

Analyse du PLF 2022 – partie finances publiques

Dans le PLF 2022 publié le 22 septembre, le Gouvernement prévoit un déficit public à 8,4% du PIB en 2021, puis 4,8% du PIB en 2022. Par rapport au DOFP, le gouvernement a revu la trajectoire du déficit à la baisse de 1,0 ppib en 2021 et de 0,5 ppib en 2022, reflétant en premier lieu l'amélioration de la situation économique.

La dette atteindrait 115,6% du PIB en 2021, revue à la baisse de 1,6 ppib par rapport au DOFP, en hausse par rapport à 2020 de 0,5 ppib, en raison d'un fort déficit, malgré le rebond de la croissance économique. Le ratio de dette publique reculerait légèrement en 2022 à 114,0% du PIB, du fait d'un solde public supérieur au solde stabilisant la dette.

Le profil du taux de PO est légèrement révisé par rapport au DOFP. Il s'établirait à 43,7% et 43,5% du PIB en 2021 et 2022, après 44,5% du PIB en 2020 (contre 43,3% en 2021 et 2022 dans le PLF 2021).

En 2021, le poids des dépenses publiques hors crédits d'impôt (hci) dans le PIB se maintiendrait à un niveau élevé de 59,9% du PIB, après 60,8% du PIB en 2020, en raison du maintien des mesures d'urgence, de la montée en charge du plan de relance et de la croissance des dépenses ordinaires. Les dépenses publiques continueraient donc à croître de 4,8% en valeur (3,0% en volume, et 2,1% en volume hors mesures d'urgence et de relance) en 2021. **Le PLF ne comprend que peu de révisions par rapport au DOFP, mais ne contient pas les nouvelles mesures annoncées durant l'été (plan d'investissement, revenu d'engagement) qui seront intégrées par le biais d'amendements futurs.** Avec l'extinction progressive des mesures d'urgence, le poids des dépenses publiques hors crédits d'impôt dans le PIB se réduirait à 55,6% du PIB en 2022, soit une variation annuelle des dépenses publiques de -2,0% en valeur (-3,5% en volume, mais 0,8% en volume hors mesures d'urgence et de relance).

1. Vue d'ensemble

Tableau 1 – Récapitulatif des grands agrégats de finances publiques

		PLF 2022		PLF 2021	
	2020	2021	2022	2021	2022
En % du PIB					
Solde nominal	-9.2	-8.4	-4.8	-9.4	-5.3
Solde primaire	-7.8	-7.1	-3.7	NA	NA
Dette publique	115.1	115.6	114	117.2	115.7
Solde structurel*	-1.9	-6.8	-4.7	-5.5***	-3.2
Ajustement structurel*	0,3	-4,9	2,1	-3.6	2.3
Taux des PO	44.5	43.7	43.5	43.3	43.3
Dépenses publiques hci	60.8	59.9	55.6	60.6	56.0
Variation annuelle, %					
Dépenses publiques HCI, valeur**	6.8	4.8	-2.0	NA	NA
Dépenses publiques HCI, volume**	6.6	3.4	-3.5	3.6	-3.7

Dépenses publiques HCI et hors mesures d'urgence et de relance, volume	1.2	2.1	0.8	2.1	1.5
IPC hors tabac	0.2	1.4	1.5	NA	NA
PIB valeur	-5.7	6.5	5.5	NA	NA
PIB volume	-8.0	6.0	4.0	5.3	5.1

*Note : méthode et potentiel d'Eurosystème ; PLF et DOFP 2022 : méthode et potentiel du gouvernement, pour le PLF 2022, basé sur la croissance potentielle révisée sur 2020-2022 (0/0.8/1.35%, en variation annuelle) / **A champ courant*

Le gouvernement prévoit un recul du déficit public de -9,2% du PIB en 2020 à -8,4% du PIB en 2021, puis -4,8% du PIB en 2022, soit une révision à la hausse du solde public de 1,0 point en 2021 et de 0,5 point par rapport au DOFP, prenant en compte l'amélioration de la situation économique (cf. tableau 1).

Après avoir atteint 115,1% du PIB en 2020, la dette publique augmenterait légèrement à 115,6% du PIB en 2021 avant de reculer légèrement à 114,0% du PIB en 2022 selon le gouvernement, contre 117,2% du PIB et 115,7% du PIB en 2021-2022 dans le DOFP.

Cette prévision de trajectoire de finances publique du gouvernement est entourée de deux aléas :

- Un aléa à la hausse du fait de la non intégration de certains postes de dépenses importants et déjà annoncés par le gouvernement (revenu d'engagement, grand plan d'investissement), qui devraient être ajoutés par voie d'amendements lors de la procédure parlementaire.
- Un aléa à la baisse provenant d'un scénario macroéconomique sous-jacent n'intégrant pas les derniers signaux conjoncturels suggérant un rebond de l'activité plus fort que prévu et une bonne résistance du marché de l'emploi.

Le solde structurel passerait de -1,9% du PIB potentiel à -6,8% en 2021, puis à -4,7% du PIB potentiel en 2022. **Cette estimation se base sur une hypothèse de croissance potentielle du PIB revue légèrement à la hausse** depuis le LFI/RESF 2021 à 0,0% en 2020, 0,8% en 2021 et 1,35% à partir de 2022 (contre -0,3% / -0,6% / -1,35% en 2020/2021/2022 resp. dans le LFI/RESF 2021) mais qui reste fragile. L'estimation du gouvernement fait également la distinction entre les mesures d'urgence, qui, étant considérées comme exceptionnelles, n'affectent pas le solde structurel, et les mesures de relance, estimées plus pérennes, venant cette fois affecter le solde structurel à la baisse.

En 2021, le **taux de prélèvements obligatoires (PO) net des crédits d'impôts atteindrait 43,7% du PIB en 2021 puis 43,5% du PIB en 2022**. Le gouvernement a ainsi revu légèrement son profil du taux de PO par rapport au DOFP 2022, compte-tenu d'une croissance des recettes par rapport au PIB plus dynamiques qu'anticipé. L'élasticité spontanée des PO (c'est-à-dire mesurée à législation constante) est revue à la hausse à 0,9 en 2021 par rapport au Pstab (où l'élasticité spontanée a été de 0,7) (élasticité de 0,84). Elle s'établirait à l'unité en 2022, et serait donc légèrement inférieure à celle du BDF de septembre égale à 1,1.

En 2021, le poids des dépenses publiques hors crédits d'impôt dans le PIB augmenterait à 59,9% du PIB suite aux mesures d'urgence avant de diminuer à 55,6% du PIB en 2022.

2. Prélèvements obligatoires (PO)

Le PLF 2022 ne comprend pas de mesures nouvelles majeures en PO. Une nouvelle annonce concerne les mesures fiscales du plan en faveur des travailleurs indépendants¹ pour lequel nous ne disposons cependant d'aucun chiffrage. La trajectoire des taux de PO continue à diminuer, soit une baisse du taux de PO entre 2020 et 2022 de 1pt de pourcentage : le taux de PO s'établirait ainsi à 43,7% du PIB en 2021 et 43,5% du PIB en 2022 selon le PLF 2022, contre 44,5% en 2020. Le PLF 2022 revoit ainsi à la hausse l'évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2021 et 2022 par rapport au scénario retenu dans le DOFP (43.3%/43.3%).

Cette diminution des PO s'explique notamment par la poursuite des mesures de baisse des impôts déjà engagés pour les entreprises et les ménages :

- Prolongement de la trajectoire de diminution de l'IS de -3,7 Md€ en 2021 et -2,9 Md€ en 2022 en variation,
- Abaissement des impôts sur la production de -10,6 Md€ par an à compter de 2021,
- Abaissement de la taxe d'habitation pour les ménages de -2,6 Md€ en 2021 et -2,8 Md€ en 2022.

3. Dépenses publiques

En 2021, la part des dépenses publiques hors crédits d'impôt au PIB baisserait à 59,9% du PIB, après 60,8% du PIB en 2020, soit une révision à la baisse de 0,7ppib du ratio par rapport au DOFP. Cette révision provient essentiellement d'un effet dénominateur en raison d'une révision à la hausse de la croissance du PIB pour 2021. En 2021, les dépenses publiques hors crédits impôts (en volume) continueraient à croître de 3,4% (contre 3,6% dans le DOFP).

Le PLF 2022 intègre quelques mesures nouvelles en dépenses par rapport au DOFP :

- chèque énergie (958M€ en autorisations d'engagement pour 2022),
- revalorisation des enseignants (400M€ en 2021, 700M€ ensuite),
- renforcement des moyens du ministère de l'intérieur et des armées.

¹ Le plan de soutien aux travailleurs indépendants comprend des mesures ayant un impact sur le déficit comme les mesures d'exonération des plus-values des cessions d'entreprises ou de transmission de titres de sociétés détenus par les chefs d'entreprises ou encore la possibilité de déduire du résultat imposable les amortissements comptables des fonds commerciaux acquis en 2022 et 2023, mesures pour lesquelles nous ne disposons d'aucun chiffrage. Le plan de soutien aux travailleurs indépendants comprend également des mesures de simplification administrative comme l'allongement des délais d'option et de renonciation pour le régime réel d'imposition, n'ayant pas ou peu d'impact sur le déficit.

En revanche, deux mesures majeures annoncées durant l'été (plan d'investissement, revenu d'engagement) ne figurent pas encore dans le PLF et seront insérées dans le PLF par le biais de futurs amendements (cf. encadré).

Encadré 1 – Les dispositifs annoncés non inclus dans le PLF

Le gouvernement n'a pas encore arbitré deux mesures phares attendues :

- (1) **le plan d'investissement, France 2030** : s'il devrait être de l'ordre de 30Md€ d'après la presse, la question du canal budgétaire utilisé (qui conditionne l'impact sur le déficit maastrichtien¹), de l'articulation avec le PIA et celle des modalités de déploiement des fonds restent très incertaines. Il aurait pour but de soutenir l'investissement dans des filières d'avenir et innovantes, comme l'hydrogène, les biotechnologies, les batteries électriques ou les semi-conducteurs. La présentation de ce plan a été reportée à la mi-octobre.
- (2) **le revenu d'engagement pour les jeunes**, visant à accompagner ceux qui n'ont ni emploi, ni formation, et qui en échange d'un engagement recevront un revenu (estimé à 500 euros par la presse, pour un coût prévisionnel de 2 milliards d'euros par an, selon le ministère du Travail).

Les mesures d'urgence représentent un coût pour les finances publiques de 63,7 Md€ en 2021 selon le PLF (cf. tableau 2). Le PLF prépare la fin du Plan d'urgence et entérine notamment l'extinction progressive du fonds de solidarité, supprimé à partir du 30 septembre 2021, sauf dans les territoires d'outre-mer, et du dispositif d'activité partielle, remplacé sauf pour les établissements fermés sur décision administrative et ceux des secteurs les plus affectés par la crise subissant des pertes de chiffre d'affaires supérieures à 80%. L'activité partielle de longue durée (APLD) constitue désormais l'instrument privilégié d'aides pour les entreprises. **Ce dispositif sera poursuivi en 2022 selon les mêmes modalités, afin de continuer à accompagner les secteurs les plus en difficulté** dans le cadre de la reprise et préserver ainsi l'emploi. L'évaluation de son coût sera affinée sur la base du taux de recours effectif, à la suite de l'extinction engagée du dispositif exceptionnel d'activité partielle. Le coût du dispositif d'activité partielle (APLD compris) a été révisé à la baisse de 2,2 Md€, tandis que celui du fonds de solidarité et aides annexes a été réduit de 3,0 Md€ par rapport au DOFP, ce qui porte le coût de ces deux mesures à respectivement 12,5 Md€ et 23,0 Md€ dans le PLF. **En 2022, hors APLD, les mesures d'urgence représenteraient 8,1 Md€ et seraient donc essentiellement constituées de :**

- dépenses exceptionnelles de santé (5,0 Md€),
- appels de garantie des prêts garantis par l'État (2,2 Md€), déjà intégrées dans notre compte,
- prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage (0,3Md€),
- autres mesures de soutien spécifiques comme les masques ou les permittents (0,2Md€),
- sinistralité BEI (0,5Md€).

Par rapport au PLF 2021, la révision des mesures d'urgence en 2022 porte principalement sur l'ajout de 5md€ des dépenses de santé.

Tableau 2 – Chronique des mesures d'urgence sur 2020-2022

PLF 2022	PLF 2021
----------	----------

Soutien d'urgence (en Md€)	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Activité partielle (APLD compris)	26.5	12.5 ²	NA	27.4	12.2	1.0
Fonds de solidarité et aides annexes (aide au paiement des coûts fixes), y compris secteurs sport, montagne, culture	15.9	23.0	0.0	16.6	26.0	0.0
Dépenses de santé	14.0	14.7	5.0	14.0	13.9	0.0
Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales	5.8	2.6	0.0	7.9	2.6	0.0
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)*	-2.6	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Prolongation des revenus de remplacement**	3.9	5.3	0.3	0.9	2.8	0.0
Décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage**	NA	NA	NA	0.7***	1.8***	0.0
Report en arrière des déficits sur l'assiette fiscale de l'IS	0.1	0.9	-0.1	0.1	0.9	-0.1
Crédit d'impôt bailleurs	0.0	0.1	0.0	0.0	0.9	0.0
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, permittents, etc.)	6.4	2.5	0.2	5.7	2.2	0.3
Sinistralité BEI	0.0	0.0	0.5	0.0	0.3	0.0
Sinistralité PGE nette des primes	-0.2	0.1	2.2	0.0	0.0	2.3
Dotations pour dépenses accidentelles*	0.0	1.5	0.0	0.0	0.7	0.0
Autres dépenses sous norme pilotable*	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	69.7	63.7	8.1	72.7	63.4	3.6

*Nous ne disposons pas d'informations précises sur la nature des dépenses présentées dans ces mesures. // **Le PLF présente la mesure des prolongations des revenus de remplacement, avec le coût du décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage //*** Coût estimé à partir des données BMPE décembre 2019

S'agissant du plan de relance, l'enveloppe totale (y.c. postes neutres sur le solde maastrichtien) de 100 Md€ reste inchangée. Les dépenses de relance (en comptabilité nationale) représenteraient 27.7 Md€ en 2021 et 19.6 Md€ en 2022, après 1,8 Md€ en 2020³. **Des réallocations entre mesures sont prévues au sein de cette enveloppe.** Le PLF/RESF prévoit notamment 2,0 Md€ supplémentaires pour MaPrimeRénov' en 2022, dont 0,3 Md€ au titre du plan de relance, des dépenses d'investissement pour le ministère de l'intérieur de 0,4 Md€ au titre du plan de relance, et 0,8 Md€ supplémentaire, pour lequel nous n'avons pas de chroniques, ni d'informations sur la nature des dépenses envisagées, destiné à renforcer la politique en matière d'emploi, les investissements dans le ferroviaire et le transport fluvial, ainsi qu'en recherche civile et militaire. Par ailleurs, la prime à l'apprentissage (plus de 525k contrats en 2020 et 2021) est prolongée de six mois, jusqu'en juin 2022. Ces dépenses supplémentaires sont compensées par un moindre impact du dispositif de garantie de l'État aux prêts participatifs et un moindre recours aux dispositifs de prêts du Plan climat. Cette réallocation pourrait donc potentiellement avoir un impact sur le solde maastrichtien.

Concernant les dépenses ordinaires, hors mesures d'urgence et de relance, celles-ci connaissent une croissance en volume de 2,1% en 2021, après 1,2% en 2020, puis ralentiraient à 0,8% en 2022 (contre 2,1% et 1,5% dans le DOFP). Cette hausse importante des dépenses ordinaires provient notamment de la reprise de l'investissement local, d'une charge des obligations indexées sur l'inflation

² Dont 9.3md€ hors APDL

³ Avis du HCFP PLF 2022, graphique p. 16

et de prestations, d'une forte croissance de l'Ondam hors Covid et hors Ségur de 3,6% en 2021 et 2,6% en 2022⁴, ainsi que de dépenses supplémentaires pour lesquelles nous n'avons pas encore de détails (revalorisation des salaires des personnels de l'éducation pour 400 M€ en 2021 et 700 M€ en 2022, accès au logement, hébergement d'urgence, solidarité). Des budgets supplémentaires ont également été décidés à horizon 2022 pour les ministères des armées, de l'intérieur, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

4. Dette publique

Après avoir atteint 115,1% du PIB en 2020, la dette publique augmenterait légèrement à 115,6% du PIB en 2021 avant de reculer légèrement à 114,0% du PIB en 2022 selon le gouvernement.

5. Avis du HCFP

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) regrette que le PLF 2022 n'intègre pas certaines mesures annoncées par le Gouvernement (plan d'investissement, revenu d'engagement, notamment) qu'il prévoit de faire adopter en cours de débat parlementaire par voie d'amendement.

Il juge « cohérente » avec la prévision macroéconomique la prévision du solde public pour 2021 et 2022, « raisonnable » la trajectoire des dépenses (pour les dépenses inclues), mais note un aléa à la hausse sur les recettes venant d'une possible sous-estimation de l'emploi et de la masse salariale dans le PLF 2022.

Le HCFP souligne que face à un endettement public accru la soutenabilité à moyen terme des finances publiques appelle à la plus grande vigilance et conseille que tout surcroît de recettes par rapport à la prévision soit consacré au désendettement.

⁴ Avis du HCFP PLF 2022, graphique p. 18