

Débat d'orientation des finances publiques – juillet 2021

Ce document « tiré à part » complète le rapport pris en application de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) transmis au Parlement le 30 juin dernier

Orientations budgétaires

Le tableau 1 ci-dessous présente les plafonds de dépenses des missions, sous norme de dépenses pilotables, retenus pour 2022.

Tableau n°1 : Missions sous norme de dépenses pilotables
En Md€, format LFI 2021

	LFI 2021	2022	Ecart 2022/2021
MISSIONS - Crédits budgétaires, et taxes et recettes affectées	287,1	297,8	10,6
Action extérieure de l'État	2,8	2,8	0,0
Administration générale et territoriale de l'État	3,7	3,8	0,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,2	3,2	0,0
Aide publique au développement	4,7	5,6	1,0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,1	2,0	-0,1
Cohésion des territoires	16,9	18,0	1,1
Conseil et contrôle de l'État	0,6	0,6	0,0
Crédits non répartis	0,3	0,6	0,3
Culture	3,0	3,3	0,3
Défense	39,2	40,9	1,7
Direction de l'action du Gouvernement	0,8	0,9	0,1
Écologie, développement et mobilité durables (hors programme 345 « Service public de l'énergie »)	15,4	16,4	1,1
Programme 345 « Service public de l'énergie »	9,1	8,4	-0,7
Économie	3,7	4,1	0,4
Engagements financiers de l'État*	0,3	0,3	0,0
Enseignement scolaire	54,9	56,5	1,7
Gestion des finances publiques	7,5	7,5	0,0
Immigration, asile et intégration	1,8	1,9	0,1
Justice	8,2	8,9	0,7
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7	0,0
Outre-mer	2,4	2,4	0,0
Pouvoirs publics	1,0	1,0	0,0
Recherche et enseignement supérieur	28,5	29,4	0,9
Régimes sociaux et de retraite	6,2	6,1	-0,1
Relations avec les collectivités territoriales	3,9	4,2	0,3
Santé	1,3	1,3	0,0
Sécurités	13,9	14,2	0,3
Solidarité, insertion et des chances	26,1	26,9	0,8
Sport, jeunesse et vie associative	1,5	1,8	0,3
Transformation et fonction publiques	0,7	0,7	0,0
Travail et emploi	22,9	23,4	0,5
MISSIONS - Budgets annexes et comptes spéciaux	6,6	6,9	0,2
dont CCF Avances à l'audiovisuel public	3,7	3,7	0,0
Retraitement des flux internes à l'État (T3 CAS)	-5,9	-5,9	0,1
Économies du plan achats non affectées		-0,2	-0,2
Norme de dépenses pilotables, hors P114	287,8	298,6	10,8

*hors programme 114 "Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)"

Les montants présentés dans le tableau 1 constituent les moyens des ministères au titre des crédits ordinaires de l'État, dans le périmètre de la norme de dépenses pilotables. Pour les ministères de la transition écologique, de l'intérieur, des armées et du travail, ces montants seront complétés par des crédits du plan de relance, dégagés par redéploiement au sein de l'enveloppe de 100 Md€ du plan de relance, pour des dépenses soutenant l'investissement, l'emploi et la croissance.

1. Un budget au service des priorités du Gouvernement et des engagements pris depuis le début du quinquennat

L'année 2022 s'inscrit pleinement dans la poursuite des engagements pris par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. L'évolution des budgets des ministères traduit ainsi la priorité donnée au renforcement des domaines régaliens, au soutien à la jeunesse et à l'éducation, à la recherche et à la protection de l'environnement. Le projet de budget de l'État pour 2022 poursuit également l'accompagnement des plus fragiles et renforce les moyens pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans le même temps, les transformations se poursuivent pour améliorer l'efficacité de l'État et de ses opérateurs.

- *Des moyens en augmentation pour les politiques régaliennes*

Depuis 2017, les armées ont bénéficié d'un renforcement sans précédent de leurs moyens, dans le respect des engagements de la loi de programmation militaire (LPM) pour 2019 à 2025. En 2022, les crédits de la mission « Défense » seront en hausse de 1,7 Md€ par rapport à 2021 ; cette évolution porte ainsi l'effort sur cinq ans à hauteur de 8,6 Md€, soit +26 % par rapport à la LFI pour 2017, et permettra de financer la poursuite de la réforme du maintien en condition opérationnelle (MCO), de nouveaux programmes d'armement mais aussi l'investissement en faveur de la défense spatiale, de l'innovation et du renseignement ainsi que la montée en puissance de la cybersécurité et un renforcement des effectifs.

Les forces de sécurité bénéficient d'un soutien renforcé de l'État. De l'exécution 2017 à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, les crédits de la mission « Sécurités » ont d'ores et déjà augmenté de +1,4 Md€, soit une hausse de +11 %. Le budget du ministère de l'Intérieur augmentera de près d'1 Md€ en 2022, dont 0,4 Md€ de dépenses de modernisation financées par le plan de relance. L'objectif de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes de terrain sur le quinquennat sera par ailleurs atteint.

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a fixé des orientations ambitieuses en prévoyant une hausse de près de 20% des crédits entre 2017 et 2022 et la création de 6 500 emplois entre 2018 et 2022. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, les moyens attribués à la Justice connaissent une nouvelle hausse inédite de +0,66 Md€ par rapport à la LFI 2021 (+8%), supérieure de 0,5 Md€ à la progression prévue dans la loi de programmation.

- *Des engagements majeurs en faveur de l'éducation (Grenelle de l'éducation), de l'enseignement supérieur et de la recherche (LPR)*

Le Gouvernement a fait de l'enseignement, du primaire au supérieur, une priorité du quinquennat. Le Grenelle de l'Éducation a pour ambition de renforcer la reconnaissance financière de l'engagement des personnels avec une hausse de +1,1 Md€ en 2 ans (2021-2022). Après une hausse de +4,3 Md€ des crédits de la mission « Enseignement scolaire » entre l'exécution 2017 et la LFI pour 2021, une nouvelle hausse de +1,6 Md€ est prévue en 2022. Elle intègre notamment une enveloppe de +0,7 Md€ dédiée à la revalorisation des personnels : +0,1 Md€ pour la montée en charge des mesures de 2021, +0,4 Md€ pour la mise en œuvre de nouveaux engagements et +0,2 Md€ pour la protection sociale complémentaire des agents du ministère.

La loi de programmation de la recherche (LPR) pour 2021-2030 prévoit des moyens très importants pour la recherche publique : +26 Md€ sur 10 ans, qui doivent permettre de favoriser l'atteinte de l'objectif de 3 % de la richesse nationale consacrés à la recherche ; au sein de cette trajectoire, la revalorisation salariale des carrières scientifiques représente 0,1 Md€ par an à partir de 2021, soit +2,6 Md€ cumulés entre 2021 et 2027. En 2022, à la hausse de 0,5 Md€ sur les crédits du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI) prévus par la LPR, s'ajoute une augmentation supplémentaire de 0,25 Md€, principalement au titre des bourses sur critères sociaux et des mesures en faveur de la

réussite et des conditions de vie étudiante, dont le prolongement du ticket U à 1€ pour les étudiants boursiers.

- *Un effort particulier en faveur de la culture, de la jeunesse et des sports, ainsi que de l'égalité entre femmes et hommes, du handicap et des jeunes*

La mise en place du « Pass Sport » en 2021 offrira la possibilité à 5,4 millions de jeunes de 6 à 18 ans de bénéficier d'une aide de 50 € pour financer l'adhésion à une association sportive dès la rentrée 2021. Son coût est estimé à 0,1 Md€ en 2021 et en 2022. S'agissant de la préparation de l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques à Paris en 2024, 0,3 Md€ de crédits sont prévus pour la poursuite de la mise en construction des chantiers olympiques en 2022.

La montée en charge du Service National Universel se poursuivra en 2022, avec l'objectif d'accueillir 50 000 jeunes volontaires. Plus de 0,1 Md€ de crédits sont prévus à ce titre.

Les moyens du ministère de la culture progresseront de près de 268M€ en 2022 (hors audiovisuel public). L'essentiel de cette hausse sera consacrée au renforcement des dispositifs d'interventions territoriales du ministère et au soutien à l'investissement des opérateurs culturels. Le « Pass Culture » poursuivra également sa montée en charge. Il prévoit de donner aux jeunes de 18 ans une possibilité d'achat à hauteur de 300 € concernant des propositions culturelles de proximité et des offres numériques. Les lycéens bénéficieront également d'un compte individuel (crédité à hauteur de 20 € en seconde et 30 € en première et terminale) pour appréhender l'outil avant leurs 18 ans. La dotation budgétaire du Pass sera presque triplée à 0,2 Md€ en 2022.

Les moyens dédiés à l'égalité entre les femmes et les hommes, pour leur part spécifiquement portée par le Secrétariat d'État, sont en hausse de 19 M€ entre l'exécution 2017 et la LFI 2021, soit un quasi-doublement. Pour 2022, ces moyens connaissent une nouvelle hausse significative de +9 M€ afin de consolider les dispositifs de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes sur l'ensemble

du territoire, de renforcer l'accès aux droits, de développer des dispositifs ciblés participant à l'insertion économique des femmes, et de lutter contre la prostitution.

Le soutien aux personnes en situation de handicap est massif depuis le début du quinquennat : les crédits du programme 157 « Handicap et dépendance » ont progressé de +22% à périmètre constant entre les LFI 2017 et 2021, soit une hausse de +2,3 Md€ sur le quinquennat, essentiellement du fait du dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). L'AAH a progressé de +24% sur la période 2017-2021 en raison des revalorisations exceptionnelles en 2018 et 2019 et d'une forte progression du nombre d'allocataires (+7% entre 2017 et 2020). Le programme 157 augmente de +0,5 Md€ par rapport à la LFI 2021, principalement sous l'effet de la progression de l'AAH.

Le projet de loi de finances 2022 poursuivra enfin l'effort engagé en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », lancé dès l'été 2020, pour un investissement total d'ores et déjà annoncé de 9 Md€. Cet effort sera prolongé, comme annoncé par le Président de la République, par la mise en place d'un revenu d'engagement pour les jeunes. Les dépenses « Travail et emploi », en hausse de près de 500 M€ en 2022, seront complétées par la mission « Plan de relance » en particulier pour le plan 1 jeune 1 solution (500 M€ supplémentaires).

- *D'autres mesures nouvelles en faveur, notamment, de l'aide publique au développement et de l'environnement*

Le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, en cours d'adoption par le Parlement, prévoit que les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement », hors charge de pension et à périmètre constant, évolueront de manière à atteindre 4,9 Md€ en 2022. Cette cible sera respectée dans le projet de loi de finances pour 2022, ce qui représente une augmentation de près d'1 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2021 et porte la hausse globale des crédits budgétaires de la mission « Aide publique au développement », depuis le début du quinquennat, à plus de +70%. Le plafond

des taxes affectées au Fonds de solidarité pour le développement demeurera pour sa part inchangé.

Concernant la transition écologique, entre 2017 et 2021, les crédits au sein de la norme de dépenses pilotables ont progressé de +4 Md€ (+15 %), dont +1,5 Md€ pour le secteur des transports, +2,3 Md€ pour le secteur de l'énergie, du climat et de la biodiversité et +0,2 Md€ pour la recherche et les retraites.

En 2022, les crédits pour les transports augmentent de +0,2 Md€ par rapport à la LFI 2021, auxquels s'ajoutent +0,15 Md€ par des redéploiements du plan France Relance. Ce montant permet non seulement d'assurer les trajectoires existantes déjà ambitieuses, tant en matière d'investissements (loi d'orientation des mobilités, notamment via la trajectoire de dépenses opérationnelles de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et du Canal Seine-Nord) que de soutien au fret ferroviaire.

Sur l'écologie, le financement de la rénovation énergétique des logements privés sera maintenu à un niveau ambitieux grâce aux moyens alloués à MaPrimRénov'.

Sur le logement, une hausse de +0,5 Md€ est également prévue pour les aides au logement. Une hausse des crédits pour l'hébergement d'urgence, de +0,5 Md€, permettra également de financer le maintien, à horizon fin 2022, de 30 000 places exceptionnelles au-delà des 160 000 places déjà budgétisées dans la LFI 2021.

2. Un budget prenant en compte un objectif d'efficacité de l'action publique

- *Une stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs*

Sur l'ensemble du quinquennat, les effectifs de l'État et de ses opérateurs seront stables. Ainsi, afin de renforcer les fonctions régaliennes au service direct des citoyens, le gouvernement a créé depuis le début du quinquennat plus de 17 000 emplois au bénéfice des ministères des armées, de l'intérieur et de la justice. La stabilité des emplois de l'État et de ses

opérateurs sur le quinquennat est rendue possible par la poursuite des transformations au sein des autres ministères, qui permettent des gains d'efficacité et des baisses d'effectifs.

L'évolution de la masse salariale en 2022 tient compte de l'évolution des effectifs ainsi que des mesures salariales en faveur des agents publics. Dans la continuité de la politique menée depuis le début du quinquennat, des mesures ciblées sur les priorités gouvernementales sont privilégiées aux mesures générales (stabilité du point fonction publique depuis le 1er février 2017). En 2022, outre les plans catégoriels ministériels, notamment en faveur de la revalorisation du métier d'enseignant (Grenelle de l'Éducation), l'État financera pour la première fois une participation à la protection sociale complémentaire des agents publics et poursuivra ses efforts en faveur de la revalorisation des bas salaires, la réduction des inégalités de rémunération et la promotion professionnelle, comme annoncé lors du rendez-vous salarial du 6 juillet dernier.

- *D'autres mesures d'économies*

En 2022, la trajectoire d'économie sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » se poursuivra, la baisse de crédits atteignant près de 0,2 Md€ entre la LFI 2018 et 2022, dans le plein respect des contrats d'objectifs conclus avec les sociétés de l'audiovisuel public.

Un plan d'économies ambitieux sur les achats de l'État et des opérateurs de l'État a été initié. Une première vague d'économies associée à ce plan sera intégrée au projet de loi de finances pour 2022 pour un montant d'au moins 150M€.

3. Un budget 2022 qui prolongera la réponse à la crise avec un plan d'investissement présenté à la rentrée

L'année 2022 devrait être celle de la sortie des dispositifs d'urgence mis en place face à la crise sanitaire, accompagnée d'un effort de soutien de la croissance, par deux moyens : la poursuite des décaissements du plan de relance et le déploiement du troisième temps de réponse à la crise, à savoir celui de l'investissement.

Comme annoncé par le Président de la République le 12 juillet dernier, une stratégie d'investissements ciblés est en effet nécessaire pour garantir notre indépendance et soutenir la croissance, qui est un élément constitutif de notre stratégie de finances publiques, et préparer la France de 2030. Sur la base de travaux qui auront lieu au cours de l'été, le projet de loi de finances 2022 accompagnera la mise en place de dispositifs visant à favoriser le développement des secteurs les plus innovants, contribuant ainsi notamment à la transition écologique et à l'adaptation aux enjeux sanitaires, et, pour

disposer des compétences nécessaires au développement de ces filières d'avenir, à améliorer la productivité et la qualité du travail.

Les plafonds par mission présentés dans le tableau 1 ci-dessus n'intègrent pas à ce stade les nouvelles dépenses qui découleraient d'un tel plan d'investissement, dont les détails seront présentés en septembre.

Concours financiers aux collectivités territoriales

En 2022, après un soutien inédit de l'État en 2020 et en 2021, les concours financiers aux collectivités locales atteindront 51,57 Md€, soit un niveau stable par rapport à 2021 (cf. tableau 2). Les collectivités continueront de bénéficier des dispositifs d'aide et de relance mis en place par l'État, à l'instar de la DSIL verte et sanitaire portée par la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Hors dispositifs de relance, les concours financiers progressent de +0,26 Md€ par rapport à la LFI 2021 ; cette évolution résulte principalement des hausses de la TVA affectée aux régions en remplacement de leur ancienne DGF

(+0,2 Md€) ainsi que de la compensation aux collectivités de la réduction des impôts de production (+0,2 Md€), qui, s'ajoutant aux +0,05 Md€ supplémentaires pour les collectivités des Alpes-Maritimes sinistrées par la tempête Alex d'octobre 2020 et aux +0,05 Md€ de dotation de compensation de la baisse du dispositif de compensation péréquée (DCP) à la suite de la réforme des impôts de production, font plus que compenser la baisse anticipée du FCTVA (-0,25 Md€), liée au cycle électoral lui-même tempéré par les effets du plan de relance.

Tableau 2 : Concours financiers aux collectivités territoriales

En Md€	LFI 2021	2022	Écart
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6,55	6,30	-0,25
TVA affectée aux régions	4,29	4,49	0,20
Concours plafonnés aux collectivités territoriales	40,77	40,78	0,01
dont mission "Relations avec les collectivités territoriales"	3,92	4,20	0,28
dont PSR-CT hors FCTVA	36,85	36,58	-0,27
Total des concours aux collectivités territoriales	51,61	51,57	-0,04
Dont : dispositifs "relance" (mission "Relations avec les collectivités territoriales" et PSR-CT)	0,68	0,38	-0,30
Total des concours financiers hors relance	50,93	51,19	0,26
<i>Fonds de sauvegarde des départements (hors concours)</i>	<i>0,25</i>	<i>0,26</i>	<i>0,01</i>