Mémo Eco

Budget de l'Etat 2022 quelques éléments d'analyses

Mémo N°78

Le gouvernement a présenté ce mercredi le dernier projet de loi de finances du quinquennat, année toujours particulière puisqu'une partie de ce budget sera exécuté après les échéances électorales de 2022. Il y aura donc forcément des écarts entre la réalité et ses prévisions, d'autant plus que certaines mesures comme le « plan d'engagement jeune » ou encore le plan d'investissement ne figurent pas dans ce budget ; il reste utile d'étudier ce projet de budget.

Les chiffres clés du budget 2022

Commençons par les chiffres clés qui font la une dans ce projet de loi de finances.

- Le déficit public, c'est-à-dire la différence entre les dépenses et les recettes, s'élèverait à 143,4 milliards d'euros pour 2022. C'est 54 milliards de moins qu'en 2021 ce qui montre le désengagement du « quoiqu'il en coûte ».

- Le déficit public devrait ainsi représenter 4,8% du PIB. Ce qui constitue un dépassement donc des règles européennes relatives à l'équilibre budgétaire. Règles sans aucun fondement économique qui ont été balayées par le Covid et seront ignorées encore pour 2022 au moins.

- La part de ce que l'on appelle les prélèvements obligatoires devrait baisser, passant de 43,7% à 43,5% du PIB.

- Les recettes fiscales devraient fortement augmenter par rapport à 2021 du fait de la croissance du PIB estimée à 4% en 2022 après 6% en 2021[1].

- Concernant les dépenses, on constate là aussi une forte baisse en % du PIB en passant de 59,9% à 55,6%.

- Pour ce qui est de la « dette Covid » évaluée à 165 milliards d'euros, le gouvernement a prévu de l'isoler pour la rembourser d'ici 2042. Ce cantonnement d'une partie de la dette n'a strictement aucune utilité, si ce n'est montrer la soumission de la France aux marchés financiers ce qui est certainement l'objectif du gouvernement.[2]

- Enfin, les intérêts payés sur la dette c'est-à-dire ce qu'elle nous coûte vraiment[3] devrait s'élever à 38,4 milliards d'euros en 2022 soit autant qu'en 2021, selon des hypothèses assez prudentes de remontée des taux d'intérêts. En 2017, cette charge de la dette était de 41,7

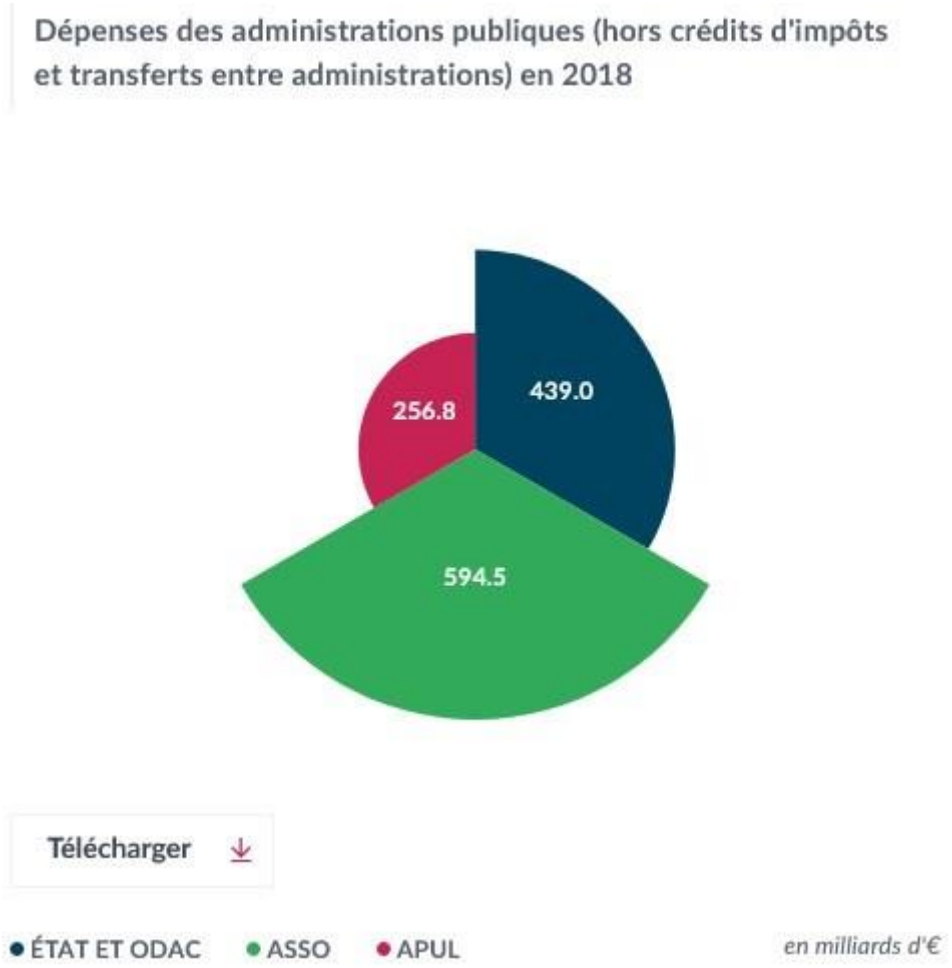
[1] Rappelons sur ce point qu'il est d'autant plus facile d'afficher un taux de croissance élevé lorsque celui-ci a fortement chuté auparavant. En l'état, la zone euro a vu son PIB baisser de 6,5% en 2020, pour les États-Unis la baisse était de seulement 3,4%. Il serait donc normal que la zone euro affiche désormais des taux de croissance plus élevés pour rattraper cette forte chute.

[2] Voir la Note Eco « Que faire de la dette Covid »

[3] Voir Fiche Dette 4 : La Dette est-elle soutenable ? sur le site https://analyses-propositions.cgt.fr/

milliards d'euros, l'occasion de rappeler que la dette nous coûte de moins en moins cher contrairement à ce que laissent penser les discours catastrophistes.

- Le Budget de l'Etat n'est qu'une partie des dépenses publiques ; en 2018 les dépenses de l'Etat représentaient le tiers de l'ensemble des dépenses publiques comme le montre le graphique ci-dessous.



Source: Insee. ODAC : Organismes divers d'administration centrale, ASSO : Administrations de Sécurité Sociale, APUL : Administrations publiques locales

Les leçons de la crise de 2008 retenues ?

Comme l'ont montré les chiffres évoqués ci-dessus, il serait malhonnête de qualifier ce budget d'austéritaire. Suite à la crise de 2008, la plupart des gouvernements européens ont taillé dans les dépenses et effectifs publics dès les premiers signes de retour de la croissance. Cela a eu pour effet immédiat de casser cette dynamique de croissance. Au vu des différentes lois de finances en discussion dans les pays européens, il semblerait que la leçon ait été en partie retenue, au moins pour cette année.

On remarque d'ailleurs que dans le projet du gouvernement, le déficit public devait s'établir à 4,8% du PIB alors que dans le même temps la dette publique baisserait, passant de 115,6% à 114% du fait de l'augmentation du PIB.

Preuve, s'il en fallait encore, que pour réduire ce ratio, il vaut mieux avoir une politique économique qui se concentre sur l'activité, quitte à avoir un déficit public important, plutôt qu'une gestion comptable contreproductive.

Il est assez symptomatique d'ailleurs de constater que la plupart des critiques émanant des politiques pointent le manque de « rigueur » et de « sérieux » de ce budget tandis que du côté des économistes il y a plutôt un soulagement de ne pas voir un retour aux vieilles recettes austéritaires tout de suite.

Relativisons toutefois les inspirations « keynésiennes » du gouvernement. Cela reste un budget de fin de quinquennat, qui leur servira pour faire campagne électorale ; il leur était donc difficile politiquement de réduire les dépenses.

La prudence est également de mise quand on voit les promesses formulées par le gouvernement à la Commission Européenne via le programme de stabilité[4] ou comme l'atteste la communication du gouvernement autour des potentielles réformes comme celle des retraites et bien sûr celle de l'assurance chômage. Les budgets post-2022 seront marqués par des coupes nettes dans les dépenses publiques, puisque le gouvernement conserve la règle absurde des 3% de déficit public en comme horizon de politique économique d'ici 2027.

Cadeaux fiscaux, le mal était déjà fait

Si le gouvernement a pu présenter ce budget relativement stable, notamment du point de vue des recettes fiscales, c'est également parce que les cadeaux fiscaux aux plus riches (particuliers comme entreprises) ont été actés dès le début du quinquennat.

On pense notamment à la baisse de l'impôt sur les sociétés qui s'achèvera en 2022 avec un taux désormais à 25% au lieu de 33,33%. Sans oublier, la transformation de l'ISF en IFI, le prélèvement forfaitaire unique (flat tax), la baisse des impôts de production pour 10 milliards d'euros en 2022 ou encore la suppression de la taxe d'habitation, qui rappelons le, profite davantage aux ménages les plus riches[5].

Ce budget ne fait donc que reprendre l'ensemble de ces cadeaux fiscaux votés précédemment.

Un budget dans la continuité des précédents

Intéressons-nous maintenant à la façon dont cet argent est dépensé, puisque c'est là le cœur de la politique économique. L'évolution du budget de chaque mission budgétaire durant le quinquennat est disponible en annexe. L'évolution est indiquée par mission plutôt que par ministère afin de pallier

[4] Voir Article Lettre éco Avril 2021 – Dépenses publiques : « Chassez le naturel, il revient au galop »

[5] Pour un bilan plus détaillé de la politique fiscale d'Emmanuel Macron, voir Mémo éco : Bilan de la politique fiscale d'E.Macron ; le président des riches, sans appel

les éventuelles modifications de périmètre (voir encadré). En effet selon les gouvernements et les budgets, des missions peuvent dépendre de ministères différents ou être interministérielles.

Effectifs publics : le bras armé de l'Etat sort gagnant, le bras protecteur sort perdant

Le PLF permet aussi de faire le point sur les effectifs. Sans surprise, les ministères dits « régaliens », dont le périmètre est plus stable, voient leur budget et leurs effectifs augmenter, notamment le ministère de l'Intérieur, de la Justice et celui des Armées.

Justice, Armée

Le budget du ministère de la Justice voit son budget augmenter de 700 millions d'euros pour 2022 pour passer de 8,2 à 8,9 milliards d'euros. Cette augmentation est un bon pas mais sera loin d'être suffisante au vu du point de départ et du manque de moyens actuels de la Justice. Et ce d'autant plus qu'une partie de cette augmentation ne sert pas à augmenter les effectifs mais à construire des places de prison supplémentaire.

Le Ministère des Armées (ou de la Défense en 2017), a vu son budget augmenter de 23% durant le quinquennat, ce qui porte ce budget à plus de 40 milliards soit **2,5 fois l'enveloppe dédiée à la mission « transition écologique »**. Le ministère se targue même d'être le « premier recruteur de France » en 2022 avec 26 200 recrutements prévus.

Ecologie / environnement

Pour ce qui est de l'écologie, il est programmé une réduction des effectifs de 270 équivalents temps plein. Cette décision apparait totalement déconnectée des enjeux environnementaux. Le ministère a osé se féliciter de ce « véritable coup de frein » dans les coupes d'effectifs puisque le ministère était habitué à des suppressions de postes de l'ordre de 1200 équivalents temps plein ces dernières années…

Travail

Les effectifs du ministère du Travail ne sont pas en restes puisqu'ils vont être amputés de 1750 emplois équivalents temps pleins. C'est totalement contradictoire avec les besoins de contrôle des entreprises dans une période où la fraude pourrait être massive.[6]

Concernant la baisse de 3 milliards d'euros de la mission « Travail et Emploi » entre 2017 et 2022 (voir Annexe), elle s'explique essentiellement par des dépenses exceptionnelles en 2017 notamment pour des aides à l'embauche au profit des PME.

Ministère de la Transition écologique, un exemple de la difficulté de la comptabilisation par ministère.

[6] https://analyses-propositions.cgt.fr/memo-eco-comme-la-cgt-la-cour-des-comptes-demande-plus-de-controle-sur-lesaides-publiques-aux

Le gouvernement se targue aujourd'hui que le budget de ministère de la Transition écologique frôle les 50 milliards d'euros. Or ce ministère est très fortement soumis aux changements de périmètres.

Aujourd'hui le ministère de l'écologie intègre le logement ainsi que les transports, alors qu'il y a eu, dans certains gouvernements, un ministère dédié pour ces missions qui n'était pas sous la tutelle du Ministère de la transition écologique. La question n'est pas ici de savoir si cette tutelle est justifiée ou non mais plutôt de pointer l'incomparabilité du budget du ministère de l'écologie actuel avec celui pratiqué durant le quinquennat Hollande par exemple.

Sur les 50 milliards d'euros de budget du ministère de la Transition écologique, on a donc par exemple 13,1 milliards qui sont consacrés aux aides et accès au logement, on a également 4,2 milliards pour les régimes spéciaux de retraite (notamment SNCF), 2,7 milliards pour l'hébergement d'urgence ou encore 1,2 milliards d'euros pour le contrôle aérien. Ces dépenses sont évidemment légitimes mais n'ont pas de lien direct avec la transition écologique

En définitive, la part dédié à la « transition écologique » n'est que de 15,9 milliards soit 3 fois que ce que laissent penser les gros titres que l'on peut lire.

Comme souvent, le Ministre de l'Économie et des finances veut jouer à l'élève modèle et rogne dans ses effectifs pour faire accepter plus facilement les coupes aux autres. Cette année, Bercy va ainsi perdre près de 1500 emplois équivalents temps plein dont plus de 500 pour le contrôle fiscal. Cette décision intervient seulement quelques semaines après la publication des résultats du contrôle fiscal 2020 qui montrent que ce dernier a rapporté seulement 8,2 milliards en 2020 contre 11,7 milliards en 2019. Si 2020 était une année particulière, les chiffres de 2019 peuvent eux être comparés aux 18 milliards de 2013[7]. En coupant dans ces dépenses, le ministère accepte tacitement de ne pas mettre en œuvre les moyens d'aller recouvrer plusieurs milliards d'euros d'impôts pourtant dus. Cela ne fait que confirmer la moindre sensibilité du gouvernement à la fraude fiscale qu'à la fraude aux prestations sociales d'un montant pourtant ridicule.[8]

La nécessité d'un plan de rupture

Ce budget de continuité, sans réelle ambition, ne vise qu'à revenir le plus rapidement possible au « monde d'avant ». Il ne profite finalement qu'aux entreprises.

Pour Geoffroy Roux de Bézieux, « Les États ont fait le job (…), il faut revenir à la place naturelle de l'État » ; une manière plus polie d'affirmer la doctrine « socialisation des pertes et privatisation des profits ». Le capital est en train de gagner un « Nouveau Statut », où la collectivité viendra sans cesse éponger les pertes du privé sans jamais rien demander en retour. Il y a bien deux lignes : celle du

[7] Voir http://www.financespubliques.cgt.fr/content/controle-fiscal-des-resultats-qui-interrogent
[8] https://www.alternatives-economiques.fr/fraude-fiscale-ecrase-fraude-sociale/00098439

gouvernement, avec des dépenses publiques à destination des entreprises et sans contreparties, et la nôtre, la dépense publique directe et les contreparties strictes aux aides publiques.

Ce budget aurait dû confirmer un véritable plan de rupture qui aurait dû lui-même être amorcé par le budget 2021. Sans même parler du montant des dépenses publiques, c'est leur affectation qui pose problème. Le gouvernement continue sa politique de l'offre et ne propose rien pour la demande alors même que la crise sanitaire a fait exploser la pauvreté. Avec l'explosion à venir des factures de gaz et d'électricité, la question sociale n'est pas prête de disparaître ; viendra l'heure des comptes, et se posera à nouveau la question de l'utilité de la dépense publique si elle ne profite pas aux ménages et notamment ceux les plus en difficulté.

Le gouvernement se cache derrière l'excès d'épargne pour dire que les ménages s'en sortent bien, mais on sait que ce sont les 20% les plus riches qui ont accumulé 80% de cette épargne et que les plus pauvres ont eux du s'endetter encore. Le sort de cette épargne sera prépondérant pour la reprise de l'activité, mais plutôt que de taxer les plus aisés pour assurer la redistribution de cette épargne et soutenir l'activité, le gouvernement a préféré favoriser sa transmission entre générations, ne faisant que conforter les inégalités sociales.

Enfin, ce budget aurait dû permettre des investissements massifs dans notre outil productif, d'autant plus que les taux d'intérêts sont toujours extrêmement bas. Comme aime dire le gouvernement, « on peut débattre de tout sauf des chiffres », en l'occurrence les chiffres indiquent que le déficit commercial va continuer de se creuser et atteindre 95 milliards d'euros en 2022, c'est 68% de plus qu'avant la crise. Cette dépendance économique de la France n'est plus tenable, sans compter les dommages environnementaux de ces échanges internationaux. On ne trouvera pourtant pas l'ombre d'un plan industriel, productif et environnemental dans le PLF.

Ce budget n'est certes pas un budget austéritaire, mais on est loin d'un véritable budget de relance ou de rupture. De l'argent dépensé, il y en a, mais il servira à continuer l'ordre ancien, et pas à réduire les inégalités, assurer le plein-emploi ou réussir le développement humain durable. Sans surprise, il ne correspond pas au plan de rupture de la CGT, mais les choses sont à nouveau claires avec ce PLF : il existe deux voies ; celle du gouvernement et la nôtre, l'impasse ou le progrès.

Montreuil, le 30 septembre 2021

Annexe :

Budget des principales missions (crédits de paiement en milliards d'euros, hors contribution directes de l'Etat au CAS pension)

Mission	2017	2022	Evolution 2017/2022
Enseignement scolaire	50,6	56,5	12%
Défense	33,2	40,9	23%

Recherche et enseignement supérieur	26,4	29	10%
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,2	27,5	43%
Ecologie, développement et mobilité durable	16,2	19,5	20%
Cohésion des territoires	18,6	17,1	-8%
Sécurités	12,5	14,7	18%
Travail et Emploi	16,2	13,2	-19%
Plan de relance	0	12,9	
Justice	6,6	8,9	35%
Gestion des finances publiques	7,6	7,5	-1%
Régimes sociaux et de retraite	6,3	6,1	-3%
Aide publique au développement	2,7	4,9	81%
Relations avec les collectivités territoriales	3,3	4,2	27%
Engagement financiers de l'Etat	0,6	3,7	517%
Administration générale et territoriale de l'Etat	3,3	3,6	9%
Investissements d'avenir	0	3,5	
Culture	2,7	3,3	22%
Economie	1,7	2,9	71%
Actions extérieures de l'Etat	2,7	2,8	4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,8	2,8	-26%
Outre-mer	2,3	2,4	4%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,5	2	-20%
Immigration, asile et intégration	1,5	1,9	27%
Sport, jeunesse et vie associative	0,9	1,6	78%
Santé	1,1	1,3	18%
Pouvoirs publics	1	1	0%
Direction de l'action du gouvernement	0,6	0,9	50%
Transformation et fonction publique	0,2	0,8	300%
Conseil et contrôle de l'Etat	0,5	0,6	20%
Média, livre et industries culturelles	0,6	0,6	0%