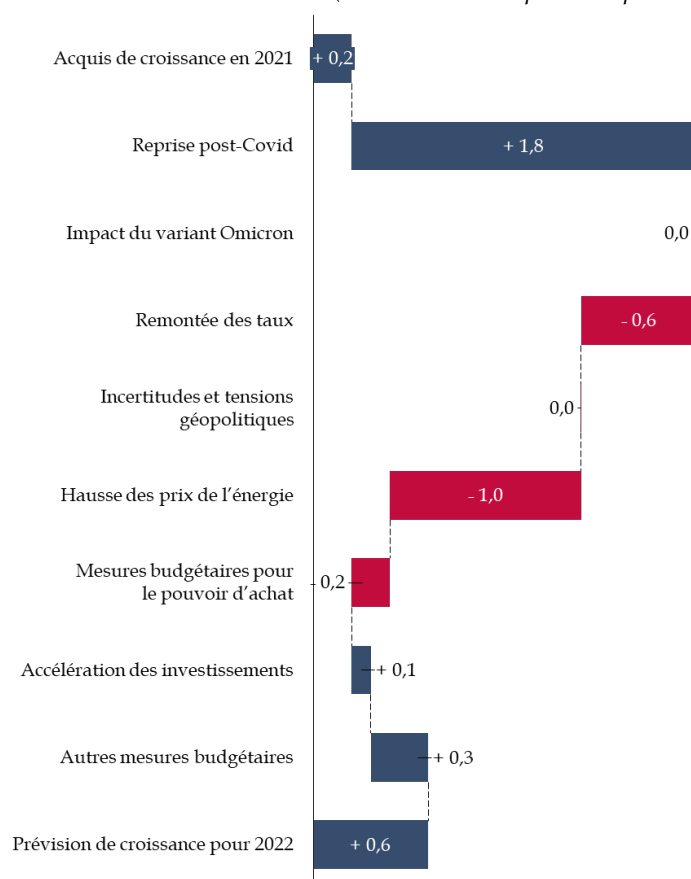
Source : commission des finances du Sénat d'après l'audition de l'OFCE précitée du 19 octobre 2022

L'évolution de l'activité en 2023 devrait continuer d'être affectée par des chocs persistants en particulier la hausse des prix de l'énergie qui alimente l'inflation, laquelle justifiant par ailleurs un resserrement de la politique monétaire qui présente de forts effets récessifs.

Faisant l'hypothèse d'un acquis de croissance de 0,2 % en 2023 – ce qui n'est pas une prévision partagée par l'INSEE notamment, comme cela sera développé plus amplement *infra* – l'OFCE estime que **la croissance économique serait réduite en 2023 d'environ 1,8 point par ces différents aléas négatifs.**

Décomposition de la prévision de croissance du PIB pour l'année 2023 de l'OFCE

(en volume et en point de pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après l'audition de l'OFCE précitée du 19 octobre 2022

Selon l'INSEE dans sa note de conjoncture d'octobre 2022¹, l'activité évoluait au troisième trimestre environ 1,2 % au-dessus de son niveau d'avant-crise.

Pour autant, ce résultat d'ensemble masque des disparités selon les secteurs d'activité puisque certains d'entre eux continuent de fonctionner très en-dessous du niveau observé au quatrième trimestre 2019.

Il en va notamment ainsi du secteur de la fabrication de matériel de transport dont l'activité en volume se situe 33,5 % en dessous de son niveau d'avant crise. C'est également le cas dans le secteur de l'agriculture (- 6,1 %), des industries extractives (- 11,6 %) et de la construction (- 2,5 %).

¹ INSEE - Un automne lourd de menaces pour l'Europe - Note de conjoncture - octobre 2022

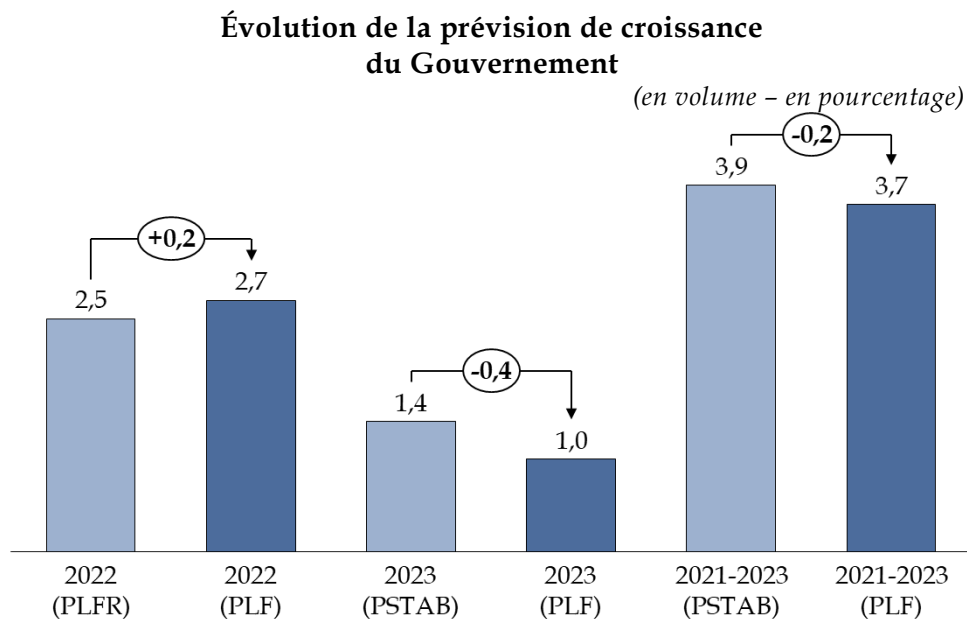
En parallèle, **la situation de certains secteurs reste fragile** à l'instar de l'hébergement-restauration et du commerce dont le taux d'activité arrive tout juste à celui constatée en fin d'année 2019.

2. Pour 2023, le Gouvernement retient une prévision de croissance trop optimiste au regard des derniers développements conjoncturels

a) *Un prévision de croissance du PIB de 1 % reposant essentiellement sur la consommation des ménages*

Depuis la transmission du programme de stabilité pour les années 2022 à 2027 et – à plus forte raison – depuis l'examen de la loi de finances rectificative pour 2022¹, **le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance du PIB pour 2022 et 2023.**

Au titre du projet de loi de finances pour 2023 et du projet de loi de programmation des finances publiques, **le Gouvernement anticipe ainsi une croissance de 2,7 % en 2022 et de 1 % en 2023.**



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

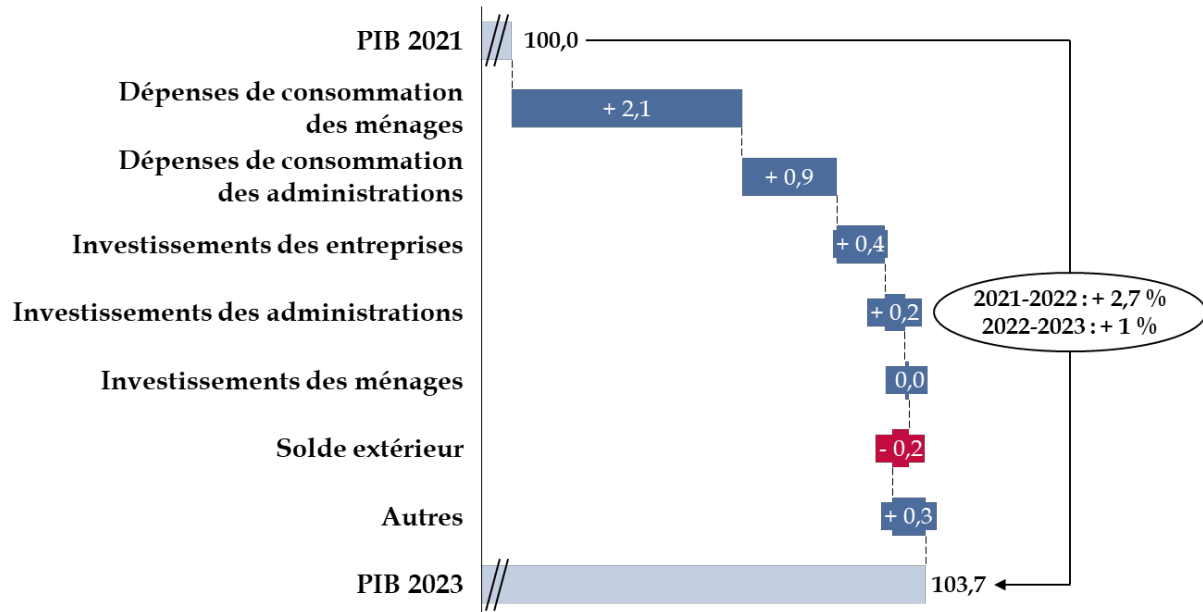
Entre les années 2021 et 2023, **la croissance du PIB serait soutenue, selon le Gouvernement, par la consommation des ménages (2,1 point)** et, dans une moindre mesure par les dépenses des administrations publiques (+ 0,9 point).

¹ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

En revanche, le Gouvernement fait l'hypothèse d'une contribution nulle de l'investissement des ménages (c'est-à-dire les dépenses immobilières pour l'essentiel). Il prévoit également une contribution légèrement négative du commerce extérieur.

Décomposition de la prévision de croissance du Gouvernement entre 2021 et 2023

(en point de PIB – base 100 au PIB de l'année 2021 – en volume)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux trimestriels de l'INSEE et les documents budgétaires

b) ... très éloignée du consensus des économistes et fragilisée par les récents développements conjoncturels

La prévision retenue par le Gouvernement pour l'année 2022 apparaît légèrement plus haute que ce que ne prévoit le consensus des économistes en octobre 2022 (2,5 %) mais en ligne avec les estimations les plus récentes de l'OFCE et de l'INSEE (2,6 %).

En pratique, l'écart entre la prévision du *Consensus Forecasts* et celle du Gouvernement pourrait s'expliquer par une appréciation différente de la contribution de la variation des stocks estimée à 0,2 point par le Gouvernement.

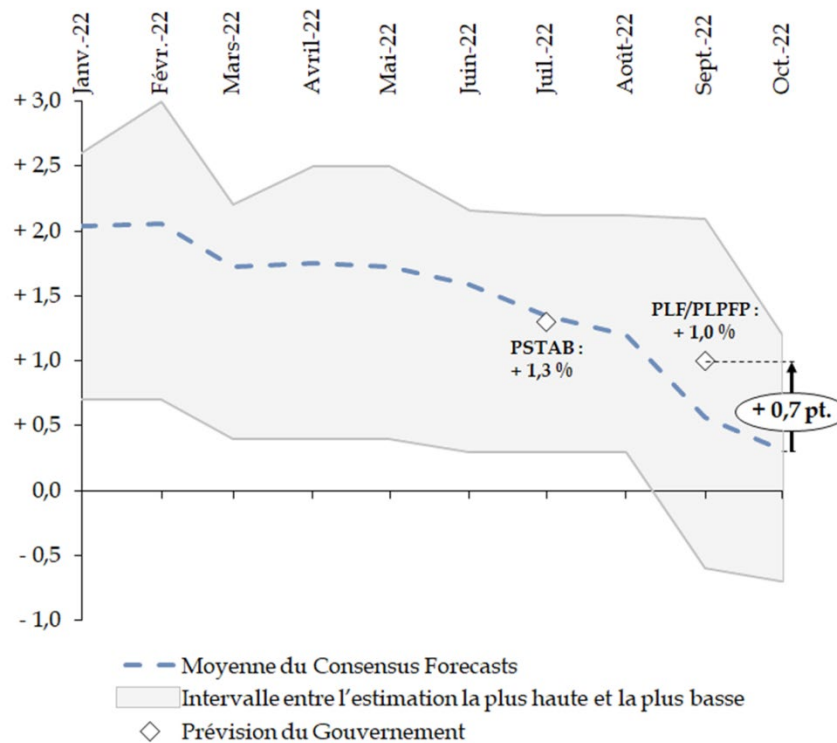
Compte tenu de ces éléments, la prévision gouvernementale pour l'année 2022 quoique légèrement au-dessus du consensus présente un caractère relativement central.

En revanche, il n'en va pas de même s'agissant de la prévision de croissance pour l'année 2023 (+ 1 %) qui apparaît trop optimiste tant au regard du consensus économique que des récents développements conjoncturels.

Ainsi, la **prévision de croissance du Gouvernement se situe dans la limite haute de l'intervalle des estimations relevées par le Consensus Forecasts** au mois d'octobre 2022.

La moyenne de ces estimations conduit d'ailleurs à considérer **que la croissance économique en 2023 devrait être plus proche de 0,3 % que 1 %**.

**Évolution de la prévision de croissance du PIB
du Consensus Forecasts pour la France en 2023**
(en pourcentage - en volume)



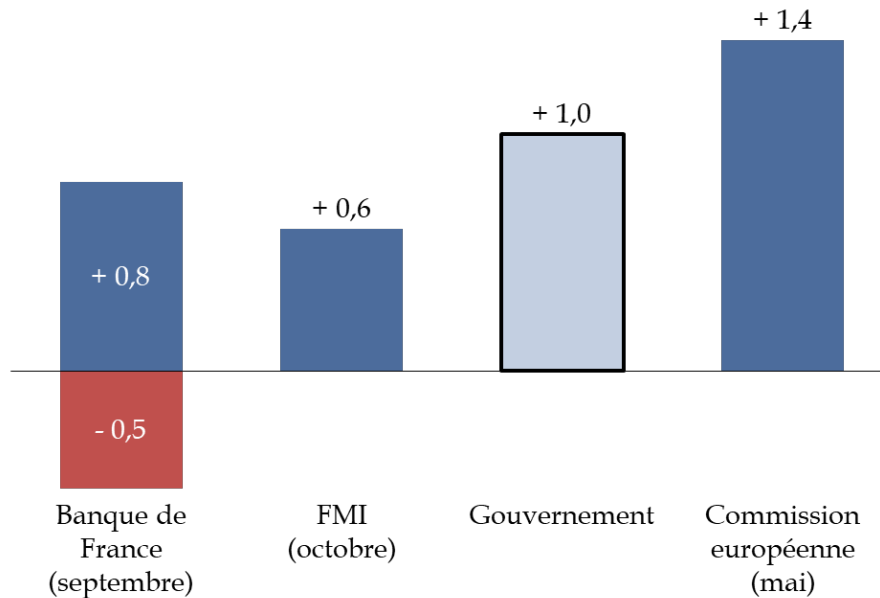
Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions du Consensus Forecasts de janvier à octobre 2022

Parmi, les conjoncturistes « institutionnels », seule la Banque de France et le FMI proposent des estimations du PIB en 2023 relativement récentes (septembre et octobre). La Commission européenne n'a, quant à elle, pas actualisé sa prévision (+ 1,4 %) depuis l'été 2022.

On peut relever, également, que **devant les incertitudes liées à l'évolution des prix des matières premières, la Banque de France a fourni deux estimations de croissance pour 2023** correspondant à un scénario « optimiste » (+ 0,8 % de croissance) et « pessimiste » (- 0,5 % de croissance).

**Évolution de la prévision de croissance du PIB
de la Banque de France, du FMI et de la Commission européenne
pour la France en 2023**

(en pourcentage – en volume)



Note : pour 2023, la Banque de France propose deux prévisions alternatives correspondant à deux scénarios différents d'évolution des prix de l'énergie.

Source : commission des finances d'après les prévisions de moyen terme de la Banque de France en septembre 2022, le Global Economic Outlook du FMI d'octobre 2022 et la prévision macroéconomique pour la France de la Commission européenne de mai 2022

La prévision gouvernementale apparaît d'autant plus fragile que **les derniers développements conjoncturels plaident plutôt pour indiquer un ralentissement de l'économie française.**

Ainsi, **le PIB n'aurait évolué que de 0,2 % au troisième trimestre 2022** comme le montrent les premières estimations des comptes nationaux publiés par l'INSEE le 28 octobre 2022.

En outre, dans sa note de conjoncture du mois d'octobre précitée, l'INSEE indiquait prévoir **une croissance nulle du PIB au quatrième trimestre 2022.**

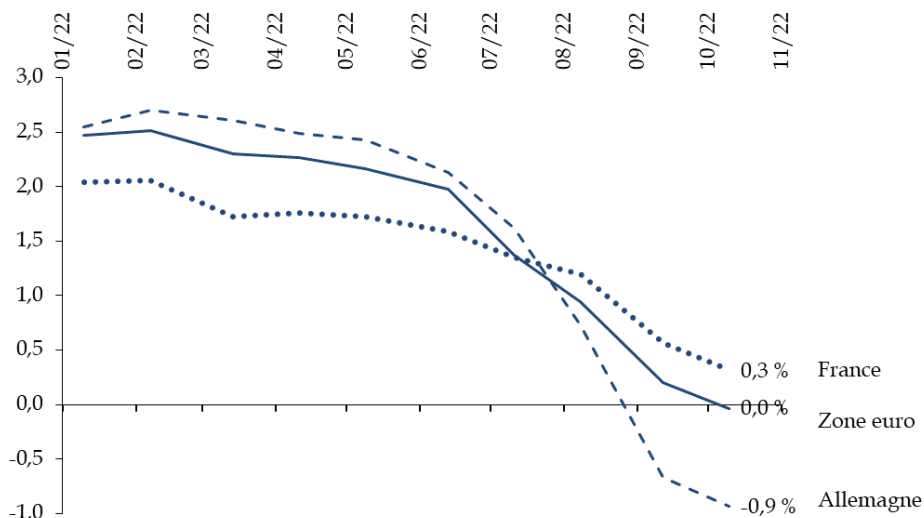
Cette situation impliquerait que l'acquis de croissance en 2023 serait également nul ce qui signifie que **l'économie française ne disposerait d'aucun élan pour atteindre une croissance positive du PIB l'année prochaine.**

Or, l'économie française devra composer avec **un ralentissement voire une contraction de l'activité économique de ses partenaires d'une ampleur qui n'était pas anticipée lors de l'élaboration du projet de loi de finances.**

En effet, d'après les données du *Consensus Forecasts*, **la zone euro devrait connaître une croissance économique proche de zéro voire légèrement négative en 2023** alors qu'elle était attendue à environ 1 % au mois d'août.

De façon plus importante encore, **l'Allemagne présente toutes les chances, selon les conjoncturistes, d'entrer en récession (- 0,9 %) en 2023** alors qu'à l'été, son PIB était prévu pour augmenter d'environ 1 %.

Évolution de la prévision de croissance du PIB du *Consensus Forecasts* pour l'année 2023 en France, en zone euro et en Allemagne
(en pourcentage - en volume)



Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions de janvier à octobre 2022 du *Consensus Forecasts*

Ainsi, si les perspectives économiques pour la France apparaissent moins fortement dégradées que celles de ces partenaires par rapport aux estimations disponibles à l'été, **il apparaît très clairement qu'une prévision de croissance de 1 % pour l'année 2023 constitue une hypothèse trop optimiste** et qui fragilise la cohérence du scénario de finances publiques du projet de loi de finances.

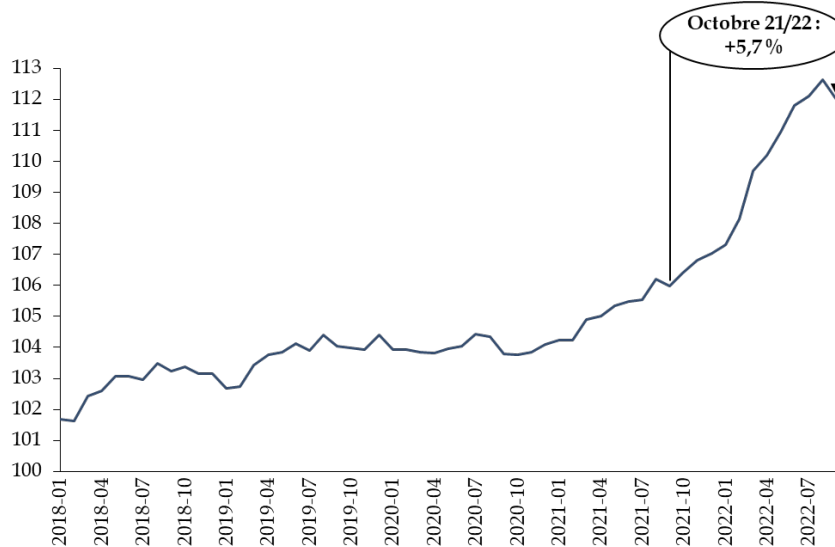
B. ENCORE PRINCIPALEMENT LIÉE AU PRIX DE L'ÉNERGIE, L'INFLATION EST MIEUX MAÎTRISÉE EN FRANCE MAIS AU PRIX D'UNE FORTE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS

1. Essentiellement importée, l'inflation dégrade le revenu national

a) L'inflation observée en France demeure majoritairement importée

Depuis le milieu de l'année 2021, **l'économie française et celles de ses partenaires sont confrontées à une accélération de l'inflation**. En octobre 2022, l'indice des prix à la consommation hors tabac avait ainsi progressé de 5,7 % par rapport à l'année précédente.

Évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac
(base 100 en 2015)

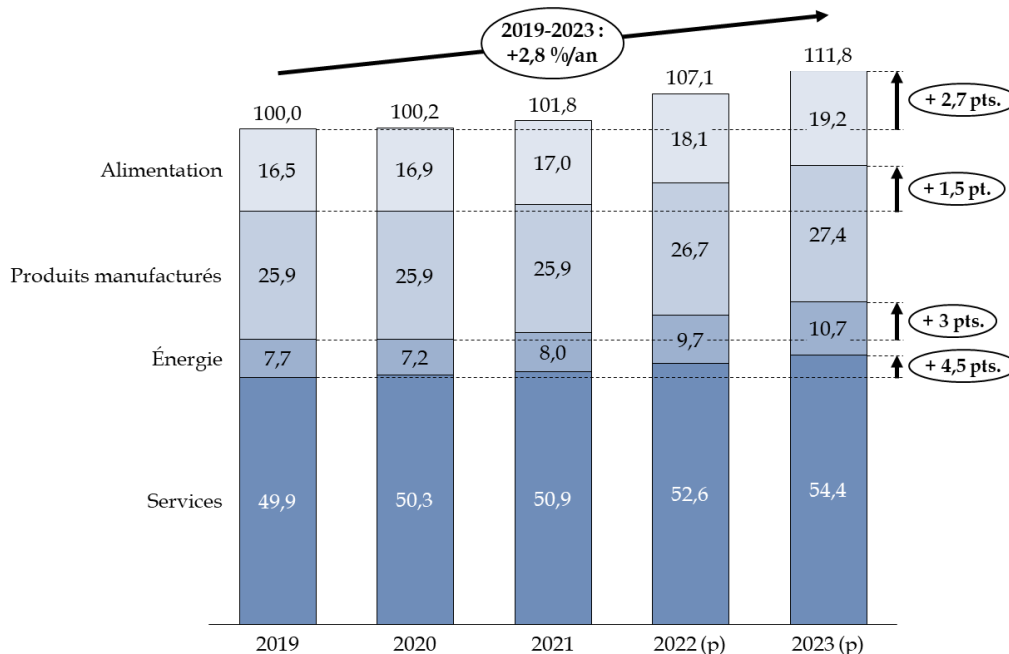


Source : commission des finances du Sénat d'après l'INSEE

Par ailleurs, **selon les projections du Gouvernement, l'indice des prix à la consommation hors tabac devrait demeurer élevé en 2023 (+ 4,3 %)**. Depuis l'année 2019, l'inflation annuelle moyenne atteindrait ainsi 2,8 %, soutenue, notamment, par la hausse des prix des services (+ 4,5 points depuis 2019) et de l'énergie (+ 3 points).

Décomposition de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac d'après la prévision du Gouvernement

(base 100 en 2019)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et l'INSEE

La progression de l'indice des prix à la consommation ne constitue toutefois qu'une des manières d'appréhender le phénomène d'augmentation du niveau des prix qui justifie – compte tenu de ses conséquences sociales et économiques – une forte mobilisation de la politique budgétaire et économique.

Ainsi, une autre manière d'observer la dynamique des prix peut consister à étudier l'évolution du déflateur des ressources en comptabilité nationale qui agrège le déflateur du PIB – c'est-à-dire le prix de la valeur ajoutée produite sur le territoire national – et le déflateur des importations – le prix, à quantité constante, des biens et services importés.

En effet, en comptabilité nationale, l'ensemble des quantités produites sur le territoire ou importés sont ensuite employées par les agents économiques : soit pour consommer, soit pour investir, soit pour exporter.

Dès lors, l'évolution du déflateur des ressources offre une clé de lecture utile pour comprendre les causes de l'évolution de l'ensemble des prix à la consommation, à l'investissement et à l'export.

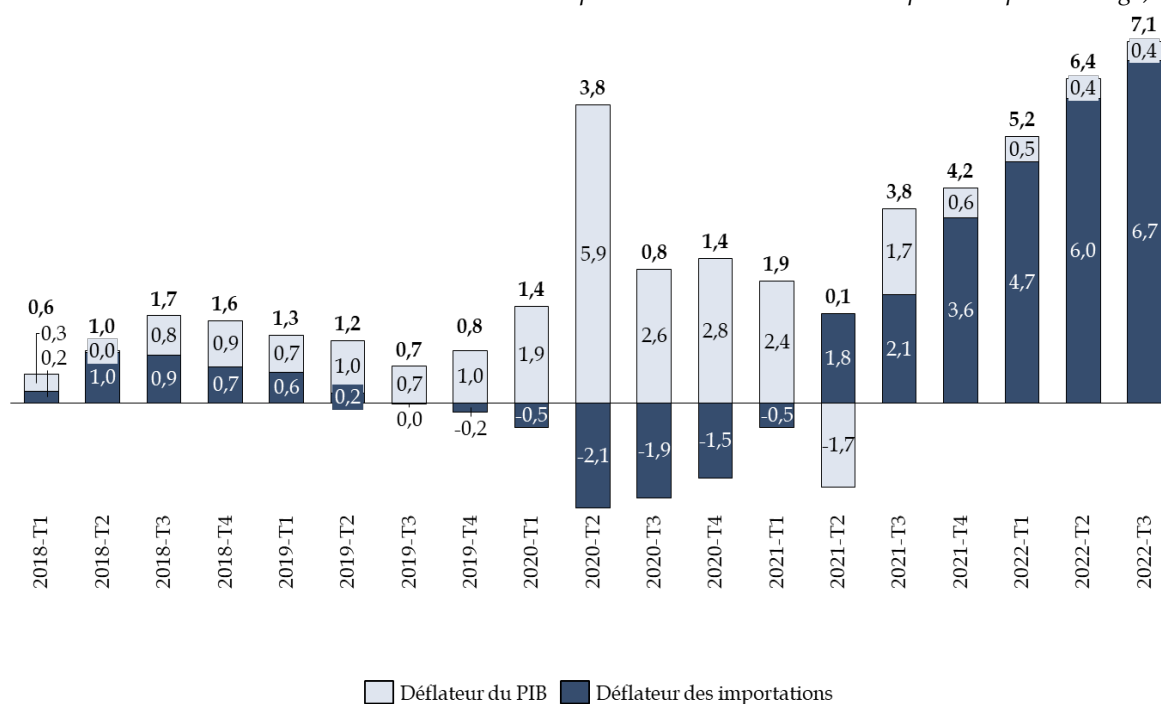
À cet égard, et comme dans le cas de l'indice des prix à la consommation, la progression du déflateur des ressources depuis le milieu de l'année 2021 témoigne d'un phénomène de forte accélération des prix.

Toutefois, la décomposition de cette évolution met en évidence que **l'augmentation du prix des ressources s'explique presque exclusivement par la hausse du prix des importations.**

Ainsi, **au troisième trimestre 2022, les prix des ressources employées dans l'économie française avaient augmenté de 7,1 % par rapport à l'année précédente, dont 6,7 points en raison de la hausse des prix des importations.** En d'autres termes, **l'inflation constatée en France au troisième trimestre 2022 est à 95 % importée.**

Décomposition de l'évolution du déflateur des ressources en comptabilité nationale

(en pourcentage par rapport au même trimestre de l'année précédente – contribution en point de pourcentage)



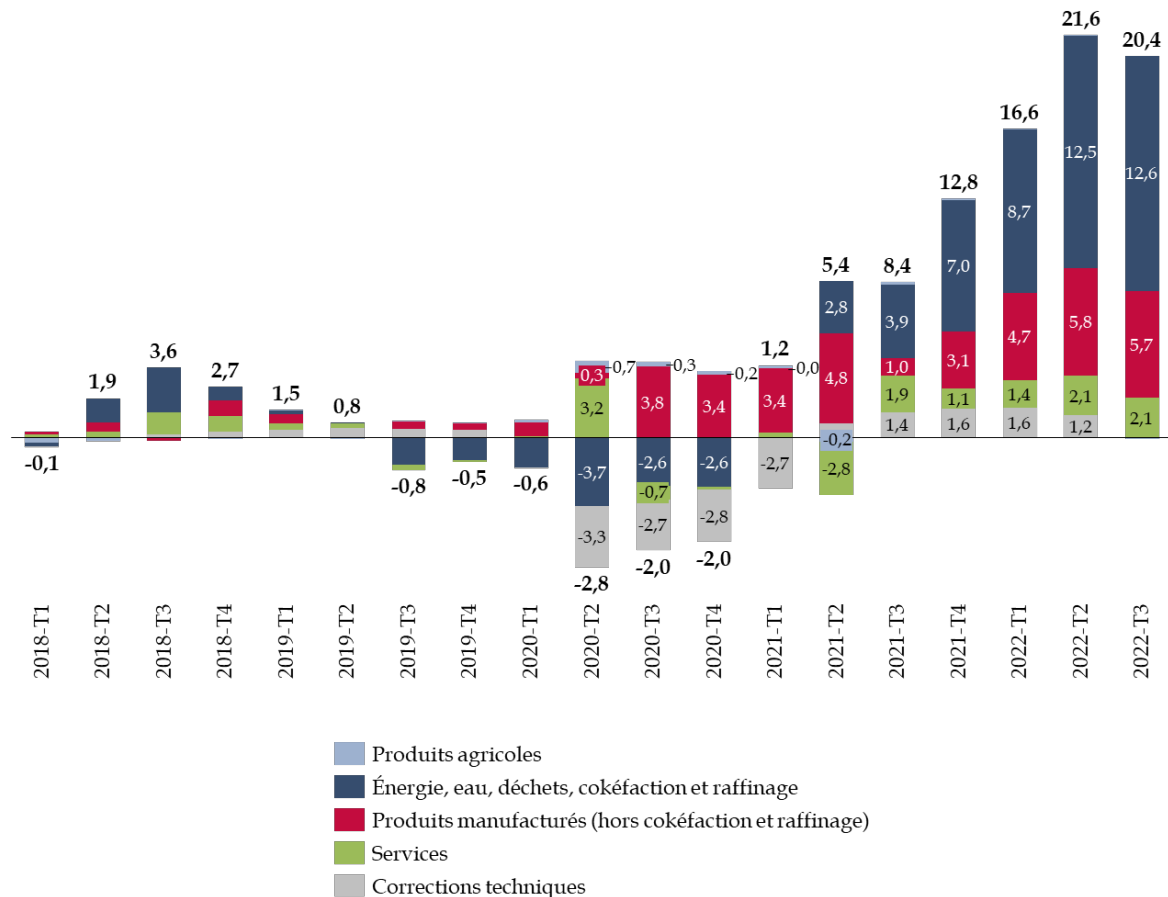
Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux au troisième trimestre 2022 publiés par l'INSEE

Les prix à l'importation ont, en effet, augmenté très fortement depuis le milieu de l'année 2021. Ainsi, au troisième trimestre 2022, ils ont progressé de 20,4 % par rapport à la même période l'année précédente.

Une part majoritaire de cette hausse s'explique par la dynamique des prix de l'énergie (12,6 points). Pour autant, la contribution de l'évolution des prix des produits manufacturés ne doit pas être négligée (5,7 points – hors produits de cokéfaction et raffinage comptabilisés au sein des produits énergétiques). En effet, elle est très élevée en comparaison de la situation d'avant-crise.

Décomposition de l'évolution du déflateur des importations

(en pourcentage par rapport au même trimestre de l'année précédente – contribution en point de pourcentage)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux au troisième trimestre 2022 publiés par l'INSEE

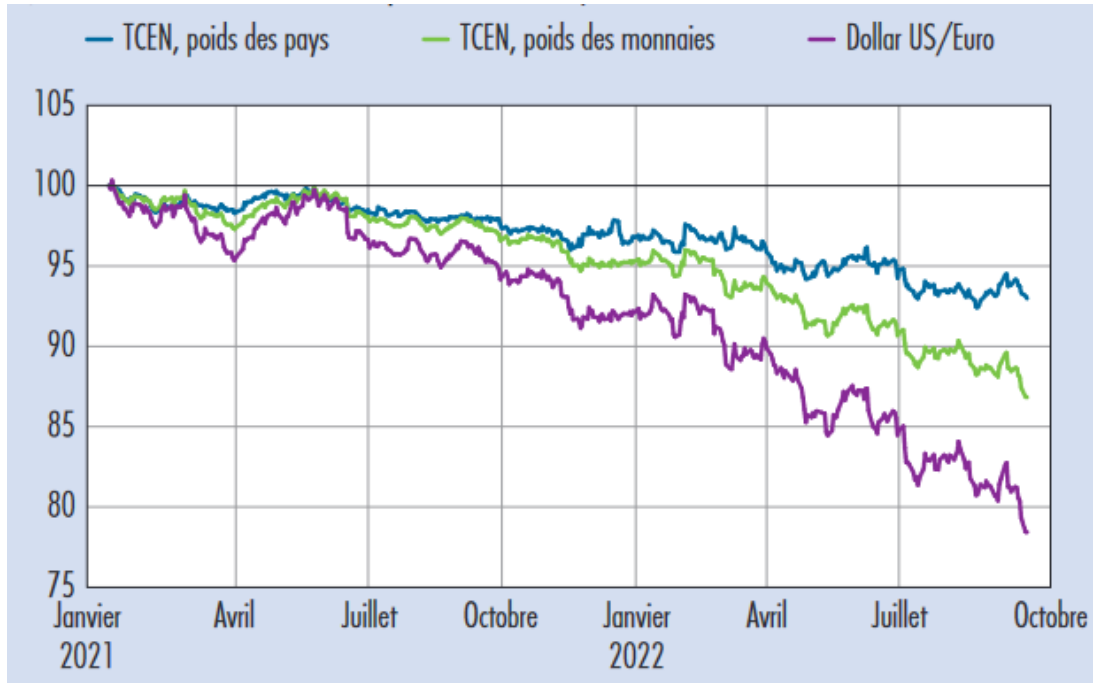
Il convient d'observer que la hausse des prix des importations n'est pas uniquement imputable à des tensions d'approvisionnement mais provient, également, de **la forte dépréciation de la valeur de l'euro face au dollar (- 20 % depuis le 1^{er} janvier 2021) mais également face à l'ensemble des autres monnaies (- 14 % depuis le 1^{er} janvier 2021)**

En outre, comme le mentionne la Banque de France dans une note de recherche de septembre-octobre 2022¹, la quasi-totalité des importations énergétiques françaises sont réglées en dollar. De façon générale, **plus du quart des importations françaises seraient, ainsi, facturées en dollars.**

¹A. Berthou, J. Schmidt – La transmission du taux de change aux prix des importations en France : le rôle des monnaies de facturation – Bulletin de la Banque de France – septembre-octobre 2022.

Évolution du taux de change effectif nominal (TCEN) de la France depuis janvier 2021

(base 100 au 1^{er} janvier 2021)



Source : calculs de la Banque de France (A. Berthou, J. Schmidt – La transmission du taux de change aux prix des importations en France : le rôle des monnaies de facturation – Bulletin de la Banque de France – septembre-octobre 2022) d'après les données douanières et les données de la Banque des règlements internationaux

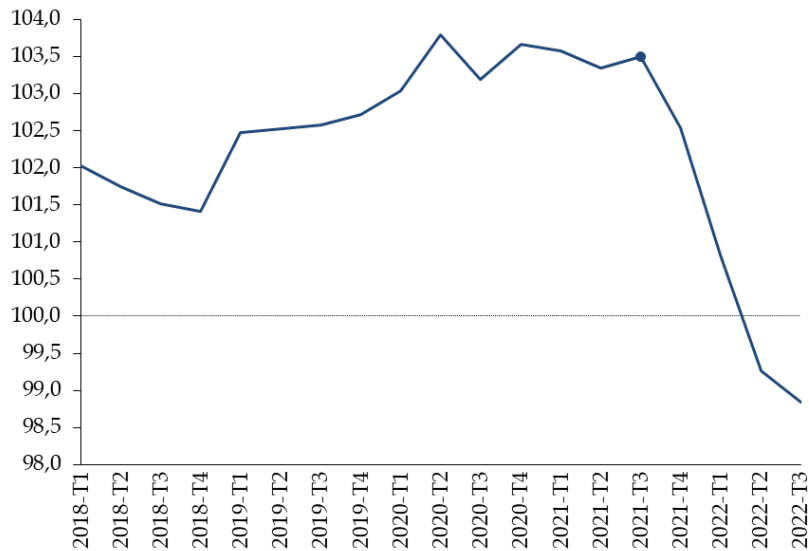
b) Les termes de l'échange se dégrade ce qui se traduit par une perte de revenu national

L'augmentation des prix de l'énergie entraîne, en outre, **une dégradation des termes de l'échange** – c'est-à-dire du rapport entre le prix des exportations et celui des importations – avec nos partenaires extérieurs puisque **le renchérissement du prix des importations des produits énergétiques n'a pas de contrepartie directe du côté des exportations.**

En effet, la France ne produit pas ou peu de pétrole ou de gaz, consomme l'essentiel de ce qu'elle importe et, par conséquent, n'en exporte que très peu.

**Évolution des termes de l'échange en France
(déflateur des exportations/déflateur des importations)**

(rapport en pourcentage)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux au troisième trimestre 2022 publiés par l'INSEE

À l'inverse, et par exemple, une augmentation des cours mondiaux du prix des produits agricoles viendrait aussi renchérir le coût des importations françaises. Toutefois, dans la mesure où la France est exportatrice de produits agricoles, le prix de ses exportations augmenterait également et les deux variations de prix pourraient s'annuler mutuellement.

Dans le cas présent, **la hausse des prix de l'énergie importée se traduit, en définitive, par un prélèvement sur le revenu national** : les agents économiques (ménages, entreprises et administrations publiques) payent le surcoût résultant de la hausse des prix de l'énergie et aucun revenu supplémentaire tiré des exportations ne vient compenser cette charge. Ainsi, **d'après des économistes de l'INSEE¹, ce prélèvement pourrait correspondre à environ 1,5 point de PIB en 2022.**

¹V. Amoureux, N. Carnot et T. Laurent – *Ce que nous enseignent les déflateurs en comptabilité nationale* – Blog INSEE – 2 septembre 2022.

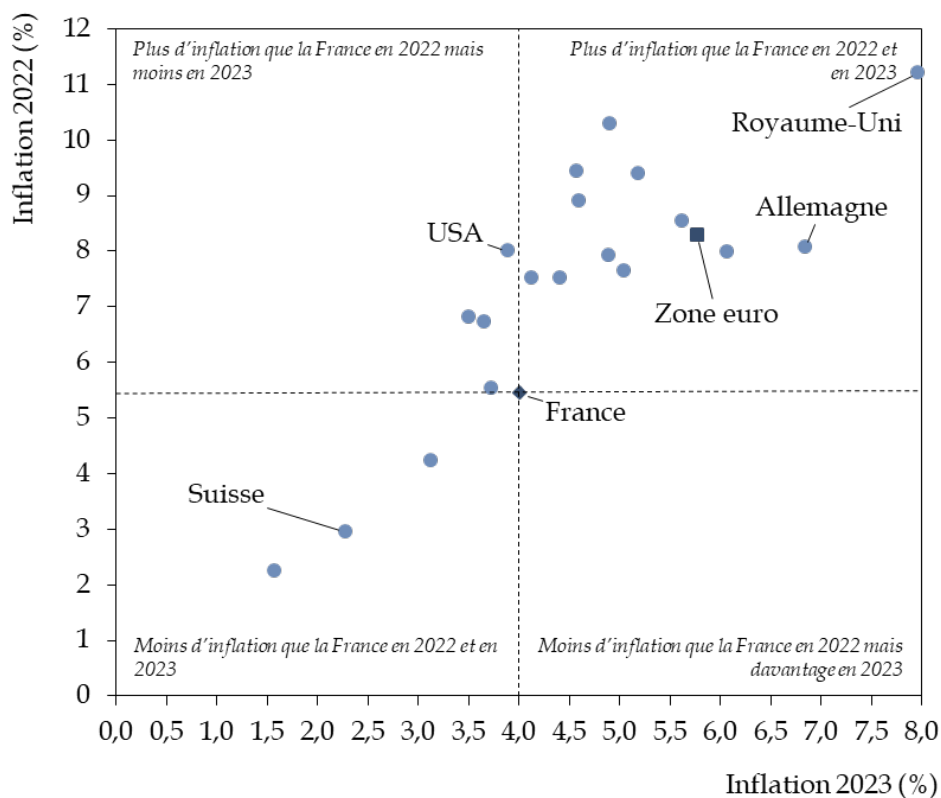
2. Le choc inflationniste relativement mieux contenu en France mais au prix d'un fort investissement des pouvoirs publics

a) *L'inflation anticipée en France est plus faible que dans la plupart des autres économies développées*

Les prévisions des conjoncturistes parues au mois d'octobre indiquent que **l'économie française devrait connaître une inflation de 5,5 % en 2022 et de 4 % en 2023** ce qui correspond, d'ailleurs, aux prévisions du Gouvernement.

Distribution de plusieurs économies avancées en fonction de leur taux d'inflation en 2022 et 2023

(en pourcentage)



Pays : Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Zone euro, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Japon, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis.

Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions du Consensus Forecasts d'octobre 2022

Quoiqu'élevés en comparaison historique, ces taux sont **relativement modérés par rapport à l'inflation anticipée parmi les principaux pays développés.**

Ainsi, en zone euro, l'inflation devrait atteindre 8,3 % en 2022 et environ 5,8 % en 2023. En Allemagne, elle pourrait s'établir à 6,8 % en 2023, après 8,1 % en 2022.

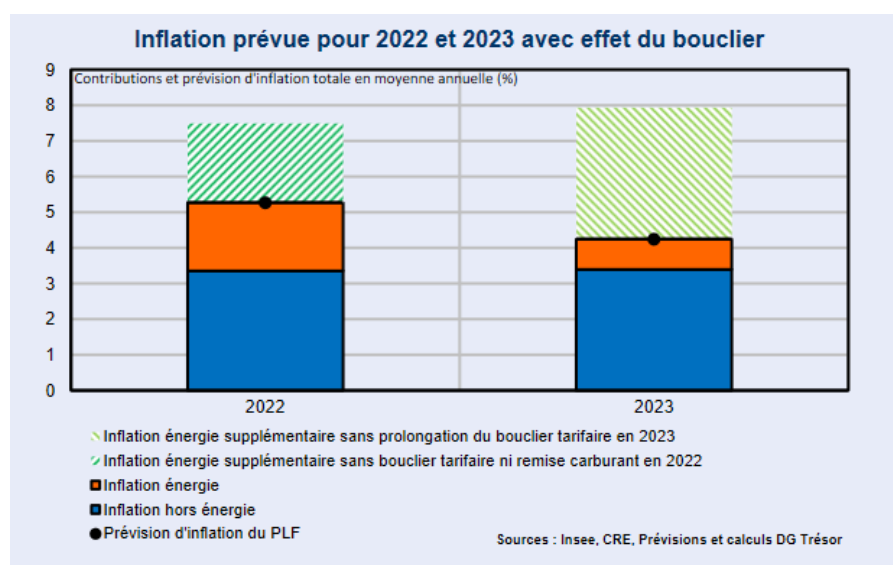
b) Les mesures de soutien au pouvoir d'achat participent effectivement à réduire l'inflation mais au prix d'un coût important pour les finances publiques

Si le moindre niveau de l'inflation en France en comparaison des autres pays européens s'explique par **une dépendance plus faible aux importations de gaz**, une part conséquente de ce résultat s'explique par **les effets des différentes mesures budgétaires mises en œuvre depuis 2021**.

Ainsi, d'après le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023, **l'ensemble des mesures** (bouclier tarifaire, remise à la pompe etc.) engagées pour faire face aux conséquences de la hausse des prix de l'énergie **aurait réduit l'inflation d'environ 2 points en 2022 et la diminuerait de 3,5 points en 2023**.

En l'absence de ces mesures, l'inflation en France rejoindrait les niveaux anticipés en Allemagne et s'élèverait à 7,5 % en 2022 et 8 % en 2023.

Impact des mesures budgétaires de soutien au pouvoir d'achat sur le taux d'inflation en France



Source : rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023

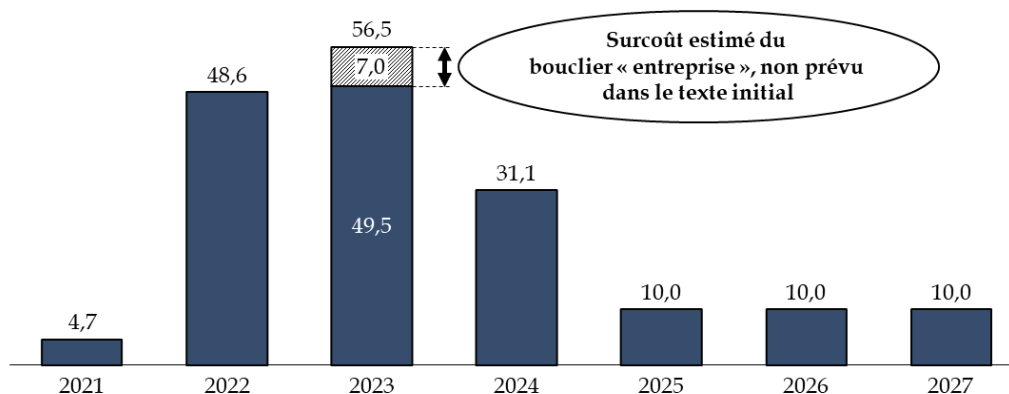
La contrepartie de ce résultat est, évidemment, le coût très important des dispositifs de soutien pour les finances publiques.

Ainsi, en 2022, les mesures prises pour faire face à la crise énergétique auraient un impact de l'ordre de 48,6 milliards d'euros sur le solde public en comptabilité nationale.

Des montants comparables devraient continuer d'être mobilisés en 2023 (environ 49,5 milliards d'euros) tandis que le Gouvernement fait l'hypothèse d'un maintien du bouclier tarifaire jusqu'en 2027 (pour environ 10 milliards d'euros).

Il convient de relever que l'annonce fin octobre 2022 de l'extension d'un bouclier tarifaire au profit des entreprises pourrait se traduire par une hausse du coût des mesures de soutien d'environ 7 milliards d'euros.

Évolution du coût des mesures de soutien au pouvoir d'achat
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire du rapporteur

3. La remontée des taux d'intérêt pèse sur la croissance

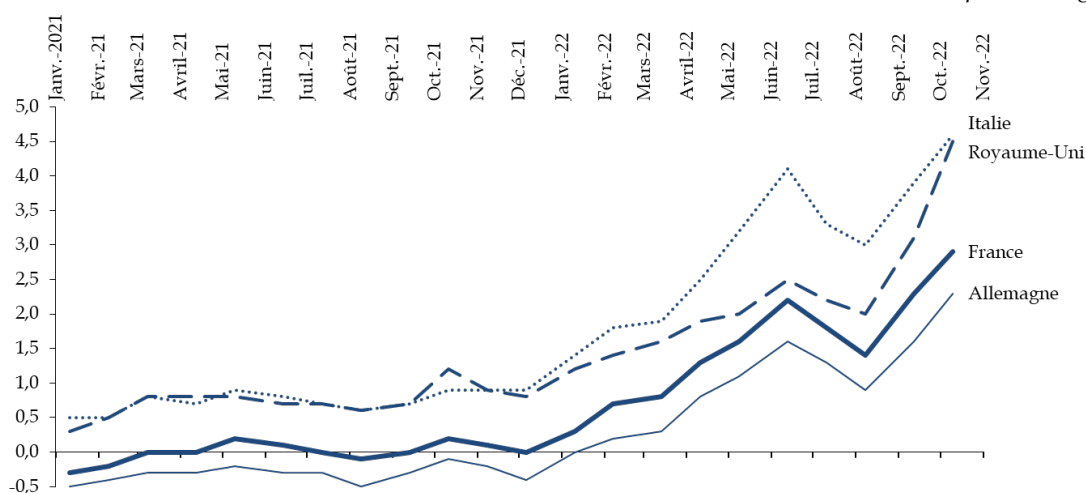
a) Une hausse des taux d'intérêt depuis 2021 qui pose le risque d'une fragmentation du marché obligataire en Europe

En raison d'une **hausse de l'inflation anticipée**, d'une part, et **des incertitudes quant à la solidité des anticipations d'inflation**, d'autre part, les **taux d'intérêt des obligations souveraines à 10 ans se sont fortement redressés à compter de janvier 2022.**

Dans le cas français, la variation du taux nominal de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à 10 ans correspond à une hausse de 290 points de base.

Évolution des taux nominaux des obligations souveraines à 10 ans en Italie, au Royaume-Uni, en France et en Allemagne

(en pourcentage)



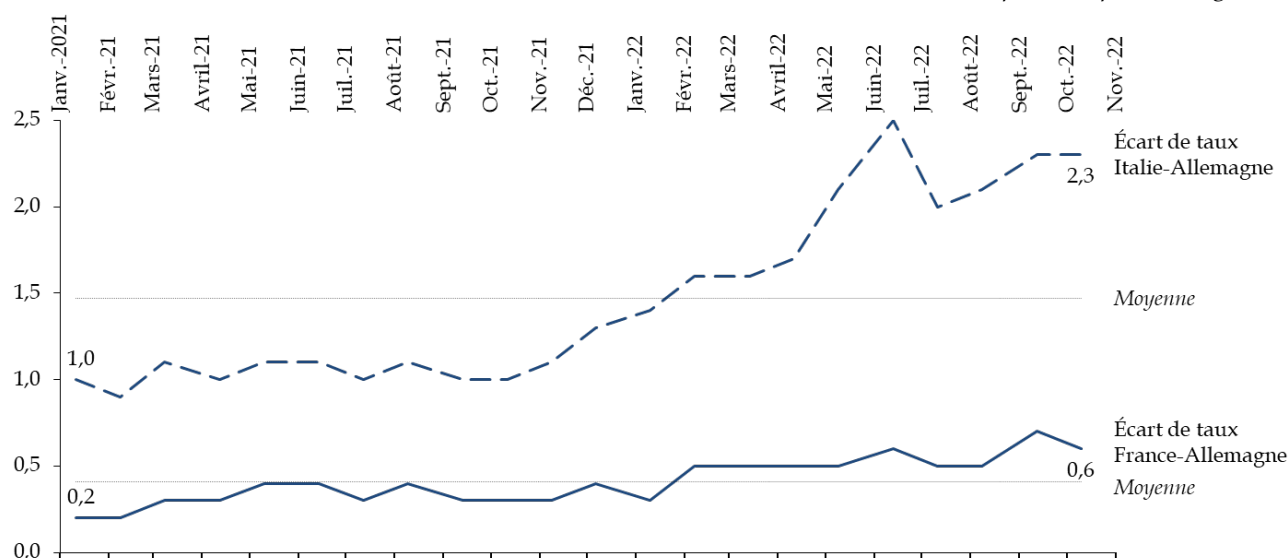
Source : commission des finances du Sénat d'après les données du Consensus Forecasts de janvier 2021 à octobre 2022

Cette forte augmentation des taux d'intérêt nominaux s'est accompagnée d'une accentuation des écarts (*spread*) entre le rendement des différentes obligations souveraines des États de la zone euro et celui des obligations souveraines allemandes.

Ainsi, l'écart entre les taux souverains français et allemand s'est accru d'environ 0,4 point. Dans le cas de l'Italie comparé toujours à l'Allemagne, l'écart s'est accru de près de 1,3 point.

Évolution des écarts (*spread*) entre les taux souverains français, italien et allemand

(en point de pourcentage)



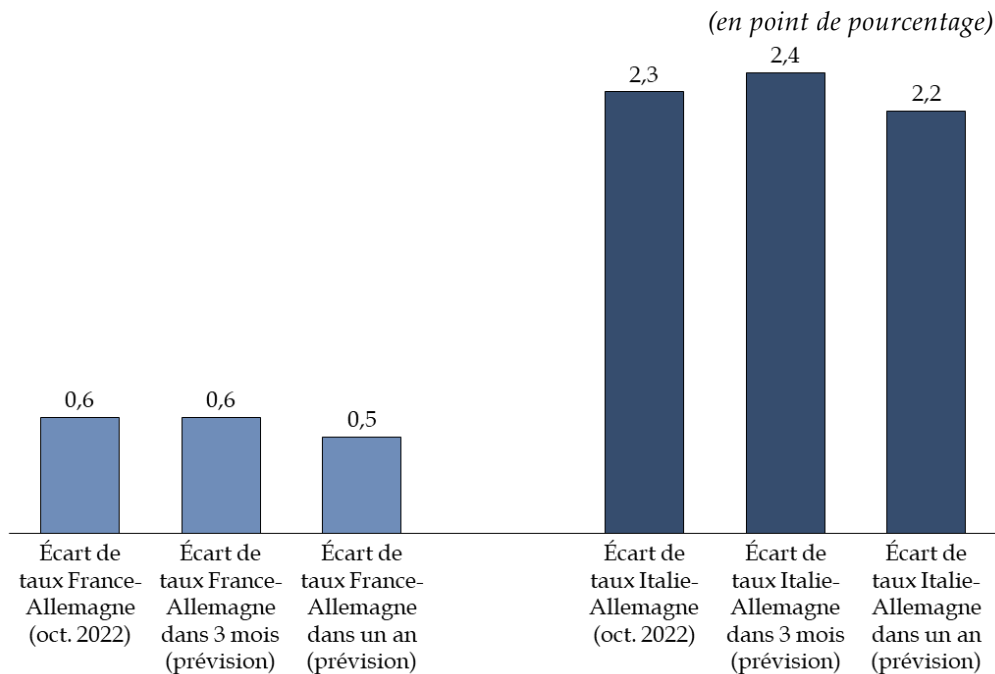
Source : calcul de la commission des finances d'après les données du Consensus Forecasts de janvier 2021 à octobre 2022

L'accentuation des écarts de taux pose le risque d'une fragmentation du marché obligataire au sein de la zone euro.

Toutefois, les prévisions des conjoncturistes laissent penser que ces écarts devraient se stabiliser à court terme.

Ainsi, d'après les données du *Consensus Forecasts* d'octobre 2022, l'écart des taux français et italien par rapport au taux allemand pourrait se réduire de 0,1 point d'ici octobre 2023 ce qui signale la perspective d'une stabilisation.

Prévision d'évolution des écarts de taux souverains dans 3 mois et dans un an



Source : calcul de la commission des finances d'après les données du *Consensus Forecasts* d'octobre 2022

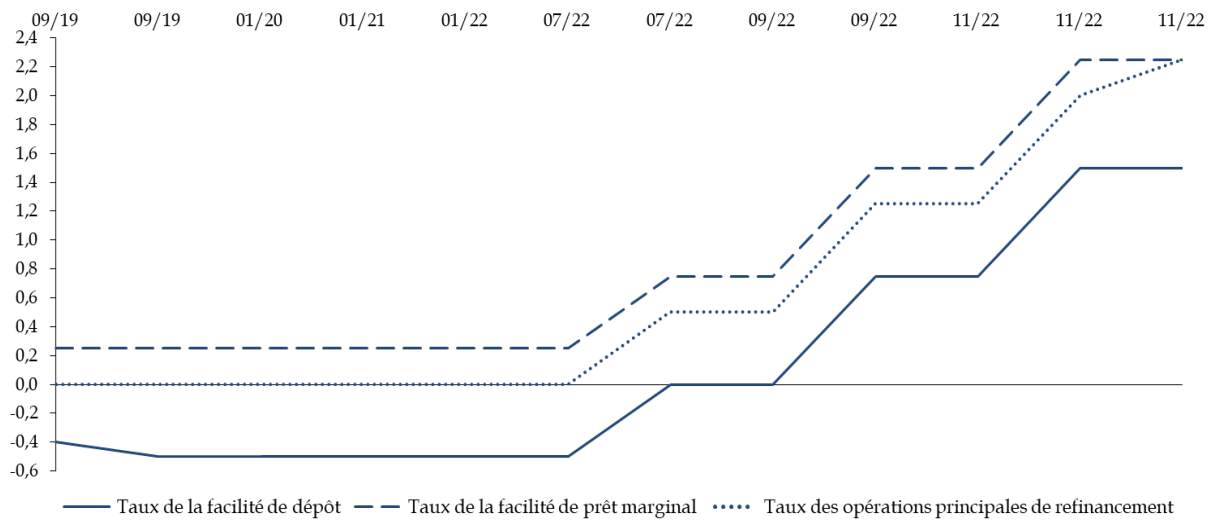
b) Un resserrement de la politique monétaire de la banque centrale européenne qui devrait parvenir à réduire l'inflation mais présente un risque récessif

L'accélération de l'inflation en zone euro et la dépréciation de l'euro résultant de la hausse des taux directeurs aux États-Unis ont justifié que la **Banque centrale européenne engage un programme de resserrement de sa politique monétaire** consistant en :

- une remontée très rapide et sensible des taux d'intérêt directeurs ;
- une réduction de la taille de son bilan par la révision de ses programmes d'achat d'actifs.

Progression des taux directeurs de la Banque centrale européenne

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après la Banque centrale européenne

L'ensemble des mesures prises par les autorités monétaires semblent convaincre agents économiques que l'inflation sera effectivement maîtrisée à moyen terme.

Ainsi dans ses prévisions pour les années 2028 à 2032 publiées en octobre 2022, le *Consensus Forecasts* estime que l'inflation en zone euro devrait atteindre 2,1% sur cette période contre 5,8 % en 2023.

Toutefois, le resserrement de la politique monétaire pourrait avoir des effets récessifs importants pour la France. Ainsi, dans ses travaux précités, l'OFCE estimait à 0,8 point de PIB la perte de croissance induite par la remontée des taux d'intérêt.

II. TOUT EN PRÉSERVANT LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES, LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES IMPOSE DE RÉALISER DES EFFORTS EN DÉPENSES DÈS L'ANNÉE 2023

A. LE COÛT DES MESURES DE CRISES N'EXPLIQUE PAS L'ENSEMBLE DE LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS

1. Le déficit et l'endettement publics restent très fortement dégradés

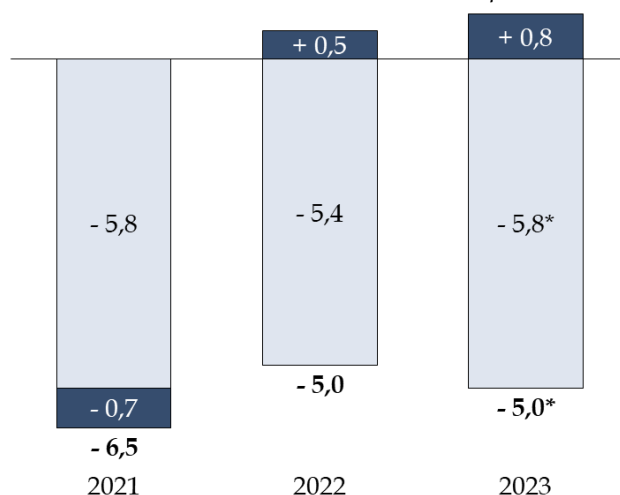
En 2022, le solde des administrations publiques devrait s'élever à - 5% du PIB en amélioration de 1,5 point par rapport à l'année 2021.

En 2023, le solde s'élèverait à - 4,7 % du PIB si l'on tient compte, seulement, de la prévision actualisée du Gouvernement figurant à l'article liminaire de la première partie du projet de loi de finances considéré comme adoptée par l'Assemblée nationale.

Toutefois, en tenant compte des récentes annonces liées au renforcement du **bouclier tarifaire en faveur des entreprises**, le déficit public devrait s'élever à 5 % du PIB en 2023.

Décomposition du solde public

(en point de PIB)

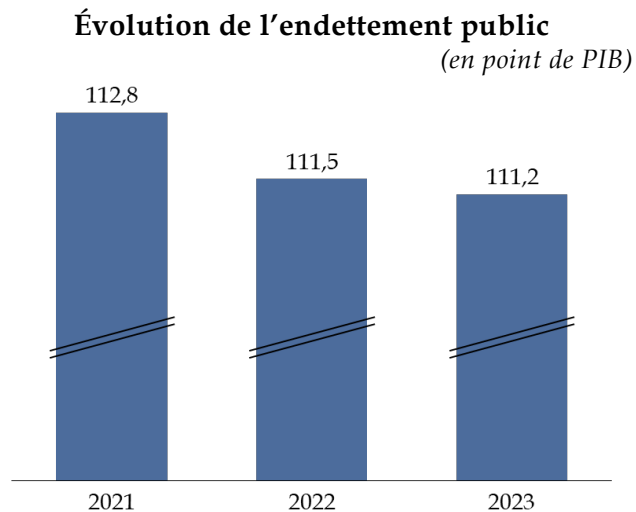


- Administrations centrales
- Administrations locales
- Administrations sociales

* en tenant compte du renforcement attendu en deuxième partie du PLF pour 2023 du bouclier tarifaire pour les entreprises (+ 7 milliards d'euros)

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

L'endettement public atteindrait 111,5 % du PIB en 2022 et 111,2 % du PIB en 2023. D'après les prévisions fournies dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques, l'endettement progresserait à nouveau en 2024 et refluerait progressivement à compter de 2026.



Note : en tenant compte du renforcement attendu en deuxième partie du PLF pour 2023 du bouclier tarifaire pour les entreprises (+ 7 milliards d'euros)
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Les comptes publics apparaissent, ainsi, particulièrement dégradés ce qui s'explique par le cumul des effets des crises sanitaire, économique et énergétique.

Ces dernières ont impliqué la mise en œuvre de **nombreuses politiques de soutien au plan budgétaire et fiscal** qui se sont traduites par une dégradation du solde des administrations publiques et une hausse de l'endettement public.

Toutefois, comme le rapporteur général le montrera ci-après, **les dépenses liées aux différentes crises n'expliquent pas toute la dégradation des comptes publics.**

Ainsi, en 2022 comme en 2023, la progression des dépenses ordinaires - c'est-à-dire celles retraitées des dépenses de crise - reste particulièrement dynamique.

Il apparaît d'autant plus urgent, dans ce contexte, de convenir d'une trajectoire des finances publiques qui vise à **revenir le plus rapidement possible à l'équilibre.**

2. La progression des recettes publiques ralentirait en 2023 mais leur poids dans le PIB resterait très élevé

a) Des recettes publiques tirées à la hausse par le fort dynamisme des prélèvements obligatoires en 2022

En 2022, d'après les prévisions du Gouvernement, les **recettes publiques devraient s'élever à environ 1 405 milliards d'euros** dont 1 188 milliards d'euros de prélèvements obligatoires nets des crédits d'impôts et 195 milliards d'euros de recettes hors prélèvements obligatoires.

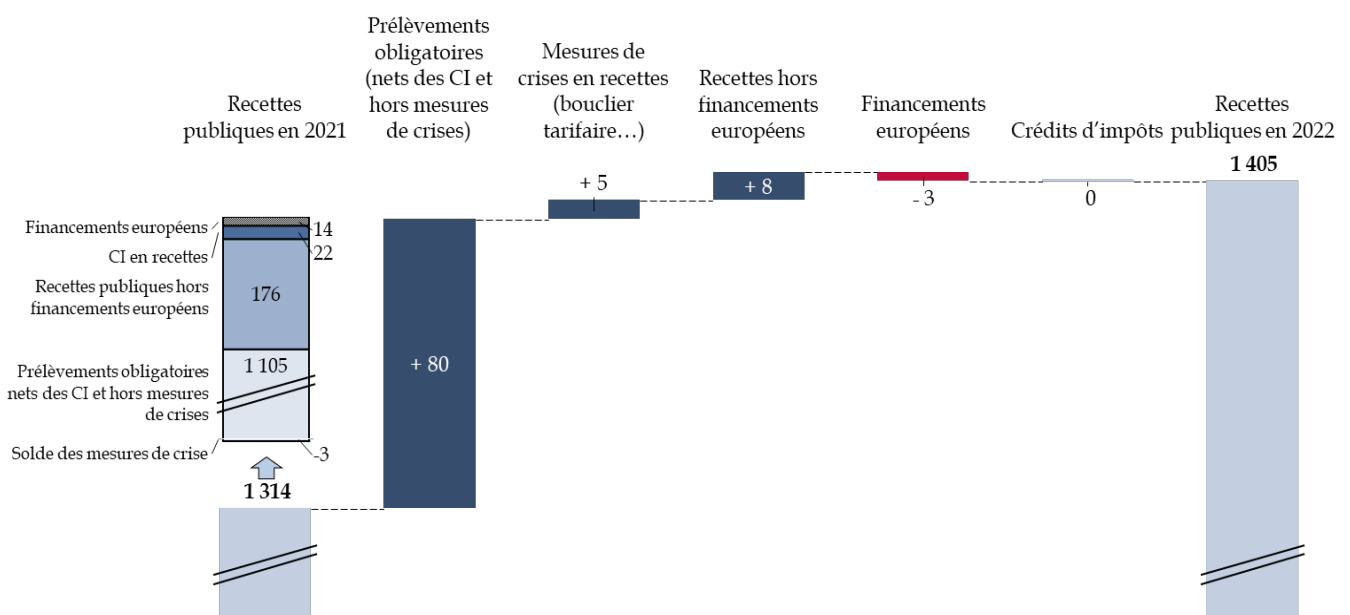
Par rapport à 2021, les **recettes publiques auront ainsi progressé de 91 milliards d'euros** dont l'essentiel résulte de la forte augmentation du rendement des prélèvements obligatoires (+ 80 milliards d'euros, hors effets des mesures liées aux crises).

Le **solde des mesures en recettes engagées pour répondre aux crises sanitaire, économique et énergétique** (bouclier tarifaire, par exemple), d'une part, et des **variations de recettes liées à l'évolution des prix de l'énergie** (hausse de la redevance hydroélectrique, par exemple), d'autre part, **auront contribué à augmenter les recettes publiques d'environ 5 milliards d'euros.**

À l'exclusion des versements européens au titre du plan de relance (11,2 milliards d'euros), les recettes publiques hors prélèvements obligatoires se seront élevées à 184 milliards d'euros en baisse de 8 milliards d'euros.

Décomposition de l'évolution des recettes publiques entre 2021 et 2022

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Sous ses hypothèses, le taux de croissance constaté des prélèvements obligatoires nationaux (nets des crédits d'impôts) s'élèverait à 7,7 % soit 1,4 fois le taux de croissance du PIB en valeur.

À cet égard, le Gouvernement indique dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances **que l'élasticité des prélèvements obligatoires** – qui mesure le rapport entre l'évolution « à champ constant » des prélèvements obligatoires et celle du PIB en valeur – **serait de 1,5 en 2022.**

Pour rappel, **sur longue période l'élasticité des prélèvements obligatoires est unitaire en moyenne.** Ainsi, un tel dynamisme des recettes fiscales par rapport à la croissance du PIB ne devrait présenter qu'un caractère temporaire et, surtout, impliquer un fort ralentissement les années suivantes.

D'ailleurs – et comme cela sera développé *infra* –, **le Gouvernement estime que l'élasticité des prélèvements obligatoires ne sera que de 0,6 en 2023**, soit une élasticité proche de l'unité entre 2021 et 2023.

Le rendement des recettes fiscales devrait par ailleurs avoir été réduit, en 2022, par **l'effet de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.**

Le coût de ces mesures s'élève à **- 4,6 milliards d'euros** et il est, pour l'essentiel, supporté par les administrations sociales et les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Solde du coût des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2022

(en milliards d'euros)

Secteur	Impact des mesures nouvelles sur les recettes fiscales en 2023
Administrations locales	-1
Administrations sociales	-2,9
État	1,6
Organismes divers d'administration centrale	-2,3
Total	-4,6

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

De façon plus détaillée, on peut relever que **le coût en 2022 du bouclier tarifaire sur l'électricité (- 7,4 milliards d'euros) serait plus que compensé par les gains enregistrés au titre des moindres charges sur le service public de l'électricité.**

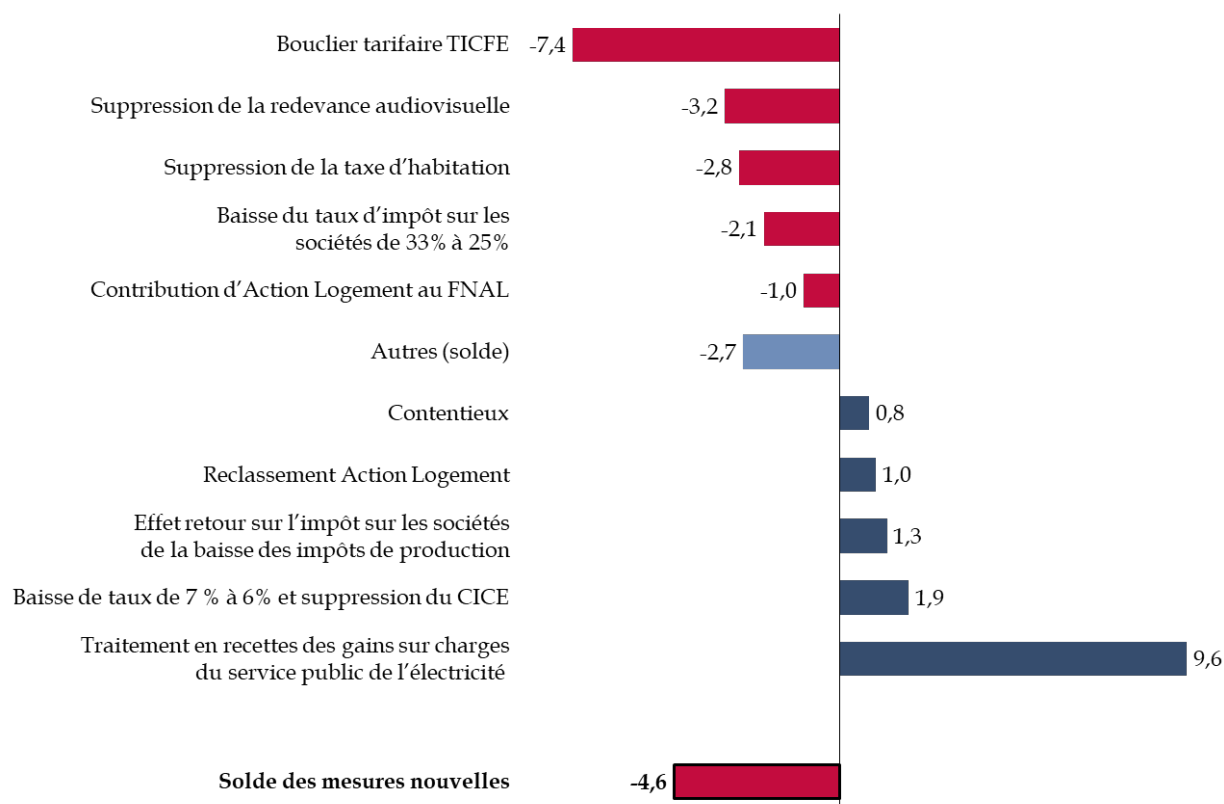
Pour mémoire, en effet, les charges de service public de l'électricité constituent, pour l'essentiel, des subventions versées par l'État pour soutenir le développement des énergies renouvelables et dont le montant est déterminé en fonction de la différence entre un prix contractuel et le prix de marché de vente de l'électricité.

La réduction de cet écart se traduit, dans un premier temps, par une économie en dépense liée au moindre coût des subventions. Dans un deuxième temps, le passage d'un prix de marché supérieur au prix contractuel se traduit par l'enregistrement de recettes au profit de l'État. En l'occurrence, pour l'année 2022, celles-ci s'élèveraient à 9,6 milliards d'euros.

En dehors des mesures nouvelles liées à la crise énergétique, le rendement des recettes fiscales diminuerait, en 2022, essentiellement en raison de **la suppression de la redevance audiovisuelle** (- 3,2 milliards d'euros) et de **la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales (- 2,8 milliards d'euros) pour les 20 % des ménages les plus aisés.

Synthèse des principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

À l'inverse, **plusieurs mesures se traduisent par une hausse des prélèvements obligatoires** comme, par exemple, l'effet-retour sur l'impôt sur les sociétés résultant de la suppression d'une fraction de la CVAE et de la réforme des modalités de calcul de la valeur locative des locaux industriels en loi de finances initiale pour 2021.

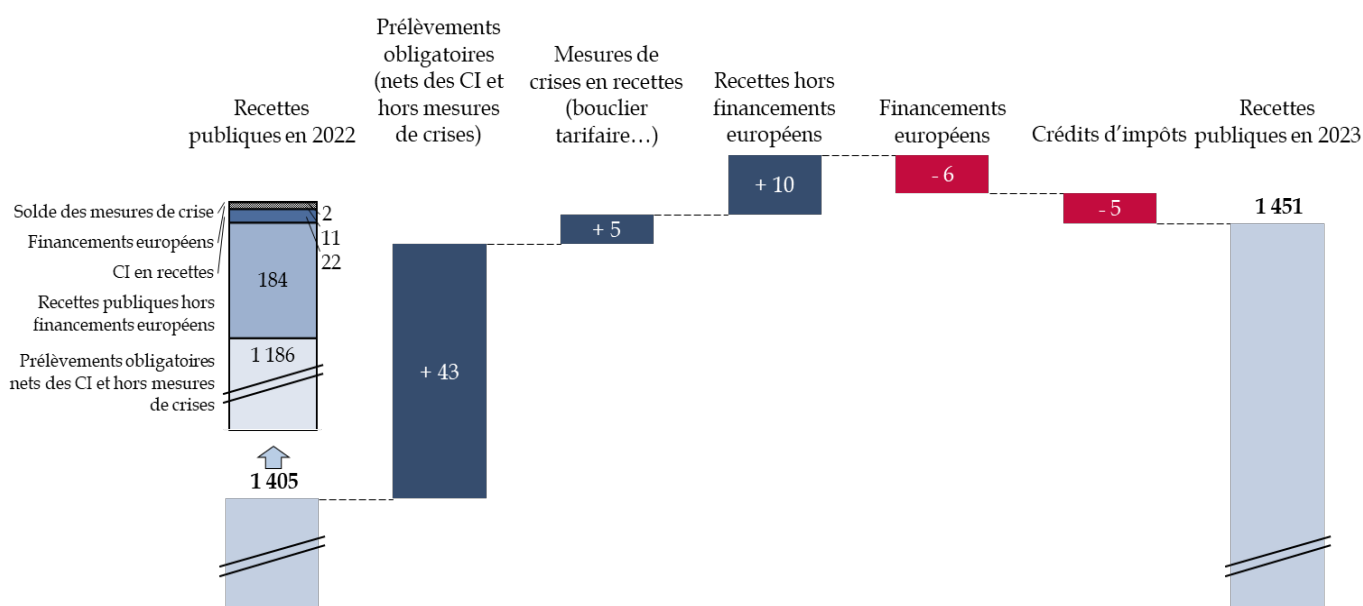
b) Un affaiblissement de la dynamique des prélèvements obligatoires en 2023

D'après les prévisions du Gouvernement figurant au RESF et au regard des dispositions en recettes considérées comme adoptées par l'Assemblée nationale après l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023, **les recettes publiques s'élèveront à 1 451 milliards d'euros en 2023.**

Parmi ces dernières, les prélèvements obligatoires nets des crédits d'impôts atteindraient 1 235 milliards d'euros et les recettes hors prélèvements obligatoires près de 200 milliards d'euros.

Décomposition de l'évolution des recettes publiques entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Comme en 2022, **les mesures de crises** – soit discrétionnaires (bouclier tarifaire) soit celles dont l'assiette d'imposition est liée aux résultats des entreprises énergétiques (redevance hydroélectrique, taxation de la rente infra-marginale...) – **contribuerait à augmenter les recettes publiques d'environ 5 milliards d'euros.**

Les recettes publiques hors prélèvements obligatoires augmenteraient de 4 milliards d'euros en 2023 sous l'effet d'une hausse de l'ensemble de ces recettes de 10 milliards d'euros et d'une diminution du montant des versements européens au titre du plan de relance.

Ainsi qu'évoqué *supra*, **l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB en valeur s'élèverait à 0,6** après 1,5 en 2022. Dans ce contexte, les prélèvements obligatoires augmenteront faiblement en montant (+ 47 milliards d'euros, hors mesures de crises).

Enfin, contrairement à l'année 2022 présentée *supra*, **les mesures nouvelles tendraient à augmenter le rendement fiscal en 2023 d'environ 4,9 milliards d'euros (contre - 4,6 milliards d'euros en 2022).**

Solde du coût des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2023

(en milliards d'euros)

Secteur	Impact des mesures nouvelles sur les recettes fiscales en 2023
Administrations locales	+ 0,4
Administrations sociales	0
État	+ 4,2
Organismes divers d'administration centrale	+ 0,3
Total	+ 4,9

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

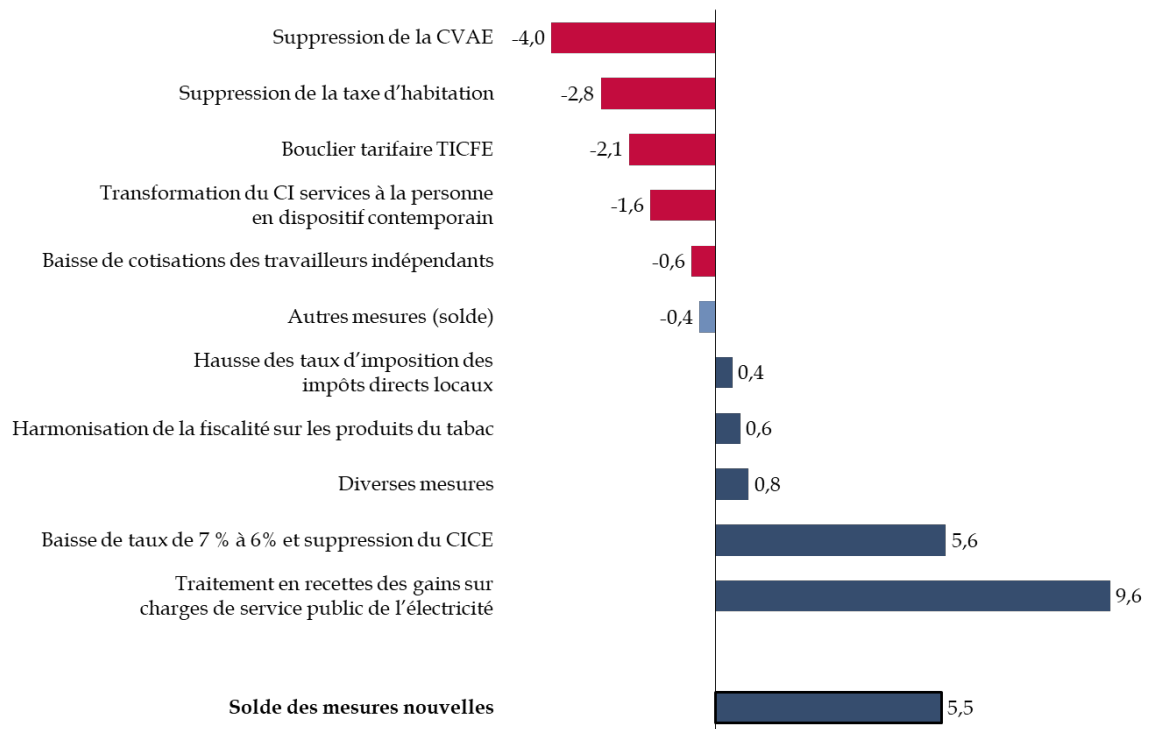
Toutefois, ce résultat s'explique surtout par **l'importance des gains en recettes tirés de la différence entre le prix de marché de l'électricité, d'une part, et les prix contractuels définis dans le cadre de la compensation des charges de service public de l'électricité, d'autre part.**

En effet, sous réserve que les prix de marché continuent d'évoluer au-dessus des prix contractuels, l'État ne sera pas tenu de verser une subvention de compensation aux entreprises bénéficiaires et, au contraire, enregistrerait une recette à son profit de l'ordre de 9,6 milliards d'euros.

En sens inverse, **plusieurs mesures nouvelles viendraient réduire le rendement fiscal** notamment **la suppression de la CVAE** (- 4 milliards d'euros), la dernière tranche de suppression de la taxe d'habitation (- 2,8 milliards d'euros) ou, encore, la transformation du crédit d'impôts services à la personne en dispositif contemporain (- 1,6 milliards d'euros).

Synthèse des principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

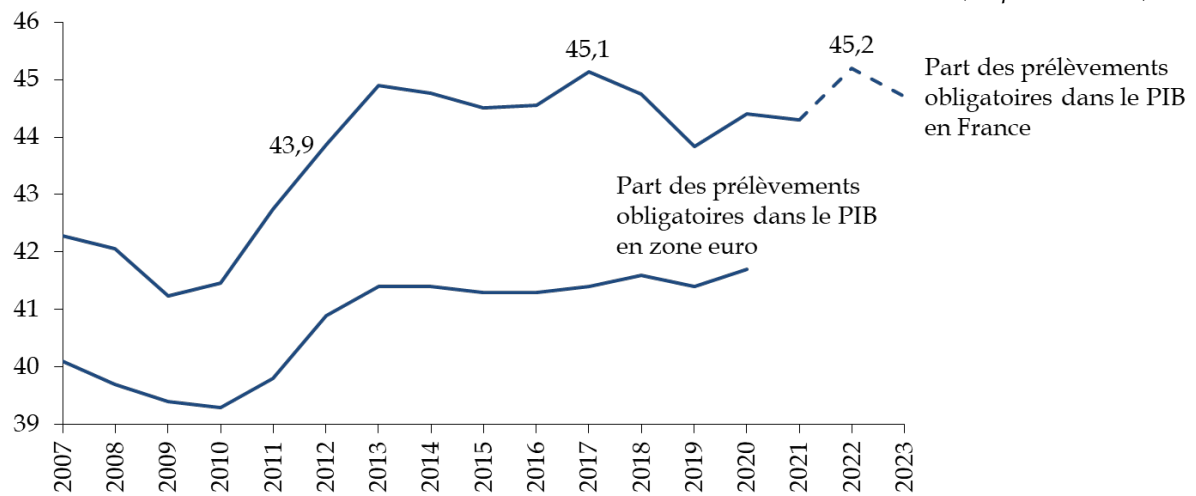
c) Un équilibre à trouver dans la trajectoire des prélèvements obligatoires

Malgré les diminutions d'impôts mises **en œuvre au cours des dernières années, force est de constater que le taux de prélèvements obligatoires atteint un point haut historique en 2022 (45,2 % du PIB) et qu'il resterait à un niveau encore très élevé en 2023 (44,7 %).**

Sur longue période, le taux de prélèvements obligatoires est très important en France en comparaison de nos partenaires européens, ce qui plaide pour les réduire à un rythme soutenable et volontariste.

Évolution des prélèvements obligatoires

(en point de PIB)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

À cet égard, le rapporteur général estime que **la réforme de la CVAE proposée par le Gouvernement doit être améliorée**. En effet, alors que les entreprises sont actuellement soumises à de grandes difficultés liées aux effets de l'inflation, **il semble plus urgent de renforcer les dispositifs de soutien temporaire qui pourraient leur être accordés**.

Ainsi, **la situation des comptes publics impose probablement un arbitrage** entre la mise en œuvre de mesures temporaires et celle de mesures plus structurelles comme la suppression de la CVAE.

Au surplus, **les incertitudes quant à la pertinence du mode de compensation** de la suppression de la CVAE pour les collectivités locales alors même que celles-ci font face aux conséquences de l'inflation sur leurs budgets suggèrent de prendre le temps de la réflexion.

Dans ce contexte, pour nécessaire qu'elle soit, la nouvelle étape de réduction des impôts de production pourrait être repoussée.

3. Les dépenses publiques progressent indépendamment des mesures liées aux crises

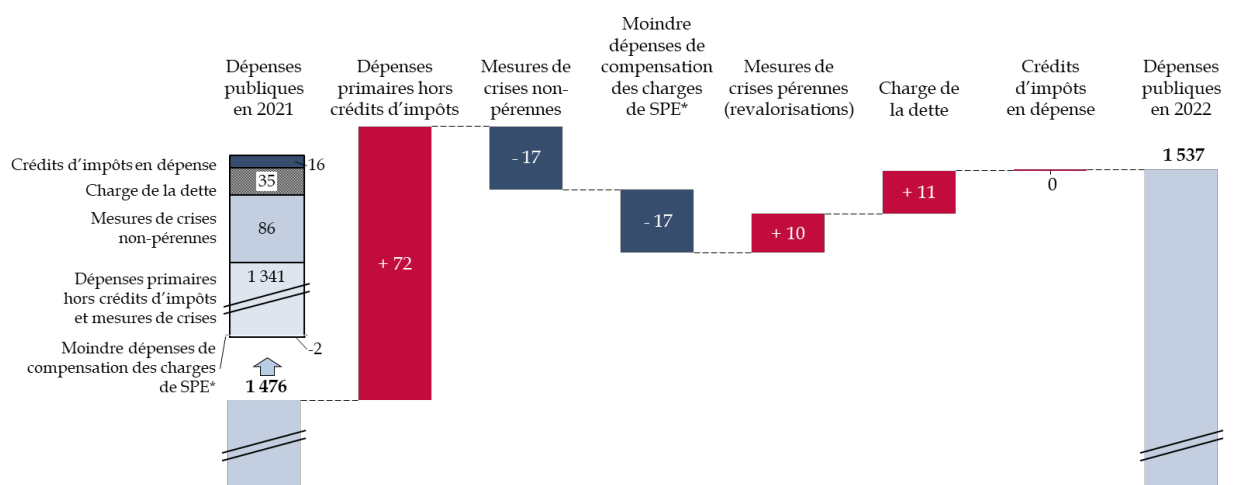
a) Une hausse historique des dépenses primaires en 2022 en proportion du PIB

En 2022, les dépenses publiques (y compris crédits d'impôts) atteindraient 1 536 milliards d'euros en augmentation de 60 milliards d'euros.

La hausse de 60 milliards d'euros des dépenses publiques masque, toutefois, des mouvements en sens contraire. Ainsi, retraits des mesures de crises (y compris, ici, du coût de la revalorisation des pensions et du point d'indice de la fonction publique) et des moindres dépenses liées aux charges de service public résultant de l'évolution du prix de l'électricité, les dépenses primaires augmentent de 76 milliards d'euros en 2022 soit 2,9 point de PIB.

Décomposition de l'évolution des dépenses publiques entre 2021 et 2022

(en milliards d'euros)

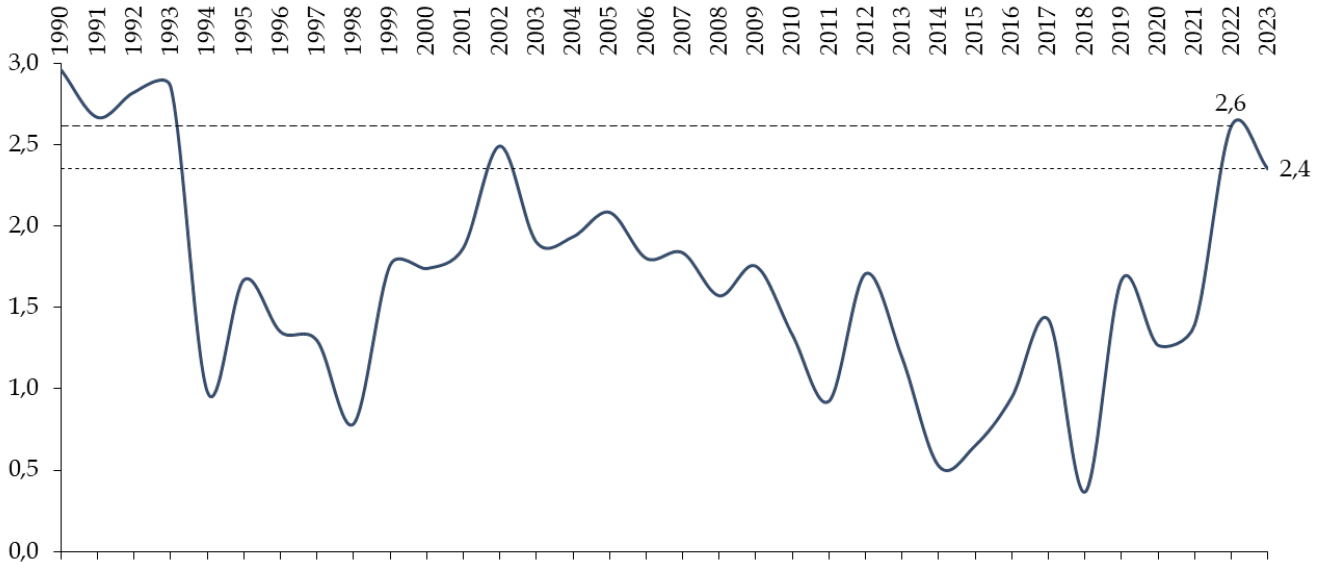


Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Il s'agit de la plus forte augmentation des dépenses primaires en point de PIB enregistrée depuis 1993. Par ailleurs et comme cela sera développé *infra*, l'année 2023 connaîtra également une hausse très importante des dépenses hors crises (+ 2,5 points de PIB).

Évolution des dépenses primaires retraitées des mesures de crises

(en point de PIB)



Note : les dépenses primaires des années 2009, 2010, 2020, 2021, 2022 et 2023 sont minorées des dépenses engagées dans le cadre des plans d'urgence, de relance ou de soutien au pouvoir d'achat.

Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les comptes nationaux de l'INSEE

Parmi les autres facteurs expliquant l'évolution de la dépense se trouve, dans le sens d'une diminution, **le coût moins important qu'en 2021 des mesures de crises qui ne présentent pas de caractère pérenne** et qui s'explique surtout par **l'extinction progressives des mesures liées à la crise sanitaire** notamment :

- le fonds de solidarité (1,1 milliard d'euros en 2022 contre 23,9 milliards d'euros en 2021) ;

- les dépenses de santé liées au Covid-19 (11,5 milliards d'euros en 2022 contre 18,3 milliards d'euros en 2021) ;

- le dispositif de prolongation des revenus de remplacement et le décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage (300 millions d'euros de dépenses en 2022 contre 5,3 milliards d'euros en 2021).

En outre – toujours à la baisse et pour des raisons similaires à celles évoquées dans l'analyse des recettes *supra* – **l'État enregistre des moindres dépenses de l'ordre 17 milliards d'euros** en raison du fait que, compte tenu de l'augmentation du prix de marché de l'électricité, il verse un moindre montant de compensation de charge de service public aux producteurs d'énergie renouvelable en 2022.

À la hausse, les dépenses publiques sont soutenues par les effets des revalorisations des pensions et du point d'indice de la fonction publique pour environ 10 milliards d'euros.

Enfin, la charge des intérêts de la dette progresse de 11 milliards d'euros pour s'élever à 46 milliards d'euros en 2022 soit 1,7 % du PIB. Cette hausse s'explique surtout par le renchérissement des intérêts versés sur les obligations indexées qui représentent environ 10 % de l'encours total de la dette française.

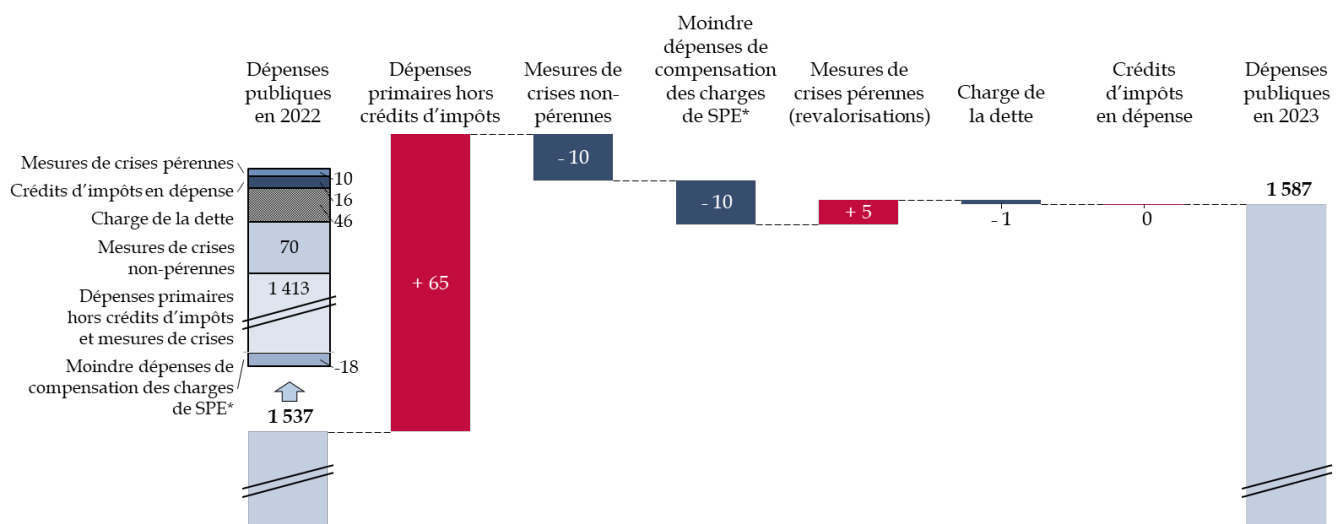
b) La persistance, en 2023, d'une très forte dynamique de hausse des dépenses ordinaires

En 2023, d'après les documents budgétaires, les dépenses publiques (y compris crédits d'impôts) s'élèveront à environ 1 580 milliards d'euros.

À cet égard, les dépenses n'augmenteraient « que » de 43 milliards d'euros. Toutefois, ce résultat masque des mouvements en sens contraire puisque les administrations publiques bénéficient d'économies temporaires et conjoncturelles et entretiennent, à l'inverse, une tendance fortement haussière des dépenses primaires.

Décomposition de l'évolution des dépenses publiques entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

D'une part, sous l'effet de l'extinction progressive des dispositifs liés à l'urgence sanitaire et à la relance, la dépense publique diminuerait d'environ 23 milliards d'euros. En tenant compte de l'augmentation du coût des mesures engagées face à la crise énergétique (+ 11 milliards d'euros en tenant compte du renforcement prévu du bouclier tarifaire pour les

entreprises), le montant des mesures de crises **diminuerait** finalement de **10 milliards d'euros**.

D'autre part, en retenant **l'hypothèse d'un maintien des prix de marché de l'électricité au-dessus des prix contractuels** pour le calcul des subventions pour charges de service public versés aux producteurs d'énergie renouvelable, **le coût pour l'État de ces subventions diminuerait encore de 10 milliards d'euros par rapport à l'année 2022**.

En sens inverse, les dépenses primaires (hors crédits d'impôts et hors mesures de crises) **augmenteraient de 65 milliards d'euros, soit 2,4 points de PIB**.

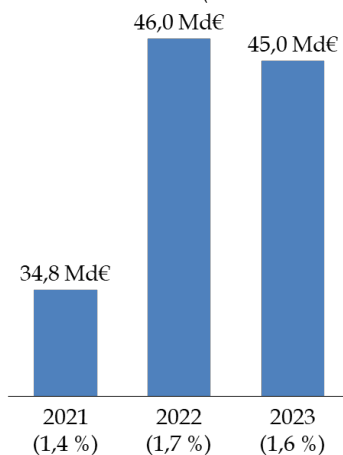
Comme cela a été illustré *supra*, il s'agit d'une hausse des dépenses rapportée au PIB particulièrement importante en comparaison historique.

En effet, à l'exception de l'année 2022 elle-même (+ 2,6 points de PIB), **une telle hausse des dépenses primaires ordinaires n'a pas été observée depuis le début des années 2000**.

En outre, les dépenses publiques continueront d'être soutenues par **l'effet des mesures de revalorisation des prestations sociales et du point d'indice de la fonction publique** pour environ 5 milliards d'euros supplémentaires par rapport au surcoût déjà constaté en 2022 (10 milliards d'euros)

Enfin, **la charge de la dette devrait provisoirement se stabiliser** voire refluer très légèrement pour s'élever à 45 milliards d'euros soit 1,6 % du PIB.

Prévision d'évolution de la charge de la dette publique
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. UN DÉFICIT PUBLIC ENCORE LARGEMENT PORTÉ PAR L'ÉTAT ET LES ADMINISTRATIONS CENTRALES

1. La situation financière des administrations centrales est dégradée par le coût des mesures de crises

En comptabilité nationale, **les dépenses et les recettes de l'État seraient stables en 2022 et 2023** soit environ 602 milliards d'euros de dépenses et 456 milliards d'euros de recettes.

Situation de l'État

(en point de PIB)

	2022	2023
Dépenses totales de l'État	22,8	21,8
Recettes totales de l'État	17,3	16,5
Solde de l'État	-5,5	-5,3

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Le déficit de l'État resterait également stable en valeur – à environ 145 milliards d'euros – mais diminuerait légèrement en proportion du PIB (- 0,2 point).

Sur les 52,4 milliards d'euros de dépenses de crises (hors revalorisation des pensions et du point d'indice de la fonction publique), l'État assumerait la quasi-totalité soit 50,4 milliards d'euros.

Plus particulièrement, **39,9 milliards d'euros seraient engagés au titre des mesures de protection du pouvoir d'achat et 8,6 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance.**

L'analyse de la situation budgétaire de l'État fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans la seconde partie du présent rapport.

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) verraient leurs dépenses diminuer d'environ 3 milliards d'euros en 2023.

Toutefois, leurs recettes se réduirait dans une ampleur plus importante encore (- 12 milliards d'euros) ce qui se traduirait par **une dégradation du solde des ODAC d'environ 0,3 point de PIB.**

**Situation des organismes divers
d'administration centrale (ODAC)**

(en point de PIB)

	2022	2023
Dépenses totales des Odac	4,2	3,9
Recettes totales des Odac	4,3	3,7
Solde des Odac	0,1	-0,2

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

L'analyse des résultats des ODAC en comptabilité nationale est toutefois perturbée par **les effets en recettes de la reprise de la dette de SCNF Réseau par l'État** qui se traduit par **un transfert en capital** de 10 milliards d'euros en faveur des ODAC.

Corrigé de cet effet, les recettes des ODAC seraient relativement stables (+ 0,5 milliard d'euros) entre 2021 et 2022. La baisse constatée entre 2022 et 2023 se limiterait, ainsi, à environ 2,5 milliards d'euros.

Les dépenses des ODAC reculeraient entre 2022 et 2023 en raison, principalement, de **la baisse des dépenses liées au Covid-19 de Santé Publique France**.

2. Les collectivités locales présentent un excédent public mais sont fragilisées par l'inflation

Les dépenses des administrations locales progresseraient en valeur d'environ 8 milliards d'euros en 2023 pour atteindre 304 milliards d'euros mais leur part diminuerait dans le PIB d'environ 0,2 point.

Les recettes locales augmenteraient également d'environ 7 milliards d'euros tandis que le déficit des administrations locales se dégraderait d'environ 0,1 point de PIB.

**Situation des administrations
publiques locales (APUL)**

(en point de PIB)

	2022	2023
Dépenses totales des Apul	11,2	11
Recettes totales des Apul	11,1	10,9
Solde des Apul	0	-0,1

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

De façon plus précise, toutefois, il apparaît que **les collectivités locales présenteraient un solde public en excédent de 1,5 milliard d'euros en 2023**. Le déficit des administrations locales serait en pratique le fait des organismes divers d'administration locale (ODAL) et plus particulièrement de **la Société du Grand Paris (SGP)**.

Une attention particulière doit être apportée aux collectivités locales qui sont soumises à **des hausses de dépenses résultant de l'accélération de l'inflation** (énergie et alimentation – notamment) et **aux conséquences des décisions prises par l'État comme la revalorisation du point d'indice de la fonction publique**.

Le mécanisme qui sera mis en place dans le cadre du projet de loi de finances est primordial pour permettre d'assurer une stabilité aux collectivités et leurs groupements dans l'établissement de leurs budgets primaires et de voir plus sereinement l'avenir. Il sera regardé avec la plus grande attention par la commission des finances du Sénat dans les prochaines semaines.

3. Les dépenses sociales progressent notamment sous l'effet de la revalorisation des prestations sociales

En 2023, **le solde des administrations sociales devrait s'améliorer d'environ 0,3 point de PIB**. Si les recettes devraient demeurer relativement stables en proportion du PIB, elles progresseront, en valeur, de près de 30 milliards d'euros.

Dans le même temps, les dépenses des administrations sociales diminueront en proportion du PIB d'environ 0,4 point et progresseront en valeur de 20 milliards d'euros.

Situation des administrations de sécurité sociale

(en point de PIB)

	2022	2023
Dépenses des ASSO	26,5	26,1
Recettes des ASSO	27	26,9
Solde des ASSO	0,5	0,8

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

L'amélioration du solde des administrations sociales serait portée par celle du solde de régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour environ 0,3 point de PIB.

Décomposition du solde des administrations sociales

(en point de PIB)

	2022	2023
RG + FSV	-0,6	-0,3
Unedic	0,2	0,2
Régimes complémentaires	0,3	0,2
Cades/FRR	0,6	0,5
Odass	0,0	0,0
ASSO	0,5	0,8

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Les dépenses des administrations sociales augmenteraient en 2023 sous **l'effet de la revalorisation des prestations sociales décidées à l'été 2022**. En outre, hors dépenses liées à la crise sanitaire, les dépenses sous ONDAM progresserait d'environ 3,7 %.

C. UN EFFORT EST NÉCESSAIRE DÈS L'ANNÉE 2023 POUR PARTICIPER À ASSAINIR LES COMPTES PUBLICS

Comme le rapporteur général l'a montré dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, **la trajectoire d'évolution des dépenses publiques proposée par le Gouvernement n'est pas suffisante pour rétablir rapidement nos comptes publics.**

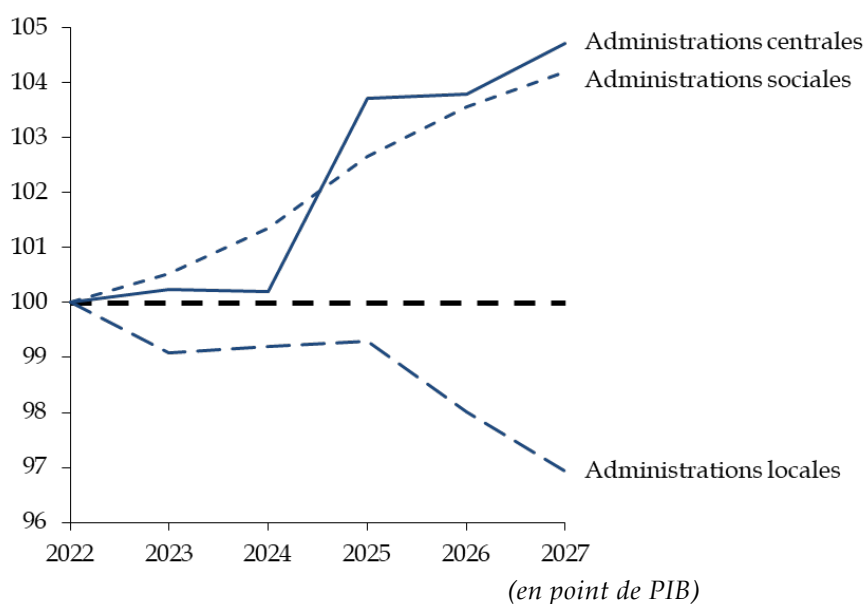
En effet, une fois retraitée des mesures d'urgence prises pour répondre aux effets des crises sanitaire, économique et énergétique, la trajectoire proposée par le Gouvernement consiste en **une progression des dépenses primaires d'environ 0,9 % par an de 2022 à 2027**.

Dans ce contexte, **le déficit public ne reviendrait sous la barre des 3 % de déficit qu'à compter de 2027** alors même que les principaux partenaires européens de la France parviendraient à ce résultat avant 2025.

En outre, **la trajectoire gouvernementale ne répartit pas les efforts de manière équitable**. En effet, alors que les dépenses locales seraient soumises à un objectif de réduction de 0,5 % par an en volume, celles de l'État progresseraient de quasiment 0,9 % chaque année sur la période.

Trajectoire d'évolution des dépenses primaires hors mesures de crise proposée par le Gouvernement au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

(en volume – base 100 en 2022)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Dès lors, **afin de consolider rapidement nos comptes publics** et d'assurer une juste répartition de l'effort, le rapporteur général propose une trajectoire alternative de maîtrise de la dépense publique dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

Il s'agit ainsi de prévoir **un objectif de réduction des dépenses primaires hors crises des administrations centrales de 0,5 % par an, soit le même effort de baisse de la dépense que celui demandé aux administrations locales**.

Cette trajectoire permettrait de faire revenir le déficit public en dessous de 3 % du PIB dès 2025 et d'atteindre un solde public de - 1,7 % en 2027.

Dès 2023, elle implique, toutefois, de réaliser des efforts à hauteur de 3 à 4 milliards d'euros (au regard des votes de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances), **en réduisant en particulier les dépenses des administrations centrales.**

À cette fin, différentes mesures visant à réduire les dépenses de l'État devront notamment être présentées au cours de l'examen du projet de loi de finances.

Ces mesures d'économies n'affecteraient ni le champ des dépenses liées à la sécurité des français, ni les dépenses sociales, ni les dépenses relatives à la revalorisation des enseignants de l'enseignement scolaire.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

Le projet de loi de finances pour 2023 est **le premier présenté en application de la révision de la loi organique relative aux lois de finances** du 28 décembre 2021¹.

Les principales modifications apportées à la structure de la loi de finances et leur mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2023

Outre des améliorations à l'information mise à disposition du Parlement (notamment par la présentation d'un budget triennal pour chaque programme et la publication des annexes générales avant le début de la discussion en séance publique à l'Assemblée nationale), cette réforme a modifié la structure de la loi de finances elle-même :

- enrichissement de l'article liminaire ;
- discussion en première partie de l'ensemble des dispositions relatives aux ressources de l'État, même si elles n'ont pas d'effet sur le solde en 2023² ;
- discussion en première partie de l'ensemble des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une autre personne morale autre que l'État³. Tableau général de la liste et du produit prévisionnel des impositions de toutes natures affectées à des tiers⁴ (I de l'article 15) ;
- dans le tableau d'équilibre du budget, distinction entre fonctionnement et investissement et suppression de la distinction entre ressources fiscales brutes et nettes (article 26) ;
- récapitulation des moyens complets des missions du budget général (état F, annexé à l'article 30) ;
- définition, en seconde partie, pour chaque mission, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ses objectifs (état G, annexé à l'article 30) ;
- possibilité, en seconde partie, de prendre des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires soit de l'année, soit de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures.

Source : *commission des finances*

¹ [Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021](#) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

² Cette disposition entraîne par exemple le regroupement en première partie de l'ensemble des dispositions relatives aux crédits d'impôt.

³ Auparavant, seules les dispositions relatives aux taxes faisant l'objet d'un plafonnement étaient présentées en première partie de la loi de finances.

⁴ Tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de logement social.

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE NE QUITTE PAS LES SOMMETS ATTEINTS PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Le **déficit budgétaire de l'État** est prévu en 2023 à un niveau de **158,5 milliards d'euros** par le présent projet de loi de finances dans sa version initiale, en amélioration de 14,1 milliards d'euros par rapport au déficit prévisionnel révisé de 2022 (172,6 milliards d'euros dans la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022).

Il s'agit toutefois du **déficit budgétaire le plus élevé jamais présenté dans un projet de loi de finances initiale**, succédant à deux projets de loi de finances déjà très fortement déficitaires (152,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021 et 143,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2022).

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale à l'issue de l'examen de la première partie¹, **le déficit budgétaire est ramené à 154,6 milliards d'euros**, malgré la diminution de plusieurs recettes nettes, en raison de la **recette exceptionnelle**, d'un montant de 7,0 milliards d'euros, constituée par la transcription dans le droit national du dispositif européen de plafonnement des revenus infra-marginaux de la production d'électricité pour faire face aux prix élevés de l'énergie.

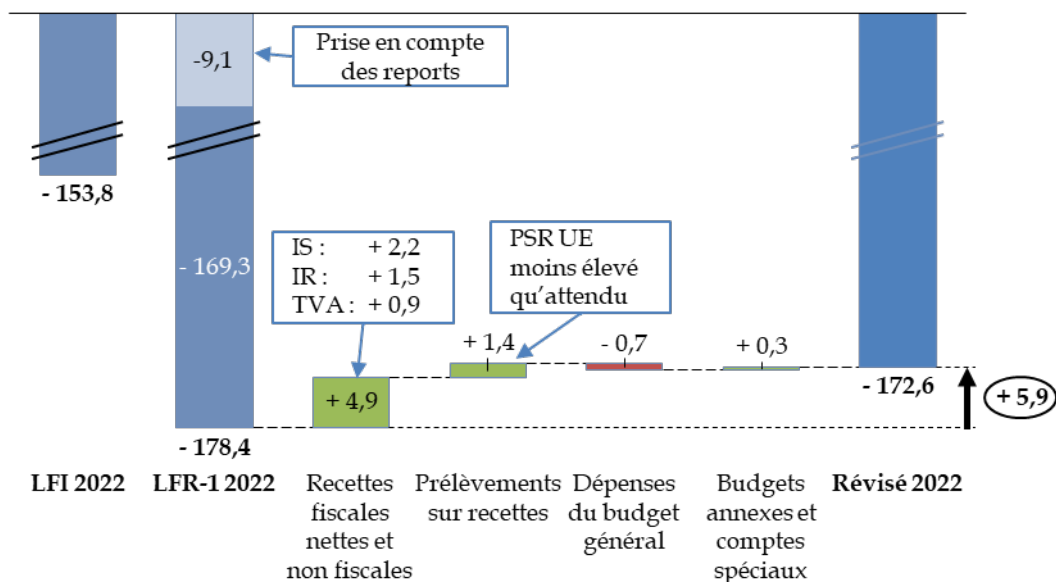
A. EN 2022, UN DÉFICIT TRÈS ÉLEVÉ, MAIS TOUT DE MÊME AMÉLIORÉ PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE L'ÉTÉ

S'agissant de **l'exercice en cours 2022**, l'estimation de déficit est révisée à **172,6 milliards d'euros**, contre 153,8 milliards d'euros en loi de finances initiale et 178,4 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 16 août 2022².

¹ [Texte de la première partie considérée comme adoptée](#) par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution le 24 octobre 2022.

² [Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022](#) de finances rectificative pour 2022.

Évolution des estimations de solde budgétaire en 2022
(avant dépôt du projet de loi de finances rectificative de fin d'année)
(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. LFR-1 : loi de finances rectificative du 16 août 2022.
IS : impôt sur les sociétés. TVA : taxe sur la valeur ajoutée. IR : impôt sur le revenu. PSR UE : prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La diminution de 5,9 milliards d'euros du déficit prévisionnel par rapport à la prévision faite en milieu d'année demeure limitée par rapport aux deux années précédentes : le solde prévisionnel s'était amélioré de 22,6 milliards d'euros en 2021 et de 29,9 milliards d'euros en 2020, entre la loi de finances rectificative du mois de juillet et le dépôt du projet de loi de finances de l'exercice suivant à la fin septembre.

Cette évolution, par rapport aux prévisions faites en milieu d'année, s'explique principalement par des mouvements relatifs aux recettes et aux prélèvements sur recettes.

Les analyses qui suivent doivent toutefois être considérées comme provisoires, les éléments du projet de loi de finances rectificative de fin d'année n'étant pas encore connus au moment de la rédaction du rapport.

1. Le déficit est aggravé en 2022, pour la troisième année consécutive, par des dépenses exceptionnelles

Les **recettes fiscales nettes** seraient **supérieures** de **3,6 milliards d'euros** au produit attendu au milieu de l'année. Cette réévaluation, qui est de 1,2 %, reste limitée par rapport à celles connues les deux années passées : l'estimation de recettes fiscales nettes avait été

réhaussée de 19,6 milliards d'euros en 2021 et du même montant en 2020 par rapport à la précédente loi de finances rectificative, prise dans les deux cas au mois de juillet.

Des **plus-values liées à l'amélioration du contexte macroéconomique** accroîtraient les recettes d'impôt sur les sociétés de 2,2 milliards d'euros, celles d'impôt sur le revenu de 1,5 milliard d'euros et celles de TVA de 0,9 milliard d'euros.

L'impact du contexte est particulièrement fort sur les recettes d'impôt sur les sociétés : alors que le niveau prévu en loi de finances initiale pour 2022 était inférieur de 6,3 milliards d'euros au niveau de 40,0 milliards d'euros atteint en 2021, les recettes d'impôt sur les sociétés net atteindraient désormais 59,0 milliards d'euros. Selon les éléments recueillis par le rapporteur général, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés étaient mêmes, à la fin septembre, supérieures de 20,3 milliards d'euros au niveau atteint en 2021 à la même époque¹.

En particulier, l'évolution spontanée serait positive de 24,6 %, en conséquence notamment de la croissance exceptionnelle du bénéfice fiscal en 2021 (+ 41 %).

Les **recettes non fiscales** seraient pour leur part de **25,0 milliards d'euros en 2022**, contre 23,7 milliards d'euros prévus en loi de finances rectificative et 20,2 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Cette augmentation concerne notamment le produit des participations de l'État dans des entreprises financières, qui serait de 5,0 milliards d'euros, contre 1,6 milliard d'euros prévus en loi de finances initiale. Le dividende versé par le groupe Caisse des dépôts et consignations devrait ainsi être de 2,2 milliards d'euros contre 1,1 milliard d'euros prévus en loi de finances initiale, par l'effet de la reprise de l'activité et du rebond des marchés, ainsi que de l'amélioration de la situation des filiales du groupe.

2. Une amélioration du déficit budgétaire du fait de recettes supplémentaires et d'une diminution du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne

Un autre facteur d'amélioration du solde en 2022 est la révision du prélèvement sur recettes au titre de l'Union européenne, qui serait inférieure de 1,4 milliard d'euros au niveau de 26,4 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale et non modifié en loi de finances rectificative.

¹ Soit 15,7 milliards d'euros d'augmentation pour les recettes brutes et 4,6 milliards d'euros de diminution pour les remboursements et dégrèvements.

Le Gouvernement explique cette diminution par des effets favorables en recettes qui compensent l'actualisation à la hausse des dépenses de l'Union européenne. Cette estimation tire les conséquences des quatre budgets rectificatifs présentés à cette date par la Commission européenne.

Enfin, les **dépenses du budget général** (- 0,7 milliard d'euros) et le **solde des budgets annexes** (- 0,1 milliard d'euros) et **des comptes spéciaux** (+ 0,4 milliard d'euros) **resteraient pratiquement au niveau prévu** en loi de finances rectificative.

Cette relative stabilité rejoint l'analyse faite par le rapporteur général lors de l'examen de la loi de finances rectificative, selon laquelle une « bonne surprise » en exécution était peu probable en 2022 : en effet les crédits supplémentaires alors ouverts correspondaient à des charges, notamment liées aux prix de l'énergie et à la mise en place d'un bouclier fiscal et tarifaire, plus certaines que les crédits de soutien à l'économie ouverts en très grandes masses les deux années précédentes au titre de la crise sanitaire¹.

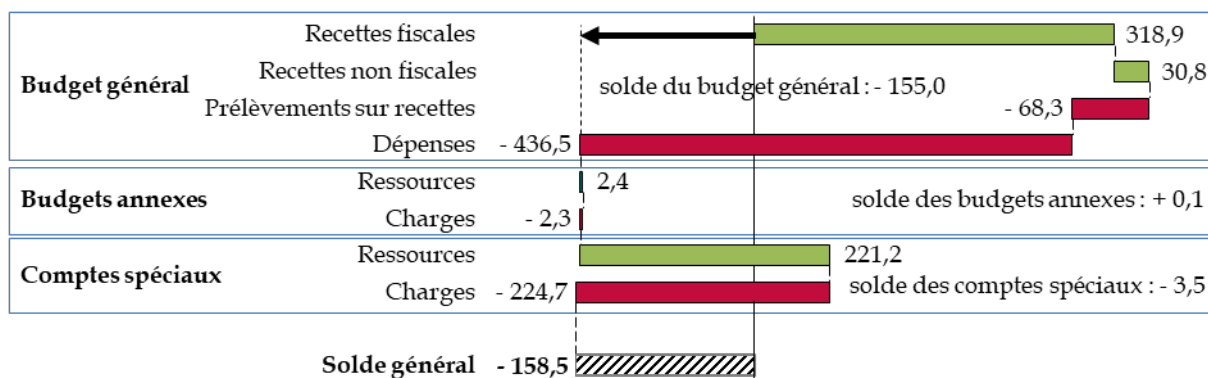
B. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONSERVE UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ EN 2023

Le projet de loi de finances prévoit un **déficit budgétaire en 2023 de 158,5 milliards d'euros**, qui résulte pour 155,9 milliards d'euros du déficit du budget général et pour 3,5 milliards d'euros de celui des comptes spéciaux.

¹ [*Rapport n° 846 \(2021-2022\)*](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative, déposé le 28 juillet 2022.

La construction du solde budgétaire de l'État dans le projet de loi de finances pour 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tableau d'équilibre du projet de loi de finances¹

Ce déficit serait en diminution de 14,1 milliards d'euros par rapport à celui de 2022. Toutefois, comme les années précédentes, **la prévision de déficit pour 2023 n'inclut pas les reports de crédits**, qui accroissent de 9,1 milliards d'euros environ celui de 2022². Il pourrait donc, une nouvelle fois, faire l'objet d'une révision à la hausse en cours d'année afin de prendre en compte les reports.

Le **texte de la première partie** de la loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale a **réduit la prévision de déficit à 154,6 milliards d'euros**.

Ce solde demeure **provisoire**, dans l'attente de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances et de la mise en œuvre des dernières annonces du Gouvernement : la recette supplémentaire de 7 milliards d'euros issue de la récupération des marges des énergéticiens sera en effet compensée par les mesures, d'un coût total de 12 milliards d'euros, présentées le 27 octobre par la Première ministre³.

Les analyses qui suivent se fondent donc sur le texte du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

¹ Par convention, les soldes des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, inférieurs l'un et l'autre à 0,1 milliard d'euros, sont inclus dans les ressources des comptes spéciaux.

² Cette estimation de consommation sur les crédits reportés a été réalisée dans le premier projet de loi de finances rectificative.

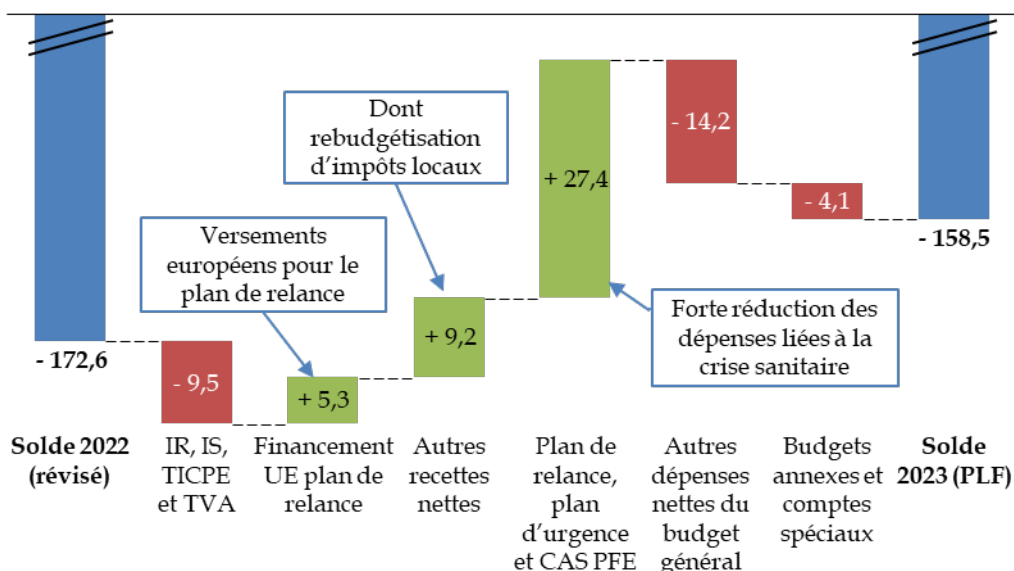
³ Première ministre, [Hausse des prix de l'énergie : accompagner les entreprises, les collectivités locales et les établissements publics](#), 27 octobre 2023.

1. La réduction du déficit par rapport à l'exécution 2022 provient de causes conjoncturelles

La réduction du déficit budgétaire prévue pour 2023, par rapport au niveau révisé en 2022, provient principalement de causes conjoncturelles : l'achèvement progressif de l'ensemble des dépenses budgétaires liées à la crise sanitaire, une augmentation ponctuelle des versements européens au titre du plan de relance. La rebudgétisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de sa suppression sur deux ans (2023 et 2024) réduit l'effet d'une affectation supplémentaire de TVA aux collectivités territoriales.

Évolution du solde budgétaire entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. CAS PFE : compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

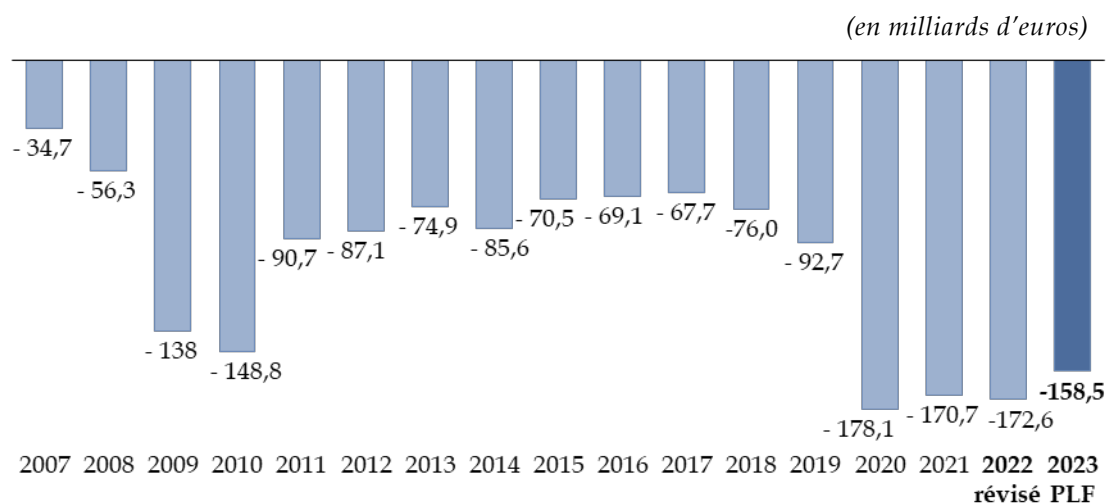
Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2023

Les dépenses nettes du budget général, hors plan de relance, augmenteraient de plus de 14 milliards d'euros sous l'effet, en particulier, de la montée des prix de l'énergie, mais aussi de la hausse de la contribution à l'amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19. Le solde des comptes spéciaux se dégraderait également de plus de 4 milliards d'euros, principalement par l'effet des réformes de la fiscalité locale.

Enfin le produit des quatre grands impôts diminuerait de près de 10 milliards d'euros, notamment en raison de nouveaux transferts de TVA et de TICPE ainsi que, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, en contre-coup aux recettes exceptionnelles perçues en 2022.

Toutefois, le **déficit budgétaire de l'État** resterait, malgré la sortie de la crise et pour la troisième année consécutive, supérieur aux niveaux atteints lors de la crise financière de 2009-2010 et **exactement deux fois plus élevé que le niveau moyen atteint dans les années 2011 à 2019** (soit 79,4 milliards d'euros).

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2007



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les mouvements en recettes et en dépenses sont présentés plus en détail *infra*.

2. Une nouvelle réforme de la fiscalité locale produit des effets contrastés sur les recettes et les dépenses de l'État

L'article 5 du projet de loi de finances prévoit la **suppression en deux ans de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, dont le produit est affecté aux collectivités territoriales.

En compensation, il prévoit l'affectation à ces collectivités d'une fraction de TVA comprenant, à compter de 2024, une part fixe, correspondant à la moyenne de leurs recettes de CVAE sur la période 2020 – 2022, et une part variable faisant l'objet d'une répartition via un fonds national d'attractivité économique des territoires.

Le **coût pour l'État** est estimé par l'évaluation préalable de l'article, compte tenu du jeu des acomptes, à 3,6 milliards d'euros en 2023 et 7,0 milliards d'euros à compter de 2024.

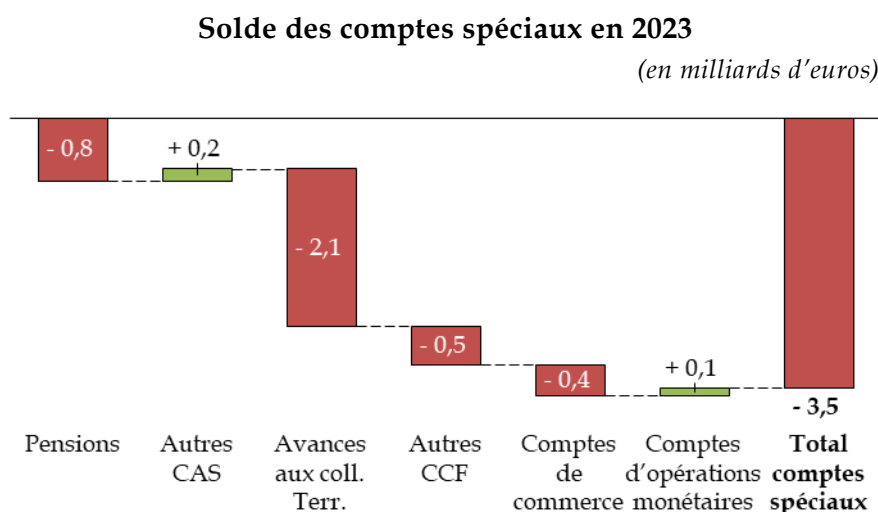
En particulier, au titre de 2023, un transfert de TVA de 9,6 milliards d'euros est réalisé à destination des collectivités territoriales, tandis que la budgétisation de la CVAE augmente les recettes fiscales nettes de 5,3 milliards d'euros.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont estimés en 2023 à 4,6 milliards d'euros, en baisse de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2022, principalement en raison de l'abrogation du dégrèvement barémique de CVAE, dans le cadre de la suppression de cet impôt, et par la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Par ailleurs, le solde du concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » se dégraderait de 4,0 milliards d'euros en raison, selon l'exposé du projet de loi de finances, non seulement de la suppression de la CVAE mais aussi de la compensation liée à la nationalisation des taxes locales sur la consommation finale d'électricité.

3. Le déficit des comptes spéciaux, qui atteint 3,5 milliards d'euros en 2023, risque de se renouveler dans les années à venir

Les comptes spéciaux contribuent pour 3,5 milliards d'euros au déficit budgétaire de 2023, alors qu'ils sont prévus en excédent de 0,4 milliard d'euros en 2022.



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Chaque colonne correspond au solde d'un ou de plusieurs comptes spéciaux.

Les **comptes d'affectation spéciale** sont **déficitaires** de 662,8 millions d'euros, principalement en raison d'un **déficit prévisionnel de 819,8 millions d'euros** du compte d'affectation spéciale « **Pensions** », après un déficit de 376,5 millions d'euros prévu dans la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août dernier.

Or le budget triennal de ce compte prévoit une **aggravation continue de ce déficit**, à 3,4 milliards d'euros en 2024 et 5,2 milliards d'euros en 2025. Cette situation est due à une hausse importante des dépenses (de 61,0 milliards d'euros en 2023 à 66,6 milliards d'euros en 2025) qui **paraît incontrôlable et va poser dans les années à venir la question du financement des pensions de l'État**.

Le compte de concours financiers « **Avances aux collectivités territoriales** » serait également **déficitaire de 2,1 milliards d'euros** ; la situation de ce compte est affectée, comme indiqué *supra*, par la suppression en deux ans de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et la compensation de la nationalisation des taxes locales sur la consommation finale d'électricité. Si l'exécution de ce compte, qui dépend des recettes fiscales, peut être assez différente de la prévision¹, le projet annuel de performances prévoit un déficit du même niveau dans les années 2024 et 2025.

C. LE BUDGET 2023 ACCROÎT DE MANIÈRE INÉDITE LA DETTE FINANCIÈRE SANS APPORTER DE RÉPONSE À LA DETTE CLIMATIQUE

1. Les émissions de dette et les remboursements d'emprunts atteignent un niveau record...

En conséquence de l'accumulation des déficits, **les émissions de dette** à moyen et long terme atteindront un **nouveau record de 270 milliards d'euros** en 2023, contre 260 milliards d'euros au cours des trois années précédentes.

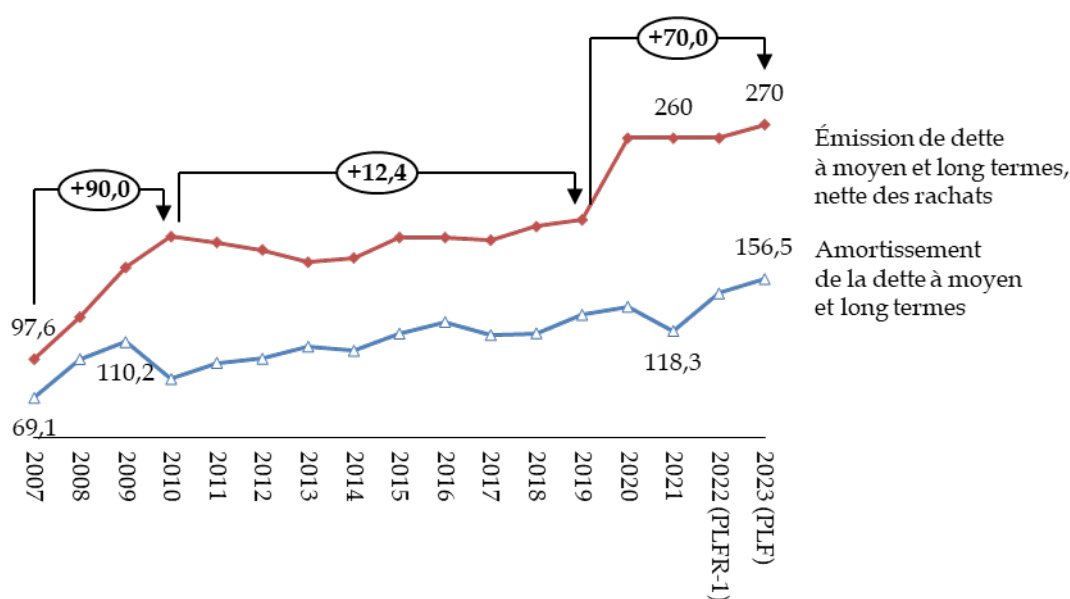
Ces emprunts doivent permettre de régler le **déficit budgétaire de 158,5 milliards d'euros** (auquel il faudrait, comme indiqué *supra*, ajouter les reports), mais aussi, pour un montant, lui aussi inédit, de **156,6 milliards d'euros, de rembourser des emprunts existants**.

Le phénomène s'entretient puisque les emprunts doivent être renouvelés tant que les déficits persistent : **l'accroissement très important des nouvelles émissions de dette depuis 2020 permet de prévoir une hausse tout aussi élevée**, mais lissée dans le temps, du besoin de financement résultant du renouvellement de ces emprunts.

¹ En 2021, l'exécution avait été positive de 0,8 milliard d'euros pour une prévision de 2,4 milliards d'euros.

Évolution des émissions et des amortissements de dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets de loi de finances et de règlement

2. ... et la charge de la dette s'installe sur un palier élevé

La charge de la dette a connu au cours de l'année 2022 une spectaculaire augmentation, qui s'annonce durable.

La prévision initiale de quasi-stabilité en loi de finances initiale, à un niveau de 37,5 milliards d'euros, a été révisée à 50,5 milliards d'euros en loi de finances rectificative, ramené à 50,4 milliards d'euros dans l'estimation du PLF 2023¹.

Cette augmentation de 13,1 milliards d'euros est due presque entièrement (pour 12,6 milliards d'euros), à **l'effet de l'inflation sur les obligations indexées** : cet effet, qui dépend de l'inflation française mais aussi de l'inflation européenne (plus élevée) se propage immédiatement sur l'ensemble du stock d'obligations indexées.

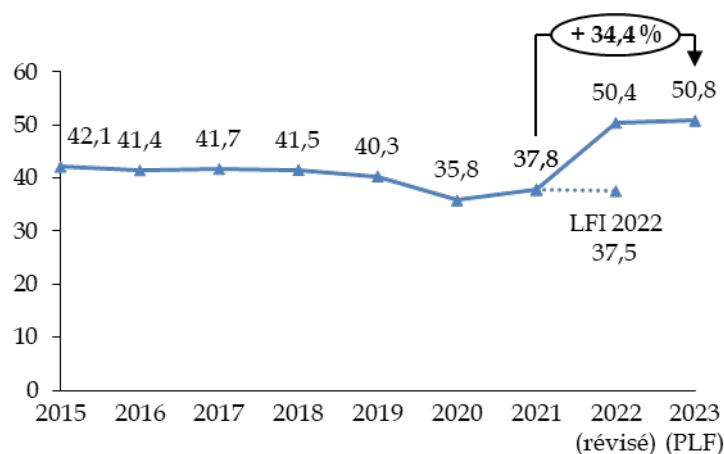
L'effet des taux sur la charge budgétaire de la dette demeure légèrement négatif, de 0,3 milliard d'euros, en raison du poids des titres émis à un taux plus élevé dans le passé. La **hausse globale du stock de dette** (effet volume) accroît de 1,3 milliard d'euros la charge de la dette.

¹ Charge de la dette du budget de l'État, avant swaps (projet annuel de performances du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) » de la mission « Engagements financiers de l'État ». Cette charge inclut celle de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » (crédits évaluatifs) » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »).

La hausse des taux commence à produire des effets en 2023, s'agissant des coupons versés sur les titres émis en 2022 (+ 1,0 milliard d'euros). Si l'effet volume serait de + 1,5 milliard d'euros, la hausse serait toutefois limitée par un reflux attendu de l'inflation.

Évolution de la charge de la dette du budget général

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaire

Même si l'inflation se réduisait dans les années à venir par rapport aux niveaux atteints en 2022 et 2023, le niveau de la charge de la dette devrait rester important au cours des prochaines années en raison du niveau élevé des taux, qui affectera progressivement le stock de dette au fur et à mesure de son renouvellement.

3. ... que ne réduira en rien le soi-disant programme d'amortissement de la dette du covid

Face à la hausse prévisible de la dette qui découle mécaniquement des hypothèses du Gouvernement prévoyant un retour à un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2027 seulement, le programme dit d'« amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » apparaît comme une pure illusion.

Ce programme, qui ouvre en 2023 pas moins de 6,6 milliards d'euros de crédits de paiement dans la mission « Engagements financiers » de l'État, porte un intitulé paradoxal, puisqu'il n'amortit aucune dette. En effet, il ne rembourse pas la dette par une cession d'actif, par exemple, mais par l'ouverture de crédits sur le budget général : en d'autres termes, il crée lui-même la dette qu'il annule.

Ce jeu d'écritures dégrade la lisibilité du budget, dans la mesure où il accroît, en 2023, de 6,6 milliards d'euros le déficit budgétaire de l'État, sans effet sur le niveau de la dette ou sur sa charge.

Cette dégradation est durable, la loi de finances pour 2022 ayant ouvert un montant d'autorisations d'engagement exceptionnel de 165 milliards d'euros. Celui-ci ne correspond d'ailleurs à aucun engagement puisque le remboursement des titres de dette contractés au cours des deux années antérieures constitue de toute manière un engagement pour l'État, lequel les honore sans faute, pour un montant, comme on a vu *supra*, supérieur à 150 milliards d'euros en 2023. L'inscription de crédits de paiement devrait donc, en principe, se poursuivre jusqu'en 2042 pour un niveau de cinq à dix milliards d'euros par an. Toutefois l'État pourrait choisir à tout instant de supprimer ce programme, ce qui aurait pour vertu d'améliorer la lisibilité du budget et, probablement, de réduire les frais de gestion qui lui sont consacrés.

La seule manière de réduire le stock de dette est soit de dégager des excédents budgétaires, ce qui n'est pas l'objectif du Gouvernement, **soit de céder des actifs**, mission pour laquelle la Caisse de la dette publique a été instituée, mais qui est laissée en sommeil depuis plusieurs années¹.

4. Le montant des dépenses défavorables au climat est multiplié par deux en 2023

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, est remis pour la troisième année consécutive. Ce rapport comprend trois parties :

- une présentation de l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, dite « budget vert » ;
- une vision consolidée de l'ensemble des financements, à la fois publics et privés, mobilisés en faveur de la transition écologique ;
- un panorama des ressources publiques à caractère environnemental.

a) Le « budget vert » donne une vision partielle de l'impact des dépenses sur l'environnement

Le champ des dépenses cotées est très large en théorie, beaucoup plus restreint en pratique.

À compter de 2023, le champ théorique des dépenses couvertes par le « budget vert » comprend le périmètre des dépenses de l'État (remplaçant l'objectif de dépenses totales de l'État à compter de 2023), décrit

¹ La dernière affectation d'actifs à la Caisse de la dette publique en vue de réduire la dette remonte à l'année 2016, pour un montant de 0,8 milliard d'euros en titres d'État.

infra, ainsi que les dépenses fiscales, pour un montant total de **569,4 milliards d'euros**. L'impact de chaque dépense est apprécié par rapport à six axes, recevant sur chacun d'entre eux une note égale à - 1 (dépense défavorable à l'environnement), 0 (dépense neutre), 1, 2 ou 3 (dépense favorable).

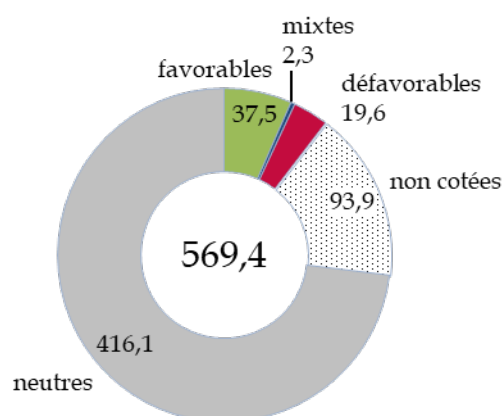
Toutefois, **seule une minorité de dépenses font l'objet d'une cotation effective** en tant que dépenses « favorables », « défavorables » ou « mixtes ».

En effet, le budget vert distingue avant tout les dépenses « **non cotées** » pour des raisons techniques ou par manque de données. Le rapport se refuse par exemple à coter les dépenses numériques, le soutien aux sites électro-intensifs, en raison de l'incertitude sur leurs effets, ou les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui sont attribués selon un principe de libre emploi. Le montant des **dépenses non cotées** est de **93,9 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2023.

En second lieu, **la très grande majorité des dépenses cotées sont jugées « neutres »**, soit 416,1 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2023, sur un périmètre total de 569,4 milliards d'euros. Ainsi, leur notation est égale à 0 sur les six axes. C'est le cas notamment des mesures portant sur les revenus.

Cotation des dépenses dans le projet de loi de finances pour 2023

(en milliards d'euros)



Les dépenses incluent ici les dépenses du plan de relance.

Source : commission des finances, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État

Enfin, **le rapport présente les dépenses de manière peu claire, voire biaisée**, tantôt en intégrant, tantôt en excluant les dépenses relatives au plan de relance ainsi que celles des dispositifs de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie. Ainsi, la **non-prise en compte des dépenses du plan de relance** dans la présentation indiquée comme « annexée au projet de loi de finances »¹ permet **d'afficher une diminution modérée des dépenses favorables**, qui passeraient de 34,1 milliards d'euros en 2022 à 33,9 milliards d'euros en 2023, soit une diminution de l'ordre de 0,2 milliard d'euros. **En incluant les dépenses du plan de relance** (5,7 milliards d'euros en 2022 et 3,6 milliards d'euros en 2023), **ces dépenses favorables diminueraient de 2,3 milliards d'euros**.

b) Le bouclier tarifaire double le montant officiel des dépenses défavorables au climat, qui sont encore largement sous-estimées

Sur le champ des dépenses effectivement cotées, l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027, actuellement en cours d'examen devant le parlement) affirme une volonté de réduction de 10 % du poids des dépenses défavorables par rapport aux dépenses favorables ou mixtes. Jugeant cet objectif trop peu ambitieux, la commission des finances a augmenté cet objectif à 20 %, en le faisant porter sur le ratio entre les dépenses défavorables ou mixtes et les dépenses favorables².

Or, pour **la première année de la période de programmation**, telle qu'elle est anticipée par le présent projet de loi de finances, **la direction affichée ne semble guère aller dans le bon sens**.

En effet, les **dépenses défavorables à l'environnement** seraient de **19,6 milliards d'euros en 2023**, contre 10,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2022, soit une **augmentation de 90,3 %**.

Comme l'a reconnu devant la commission Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « *les sommes importantes allouées au bouclier énergétique ont un impact sur la qualité du budget vert* »³. Les mesures exceptionnelles comptent en effet pour 8,9 milliards d'euros en 2023, et devraient également peser pour 11,9 milliards d'euros en exécution en 2022.

¹ « Résultats du budget vert annexé au PLF 2023 », en page 23 du rapport sur l'impact environnemental du budget.

² Projet de loi de programmation des finances publiques, [texte adopté par la commission des finances du Sénat](#), première lecture.

³ [Audition](#) de Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics, sur le projet de loi de finances pour 2023, 26 septembre 2023.

Les autres dépenses défavorables à l'environnement consistent principalement en crédits budgétaires (dont 1,7 milliard d'euros au titre du soutien à la production d'énergie dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain) et en dépenses fiscales (dont 5,9 milliards d'euros au titre des tarifs réduits et particuliers de l'accise sur les énergies), ainsi qu'en une taxe affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour la construction de routes (0,5 milliard d'euros).

Dépenses défavorables à l'environnement dans le projet de loi de finances pour 2023

(en milliards d'euros)

Bouclier tarifaire	Autres crédits budgétaires		Dépenses fiscales	Total
8,9	3,1	0,5	7,1	19,6
	Taxe affectée AFITF			

Source : commission des finances

Cette comptabilisation est toutefois elle-même **contestable** et le **montant réel des dépenses défavorables à l'environnement** devrait être **bien plus élevé**.

En effet, **les dépenses de 8,9 milliards d'euros**, qui correspondent aux crédits de l'action 17 du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », correspondent en fait à la **compensation** entre, d'une part, le **coût brut du bouclier tarifaire** (de l'ordre de **45 milliards d'euros**) et les **versements perçus par l'État** au titre des dépenses de soutien aux énergies renouvelables (soit **36,1 milliards d'euros**).

Une prise en compte, au moins partielle, du coût brut du bouclier tarifaire aurait conduit à un montant de dépenses « brunes » **beaucoup plus élevé**.

c) Les recettes ne sont que faiblement « verdies », notamment en raison du bouclier tarifaire, et demeurent réparties de manière inéquitable parmi la population

Le rapport sur l'impact environnemental du budget indique également que les **recettes environnementales affectées au budget de l'État** sont de **26,1 milliards d'euros**, correspondant à 7,5 % du total seulement, contre 33,4 milliards d'euros en 2021 et 29,2 milliards d'euros en 2022. La diminution s'explique par la baisse de recettes d'accise sur l'électricité, liée à la mise en place du bouclier tarifaire.

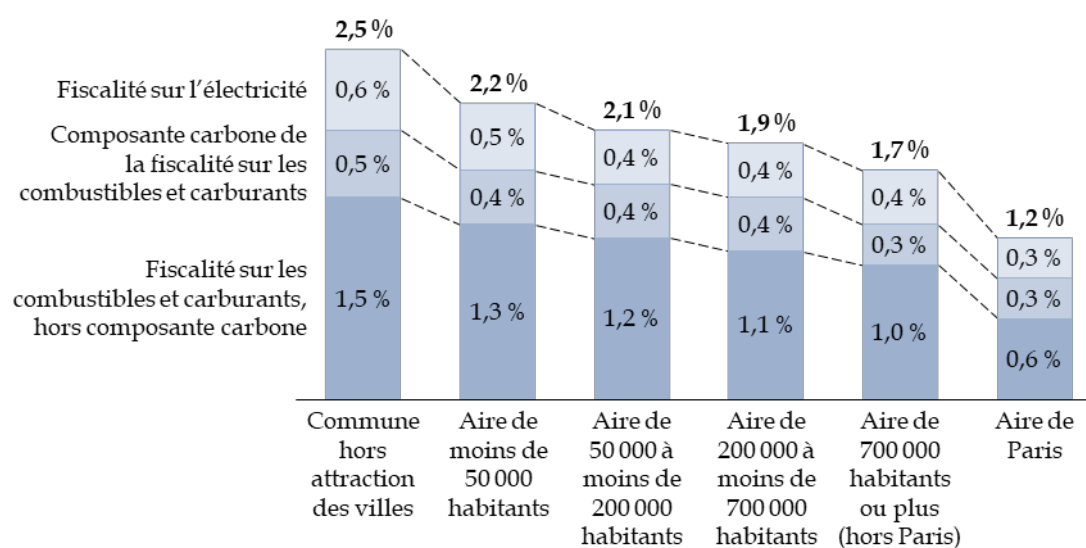
La majorité des recettes environnementales, soit 38,2 milliards d’euros, sont en fait affectées aux collectivités territoriales et aux opérateurs, dont l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le rapport présente également l’intérêt d’indiquer **les effets de la fiscalité environnementale sur les ménages, ce qui doit alerter sur des projets qui tendraient à accroître cette fiscalité sans contreparties**. En effet, la fiscalité énergétique porte en grande partie sur des dépenses qui varient peu en fonction du revenu, ce qui en fait une **fiscalité régressive par rapport au revenu** puisqu’elle représente 3,7 % du revenu des ménages du premier quintile, contre 0,9 % seulement pour ceux du dernier quintile¹. Les ménages du premier quintile paient 595 euros de fiscalité énergétique en 2020, dont 200 euros pour les énergies du logement et 395 euros pour les carburants.

Cette fiscalité pèse également de manière beaucoup plus forte sur les zones rurales : elle est de l’ordre de 910 euros pour des communes situées hors de la zone d’attraction des villes, contre 630 euros pour l’aire de Paris. La différence est due, pour la plus grande partie, à une utilisation plus importante des carburants (635 euros de fiscalité dans les zones rurales, contre 410 euros à Paris). Cette inégalité s’ajoute à la différence entre les revenus, de sorte qu’un ménage habitant en zone rurale paie deux fois plus de fiscalité énergétique, par rapport à son revenu, qu’un ménage parisien.

Part de la fiscalité énergétique dans le revenu total des ménages en 2020 selon les aires d’attraction des villes

(en proportion du revenu)



Source : commission des finances, à partir du rapport sur l’impact environnemental du budget

¹ Le premier quintile correspond aux 20 % des ménages les plus modestes et le cinquième quintile aux 20 % des ménages les plus aisés.

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT DIMINUENT EN VOLUME DE 2,7 %

Les **recettes du budget général de l'État**, nettes des remboursements et dégrèvements, seraient en 2023 de **345,1 milliards d'euros**, en hausse de 5,0 milliards d'euros par rapport à 2022. Cette légère hausse en valeur correspond à une **diminution en volume de 2,7 %**, compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 4,3 %.

A. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT SE RÉDUISENT SOUS L'EFFET DES NOUVEAUX TRANSFERTS DE FISCALITÉ

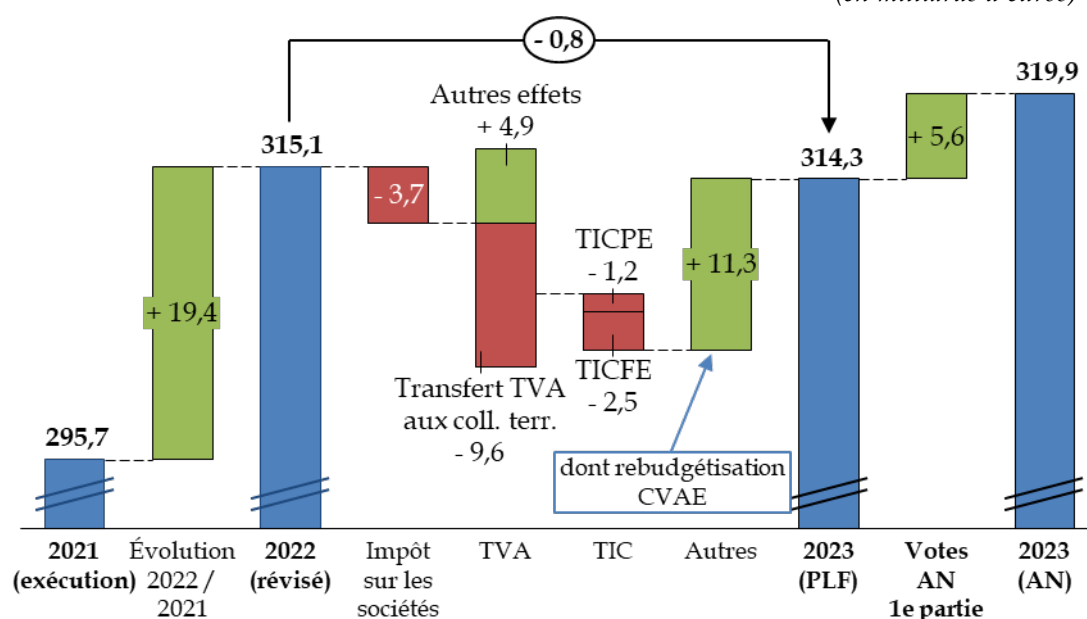
Les **recettes fiscales nettes** seraient en 2023 de **314,3 milliards d'euros**, en baisse de 0,8 milliard d'euros en valeur et 4,4 % en volume par rapport à 2022.

S'agissant de l'année **2022**, le montant des recettes fiscales nettes est désormais estimé à **315,1 milliards d'euros**, en légère hausse de 3,6 milliards d'euros par rapport à l'estimation de 311,6 milliards d'euros présentée lors de la loi de finances rectificative du 16 août dernier. Pour mémoire, **les recettes fiscales ont été fortement révisées à la hausse de 24 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 16 août dernier**, par l'effet du dynamisme de l'impôt sur les sociétés mais aussi des effets de l'inflation sur la base taxable de la TVA.

En 2023, les deux principaux phénomènes affectant l'évolution des recettes fiscales sont la **suppression progressive de la CVAE**, qui réduit encore une fois les recettes de TVA allouées à l'Etat, et la **poursuite du bouclier tarifaire** qui annule les recettes de taxe intérieure sur la consommation d'électricité (TICFE).

Principaux facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État selon le projet de loi de finances pour 2023

(en milliards d'euros)



TIC : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et sur la consommation finale d'électricité (TICFE).

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'exposé général du projet de loi de finances

Le **texte de la première partie** du projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale à l'issue de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, **accroît de manière sensible les recettes fiscales nettes**, en raison de l'instauration d'une contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité d'un montant prévisionnel de **7,0 milliards d'euros** (article 4 *duovicies*). Les analyses qui suivent se fondent sur le texte d'origine du projet de loi de finances.

1. L'évolution des recettes fiscales est marquée par les effets des réformes de la fiscalité locale et du bouclier tarifaire

La **cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)**, dont le taux est divisé par deux en 2023 avant sa suppression complète en 2024, est rebudgétisée dès 2023 et, en sens inverse, une fraction de TVA est affectée aux collectivités territoriales (article 5 du projet de loi). Les impôts de production étant déductibles du résultat imposable, la réduction de la CVAE **accroît également les recettes d'impôt sur les sociétés**.

Au total, le **coût pour l'État** est estimé à **3,6 milliards d'euros** en 2023 par l'évaluation préalable de l'article 5 du présent projet de loi de finances. Ce coût sera de 7,0 milliards d'euros en 2024 avec la suppression complète de la CVAE.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux seraient de 4,6 milliards d'euros, contre 7,0 milliards d'euros en 2022, la différence étant due principalement à l'abrogation du dégrèvement barémique de CVAE dans le cadre de la suppression de cet impôt et à la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En application du bouclier tarifaire mis en place face à la hausse des prix de l'énergie **le produit de la taxe intérieure de consommation d'électricité (TICFE) devrait être nul en 2023**, après une forte diminution en 2022 (2,6 milliards d'euros¹, contre 7,4 milliards d'euros en 2021).

Le coût du bouclier tarifaire, concernant la TICFE, est **accru** en 2023 par la **nationalisation de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité**, prévue au 1^{er} janvier 2023 par l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Pour mémoire, la nationalisation de la part départementale a déjà été réalisée dès 2022.

Au total, les recettes de taxes intérieures (ligne 1753 de l'état A, annexé à l'article 26) sont estimées à 2,4 milliards d'euros en 2023, contre 3,2 milliards d'euros en 2022 (estimation révisée, la loi de finances initiale ayant prévu un produit de 4,9 milliards d'euros) et 9,5 milliards d'euros en 2021.

Le **niveau des recettes** comme des dépenses est toutefois **marqué par le traitement comptable particulier du bouclier énergétique**, du point de vue budgétaire. En effet et pour mémoire, les producteurs d'énergies renouvelables qui bénéficient des prix très élevés de l'électricité qu'ils vendent sur les marchés, devront, comme l'a prévu la Commission de régulation de l'énergie (CRE)², **reverser à l'État** la différence entre ces prix de marché et les prix figurant sur leurs contrats. Par ailleurs, l'État doit **compenser aux opérateurs** le coût des mesures de gel des tarifs de l'électricité et du gaz décidées dans le cadre du bouclier tarifaire.

Or, **la comptabilité budgétaire ne présente pas séparément, d'une part, les reversements attendus** et, d'autre part, **les dépenses à réaliser** dans le cadre du bouclier tarifaire : seul le solde, à hauteur de 8,9 milliards d'euros, est inscrit dans l'action 17 du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Selon les informations obtenues par le rapporteur général, la procédure de **rétablissement de crédits** doit être suivie. Celle-ci, prévue par l'article 17 de la LOLF, est, avec les procédures de fonds de concours et d'attribution de produits, l'une des trois procédures qui permettent

¹ Ce montant est net des remboursements et dégrèvements et s'avère particulièrement élevé puisqu'il atteint 1,7 milliard d'euros en 2022 car, le bouclier tarifaire ayant été mis en cours d'année, de nombreux particuliers payant selon un échéancier pré-établi doivent être remboursés des sommes avancées.

² Commission de régulation de l'énergie, [Délibération du 13 juillet 2022](#) relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un compte spécial. Elle est prévue dans deux cas : soit pour des recettes provenant de la restitution à l'État de sommes payées à des tiers indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, soit pour des recettes provenant de cessions entre services de l'État (par exemple des mises à disposition de personnel) ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

2. La multiplication des mesures d'affectation de TVA accroît l'émiettement du produit de cet impôt, devenu une variable d'ajustement des politiques publiques

Le produit de la **TVA nette revenant à l'État** est estimé à **97,4 milliards d'euros en 2023**, contre 102,1 milliards d'euros en 2022, soit une diminution de 4,7 milliards d'euros.

En 2022, le produit net était prévu en loi de finances initiale à 98,4 milliards d'euros et a été réévalué en loi de finances rectificative en raison d'une forte dynamique liée à la hausse des emplois taxables (+ 9,4 %), malgré l'affectation, par la loi de finances rectificative du 16 août dernier, d'une fraction de TVA au secteur de l'audiovisuel en compensation à la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (- 3,6 milliards d'euros).

La diminution du produit en 2023 est due aux **transferts accrus à destination des organismes de sécurité sociale¹** et des **collectivités territoriales** (compensation de la budgétisation de la CVAE), malgré une croissance spontanée estimée à + 5,0 %.

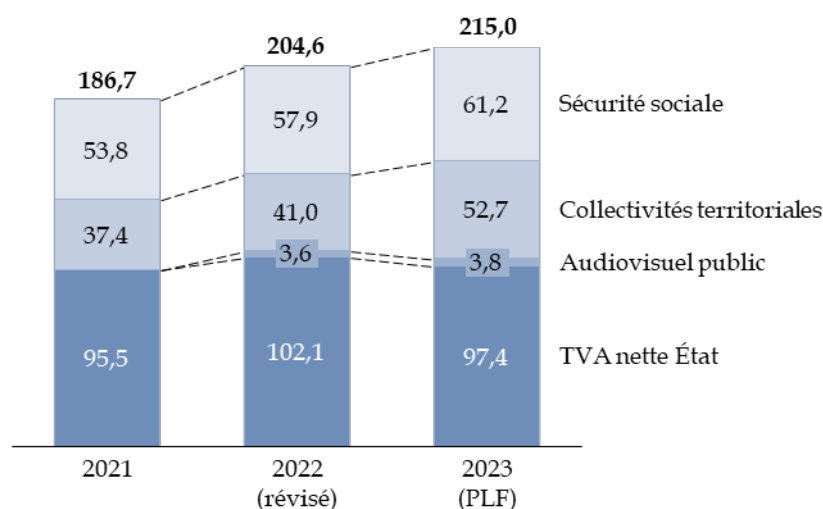
Son produit est donc de plus en plus émietté, avec depuis la loi de finances rectificative du 16 août 2022, l'introduction d'une nouvelle catégorie d'affectataire, à savoir le secteur de l'audiovisuel public, en remplacement de la contribution pour l'audiovisuel public. Le recours à l'affectation de TVA est devenu une pratique courante pour compenser les mesures les plus diverses.

L'État ne perçoit désormais plus que 45,3 % de la TVA nette totale, contre 49,9 % en 2022 (51,7 % si la contribution à l'audiovisuel public n'avait pas été supprimée) et 51,2 % en 2021.

¹ Dont 774 millions d'euros au titre de la compensation de la baisse de cotisations des travailleurs indépendants prévue par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et 265 millions d'euros pour prendre en charge un dispositif d'allègements généraux bénéficiant aux employeurs, auparavant pris en charge par la mission « Outre-mer ».

Répartition du produit de la TVA nette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances

Une telle évolution produit nécessairement des effets sur la **politique fiscale** : lorsque les grands impôts (TVA, impôt sur le revenu) étaient exclusivement affectés à l'État, seul celui-ci subissait les conséquences des évolutions de taux qu'il décidait en loi de finances. Désormais, **toute décision relative à la TVA** et à l'application de ses taux réduits doit prendre en compte les **conséquences éventuelles sur le financement des autres administrations publiques**, voire des autres affectataires si cette pratique s'étendait encore à d'autres acteurs.

3. La diminution du produit de l'impôt sur les sociétés doit s'apprécier par rapport aux recettes exceptionnelles perçues en 2022

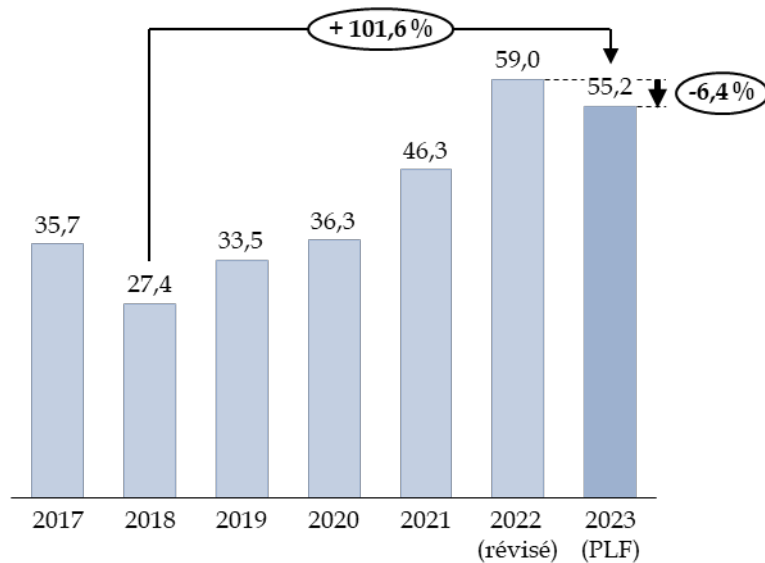
Les recettes d'impôt sur les sociétés ont été très dynamiques en 2022, en raison de la croissance exceptionnelle du bénéfice fiscal en 2021 (+ 41 %).

L'année 2023 devrait voir le **contrecoup** de ce niveau très élevé, avec une **évolution fortement négative** (- 16,2 %) de l'évolution spontanée de l'impôt. Cette diminution résulte également, dans une moindre mesure, d'une baisse attendue de 3 % du bénéfice imposable en 2022, due aux incertitudes pesant sur les entreprises, en particulier financières, en lien avec la situation en Ukraine.

Si le produit est en légère baisse en 2023, sa **progression au cours des années récentes n'en demeure pas moins très importante**.

Produit de l'impôt net sur les sociétés entre 2017 et 2023

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

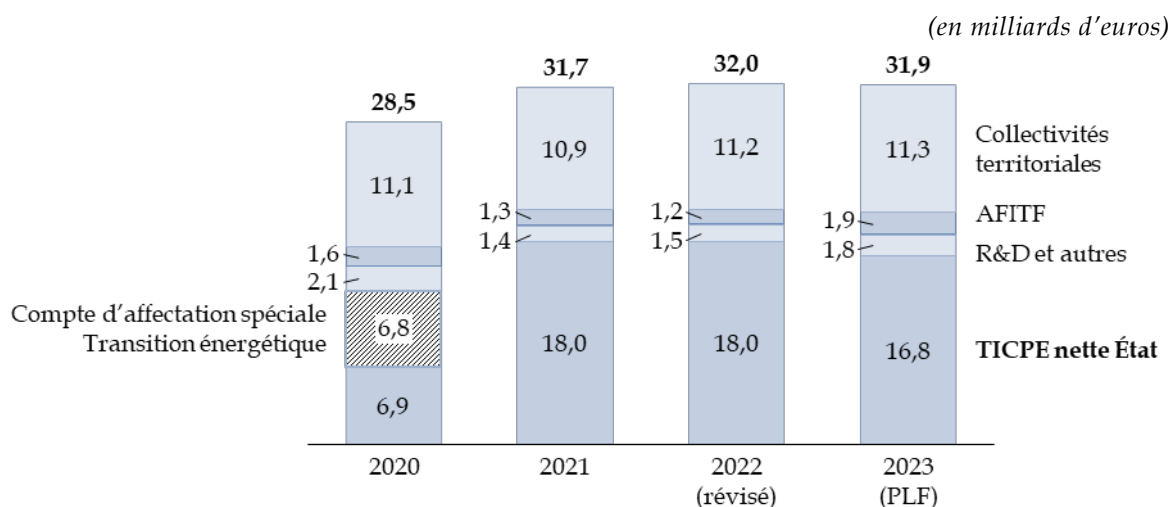
Le Gouvernement s'attend en outre à un important rebond de 8 % du bénéfice imposable en 2023, soutenu notamment par la suppression de la moitié de la CVAE.

4. Le produit de la TICPE revenant à l'État diminue en raison de l'affectation d'une part supplémentaire de son produit à l'AFITF

La part de TICPE revenant à l'État diminue de 18,0 milliards d'euros en 2022 à 16,8 milliards d'euros en 2023.

La raison principale est l'accroissement des transferts de TICPE à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui passent de 1,2 à 1,9 milliard d'euros afin d'accompagner l'augmentation des dépenses opérationnelles, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 et du financement de projets tels que la liaison ferroviaire Lyon Turin et le canal Seine Nord.

Évolution de la répartition de la TICPE entre les affectataires



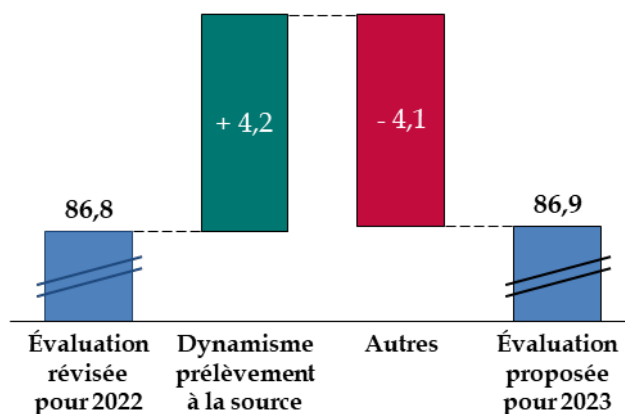
Le montant affecté à Île-de-France Mobilités, de l'ordre de 0,1 milliard d'euros, n'est pas représenté. R&D et autres : remboursements et dégrèvements, y compris certains impacts de gestion

Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

5. Les autres recettes fiscales nettes sont affectées par des évolutions de moindre ampleur

Le produit prévisionnel de l'impôt net sur le revenu est de **86,9 milliards d'euros** en 2023, quasiment stable par rapport à l'estimation pour 2022 (86,8 milliards d'euros).

Évolution du produit de l'impôt net sur le revenu en 2023 (en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances

Cette évolution résulte en fait de la **compensation de plusieurs effets**. La croissance prévisionnelle des traitements et des salaires contribue au dynamisme du prélèvement à la source, compensé par des effets à la baisse, dont la revalorisation du barème à l'article 2 du projet de loi de finances initiale.

Les **autres recettes fiscales nettes** sont prévues à un niveau de 58,0 milliards d'euros en 2023, en hausse de 8,7 milliards d'euros par rapport à 2022, principalement en raison de la rebudgétisation de la CVAE évoquée *supra*.

B. LES RECETTES NON FISCALES S'ACCROISSENT PAR L'EFFET DU FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ÉVOLUENT PEU

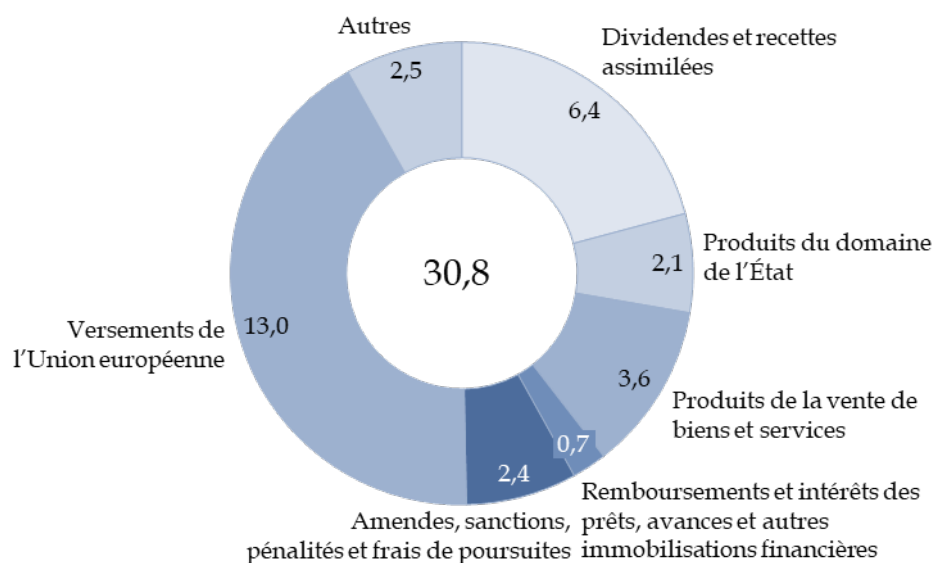
1. Un versement européen exceptionnel doit accroître les recettes non fiscales de plus de 5 milliards d'euros

Les **recettes non fiscales** regroupent un ensemble de recettes diverses, dont les dividendes, les amendes et les produits du domaine de l'État ou ceux résultant de la vente de biens et de services.

Elles sont attendues à un montant de **30,8 milliards d'euros** en 2023, soit une hausse de 5,8 milliards d'euros par rapport à 2022.

Répartition des recettes non fiscales en 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état A annexé au projet de loi de finances pour 2023

La hausse en 2023 s'explique par le **financement du plan de relance par l'Union européenne**. Un versement est en effet attendu en 2023, à hauteur de 12,7 milliards d'euros, après 5,1 milliards d'euros en 2021 (au titre du pré-financement) et 7,4 milliards d'euros en 2022 (premier versement). Le montant total perçu par la France sur la période 2021-2023 serait donc de 25,2 milliards d'euros.

Toutefois, **la somme totale des versements reçus par la France n'atteindra pas 39,4 milliards d'euros**, comme prévu lors du lancement du plan, mais **37,5 milliards d'euros**. Une fraction de 30 % de l'enveloppe étant liée à la chute de PIB réel en 2020 et durant les exercices 2020-2021 combinés, un nouveau chiffrage réalisé au premier semestre 2022 par la Commission européenne a conduit, au regard de la reprise plus rapide que prévu, à réviser à la baisse l'enveloppe destinée à la France¹.

S'agissant des **autres recettes non fiscales**, les dividendes versés par les entreprises financières seraient en hausse de 2,1 milliards d'euros. En sens inverse, le non-renouvellement du versement effectué en 2022 par la Banque de France au titre du financement des retraites de ses agents réduirait de 1,1 milliard d'euros le montant total des recettes non fiscales.

2. Le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne diminuerait légèrement

Les **prélèvements sur les recettes de l'État** s'établiraient en 2023 à **68,3 milliards d'euros**, en diminution de 0,5 milliard d'euros par rapport à 2022.

Cette légère diminution porterait principalement sur le **prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne**, qui serait de 24,6 milliards d'euros, en baisse de 0,4 milliard d'euros. Toutefois, selon la présentation faite dans le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens », le niveau des dépenses pourrait être revu à la hausse, le projet de budget initial présenté par la Commission européenne ne tenant que partiellement compte de l'impact de l'inflation et des mesures en faveur de l'Ukraine.

Les **prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales** demeurent quasiment **stables** en 2023, à un niveau de 43,7 milliards d'euros contre 43,8 milliards d'euros en 2022.

¹ Voir pour plus de détails le rapport spécial de Jean-Marie Mizzon relatif à la participation de la France au budget de l'Union européenne, annexé au rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2023.

III. LA PRÉFÉRENCE POUR LA DÉPENSE CARACTÉRISE LE BUDGET 2023

Selon le projet de loi de finances, **les dépenses de l'État**, hors remboursements et dégrèvements d'État¹, seraient en 2023 de **436,5 milliards d'euros**, en nette **augmentation** de **37,9 milliards d'euros**, soit + 9,5 %, par **rapport aux dépenses de 2022 prévues par la loi de finances initiale**, et en diminution de 5,5 milliards d'euros, soit - 1,3 %, par rapport à celles prévues par la loi de finances rectificative du 16 août 2022.

Sur le périmètre des dépenses de l'État, nouvelle norme de dépenses définie par le projet de loi de programmation des finances publiques², les dépenses seraient en 2023 de 480 milliards d'euros, contre 490 milliards d'euros en 2022 selon l'estimation des dépenses faite en loi de finances rectificative du 16 août 2022, soit une diminution de 2,0 %.

D'une manière générale, **le Gouvernement sait choisir les dépenses qui doivent augmenter, pas les économies qui devraient être réalisées.**

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSERVENT LE NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ ATTEINT PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. Les dépenses liées à la dette redeviennent la seconde mission du budget général

Hors remboursements et dégrèvements (128,3 milliards d'euros en crédits de paiement), la **principale mission du budget général** demeure la mission « **Enseignement scolaire** » (82,3 milliards d'euros).

En raison de la **forte progression de la charge de la dette**, mais aussi des crédits importants consacrés au programme dit d'amortissement de la dette du covid-19³, la mission « Engagements financiers de l'État » (60,2 milliards d'euros) redevient la **seconde mission du budget général devant la mission « Défense »** (53,2 milliards d'euros en crédits de paiement), comme c'était le cas avant que la baisse des taux diminue le poids de la charge de la dette.

¹ En application de l'article 10 de la LOLF, dans sa rédaction résultant de la révision de la loi organique du 28 décembre 2021, les dépenses de l'État inscrites au tableau d'équilibre du budget figurant à l'article 26 du projet de loi de finances incluent désormais les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

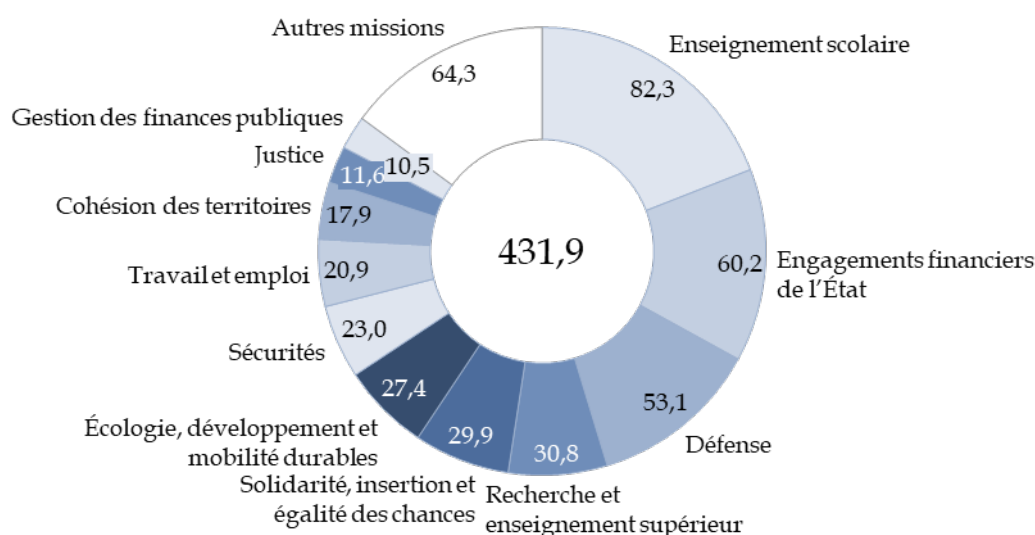
² Cet agrégat inclut certains budgets annexes et comptes spéciaux mais exclut notamment la charge de la dette.

³ Comme l'a expliqué le rapporteur général dans le tome I de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2022 et supra, les crédits de ce programme correspondent à un simple jeu d'écriture et ne réduisent pas réellement l'encours de dette publique, puisqu'ils augmentent le besoin de financement à la hauteur du montant consacré au remboursement de la dette.

La mission « Défense » reçoit toutefois un montant d'autorisations d'engagement (62,0 milliards d'euros) qui reste supérieur à celui de la mission « Engagements financiers de l'État » (53,4 milliards d'euros), ce qui témoigne des projets pluriannuels du ministère des armées, mais résulte aussi de la présence, dans la seconde mission, du programme dit d'« amortissement de la dette Covid »¹, doté de plus de 6 milliards d'euros de crédits de paiement sans nouvelles autorisations d'engagement.

Comparaison des missions du budget général en crédits de paiements, hors remboursements et dégrèvements

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

En cohérence avec le projet de loi de programmation des finances publiques, actuellement en discussion devant le Parlement, le projet de loi de finances initiale pour 2023 présente le montant et la décomposition des dépenses en fonction d'une nouvelle norme de dépense intitulée « **périmètre des dépenses de l'État** » (PDE).

Cette norme a été présentée plus en détail par le rapporteur général dans le rapport qu'il a présenté sur le projet de loi de programmation des finances publiques². Intermédiaire entre les deux normes de dépenses définies par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le PDE se rapproche de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE). Il inclut l'ensemble des dépenses de l'État, hors remboursements et dégrèvements et hors dépenses liées à la charge ou au remboursement de

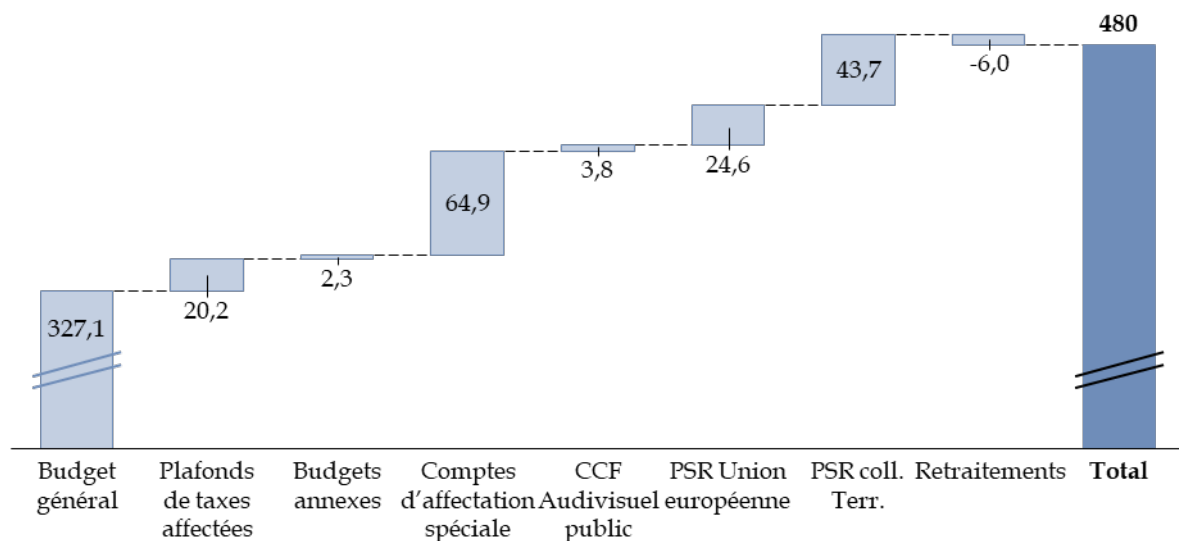
¹ Programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 ».

² [Rapport n° 86 \(2022-2023\)](#) de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, déposé le 27 octobre 2022.

la dette, ainsi que le produit des taxes affectées faisant l'objet d'un plafonnement. Contrairement à l'ancienne norme de dépenses pilotables, aucune exclusion de dépenses « exceptionnelles » n'est prévue, ce qui réduira les retraitements effectués chaque année, d'une part, et le PDE inclut les dépenses liées aux pensions, d'autre part.

Les huit composantes du périmètre de l'État (PDE)

(en milliards d'euros)



Crédits hors remboursements et dégrèvements, hors contributions du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions »¹, hors dépenses liées à la dette. PSR : prélèvement sur recettes. Coll. Terr. : collectivités territoriales. CCF : compte de concours financiers

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances

Le projet de loi de finances publiques prévoit une augmentation progressive du périmètre des dépenses de l'État, jusqu'à 509 milliards d'euros en 2027.

2. L'augmentation des crédits est particulièrement marquée par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, dans le prolongement des crédits ouverts en cours d'année

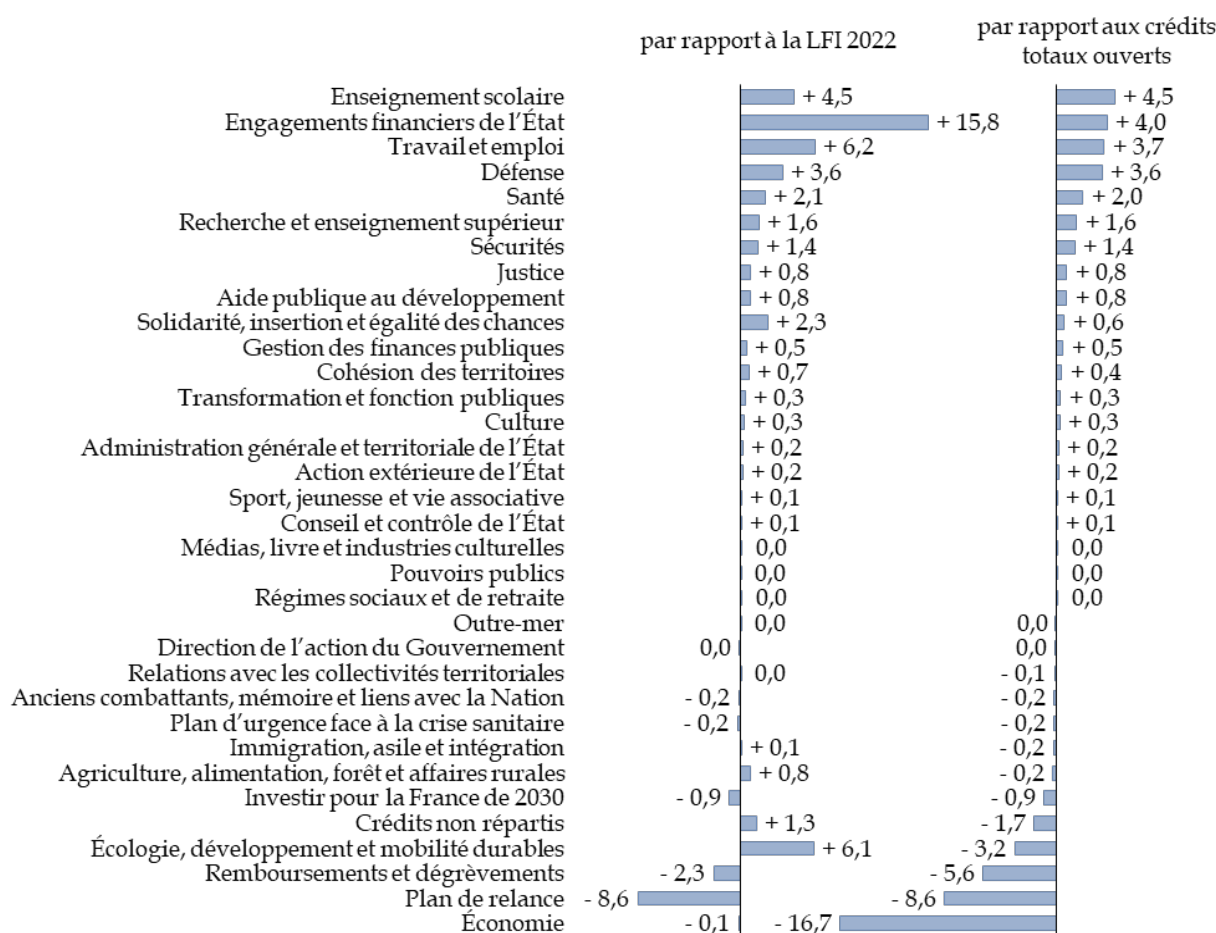
L'évolution des crédits en 2023 est marquée par la **hausse de la charge de la dette et des moyens alloués à certaines politiques publiques**, tandis que les dépenses exceptionnelles (plan de relance, bouclier tarifaire) auraient un impact moindre en 2023 qu'en 2022.

¹ Les dépenses de pension sont bien comprises dans le périmètre des dépenses de l'État, car il inclut le compte d'affectation spéciale « Pensions » lui-même.

L'évolution est toutefois assez différente, pour certaines missions, selon que l'on compare le projet de loi de finances pour 2023 aux crédits initialement prévus pour 2022 en loi de finances initiale, ou à ceux qui ont été ouverts au total par les textes financiers (loi de finances initiale, décret d'avance du 7 avril et loi de finances rectificative du 16 août).

Évolution des crédits des missions entre 2022 et le projet de loi de finances pour 2023

(en milliards d'euros)



Crédits totaux : crédits ouverts en loi de finances initiale auxquels s'ajoutent ceux ouverts par le décret d'avance du 7 avril 2022 ou par la loi de finances rectificative du 16 août 2022.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Ainsi les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont-ils en 2023 en diminution de 3,2 milliards d'euros par rapport aux crédits totaux ouverts en 2022 si l'on prend en compte les importantes ouvertures de crédits faites en cours d'année, soit 3,3 milliards d'euros par le décret d'avance et 6,1 milliards d'euros par la loi de finances rectificative pour 2022.

D'autres mouvements doivent être appréciés par rapport à des phénomènes exceptionnels survenus en 2022. La **diminution de 16,7 milliards d'euros des crédits de la mission « Économie »** correspond pour la plus grande part, soit 13,5 milliards d'euros, au non-renouvellement en 2023 des crédits ouverts pour des **prises de participations financières** en 2022 (dont la renationalisation d'EDF).

La hausse de crédits la plus importante en 2023 concerne la mission « Enseignement scolaire ». Elle touche l'ensemble des programmes de la mission, dont la plupart voient leurs crédits progresser de l'ordre de 5 % à 6 %.

La seconde plus importante de ces augmentations, celle des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » à hauteur de 4,0 milliards d'euros, correspond en réalité à l'augmentation des crédits « virtuels » du programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » (voir *supra*). La charge de la dette proprement dite, qui représentait 90 % des crédits de cette mission en 2022, augmente d'environ 300 millions d'euros seulement en 2023 par rapport au niveau atteint en 2022, qui est très supérieur aux années précédentes, et les crédits prévus pour les appels en garantie de l'État seraient en diminution de 1,0 milliard d'euros¹.

La hausse massive des crédits de la **mission « Travail et emploi »** (+ 6,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022) résulte d'abord d'une subvention de 1,7 milliard d'euros à France compétences et des crédits d'intervention de 5,0 milliards d'euros en 2023 pour le développement de l'alternance (contre 1,5 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2022).

S'agissant de la **mission « Défense »**, la hausse de ses crédits, la plus importante de ces dernières années, correspond à celle prévue par la loi de programmation militaire², dont 2023 correspond à la dernière année de mise en œuvre. Les engagements budgétaires prévus par celle-ci sur la période 2018-2023 auront donc été tenus.

Un très petit nombre de missions voient leurs crédits diminuer.

La principale, hors le cas précité de la mission « Économie », est la mission « Plan de relance », dont les crédits sont en extinction progressive et qui n'ouvre d'ailleurs plus d'autorisations d'engagement.

S'agissant enfin des **budgets annexes**, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » est doté en 2023 de 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution de

¹ Cette diminution est toutefois hypothétique car il s'agit par nature de crédits évaluatifs et les crédits importants ouverts en 2022 ne seront pas nécessairement consommés dans leur totalité.

² [Article 3](#) de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

290 millions d'euros par rapport à 2022, année marquée par un fort recours à l'emprunt dans le contexte de la crise sanitaire.

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » fait l'objet d'ouvertures de crédits de 152,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 152,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit un niveau proche de 2022.

3. Certaines politiques de l'État sont plus portées par les dépenses fiscales ou par les opérateurs que par les crédits budgétaires proprement dits

En application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, tel que modifié par la révision de la loi en date du 28 décembre 2021, un **nouvel état F**, annexé au projet de loi de finances, récapitule les « **moyens globaux** » des missions budgétaires du budget général.

Le contenu de l'état relatif aux moyens globaux des missions

L'état F récapitule, pour chaque mission du budget général :

- le montant des crédits de paiement de la mission autorisés à l'état B, en distinguant toutefois les crédits de subventions aux opérateurs et ceux finançant des dépenses d'investissement ;
- le montant des dépenses fiscales concourant à la mission ;
- le montant des ressources affectées à des opérateurs ;
- le cas échéant, le montant des prélèvements sur recettes concourant à cette mission. Pour mémoire, les prélèvements sur recettes font partie du périmètre des dépenses de l'État défini par le projet de loi de programmation des finances publiques ;
- le cas échéant, les crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission.

Source : commission des finances, à partir du 4° ter du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances

Cette présentation donne une **vision plus complète des moyens utilisés pour chaque politique publique**.

L'inclusion des comptes spéciaux pourrait toutefois donner une vision peu représentative de ces dépenses. Ainsi, celles qui sont consacrées aux pensions sont en effet comptées à la fois parmi les crédits budgétaires des missions et dans ceux du compte d'affectation spéciale « Pensions », qui est ici rattaché à la mission « Régimes sociaux et de retraite ». En outre, les dépenses de la plupart des comptes de concours financiers, et tout particulièrement le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » qui représente à lui seul la majorité des crédits des comptes

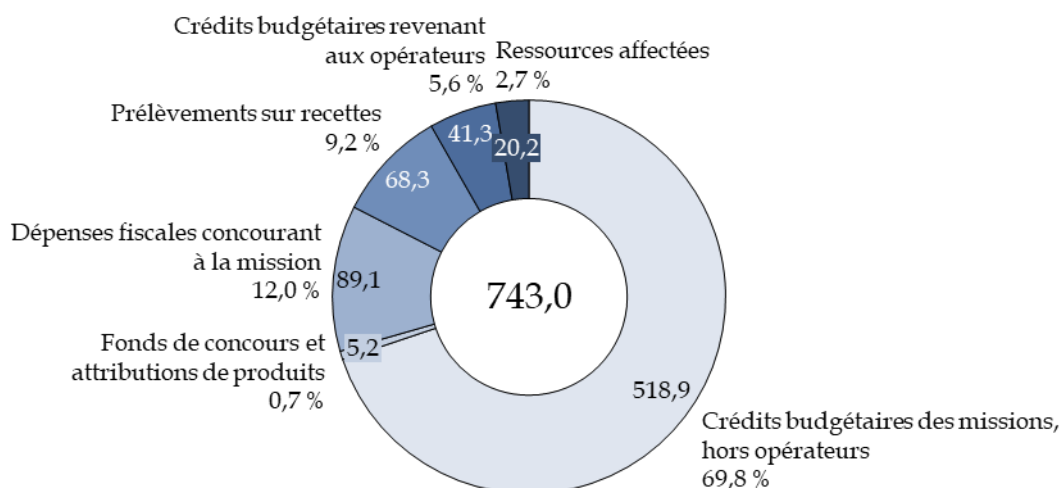
spéciaux, consistent en de simples avances, qui ne peuvent être mises sur le même plan que des crédits budgétaires.

En conséquence, la présentation qui suit ne tient pas compte, dans l'état F, des crédits des comptes spéciaux¹.

Sur ce périmètre, les crédits budgétaires correspondent à près de 70 % des moyens globaux, les dépenses fiscales à 12,0 %, les prélèvements sur recettes à 9,2 % et les ressources des opérateurs et autres organismes à 8,3 %, dont 5,6 % de crédits budgétaires et 2,7 % de ressources affectées.

Moyens globaux des missions, hors comptes spéciaux

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

L'examen des **moyens globaux par mission** diffère sensiblement de la présentation faite *supra* des crédits budgétaires.

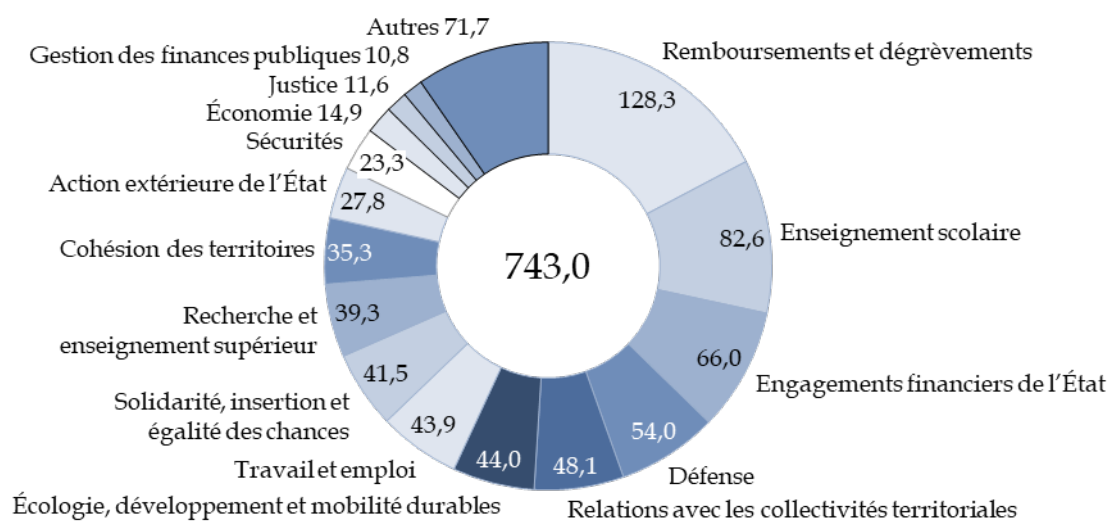
Par exemple, l'ajout des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales donne une **importance beaucoup plus grande** à la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », dont les moyens globaux sont de 48,1 milliards d'euros² pour des crédits budgétaires de 4,4 milliards d'euros seulement.

¹ Une analyse plus fine pourrait aussi prendre en compte les comptes d'affectation spéciale ne présentant pas un risque de double compte, ainsi que le compte de concours financiers « Audiovisuel public » qui est assimilable à une affectation de taxe à des opérateurs. Toutefois l'état F n'indique pas explicitement quels comptes spéciaux sont associés à chaque mission.

² Hors comptes spéciaux : la présentation faite à l'état F intègre les dépenses du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » aux moyens globaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ce qui fait de celle-ci la mission dotée des moyens globaux les plus importants avec 173,6 milliards d'euros.

Répartition des moyens globaux alloués par mission

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

Par ailleurs, les **dépenses fiscales** représentent 73,7 % des moyens globaux de la mission « Outre-mer », et de 60 à 66 % des moyens des missions « Économie », « Sport, jeunesse et vie associative » et « Médias, livre et industries culturelles ».

Enfin, 60,9 % des moyens globaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur » correspondent aux **crédits des opérateurs** et 22,7 % de ceux de la mission « Travail et emploi » proviennent de **ressources affectées** à des organismes chargés d'un service public, en l'occurrence France Compétences pour près de 10 milliards d'euros.

L'état F indique également le montant des **dépenses d'investissement**. Celles-ci sont très faibles pour l'État, s'élevant à 18,2 milliards d'euros sur ce périmètre, dont 13,7 milliards d'euros pour la mission « Défense » et 1,1 milliard d'euros pour la mission « Justice ».

Cette catégorie n'a toutefois qu'une signification limitée pour ce qui concerne l'action de l'État, qui passe principalement par des dépenses d'intervention à destination des tiers (notamment des entreprises, particuliers et des collectivités territoriales) : ces dépenses d'intervention sont qualifiées de dépenses de fonctionnement alors qu'une partie peut avoir pour conséquence la réalisation d'investissement. En outre, des dépenses classées comme dépenses de fonctionnement, comme celles consacrées à l'enseignement scolaire, à l'enseignement supérieur et à la recherche, peuvent représenter un véritable investissement pour l'avenir sans être classées comme telles en comptabilité.

Enfin, la catégorie des **subventions pour charge d'investissement**, introduite elle aussi, à l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances, par la révision du 28 décembre 2021, ne représente qu'un montant total de 541 millions d'euros¹, soit un peu plus de **1 % des crédits budgétaires des opérateurs** qui correspondent donc presque entièrement à des subventions pour charges de service public.

La difficulté à identifier l'apport de cette catégorie confirme l'analyse faite par la commission des finances, qui n'avait pas été favorable à sa création lors de l'examen de la proposition de loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques².

4. Le niveau exceptionnel des dépenses déjà engagées contraint les décisions budgétaires à venir

Les **restes à payer** correspondent, en fin d'année, aux **engagements pris qui n'ont pas encore fait l'objet de paiements**, par exemple dans le cas de travaux dont le marché public a été attribué mais dont l'exécution n'est pas encore terminée, voire n'a pas encore commencé. Il s'agit donc d'une **indication des dépenses qui devraient être dépensées au cours des années à venir** et qui ne pourront que difficilement être évitées.

Le montant global des restes à payer, selon les données fournies au rapporteur général, est passé de **118,5 milliards d'euros à la fin 2017** à **184,9 milliards d'euros à la fin 2021**, soit une augmentation de 56,0 %.

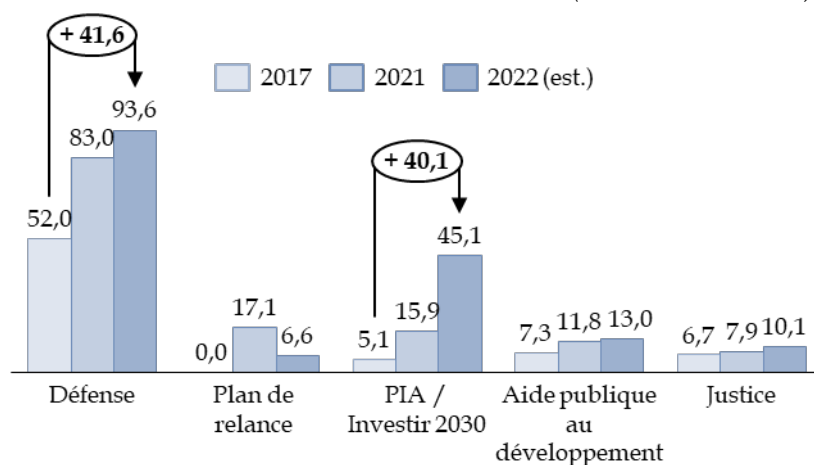
La mission « Défense » se caractérise par des niveaux considérables de restes à payer, en hausse de plus de 40 milliards d'euros en cinq ans, avec notamment la mise en œuvre de la loi de programmation militaire. C'est également le cas, toutes proportions gardées, des missions « Aide publique au développement » et « Justice », également concernées par une programmation pluriannuelle des crédits à la hausse.

¹ Dont 195,0 millions d'euros pour la mission « Recherche et enseignement supérieur » et 132,9 millions d'euros pour la mission « Culture ».

² [Rapport n° 831 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, déposé le 15 septembre 2021.

Évolution des restes à payer sur les principaux ministères concernés

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général (2017-2021) et des rapports annuels de performance pour 2023

De même, les importantes autorisations d'engagement ouvertes sur le programme d'investissements d'avenir (PIA) en 2021 (14,1 milliards d'euros), puis sur son remplacement le programme « Investir pour la France de 2030 » en loi de finances pour 2022 (34,0 milliards d'euros) se traduisent par une recrudescence tout aussi importante des restes à payer.

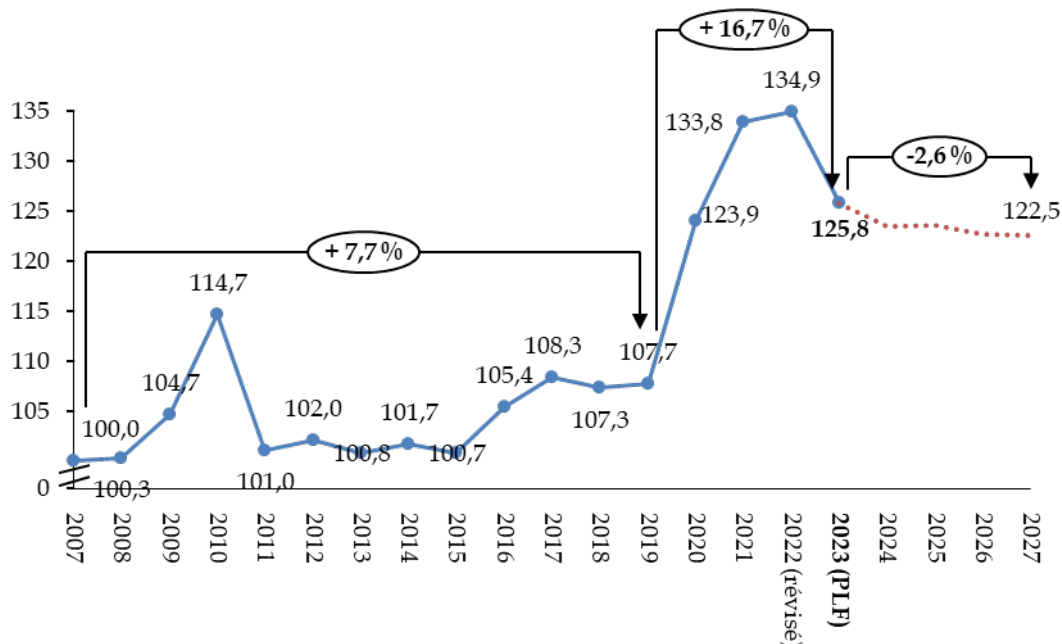
5. À moyen terme, le maintien des dépenses sur un palier élevé se confirme

En corrigeant l'évolution de l'inflation, les dépenses diminueraient légèrement en 2023, par rapport au niveau atteint en 2022 selon le présent projet loi de finances.

Sur le moyen terme, toutefois, **l'augmentation des dépenses nettes du budget général depuis 2019**, malgré cette diminution, **reste extrêmement importante** si on la compare aux évolutions antérieures.

Évolution à moyen terme des dépenses nettes du budget général, corrigées de l'inflation

(base 100 en 2007)



Source : commission des finances, données budgétaires, indices de l'INSEE et hypothèses d'inflation du rapport économique, social et financier. Projection jusqu'en 2027 en retenant les augmentations en volume du périmètre des dépenses de l'État (article 9 du projet de LPPF, déflateurs communiqués au rapporteur général)

Un retour éventuel au rythme d'augmentation des dépenses antérieur à la crise sanitaire d'ici à 2027 supposerait une réduction d'environ 2,5 % par an en volume à partir de 2024.

Ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi de programmation des finances publiques, en application duquel, sur l'agrégat du périmètre des dépenses de l'État, l'évolution en volume serait de -2,6 % sur quatre ans, alors même que cette évolution part de l'année 2023 marquée par des dépenses exceptionnelles liées au bouclier tarifaire.

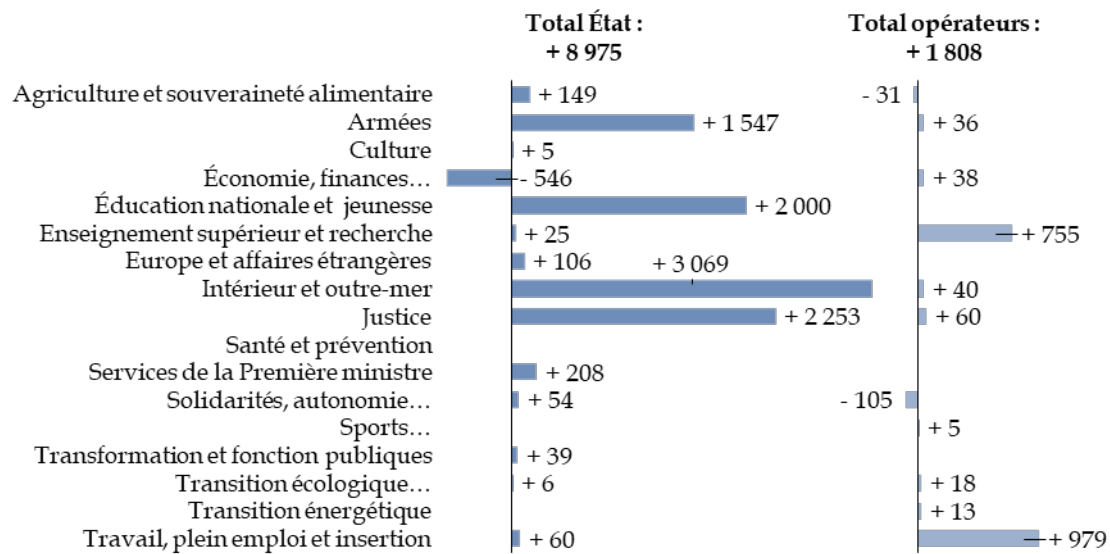
B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL AUGMENTENT PAR L'EFFET DU NOMBRE DES EMPLOIS CRÉÉS COMME DES RÉMUNÉRATIONS

1. Loin des objectifs affichés au début du quinquennat précédent, le premier budget du quinquennat acte une augmentation de 10 000 emplois

Le budget 2023 prévoit une augmentation des emplois de 8 975 équivalents temps plein (ETP) pour l'État et 1 808 ETP pour les opérateurs, principalement répartis sur quatre ministères.

Évolution des effectifs dans les ministères et leurs opérateurs en 2023

(en équivalent temps-plein)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances

Les augmentations concernent les **ministères régaliens** (intérieur, justice et armées), ainsi que le **ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse**.

Parmi les **opérateurs**, l'augmentation porte principalement sur le ministère du travail, à hauteur de 979 ETP (notamment pour **Pôle Emploi**) et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au profit des **opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur** dans le cadre du déploiement de la loi de programmation pour la recherche.

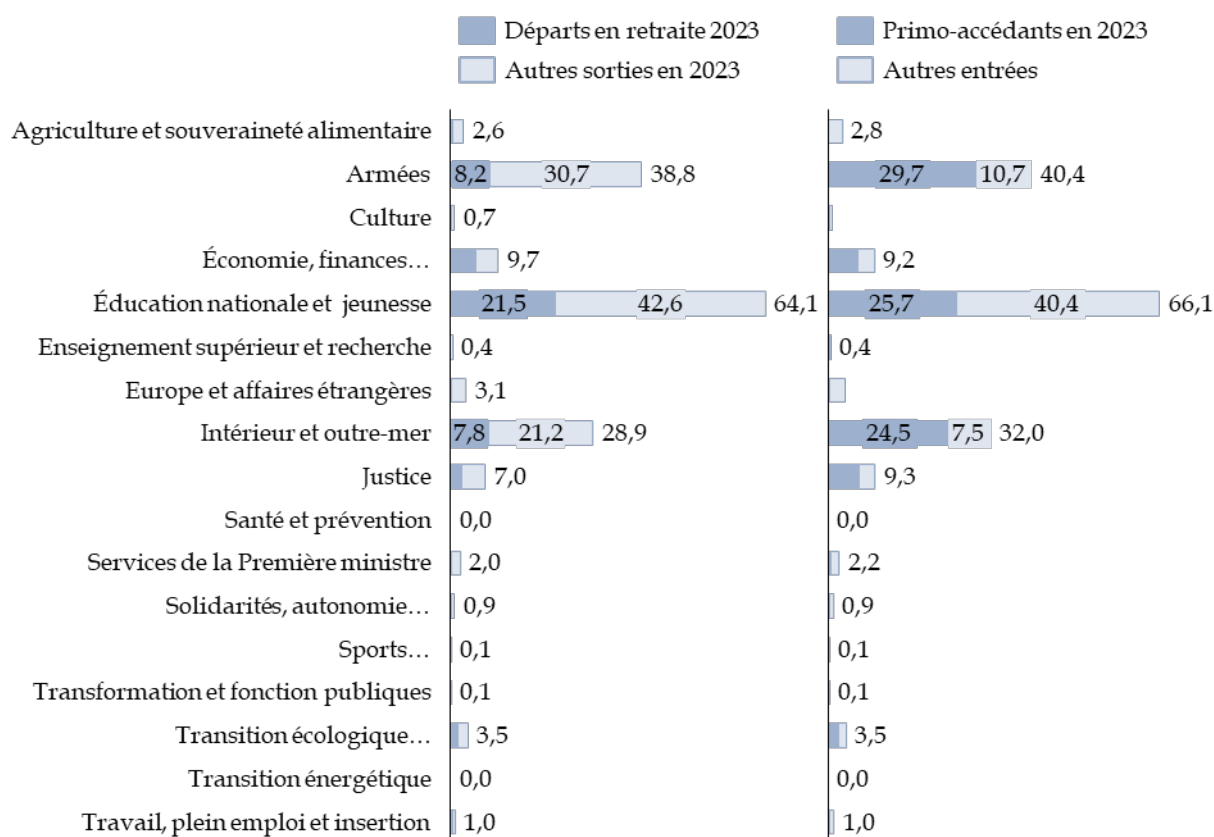
Les **plafonds d'emploi** augmentent de **19 361 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, en raison principalement de **mesures de périmètre et de transfert de + 13 443 ETPT**, correspondant à la rémunération en titre 2 d'accompagnements des élèves en situation de handicap (AESH) et d'assistants d'éducation (AED).

Seul le ministère de l'économie et des finances fait l'objet d'une diminution significative de ses emplois, à hauteur de 546 équivalents temps plein.

Or, le **niveau des flux annuels d'emploi** dans les différents ministères, aussi bien sortants qu'entrants, **est suffisamment élevé pour rendre possible, et réaliste, un ajustement du niveau de l'emploi** dans un objectif d'économie des dépenses de masse salariale.

Flux d'effectifs sortants et flux entrants

(en milliers d'emplois)



Périmètre : État hors opérateurs, budget général et budgets annexes

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général

La réduction d'emploi de 546 ETP au ministère de l'économie ne représente ainsi que 5,6 % des départs prévus en 2023 ou 6,0 % des entrants.

Les flux sortants ne correspondent d'ailleurs que pour 30 % à des départs en retraite (soit 48 697 sur un total prévu de 163 022), les départs concernant également des personnels en reconversion ou des contractuels. Un tiers des sortants de la fonction publique ont moins de 50 ans¹.

Le rapporteur général considère donc que le Gouvernement disposerait, s'il le souhaitait, de marges pour réaliser des économies sur les frais de personnel au sein des ministères et pour mettre fin à la progression importante de la masse salariale au cours des dernières années. Et cela pourrait se réaliser sans revenir sur les besoins supplémentaires identifiés par ailleurs dans certaines politiques publiques prioritaires (police et gendarmerie, défense, etc.)

¹ Annexe générale « Fonction publique » annexée au projet de loi de finances pour 2023.

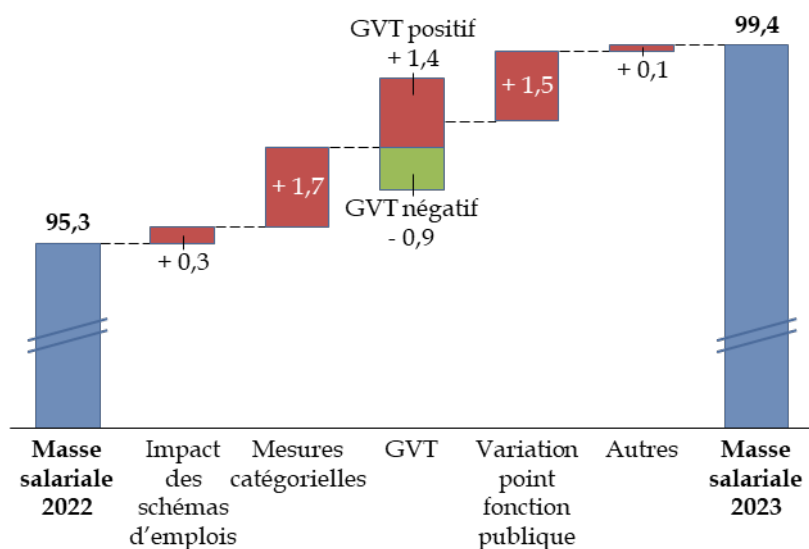
2. La masse salariale de l'État progresse sous l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la revalorisation salariale des enseignants

La masse salariale, hors pensions, est prévue à un niveau de **99,4 milliards d'euros**, en hausse de 4,1 milliards d'euros.

Cette hausse provient principalement des **mesures de revalorisation des salaires dans l'éducation nationale** et du **relèvement du point d'indice**.

Facteurs d'évolution de la masse salariale entre 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



GVT : glissement vieillesse-technicité. Hors budgets annexes.

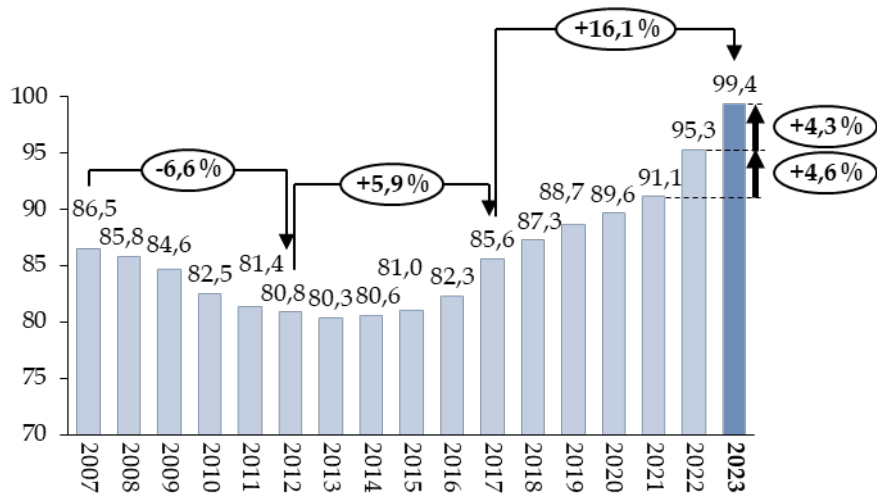
Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général (données 2022 retraitées)

La masse salariale progresse fortement, avec + 4,3 % en un an, après une hausse encore plus importante l'an dernier.

Le présent Gouvernement s'inscrit dans la continuité du Gouvernement précédent, et **accentue un mouvement d'augmentation soutenue de la masse salariale lancé en 2017 (+ 16,1 % entre 2017 et 2023)**.

Évolution de la masse salariale de l'État depuis 2007

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données des rapports sur le budget de l'État, des projets de loi de finances et des réponses aux questionnaires budgétaires. Périmètre : budget général, hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »