

RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

Perspectives
économiques et des
finances publiques



Table des matières

AVANT-PROPOS.....	5
STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA FRANCE.....	7
PERSPECTIVES ECONOMIQUES	45
VUE D'ENSEMBLE.....	46
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale.....	58
2. Entreprises.....	60
3. Ménages.....	62
4. Commerce extérieur.....	64
5. Perspectives d'emploi	66
6. Perspectives d'inflation et de salaires.....	68
7. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	70
8. Aléas et scénarios alternatifs.....	72
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.	75
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques	76
2. Solde structurel	92
3. Analyse par sous-secteurs	
- État.....	110
- Organismes divers d'administration centrale	123
- Administrations publiques locales.....	124
- Administrations de sécurité sociale.....	126
4. Dette des administrations	135
Annexe : Comparaison des trajectoires des finances publiques	139
DOSSIERS THÉMATIQUES.....	141
LES MESURES MISES EN PLACE PROTEGENT LARGEMENT MÉNAGES ET ENTREPRISES	
DE LA CRISE AU NIVEAU AGRÉGÉ ET PRÉPARENT AINSI LE REBOND	142
LA CRISE AURA UN FORT IMPACT SUR LES BILANS DE NOMBREUSES ENTREPRISES,	
CE QUI APPELLE À SOUTENIR LEUR CAPACITÉ À INVESTIR.....	159
L'EMPLOI A ÉTÉ FORTEMENT AFFECTÉ PAR LA CRISE DE LA COVID-19,	
UN CHOC TOUTÉFOIS AMORTI PAR DES MESURES DE SOUTIEN MASSIVES	168
LA CRISE MONDIALE A RÉVÉLÉ DES FRAGILITÉS D'APPROVISIONNEMENT	
QUI DEVRONT ÊTRE CORRIGÉES, NOTAMMENT POUR LES BIENS STRATÉGIQUES	180
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE	193
TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS.....	207
1. Perspectives économiques.....	208
2. Perspectives des finances publiques.....	214
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021	218
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2019.....	223

Table des encadrés

La situation économique française avant la crise de la Covid-19.....	11
Toutes les économies avancées ont répondu au choc par des mesures d'urgence massives	18
Le dispositif d'activité partielle.....	20
Le Fonds de solidarité.....	22
La rénovation énergétique des bâtiments	29
Evaluation de l'impact du Plan de relance sur les émissions de gaz à effet de serre	30
La baisse des impôts de production.....	32
Le Plan "1 jeune, 1 solution"	34
Impact macroéconomique du Plan de relance à horizon 2025	36
La Convention citoyenne pour le climat	41
Méthodologie du budget vert	42
Retour sur les prévisions pour 2020 et 2021	51
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions	53
Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des autres organisations internationales et du Consensus des économistes	54
Situation du marché immobilier.....	56
Croissance potentielle et écart de production	71
Quelles variantes pour la prévision ?	73
L'incertitude entourant les prévisions est très importante.	73
Impact de la crise sur les finances publiques et soutenabilité de la dette	79
Impact des mesures d'urgence et de soutien ayant un effet direct sur le solde maastrichtien.....	79
Impact du Plan de relance sur les finances publiques	81
Evolution des dépenses publiques dans le contexte de relance de l'économie	89
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel	95
Relecture structurelle dans le cadre potentiel révisé.....	96
Partition de la dépense publique.....	99
Enregistrement des mesures d'urgence en comptabilité nationale	102
Elasticité des recettes en temps de crise.....	108
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt	114
Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale.....	121
Ondam 2021, une progression de +3,5% et +6% hors dépenses exceptionnelles liées à la Covid-19.....	128
Séjour de la santé.....	128
Situation financière de l'assurance chômage.....	131
Flux de créances et évolutions de la dette	136
Cadre méthodologique de l'analyse des pertes des agents sur l'ensemble de l'année 2020	142
Évaluation macroéconomique du choc de trésorerie à court terme : cadre méthodologique.....	147
Les secteurs les plus touchés ont bénéficié d'un accompagnement spécifique	149
Les mécanismes de transfert entre agents.....	151
Comparaison aux autres études publiées sur le partage des pertes liées à la crise entre agents de l'économie.....	156
La distribution des prêts garantis par l'État (PGE)	162
Impact stylisé du choc Covid-19 sur le bilan des entreprises.....	164
Mesures de renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI dans le Plan de relance	167
Le dispositif d'activité partielle en Allemagne.....	175
Méthode de détection de vulnérabilités dans les chaînes d'approvisionnement.....	186
Quelle articulation entre une politique de sécurisation des chaînes de valeur et les autres outils de politique industrielle ?.....	187
Le plan d'action pour la relocalisation de projets de recherche et de sites de production de produits de santé en France.....	191
Le calcul du solde structurel	204
Publication de données comptables infra-annuelles.....	221

Avant-propos

Le rapport économique social et financier tient compte des modifications apportées à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. Comme prévu par la loi organique, ce rapport présente les évolutions détaillées des prélèvements obligatoires et de la dépense publique et se substitue donc aux anciens rapports sur les prélèvements obligatoires et sur la dépense publique.

Il prend en compte l'évolution du droit dérivé européen avec l'application des règlements dits *two-pack* et notamment du règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Au regard des exigences européennes, le « projet de plan budgétaire » (*draft budgetary plan*) est construit à partir du rapport économique, social et financier.

Stratégie de politique économique de la France

Introduction

Après une année 2019 qui avait vu la croissance française résister et les créations d'emplois se poursuivre dans un contexte international dégradé, la décrue du chômage se poursuivre et la compétitivité de nos entreprises progressivement se rétablir, l'année 2020 sera marquée par une récession d'une ampleur inédite. En effet, l'épidémie de Covid-19 a été à l'origine d'une crise économique soudaine et profonde. L'action du Gouvernement a atténué l'impact du choc au plus fort de la première vague de l'épidémie par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures d'urgence d'une ampleur sans précédent. Le plan « France relance » annoncé le 3 septembre permettra d'amplifier la reprise de l'activité et de minimiser les effets de long terme de la crise, tout en renforçant la résilience de l'appareil productif et en accélérant sa transition numérique et environnementale.

La croissance est restée robuste pour l'année 2019, s'inscrivant à 1,5 %, après 2,4 % en 2017 et 1,8 % en 2018, dans un contexte international dégradé, tout en demeurant au-dessus de la moyenne de la zone euro. Conséquence de la mise en œuvre d'un agenda de réforme ambitieux depuis le début du quinquennat, les fondamentaux de l'économie française ont continué de s'améliorer (cf. encadré 1) : les créations d'emploi salarié se sont élevées à +690 800 entre la fin du 1^{er} trimestre 2017 et le 4^e trimestre 2019, le chômage a reculé à 8,1 % fin 2019, signe du dynamisme de l'emploi, tandis que la compétitivité des entreprises est en train de se rétablir et l'attractivité du territoire de se renforcer.

L'année 2020 est marquée par une récession d'une ampleur sans précédent : l'activité s'est contractée de 19 % entre le dernier trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020. La contraction de l'activité est attendue à -10 % pour l'ensemble de l'année. Le confinement s'est entre autres traduit par une chute de la consommation des ménages de 16 ½ % au 2^e trimestre 2020 par rapport au dernier trimestre 2019, celle-ci ayant été fortement contrainte durant le confinement. Dans un con-

texte de forte incertitude et de chute d'activité, l'investissement des entreprises a également affiché une contraction de 21 % sur la même période. Enfin, la chute d'activité observée chez nos partenaires pèse fortement sur les échanges extérieurs.

Cette contraction de l'activité s'est accompagnée d'une détérioration de la situation du marché du travail, avec la destruction de 715 000 emplois salariés sur le premier semestre et au total 800 000 destructions d'emplois salariés attendues à horizon fin 2020.

Un rebond de l'activité est attendu pour 2021 à +8 %, sous l'effet conjoint de la reprise d'activité suite à la levée des restrictions sanitaires, et du Plan de relance. Celui-ci continuerait de produire ses effets sur l'activité et permettrait de retrouver, en 2022, le niveau de richesses produites en 2019.

Concernant les finances publiques, l'année 2019 a été marquée par un effort de maîtrise de la trajectoire avec un déficit public limité à 2,1 % du PIB hors l'effet temporaire de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales (3,0 % avec la bascule du CICE). En 2020, le déficit public s'élèverait à 10,2 % du PIB, tandis que la dette publique passerait à 117,5 % du PIB sous le double effet de la baisse de l'activité et de l'intervention publique massive indispensable pour contenir les effets potentiellement dévastateurs de la crise. La normalisation de la situation des finances publiques, soutenue par le rebond de l'activité et la mise en œuvre de réformes structurelles, se fera progressivement de façon à préserver la reprise économique, et se fera prioritairement par le retour de la croissance. La projection de déficit retenue pour 2021 dans le cadre du PLF est de 6,7 % du PIB, et la dette publique atteindrait 116,2 % du PIB.

Les pouvoirs publics ont réagi résolument face à l'épidémie de Covid-19. Ils ont immédiatement pris des mesures sanitaires fortes, notamment de confinement, pour limiter la propagation du virus et renforcer les capacités de lutte contre l'épidémie. Parallèlement, le Gouvernement a déployé rapidement des mesures de soutien économique mas-

sives pour préserver le revenu des ménages, garantir la pérennité des relations de travail, renforcer la trésorerie des entreprises et leur permettre de faire face à leurs charges récurrentes, et soutenir les secteurs les plus affectés par la chute d'activité. Dans leur ensemble, ces mesures d'urgence ont représenté un montant de l'ordre de 470 Md€, qui comprend 64 ½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public (hors mesures de trésorerie et mesures en garantie dont l'impact sur le solde interviendrait après 2020 et est encore incertain), 76 Md€ de mesures de trésorerie, et 327 ½ Md€ de mesures de garanties.

Pour compléter ces mesures d'urgence en ancrant durablement la reprise et pour transformer l'économie française, le plan « France relance » annoncé le 3 Septembre 2020 mobilisera 100 Md€. Cet effort d'investissement public accélérera la reprise à court terme, en vue de retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici 2022, et préparera le futur, en accélérant la transition écologique et en favorisant l'investissement et l'innovation, notamment dans le numérique. Le plan comprend trois volets :

- 30 Md€ seront consacrés à financer les investissements pour la transition écologique dans toutes ses dimensions, rénovation énergétique des bâtiments, infrastructures et mobilités vertes, décarbonation des processus industriels et soutien à l'innovation verte, économie circulaire, lutte contre l'artificialisation des sols, transition agricole notamment.
- 34 Md€ seront alloués au renforcement de la compétitivité et de l'indépendance du système productif français, au travers notamment d'une baisse des impôts de production de 20 Md€ sur deux ans, et d'investissements dans les technologies d'avenir.
- Enfin, 36 Md€ seront dédiés à la cohésion sociale et territoriale et à la préservation et au développement des compétences, avec la mise en place d'un dispositif d'activité partielle de longue durée, le déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution », le soutien à l'insertion des plus vulnérables et aux salariés en reconversion, le soutien au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, et les mesures

directement dédiées à lutter contre les inégalités territoriales.

Pour accompagner cet effort majeur d'investissement et en renforcer l'efficacité, l'agenda de réformes engagé résolument depuis le début de quinquennat sera poursuivi, en l'adaptant aux exigences nouvelles de la situation économique et sociale. Afin d'en assurer la résilience et la soutenabilité, le modèle de protection sociale sera consolidé et pérennisé au travers notamment des investissements et de la revalorisation des personnels de santé prévus dans le Sé-

gur de la santé, de la mise en œuvre après concertation avec les partenaires sociaux de mesures pour assurer l'équité et la soutenabilité du système de retraites, et de la finalisation de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance-chômage. L'effort majeur en faveur de la transition écologique inclus dans le Plan de relance sera renforcé par le biais d'une loi sur le climat et l'environnement, qui reprendra les propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat. Outre les investissements du Plan de relance en faveur des technologies d'avenir (qui seront soumis à la gouvernance d'un quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA4) afin de garantir la qualité scientifique des projets), la capacité d'innovation du pays bénéficiera de l'adoption d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche, qui améliorera le financement pérenne de la recherche publique et revalorisera l'attractivité des carrières scientifiques. Enfin, le Plan de relance s'accompagnera d'un plan de simplification, porté notamment par la loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique), qui allégera les procédures et les réglementations pesant sur les entreprises et les ménages pour que la reprise économique soit aussi rapide et forte que possible. La transformation de l'action publique passera également par la poursuite de la réforme de la politique du logement permettant d'assurer l'efficacité de la dépense publique, par un nouvel acte de décentralisation donnant aux territoires les moyens d'une action efficace, et par l'établissement d'un cadre de gouvernance renforcé pour les finances publiques.

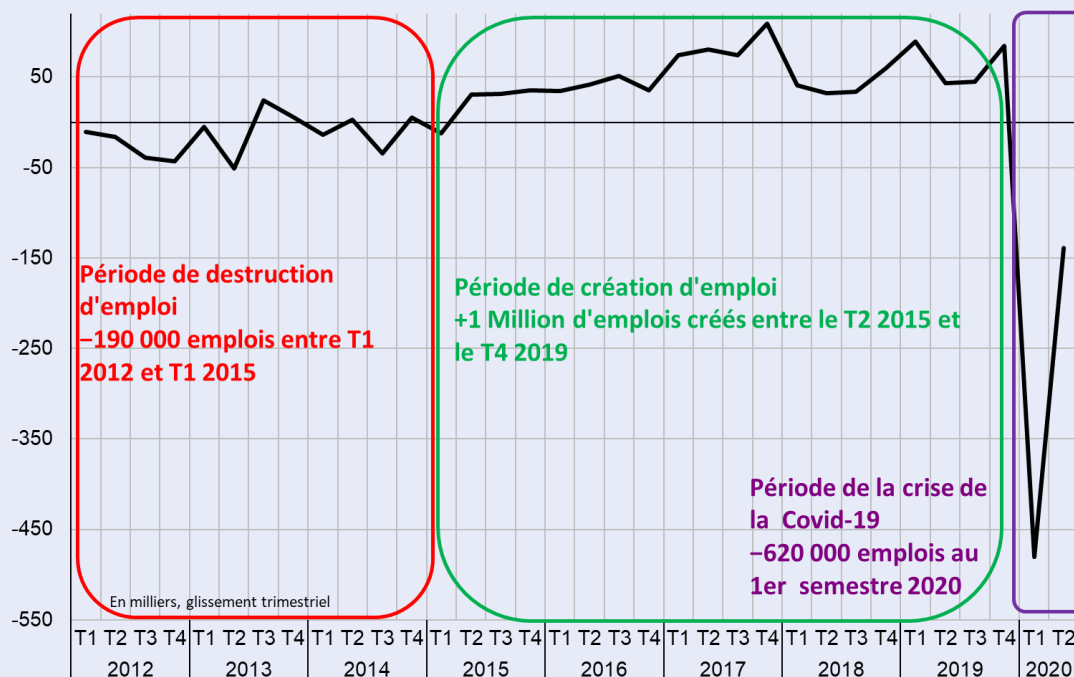
Encadré 1 : La situation économique française avant la crise de la Covid-19

De l'installation du Gouvernement en 2017 à la crise de la Covid-19, l'ambitieux programme présidentiel de réformes a été en grande partie mis en œuvre. Signe qu'il portait ses fruits, l'économie française a dans le même temps connu une amélioration notable de ses fondamentaux, même si le contexte conjoncturel lié à la crise de la Covid-19 pèse sur les performances 2020 et à venir.

En 2019, la croissance française a bien résisté dans un contexte international dégradé, tirée notamment par un investissement dynamique, par de nombreuses créations d'emploi et par les mesures du Gouvernement de soutien au pouvoir d'achat et à la consommation, comme la suppression progressive de la taxe d'habitation, la revalorisation de la prime d'activité, ou la défiscalisation des heures supplémentaires. La croissance française s'est ainsi établie à 1,5 % en 2019, un niveau supérieur à la moyenne de la zone euro, après deux années de forte croissance (1,8 % en 2018 et 2,4 % en 2017). Le ralentissement en 2019 s'explique par le contexte international marqué par une recrudescence des tensions commerciales et les difficultés économiques rencontrées par plusieurs partenaires commerciaux majeurs.

Entre le début du quinquennat et le début de la crise de la Covid-19, la situation sur le marché du travail était en amélioration continue. Le chômage a atteint au quatrième trimestre 2019 son point le plus bas depuis la crise de 2008 à 8,1 %, et 290 000 emplois salariés (marchands et non-marchands) ont été créés en 2019 malgré le ralentissement du PIB, ce qui porte à +690 800 le nombre total d'emplois salariés créés entre la fin du 1^{er} trimestre 2017 et le 4^e trimestre 2019. La baisse du coût du travail permise par la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales employeurs ainsi que les réformes du marché du travail, du système d'apprentissage et de formation professionnelle ont contribué au dynamisme de l'emploi. Cette amélioration s'est accompagnée d'une augmentation du taux d'emploi, et de la stabilité du taux d'activité. En parallèle, la part des CDI et des emplois à temps complet a augmenté, signe d'une amélioration de la qualité de l'emploi.

Graphique 1 : Glissement trimestriel de l'emploi salarié marchand (en milliers)

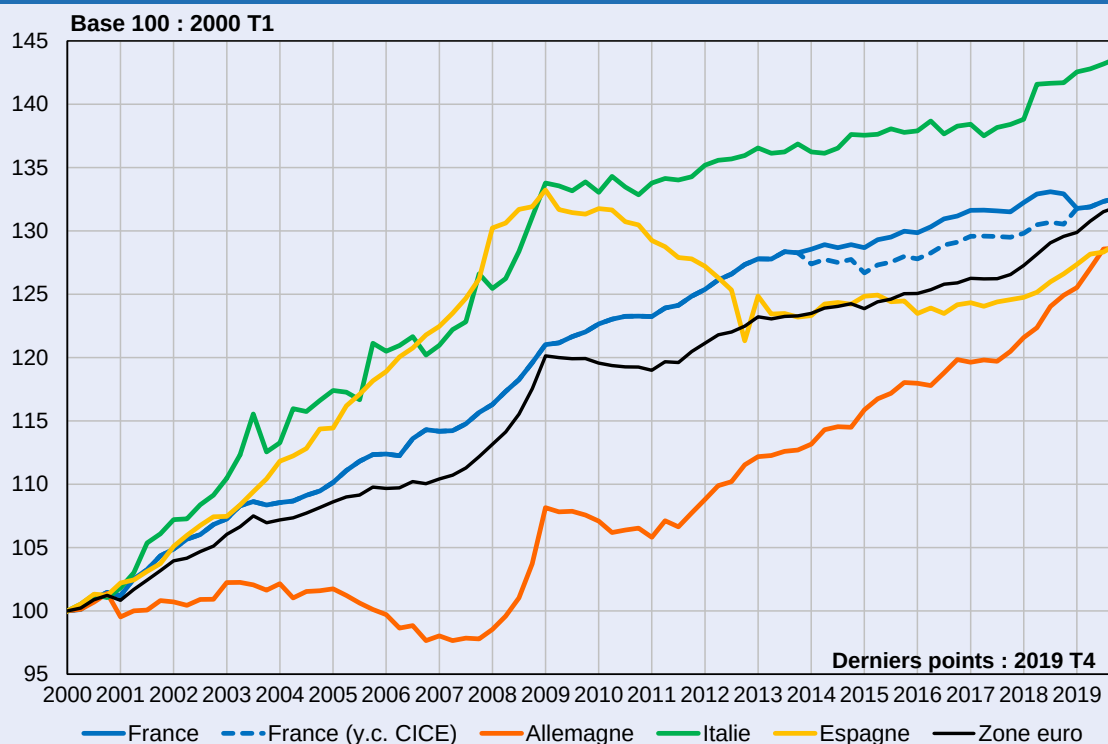


Source : INSEE, estimations trimestrielles d'emploi

La compétitivité française s'est progressivement rétablie, avec un coût du travail maîtrisé et un environnement des affaires porteur. La dynamique des coûts salariaux a été contenue grâce aux mesures de réduction des charges sur le travail comme la pérennisation du CICE et sa transformation en allègement de cotisations sociales, ou le renforcement des allègements généraux au niveau des bas salaires, tandis que la réforme de la fiscalité des entreprises et du capital a soutenu l'investissement productif et l'attractivité de la France. La loi PACTE a quant à elle simplifié l'environnement des affaires et levé des barrières. Les performances à l'exportation des entreprises françaises, qui rapportent les exportations en biens à la demande mondiale adressée à la France, se sont améliorées, signe du redressement de la compétitivité française. Les exportations françaises ont ainsi crû de 3,3 % en 2019, alors que le commerce mondial était atone.

L'attractivité du territoire national pour les investisseurs étrangers a continué de s'améliorer, la France passant par exemple devant l'Allemagne et le Royaume-Uni en nombre de projets d'investissements étrangers, pour atteindre la première place européenne en 2019 dans le baromètre EY 2020 de l'attractivité de la France.

Graphique 2 : Évolution des coûts salariaux unitaires en zone euro (T1 2000 = 100)



Source : Eurostat, calculs DGTrésor

La situation des finances publiques a poursuivi sa trajectoire de stabilisation. En 2019, le déficit public s'est établi à -3,0 % du PIB. Pour la troisième année consécutive, le seuil des 3 % du PIB a été respecté, malgré l'effet transitoire de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en allègement de cotisations sociales, sans lequel le déficit se serait élevé à seulement -2,1 % du PIB, après -2,3 % du PIB en 2018. Le solde structurel s'est établi à -2,2 % du PIB potentiel, comme en 2018, proche des objectifs de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (-1,9 %), malgré les mesures d'urgence prises fin 2018. La dette publique s'est élevée à 98,1 % du PIB en 2019, niveau identique à celui de 2018, et plus bas que celui de 2017 (98,3 % du PIB).

L'épidémie de Covid-19 a entraîné une double crise sanitaire et économique d'une ampleur inédite, face à laquelle le Gouvernement a déployé des mesures massives d'urgence et de soutien pour protéger la santé des citoyens, les revenus des ménages et la pérennité des entreprises

Face à l'urgence sanitaire et au choc économique associé à l'épidémie de Covid-19, le Gouvernement français a mis en œuvre une série de mesures ambitieuses, sur les plans sanitaire comme économique.

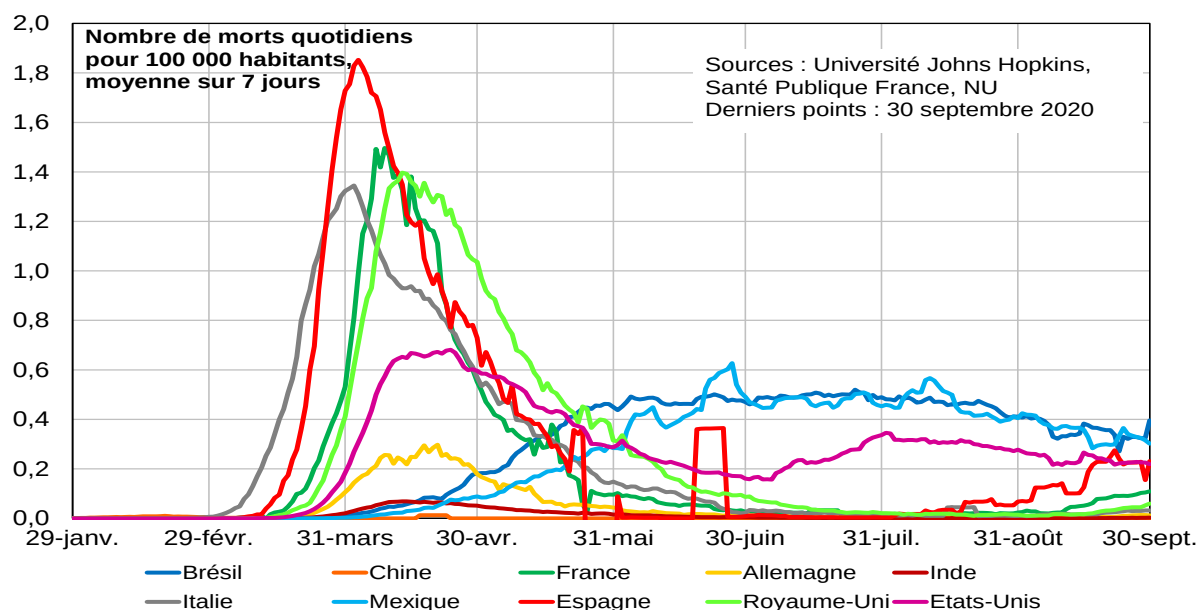
1. L'ampleur de la crise sanitaire de la Covid-19 a appelé une réponse forte du Gouvernement pour contenir l'épidémie

Les premiers cas de Covid-19 sur le territoire français ont été recensés le 24 janvier 2020. Dans les semaines qui ont suivi, la propagation du virus a suivi une courbe exponentielle, infléchi par la période de confinement (cf. graphique 3). Les mesures sanitaires mises en œuvre par le Gouvernement ont à la fois visé à ralentir la diffusion épidémique et à renforcer les moyens de lutte contre l'épidémie. En ralentissant la diffusion du virus, elles ont assuré un étalement des cas de contamination dans le temps et évité le risque de saturation des structures de soins, atténuant ainsi les conséquences humaines de l'épidémie.

Les mesures pour **freiner la diffusion de l'épidémie** ont essentiellement visé à limiter les contacts interpersonnels et à assurer une distanciation physique suffisante. Il s'est agi au premier chef du confinement général, mis en place le 17 mars et progressivement levé à partir du 11 mai, qui s'est traduit notamment par une réduction des déplacements au strict nécessaire et par la fermeture des lieux publics non-essentiels ainsi que des établissements d'enseignement. La levée du confinement s'est faite de manière progressive, avec une intensité modulée selon les activités, les territoires, et dans le temps en fonction des données

épidémiologiques. Au vu de l'évolution épidémiologique, elle s'est également accompagnée de l'obligation de porter le masque dans les transports en commun, puis dans l'ensemble des lieux publics clos, en extérieur dans les grandes villes ensuite en fonction de l'appréciation de la situation locale par les préfets, et enfin dans les entreprises et les administrations depuis le 1^{er} septembre. La réouverture de lieux publics s'est faite progressivement, avec des mesures et interdictions maintenues pour les situations à risque, comme les rassemblements de plus de 5 000 personnes. Fin septembre, les restrictions sanitaires ont été renforcées dans les territoires où la circulation du virus est la plus active.

Pour **renforcer la capacité de lutte contre l'épidémie**, l'État a assuré un soutien logistique et financier au système de santé, renforcé sa flexibilité et facilité la réorganisation des services de soins autour de cette priorité. Les actions en ce sens sont passées par le renforcement des moyens, notamment financiers, mis à disposition du système de santé. 9,8 Md€ de dépenses de santé supplémentaires – en sus de l'ONDAM porté à 2,45 % en 2020 – ont ainsi été engagées pour la couverture des achats de matériel (masques et respirateurs notamment), des indemnités journalières pour les personnes vulnérables et pour les parents d'enfants dont les établissements scolaires étaient fermés et des primes pour les personnels soignants. Des mesures de plus grande flexibilité et de soutien logistique au système de santé ont également été prises pour faire face à l'épidémie, avec le rehaussement durant la crise de la capacité de réanimation à 10 000 lits, le soutien des services des armées pour désengorger les services de réanimation, ou encore l'utilisation des transports nationaux pour assurer le transfert de patients afin de mieux les répartir sur le territoire en cohérence avec les capacités d'accueil disponibles dans les unités de soins intensifs.

Graphique 3 : Nombre de décès quotidiens par 100 000 habitants – moyenne sur 7 jours

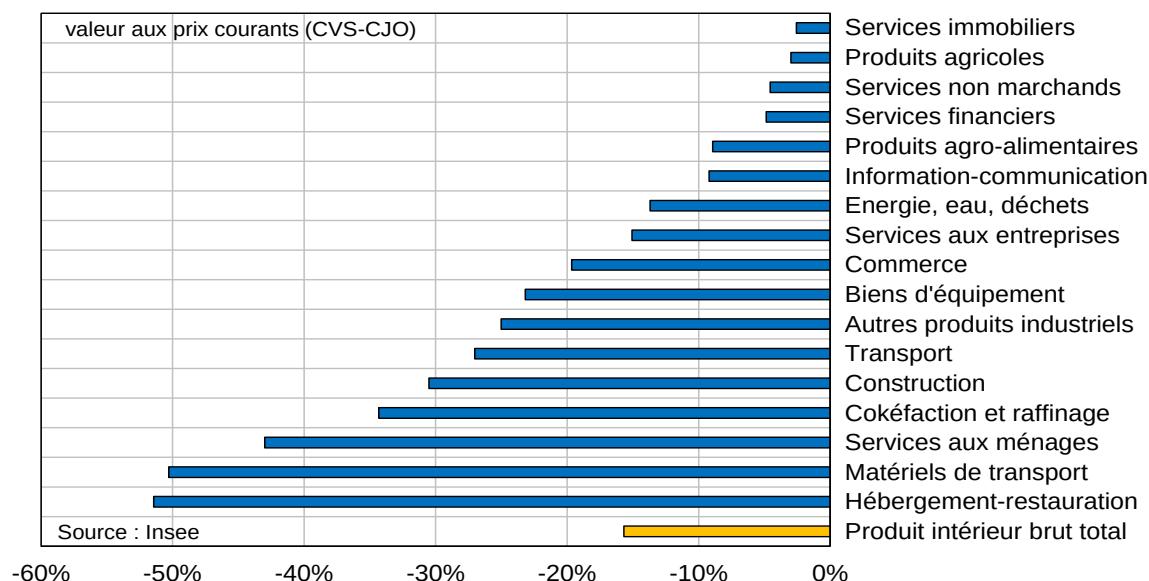
2. L'épidémie a déclenché une crise économique d'une ampleur inédite

L'épidémie et les mesures mises en œuvre pour en limiter la diffusion affectent profondément l'activité économique au travers d'un double choc d'offre et de demande, tandis que certains secteurs entiers ont été, et parfois sont encore (notamment l'événementiel), contraints à rester fermés en raison des risques de contagion que leur modèle d'activité implique.

L'impact sur l'activité s'est ainsi révélé massif, avec une chute du PIB de -5,9 % au premier trimestre, et de -13,8 % supplémentaires au deuxième trimestre. Le Gouvernement anticipe un recul de -10 % de l'activité cette année. Cette chute

de l'activité touche de manière contrastée différents secteurs. L'activité a peu reculé pour les produits agricoles ou agro-alimentaires, ou encore les services d'information-communication ou les services financiers. La chute d'activité a en revanche été drastique dans les branches qui ont dû cesser leur activité pendant le confinement en raison de l'intensité des contacts interpersonnels, comme l'hébergement-restauration (également affectée par des fermetures administratives). Une baisse importante s'observe également pour l'industrie de fabrication de matériels de transport (automobile, aéronautique) ou les services de transport (cf. graphique 4).

**Graphique 4 : Evolution de la valeur ajoutée par branche
entre le 4^e trimestre 2019 et le 2^e trimestre 2020**



Source : Insee

La demande a subi un double choc. La demande intérieure s'est effondrée sous l'effet de la chute de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises. La consommation des ménages a pâti des restrictions sanitaires, mais affiche une reprise nette, bien que partielle, dans la plupart des secteurs depuis la levée des restrictions. Dans un contexte de forte incertitude pesant sur les perspectives de débouchés, l'investissement des entreprises a également été particulièrement pénalisé. La demande extérieure adressée à la France a quant à elle fortement chuté sous l'effet de la récession chez nos partenaires.

L'offre a également connu un choc, puisque les processus de production ont été bouleversés en raison de la désorganisation des chaînes de production et d'approvisionnement – notamment internationales – et de l'interruption d'activité d'une partie de la main d'œuvre (fermetures administratives, maladie, gardes d'enfants...).

L'impact de la crise sanitaire et du confinement a été particulièrement fort sur le commerce extérieur. Selon les chiffres des Douanes, les exportations françaises de biens reculent ainsi de -21,5 % au 1^{er} semestre 2020, par rapport au 1^{er} semestre 2019, sous l'effet notamment d'une

chute de près de moitié des exportations aéronautiques, le premier poste français à l'export. Selon la Banque de France, les exportations de services ont reculé sur la même période de 15,4 %, en lien notamment avec un effondrement de moitié des revenus du tourisme international, qui représentent habituellement le quart des exportations françaises de services.

Il en résulte des **risques de faillite accrus pour les entreprises, tandis que les ménages font face à des risques de chômage et de perte de revenus, même si ceux-ci sont atténués par les nombreuses mesures mises en œuvre.** L'Insee estime, en date du 8 septembre, que près de 715 000 emplois salariés ont été détruits au premier semestre 2020 depuis la fin 2019. L'emploi salarié s'est en effet nettement contracté de -0,9 % au deuxième trimestre avec -215 200 postes, après une chute historique de -499 700 postes au 1^{er} trimestre 2020, soit -2,0 %.

3. Le Gouvernement a déployé en urgence un arsenal de mesures de soutien aux entreprises et aux ménages

Face aux graves conséquences économiques de la crise de la Covid-19, et à l'image de nos principaux partenaires internationaux (cf. encadré 2), le Gouvernement a mis en place un ensemble de mesures économiques d'urgence pour un montant de l'ordre de 470 Md€. Ce plan comprend

64 ½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public, 76 Md€ de mesures de trésorerie, et 327 ½ Md€ de mesures de garanties. **L'objectif immédiat de ces mesures a été de préserver au maximum entreprises, emplois et revenus au cœur de l'épidémie**, afin de limiter les conséquences négatives de la crise sur les ménages et le tissu productif et de préserver les conditions d'une reprise dynamique.

Tableau 1 : Synthèse des mesures de soutien votées en LFR I, LFR II et LFR III

Mesures avec effet direct sur le solde public*		
Activité partielle	31 Md€ ^{2/3}	Couverture par l'État et l'Unédic de 100 % (jusqu'au 1 ^{er} juin, puis ramenée à 85 % hors secteurs spécifiques) des indemnités versées aux salariés par l'entreprise dans la limite de 4,5 Smic Extension du dispositif aux particuliers employeurs jusqu'au 31 août 2020. Extension du dispositif au 1 ^{er} mai 2020 aux salariés particulièrement vulnérables au coronavirus et aux parents d'enfants sans solution de garde
Fonds de solidarité	8 ½ Md€ ³	Versement d'une aide forfaitaire aux plus petites entreprises ayant subi une baisse importante de leur chiffre d'affaires et remplissant certaines conditions. 2 volets : (i) « filet de sécurité », plafonné à 1500 € ; et (ii) « anti-faillite », compris entre 2000 € et 5000 € pour les entreprises en grande difficulté. Extension du dispositif (période, conditions d'accès, montant) aux secteurs les plus touchés par la crise (i.e., restauration, cafés, hôtellerie, tourisme, événementiel, sport et culture).
Dépenses de santé	10 Md€	Couverture des achats de matériel (masques, respirateurs, tests, etc.), des indemnités journalières et de primes pour les personnels soignants
Achat de masques non chirurgicaux	½ Md€	Portés par l'État
Exonération de cotisations sociales	5 Md€ ³	Dans le cadre du plan de soutien au secteur du tourisme
Inclusion sociale et protection des personnes	1 Md€	Versement d'une aide exceptionnelle de solidarité
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	1 ½ Md€	Droits à l'assurance-chômage prolongés pour les chômeurs en fin de droit. Report de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage au 1 ^{er} janvier 2021

Avances remboursables aux PME	½ Md€	Avances remboursables ou de prêts à taux bonifiés à destination des petites entreprises industrielles (de 50 à 250 salariés) stratégiques
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS	½ Md€	
Aide exceptionnelle aux indépendants	1 Md€	Aide créée par le Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs indépendants (CPSTI) : cette aide, plafonnée à hauteur des versements effectués sur la cotisation du régime complémentaire en 2018, ne peut excéder 1250 € nets d'impôts et des cotisations et contributions sociales.
Autres ouvertures de crédits	5 ½ Md€ ²	Crédits supplémentaires d'urgence (LFR2) et crédits ouverts en LFR3
Total mesures avec impact sur le solde public		64 ½ Md€ (2,9 % du PIB)
Mesures de trésorerie sans effet direct sur le solde public**		
Report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires	38 Md€	Report effectif des échéances fiscales et sociales dues de mars à août, y compris travailleurs indépendants (pour ces derniers la régularisation des sommes reportées interviendra en 2021).
Remboursement anticipé de crédits d'impôt	14 Md€	Inclut les créances à l'IS et créances de TVA
Fonds de développement économique et social (FDES)	1 Md€	Soutien aux ETI
Outil d'intervention dans les entreprises en difficulté	20 Md€ ^{4 ***}	Dotation supplémentaire du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour les années 2020 et 2021
Avances et compensations aux collectivités territoriales	3 Md€	
Total mesures sans impact sur le solde public		76 Md€ (3,4 % du PIB)
Mesures en garantie		
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	300 Md€ ^{1/2/3/4}	Pour tous les nouveaux prêts de trésorerie octroyés par des établissements de crédit entre le 16 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit	10 Md€	Pour permettre aux entreprises de continuer à bénéficier des couvertures d'assurance-crédit dont elles ont besoin afin de poursuivre leur activité avec leurs clients PME et ETI françaises
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	5 Md€	Amplification du dispositif de réassurance publique « Cap Francexport », lancé en octobre 2018, avec un doublement du plafond d'encours réassurable par l'État et élargi à d'autres pays de destination

SURE	4 ½ Md€	Instrument européen de prêts visant à soutenir financièrement les mesures nationales d'activité partielle par l'octroi de prêts aux États membres
BEI	4 ½ Md€	Instrument européen visant à soutenir les entreprises
Prêt au FMI	2 ½ Md€	Par la Banque de France
Relèvement du plafond d'autorisation prêt France FMI	½ Md€	
Prêt AFD outremer	½ Md€	À destination des collectivités locales et des entreprises ultramarines pour les aider face à la crise sanitaire et économique
Total mesures en garantie		327 ½ Md€ (14,7 % du PIB)
Total		468 Md€ (21,0 % du PIB)

* Hors mesures en garanties dont l'impact sur le solde interviendrait majoritairement après 2020 et est encore incertain.

** Un effet négatif sur le solde est toutefois attendu en raison de la sinistralité sur une partie des reports des échéances de prélèvements obligatoires. Ces effets sont intégrés au compte des administrations publiques sous-jacent au PLF 2021.

*** La dotation au CAS-PFE au titre des interventions dans les entreprises en difficulté de 20 Md€ sera de 9 Md€ en 2020 et 11 Md€ en 2021.

¹ incluant le plan d'urgence de soutien dédié aux start-ups chiffré à 4 Md€

² dont mesures du plan de relance de la filière automobile chiffré à 8 ½ Md€

³ dont mesures du plan de soutien aux secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration chiffré à 18 Md€

⁴ dont mesures du plan de soutien à la filière aéronautique chiffré à plus de 15 Md€

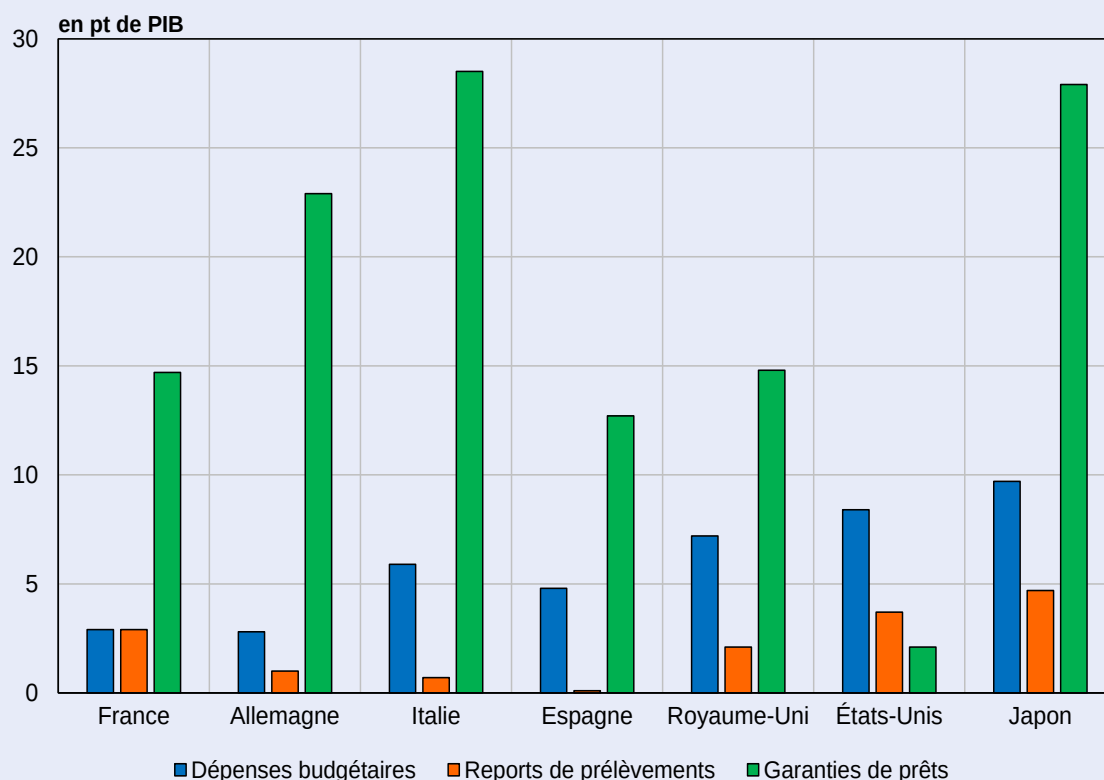
Encadré 2 : Toutes les économies avancées ont répondu au choc par des mesures d'urgence massives

Face à un choc historique et pour en limiter l'impact, toutes les grandes économies avancées ont rapidement mis en place des soutiens massifs. Ces mesures, de nature variable, ont représenté entre 4 et 15 pts de PIB selon les pays (hors garanties, cf. graphique 5).

Ces plans de soutien présentent des traits communs. La montée en charge de transferts sociaux a permis de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, afin de compenser en partie la perte de revenus d'activité. De même, des mesures de trésorerie (comme le report de paiement de cotisations sociales ou d'échéances d'impôts) ont permis aux entreprises de surmonter le choc de liquidité dû à la crise. En complément, les mesures annoncées de garanties publiques ont été suffisamment dimensionnées pour répondre aux besoins et éviter une contraction du crédit. En effet, si les montants annoncés varient beaucoup (entre 10 et 30 pts de PIB), ceux effectivement consommés sont en général inférieurs à 5 pts de PIB, largement couverts par les montants annoncés.

Cependant, des spécificités géographiques apparaissent également. Ainsi, en Europe, ce soutien s'est notamment décliné sous la forme de dispositifs d'activité partielle et d'aides directes pour les secteurs les plus pénalisés. Aux États-Unis, les mesures ont davantage porté sur un renforcement des stabilisateurs automatiques, structurellement plus faibles qu'en Europe (notamment l'assurance-chômage), ce qui explique l'importance des montants mobilisés, ainsi que sur la mise en place de prêts bonifiés aux PME.

**Graphique 5 : Comparaison des plans de soutien des économies avancées
(montants annoncés)**



Remarque :

Pour les États-Unis, les mesures de garanties apparaissent faibles car c'est la Réserve fédérale qui prête aux entreprises, avec garantie du Trésor. Les montants indiqués correspondent aux pertes garanties par le Treasury, avec un effet de levier espéré d'un facteur dix.

a. Des mesures de préservation des emplois, des compétences et des revenus des ménages

Afin de **maintenir les personnes en emploi et limiter les pertes de compétences et de revenus** des personnes en incapacité de travailler, le Gouvernement a fortement renforcé le dispositif d'activité partielle (cf. encadré 3), a adapté les conditions de perception des indemnités journalières d'assurance-maladie avec la suppression du délai de carence et des conditions d'ouverture des droits pour les personnes en situation d'isolement ou les parents en incapacité de travailler, et a assuré un soutien aux professionnels médicaux de ville durant la période de confinement. En outre les

travailleurs indépendants ont pu bénéficier des aides du fonds de solidarité. S'y est ajouté un complément mis en place via le régime complémentaire des travailleurs indépendants.

Des **dispositifs de revalorisation exceptionnelle des revenus du travail** ont été mis en place pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés qui ont travaillé durant le confinement, avec la création d'une prime pour les fonctionnaires particulièrement sollicités pour gérer la crise, l'allègement des conditions de versement et d'exonération de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, ou encore le relèvement du plafond d'exonération des heures complémentaires et supplémentaires.

Encadré 3 : Le dispositif d'activité partielle

La mise en place d'un **dispositif exceptionnel d'activité partielle** en réaction à la crise a permis de limiter fortement les répercussions sur l'emploi et les revenus des ménages de la baisse temporaire d'activité liée au confinement. Ce dispositif consistait en une **prise en charge publique des heures chômées pour les personnes empêchées de travailler par la crise de la Covid-19**. Les travailleurs (salariés, employés à domicile et VRP) ont reçu une compensation à hauteur de 70 % de la rémunération brute (environ 84 % de la rémunération nette), avec plancher au niveau du Smic net. L'État et l'Unédic ont pris intégralement en charge cette indemnisation jusqu'à 4,5 Smic. Au 7 septembre, 1 720 millions d'heures ont été indemnisées au titre de l'activité partielle sur la période de mars à juillet – ce qui représenterait 5 millions de salariés travaillant à mi-temps en moyenne. **Au pic d'utilisation du dispositif, en avril, les demandes d'indemnisation concernaient plus de 8 millions de salariés.**

La générosité du dispositif exceptionnel était justifiée en période de confinement, mais elle a été repensée en phase de reprise pour équilibrer l'indemnisation avec la nécessaire incitation au redémarrage de l'activité. Ainsi le Gouvernement a engagé un **resserrement progressif de la générosité et des conditions d'accès au dispositif**, tout en maintenant une générosité bien plus élevée que dans le régime d'avant-crise :

- à compter du 1^{er} juin, les conditions de prise en charge publique de l'indemnité versée aux salariés ont été revues, avec l'introduction d'un reste à charge employeur de 15 % de l'indemnité (soit 10 % du salaire brut), sauf pour les secteurs dont l'activité est particulièrement affectée par les contraintes sanitaires ;
- à compter du 1^{er} novembre, le dispositif exceptionnel sera remplacé par deux dispositifs (avec quelques exceptions, cf. infra) : un dispositif d'« **activité partielle de droit commun** », qui vise à permettre aux entreprises de faire face aux chocs d'activité de court terme ; et un dispositif d'« **activité partielle de longue durée** », sous réserve de conclusion d'un accord collectif afin d'inciter au dialogue social (la possibilité de négocier ce type d'accord a été ouverte dès le 1^{er} juillet). Ce dernier vise les entreprises qui pourraient retourner, à court-moyen terme, à un niveau d'activité supérieur au creux de la crise, et a vocation à faciliter la préservation des compétences nécessaires au redémarrage de l'économie tout en permettant aux restructurations nécessaires de s'opérer (cf. dossier thématique infra – L'emploi a été fortement affecté par la crise de la Covid-19 pour plus de détail sur ces dispositifs et leur finalité).

Les dispositifs d'activité partielle de droit commun et de longue durée présentés ci-dessus ont été inclus dans le Plan de relance (cf. infra).

Certains secteurs continuent d'être concernés par des contraintes sanitaires significatives : c'est le cas du tourisme et de l'hôtellerie-restauration par exemple. Du 1^{er} juin au 31 décembre, les entreprises de ces secteurs ainsi que celles accueillant du public et fermées sur décision administrative continueront de bénéficier d'un dispositif d'activité partielle identique au dispositif exceptionnel en vigueur pendant la période de confinement, i.e. sans reste à charge pour l'employeur.

Le dispositif d'activité partielle permet à la fois de préserver le revenu des ménages et de donner aux entreprises un levier puissant pour ajuster rapidement leur masse salariale tout en préservant les emplois, en réaction à la baisse d'activité, et ainsi ne pas trop déformer le partage de la valeur ajoutée – ce qui serait préjudiciable sur leur capacité future à investir. Usuellement, lorsqu'un choc négatif affecte l'économie, le partage de la valeur ajoutée se déforme en faveur des salariés à court terme. Les entreprises réduisent leur taux de marge. Si le partage de la valeur ajoutée se fait de façon trop prononcée en faveur

des salariés cela peut compromettre la viabilité financière de l'entreprise et obérer sa capacité à investir et se développer, et donc à créer de l'emploi. En 2020, la perte d'activité liée à la crise sanitaire et aux mesures de lutte contre l'épidémie entraînerait une chute de la valeur ajoutée sans précédent qui, sans réponse adaptée du Gouvernement, aurait pénalisé le taux de marge des entreprises dans une ampleur très importante. Le recours des entreprises au dispositif d'activité partielle permet aux employeurs de réduire leur masse salariale sans licencier, pour préserver dans une certaine mesure leur santé financière ainsi que leur capacité à reprendre rapidement leur activité par la suite. Les ménages sont de leur côté protégés, car ils bénéficient des indemnités d'activité partielle (cf. Fiche 6 Perspectives d'inflation et de salaires).

b. Des mesures spécifiques de protection des plus vulnérables

Le système d'assurance-chômage a été adapté pour protéger les demandeurs d'emploi pendant la période de confinement, peu propice à la recherche d'emploi. Pour tenir compte des conséquences économiques et sociales de l'épidémie de Covid-19, l'entrée en vigueur de certaines mesures de la réforme de l'assurance-chômage a été reportée au 1^{er} janvier 2021 (cf. encadré sur la situation de l'assurance-chômage pour plus de détail)¹, et le versement des indemnités chômage a été prolongé pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits pendant la période de confinement.

Le renouvellement automatique de droits a permis de garantir les ressources des allocataires du revenu de solidarité active, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'allocation de soutien familial et de l'allocation journalière de présence parentale lorsqu'ils étaient dans l'impossibilité de communiquer les pièces nécessaires au réexamen de leurs droits. Les droits à la complémentaire santé solidaire et à l'aide médicale de l'État ont été prolongés de trois mois, tandis que les reconnaissances de taux d'incapacité donnant droit à l'allocation aux adultes handicapés et à d'autres droits dans le champ du handicap ont été prolongées de six mois.

Des aides exceptionnelles destinées aux plus fragiles ont été mises en place : les étudiants en difficulté et jeunes précaires de moins de 25 ans ont reçu une aide de 200 € (800 000 bénéficiaires)

tandis que les ménages allocataires du revenu de solidarité active ou de l'allocation de solidarité spécifique ont reçu une aide de 150 €, complétée par une aide de 100 € par enfant étendue également aux familles bénéficiaires de l'aide au logement (4,1 M de bénéficiaires).

c. Un ensemble de mesures de soutien aux entreprises

En premier lieu, un **soutien à la liquidité des entreprises** a été déployé pour les aider à passer le cap du confinement, d'abord par le biais de reports de cotisations sociales et d'échéances fiscales. Des mesures ont également été prises afin d'anticiper ou accélérer le remboursement de certaines créances fiscales détenues par les entreprises. Ensuite, un dispositif massif de prêts garantis par l'État a été mis en place (cf. dossier thématique *infra* – *La crise aura un fort impact sur les bilans de nombreuses entreprises, ce qui appelle à soutenir leur capacité à investir*), complété par des mesures de réassurance publique d'assurance-crédit. Dans un esprit de solidarité et de partage des dommages économiques causés par la Covid-19, les grandes entreprises doivent s'engager à ne pas verser de dividendes ni procéder à des rachats d'actions en 2020 afin de bénéficier d'un report d'échéances fiscales et sociales ou d'un prêt garanti par l'État. Le levier de la commande publique a également été activé en supprimant les pénalités de retard sur les contrats publics et en permettant de déroger au plafond pour les avances payées par l'État. Enfin, des outils ont été mis en place pour intervenir dans les entreprises qui seraient en difficulté au travers d'une dotation

¹ Certaines mesures, telles que l'allongement des durées d'affiliation minimales requises pour avoir droit à l'assurance-chômage et ouvrir des droits rechargeables, étaient même

déjà entrées en vigueur et ont été revues temporairement face à la situation sanitaire.

supplémentaire du compte d'affectation spécial « participations financières de l'État », et par le renforcement des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES).

Ces mesures de trésorerie sont prolongées dans certains cas par des **mesures de soutien direct en solvabilité aux entreprises**. Ainsi les reports de charges peuvent-ils déboucher sur des dégrèvements au cas par cas, et ont-ils été doublés d'exonérations spécifiques à destination de certains secteurs particulièrement affectés par la crise, dans le cadre de plans sectoriels (*cf. infra*). Une mesure de remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits a également été instaurée pour l'impôt sur les sociétés.

Un **plan d'urgence de soutien aux entreprises exportatrices** a été mis sur pied afin de sécuriser leur trésorerie et d'assurer leur rebond à l'international après la crise, qui comprend la prolongation de la validité des garanties de l'État et des assurances-prospection en cours d'exécution, l'élargissement du dispositif de réassurance des crédits-exports de court terme et l'activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit.

Des mesures de soutien direct en solvabilité spécifiquement ciblées sur les TPE-PME, indépendants et micro-entrepreneurs ont été décidées afin de compléter les actions en liquidité qui ont pu se révéler insuffisantes pour aider ces entreprises particulièrement fragiles. Un fonds de solidarité a ainsi été créé pour indemniser les TPE, indépendants, micro-entrepreneurs et professions libérales de leur perte de chiffre d'affaires (*cf. encadré 4*), une indemnité de perte de gains à destination des artisans et commerçants a été mise en place par le CPSTI (Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants), et un dispositif d'avances remboursables a été mis sur pied pour les PME. Il a été prévu que le non-paiement des loyers et charges pour les TPE et PME des secteurs dont l'activité a été interrompue ne puisse donner lieu à des pénalités financières, à l'activation de cautions ou garanties ou au déclenchement de poursuites durant le confinement. Par ailleurs, les loyers et redevances d'occupation du domaine public ont été annulés.

Encadré 4 : Le Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité, doté de 8 Md€ par l'État (8,9 Md€ en tenant compte des contributions des régions et des assureurs), permet de compenser les pertes de chiffre d'affaires des entreprises les plus vulnérables face à la crise économique générée par la Covid-19 et par les mesures sanitaires d'urgence. Il procure aux travailleurs indépendants et aux dirigeants de TPE un revenu de substitution afin de limiter les pertes dues à la cessation d'activité des entreprises et d'éviter leur faillite dans une logique de préservation du capital productif et de solidarité face aux pertes de revenus induites par la crise sanitaire.

Une aide financière défiscalisée a donc été apportée aux très petites entreprises (TPE) et aux travailleurs non-salariés (TNS) ayant fait l'objet d'une fermeture administrative ou ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %, sous les contraintes cumulatives principales suivantes : (i) plafond de CA annuel de 1 M€ (2 M€ pour les secteurs les plus affectés²), (ii) plafond d'effectif de 10 salariés (20 salariés pour les secteurs les plus affectés), (iii) bénéfice annuel imposable lors du dernier exercice clos inférieur à 60 000 €.

Le fonds distribue deux volets d'aide au titre des mois de mars, avril, mai et juin 2020 :

- **une aide mensuelle « filet de sécurité »** égale à la perte de CA, plafonnée à 1 500 € ;

² Les secteurs les plus affectés sont les secteurs HCR, tourisme, événementiel, sport, culture etc...

- **une aide complémentaire unique « anti-faillite »** comprise entre 2 000 € et 10 000 € selon les secteurs considérés et selon des critères qui ont progressivement été assouplis³. Au niveau local, certaines régions offrent aux TPE des aides additionnelles.

Le fonds a été progressivement étendu, notamment aux entreprises créées en février 2020, et a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2020 pour les entreprises des secteurs les plus affectés (qui bénéficient également de plafonds d'aide plus élevés et d'une éligibilité plus large⁴). Concernant l'éligibilité au second volet, la condition de refus de prêt de trésorerie a été supprimée par le décret du 16 juillet et l'exigence d'emploi d'un salarié a été assouplie. La compensation de la perte de chiffre d'affaire par rapport à l'année précédente a été portée à 10 000 € lors des annonces du 25 septembre pour les entreprises concernées par des mesures de fermeture administrative, ou opérant dans les secteurs les plus affectés, notamment ceux concernés par des restrictions horaires.

Au 7 septembre 2020, plus de 1,7 million d'entreprises ont été aidées par le fonds de solidarité, pour un montant versé cumulé de 5,9 Md€ et un montant moyen d'aide de 3 471 €. En cohérence avec ses objectifs, le programme a particulièrement soutenu :

- **Les secteurs les plus affectés par la crise** : les secteurs du commerce (0,9 Md€), de l'hébergement et de la restauration (0,7 Md€) et de la construction (0,6 Md€) totalisent près de 40 % des montants versés. Le volet 2 « anti-faillite » a principalement bénéficié au secteur de l'hébergement et de la restauration et au secteur du commerce (respectivement 39 % et 15 % des aides versées).
- **Les microentreprises et TNS, qui totalisent 99,5 % des bénéficiaires** (87 % des entreprises aidées ont un chiffre d'affaire de moins de 200 000 € et 66 % d'entre elles n'ont pas de salariés).

Au total, en réponse au choc de court terme, **les administrations publiques auraient absorbé près des deux tiers de la perte d'activité, en 2020**, au travers des stabilisateurs automatiques et des mesures d'urgence (cf. dossier thématique *infra* – Les mesures mises en place protègent largement ménages et entreprises de la crise au niveau agrégé et préparent ainsi le rebond). L'intervention publique massive s'est donc révélée particulièrement efficace pour préserver les ménages et les entreprises de l'impact de court terme de la crise.

³ Initialement, les principaux critères d'éligibilité au second volet étaient : entreprise d'au moins un salarié, éligible au volet 1 du fonds, proche d'une cessation de paiement, refus de prêt de trésorerie, etc. Désormais, la condition de refus de prêt a été supprimée pour tous les secteurs, et l'exigence d'emploi d'un salarié a été assouplie.

⁴ Dans ces secteurs, le fonds a été élargi aux entreprises jusqu'à 20 salariés et 2 M€ de CA et le plafond du volet 2 a été haussé jusqu'à 10 000 €.

En sortie de crise, des plans sectoriels ont prolongé les mesures d'urgence en faveur des secteurs les plus durement touchés, et le plan « France relance » a été annoncé pour assurer un redémarrage économique aussi rapide et fort que possible tout en préparant le modèle productif aux grands défis de moyen terme

1. **Au sortir de la première vague épidémique, la reprise de l'activité a été accompagnée d'une modulation fine des mesures d'urgence sanitaires et économiques**
 - a. **Un pilotage fin des mesures sanitaires et économiques a été mis en place pour créer les meilleures conditions pour la reprise**

Après la phase aiguë de gestion de crise, la **phase de réouverture de l'économie** a été cruciale. En effet, plus la crise dure, plus la mise à l'arrêt de l'appareil productif risque de causer des dommages économiques durables malgré les mesures d'urgence. La reprise rapide de l'activité dans des conditions satisfaisantes de sécurité sanitaire est par conséquent nécessaire pour minimiser les effets de la crise de la Covid-19. Avec la réouverture de l'économie, la levée des incertitudes pesant sur les entreprises et les ménages est un enjeu central pour restaurer la confiance, et stimuler consommation et investissement en phase de reprise d'activité.

Afin de respecter cet équilibre entre l'impératif de protection de la santé des Français et la nécessité de reprendre l'activité économique, le Gouvernement a mis en place un **pilotage fin de l'intensité des mesures sanitaires dans les territoires en fonction de la situation épidémique**. Les contraintes sanitaires ont ainsi été progressivement relâchées à partir du 11 mai, mais de nouvelles obligations sanitaires nationales ou locales ont également été instaurées, notamment à partir de fin août. Elles s'accompagnent d'un déploiement massif de tests afin de limiter la survenance et l'ampleur des *clusters*. Les mesures de soutien économique ont quant à elles été modulées dans le temps et par secteur de façon à inciter à la reprise de l'activité dans des conditions compatibles avec la maîtrise de l'épidémie, tout en continuant

de soutenir fortement les secteurs où cela n'est pas possible.

- b. **Des plans de soutien à destination des secteurs les plus durement touchés ont été adoptés**

Pour compléter le plan d'urgence exceptionnel mis en œuvre pendant la crise, **une série de plans de soutien aux secteurs les plus durement touchés** a été annoncée pendant la phase de reprise de l'activité. Ces plans permettent d'ajuster le soutien public d'urgence dans ses modalités, sa durée et son intensité pour l'adapter au mieux aux enjeux des secteurs particulièrement pénalisés. Ils préfigurent également le Plan de relance puisque les soutiens à l'activité des secteurs bénéficiaires s'accompagnent d'incitations et d'engagements à investir, innover et s'adapter aux enjeux stratégiques pour l'avenir, notamment environnementaux.

Plusieurs secteurs de services ont été très lourdement affectés par les mesures sanitaires prises pour limiter la propagation de la Covid-19, justifiant le déploiement de plans sectoriels. Le **plan culture** a été annoncé le 6 mai, suivi d'un **plan de soutien aux secteurs du tourisme et de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration (HCR) de 18 Md€**, présenté le 14 mai dans le cadre du comité interministériel du tourisme. Le **plan de soutien au secteur du livre** et le **plan en faveur des commerces de proximité, des artisans et des indépendants** ont été annoncés respectivement les 19 et 29 juin.

Certains secteurs industriels et technologiques ont rencontré des difficultés importantes pendant la crise, en raison de l'effondrement de la demande qui leur est adressée ou de la détérioration des conditions de leur activité. Le **plan automobile de 8 ½ Md€** annoncé le 26 mai soutient ainsi les entreprises de la filière, qui a connu une chute brutale des ventes. Les startups technologiques, dont les modèles de financement sont encore fragiles, ont été affectées fortement par la crise et sont la cible du **plan tech de 4 Md€** du 5 juin. Le secteur aérien a souffert de l'arrêt quasi-total du trafic aérien, comme le secteur aéronautique, dont les carnets de commandes ont été affectés en aval. Ces secteurs ont bénéficié du **plan aéronautique de 15 Md€** annoncé le 9 juin. Le secteur du

bâtiment a été exposé à de nombreuses interruptions de chantiers lors du confinement, suscitant l'annonce d'un **plan pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)** le 10 juin.

c. Les mesures ainsi prises combinent la prolongation du soutien d'urgence avec la préparation de l'avenir

Un premier ensemble de mesures déployées a consisté à **étendre et à prolonger les mesures d'urgence** pour prendre en compte la situation particulièrement difficile des secteurs en question :

- En premier lieu le fonds de solidarité et l'activité partielle exceptionnelle ont été prolongés (notamment pour les entreprises des secteurs de l'hôtellerie, restauration, cafés, tourisme, événementiel, sport, culture) ;
- Des exonérations de charges fiscales et de cotisations sociales ainsi que des crédits de cotisations sociales ont également été accordés aux entreprises de ces secteurs (en particulier dans le cadre du plan de soutien au secteur touristique, et du plan en faveur du commerce de proximité, de l'artisanat et des indépendants) ;
- Enfin, des actions exceptionnelles de compensation des pertes de revenus ou de garantie ont été mises en place pour certains secteurs, comme les fonds de soutien pour les libraires et les maisons d'édition, le mécanisme de compensation des pertes d'exploitation des salles de spectacle, ou le fonds de garantie pour les tournages cinématographiques.

Un deuxième ensemble de mesures a consisté en des **actions en fonds propres** visant à répondre aux problèmes de solvabilité qui se posent dans les secteurs où les mesures de liquidité se sont révélées insuffisantes :

- 600 M€ d'investissement en fonds propres sont destinés à la consolidation de la filière automobile ;
- 500 M€ d'investissement en fonds propres ont été annoncés pour la filière aéronautique ;
- Concernant le secteur du tourisme et HCR, il est prévu 1,3 Md€ d'investissement en fonds

propres par la Banque des Territoires et par Bpifrance ;

- Plusieurs fonds visant à renforcer le financement des start-ups ont été déployés ou renforcés, notamment le fonds French Tech Souveraineté doté de 150 M€ ou le fonds « Programme de soutien à l'innovation majeure » réabondé à hauteur de 120 M€.

Enfin, des **mesures de soutien à la demande, à l'investissement et à l'innovation** cohérentes avec nos objectifs de long terme, notamment environnementaux, et qui préfigurent le Plan de relance, ont été incluses dans ces plans de soutien.

- Des mesures de soutien à la demande, qui sont reprises dans le Plan de relance (*cf. infra*), ont été annoncées, comme le renforcement de la prime à la conversion et du bonus pour véhicules électriques, ou encore l'électrification du parc automobile de l'État et l'anticipation de certaines commandes aéronautiques.
- Deux fonds de soutien à l'investissement des entreprises des filières aéronautique et automobile ont été annoncés pour les aider à se moderniser et à opérer leur transformation écologique, tandis que le Fonds Tourisme Social Investissement a été rehaussé.
- Enfin, des aides publiques en faveur de l'effort de recherche et d'innovation ont été débloquées (par exemple dans les filières aéronautique et automobile mais aussi dans d'autres secteurs jugés clés), tandis que les aides à l'innovation à destination des startups ont été renforcées.

Les entreprises des filières automobile et aéronautique se sont engagées, en contrepartie des aides octroyées, à **amplifier leur stratégie en direction de la transition écologique**, à respecter un certain nombre de principes en matière de relations avec les sous-traitants, de préservation des compétences et de développement de l'emploi et de l'activité en France.

2. Le plan « France relance » a pour objectif d'assurer un retour rapide au niveau d'activité d'avant-crise et de préparer l'avenir

a. La crise fait peser des risques importants sur notre économie, et les défis structurels identifiés avant crise persistent

Les risques conjoncturels qui pèsent sur la reprise concernent en priorité les faillites d'entreprises, le sous-investissement et le risque de chômage associé. En effet, côté demande, le dispositif d'activité partielle et l'ensemble des mesures d'urgence en faveur des ménages ont permis de contenir les pertes de revenus des ménages. La consommation ayant connu une baisse marquée alors que le pouvoir d'achat était largement préservé, ceci a conduit à une accumulation importante d'épargne agrégée, avec un taux d'épargne qui a atteint un niveau historique de 27 % au T2 2020 (contre 15 % au T4 2019) et un volume d'épargne excédentaire estimé à 100 Md€ fin 2020. Cette évolution recouvre des situations très diverses, certaines catégories de population ayant subi des pertes de revenus, notamment les salariés précaires en intérim et en CDD et les étudiants modestes. Néanmoins, la consommation des ménages apparaît surtout suspendue au rétablissement de la confiance. La violente chute de l'activité et de la valeur ajoutée a, en revanche, entraîné une forte baisse du taux de marge des entreprises à 26 % au T2 2020, contre 33,4 % au T4 2019 (dont l'effet ponctuel de la bascule du CICE vers les allègements pérennes de cotisations sociales). Conjuguée avec une dégradation du bilan des entreprises et une incertitude persistante relative aux perspectives économiques, cette situation risque de conduire à des faillites et un sous-investissement des entreprises, avec des risques pour leur productivité et leur capacité à innover et créer des emplois.

La crise n'a par ailleurs pas effacé les défis structurels posés à l'économie française, et que le Gouvernement s'est employé à relever depuis le début du quinquennat. Elle risque au contraire de les exacerber. Le rapport 2019 du

conseil national de la productivité⁵ notait que le **ralentissement de la productivité** observé en France était un phénomène commun à la plupart des économies avancées, mais que des facteurs propres au cas français étaient à l'œuvre. Il s'agit notamment d'une insuffisante numérisation des PME, d'une inadéquation des compétences de la main d'œuvre aux besoins des entreprises et d'une performance d'innovation encore trop faible. Le manque de fluidité dans le fonctionnement du marché du travail et le **taux de chômage structurellement élevé** sont une autre faiblesse structurelle historique de l'économie française, qui commençait à se résorber avant la crise de la Covid-19. Par ailleurs, la **compétitivité des entreprises** françaises s'était améliorée avant la crise, mais reste perfectible. Au-delà, la crise a mis en lumière la nécessité de **sécuriser la continuité de nos approvisionnements** en produits essentiels, notamment dans le domaine de la santé, et **accroître la résilience de notre économie** en renforçant notre capacité à faire face à des chocs externes tels qu'une pandémie. Les enjeux en matière de finances publiques, déjà identifiés avant la crise, renforcent la nécessité de soutenir la croissance de l'économie. En outre, les inégalités territoriales se sont accrues ces deux dernières décennies, et elles nécessitent une action résolue de revitalisation de certains territoires. Enfin, les deux grands défis que sont la transition écologique et la transformation numérique appellent à des actions fortes de tous les acteurs, dans tous les pays.

b. Le plan « France relance » constitue une réponse forte pour relever ces défis et bâtir la France de 2030.

En réponse à ce diagnostic, le Gouvernement a dévoilé le plan « France relance », d'un montant de 100 Md€ engagés sur la période 2020-2022, avec l'objectif d'une part de ramener d'ici 2022 l'économie au niveau d'activité d'avant-crise, et d'autre part de transformer l'économie française pour relever les grands défis actuels.

Le Plan de relance opère en premier lieu un stimulus à court terme en soutenant la demande agrégée, afin d'atténuer l'impact de la crise sur les

⁵ Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?, Premier rapport du Conseil national de la productivité, juillet 2019

ménages et les entreprises et d'assurer une reprise dynamique pour retrouver rapidement le niveau d'activité d'avant-crise et résorber la hausse attendue du chômage. Pour répondre à cet objectif, le plan prévoit le déploiement rapide d'un ensemble de mesures d'investissement public, notamment orientés vers la transition écologique, et de mesures soutenant le revenu des ménages, notamment via l'insertion dans l'emploi, et l'investissement des entreprises.

Afin d'assurer que le Plan de relance produise tous ses effets au plus vite, **une gouvernance réactive et flexible** sera mise en place, sous la présidence du Premier ministre pour piloter l'avancement du plan dans une logique sectorielle et territoriale, et au niveau du Ministre de l'économie, des finances et de la relance pour assurer un suivi hebdomadaire. Le cas échéant les crédits pourront être redéployés rapidement entre actions du Plan de relance en fonction des remontées de terrain, pour allouer les crédits là où ils sont le plus utiles. La gouvernance nationale sera combinée à un suivi local incluant les services de l'État, les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux pour informer l'ensemble des acteurs locaux des modalités de mise en œuvre du plan, suivre l'avancement des projets dans les territoires, et identifier et résoudre les points de blocage éventuels.

Le plan vise en outre à transformer l'appareil productif pour contrecarrer les effets durables de la crise, préparer l'avenir et retrouver un sentier de croissance dynamique. À cette fin, le Plan de relance s'attaque aux effets de la crise économique à la racine – dans le compte de résultat des entre-

prises – afin que celles-ci conservent leurs effectifs, embauchent en particulier des jeunes, investissent et se modernisent notamment *via* leur numérisation. Le Plan de relance est par ailleurs l'occasion de corriger les faiblesses structurelles identifiées avant-crise dans le cadre du Pacte productif pour stimuler durablement l'activité, à travers la baisse des impôts de production qui pèsent le plus sur la compétitivité de l'activité en France, un soutien à l'innovation et à l'investissement, et un investissement dans les compétences.

Enfin, **il s'inscrit en cohérence avec les grandes priorités politiques du Gouvernement et contribue à relever les défis sociétaux auxquels fait face le pays**. Les grandes actions du Plan de relance ciblent en effet la transition énergétique et environnementale, la numérisation de l'appareil productif et des services publics, la cohésion sociale et territoriale, et la compétitivité, l'indépendance et la résilience de l'économie française.

3. Les mesures du Plan de relance s'organisent autour de trois axes, reflétant les priorités du Gouvernement et les principaux enjeux auxquels le pays fait face

Les actions du Plan de relance sont réparties en trois grands volets : écologie, compétitivité et cohésion. Elles seront financées par le budget de l'État, et par 40 Md€⁶ de subventions issus de la facilité pour la relance et la résilience (FRR), l'instrument financier adopté par le Conseil européen pour cofinancer les plans de relance des États-membres.

⁶ Selon les dernières estimations de la Commission européenne

Figure 1 : Répartition des 100 Md€ du plan France relance



a. Accélérer la transition écologique

Le premier volet du Plan de relance est dédié à la transition écologique de notre économie, avec au total 30 Md€ mobilisés pour permettre la transition de nos modes de production et de consommation et la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre (*cf.* encadré 6), ainsi que la protection de la biodiversité et la résilience de notre économie au changement climatique.

Ces efforts en faveur de la transition écologique passeront tout d'abord par un **investissement massif en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments**, qu'il s'agisse de bâtiments publics, de logements sociaux, de locaux de TPE/PME ou de logements privés (*cf.* encadré 5).

Encadré 5 : La rénovation énergétique des bâtiments

Le Plan de relance consacre 6,7 Md € (hors Ségur de la Santé) à la rénovation énergétique des logements privés, des locaux de TPE/PME, des bâtiments publics de l'État et des logements sociaux.

- Pour les **logements privés**, le Plan de relance va rehausser le budget du dispositif MaPrimeRénov' de 2 Md € sur 2021 - 2022, ce qui correspond environ au doublement du budget actuel. Les efforts déployés dans le cadre de ce plan se concentreront sur des publics actuellement peu soutenus dans leurs travaux de rénovation, comme les propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétés, ainsi que sur les rénovations très performantes. Les ménages réalisant des travaux de rénovation pourront également bénéficier d'un accompagnement renforcé.
- Une enveloppe de 4 Md€ sera consacrée à la rénovation des **bâtiments publics** (écoles, universités et bâtiments de l'État) qui représentent une part importante de l'immobilier en France (100 millions de mètres carrés). La rénovation énergétique de ce patrimoine constitue une priorité pour atteindre nos objectifs climatiques et améliorer la qualité de nos services publics.
- **Les entreprises, notamment les TPE et PME**, pourront également bénéficier d'une aide à la rénovation énergétique de leurs locaux (isolation, mise en place d'un mode de chauffage plus performant, etc.) dès l'automne 2020. 200M€ seront mobilisés dans le cadre de la relance pour cette mesure.
- Enfin, le Plan de relance consacre 500 M€ à la rénovation thermique et la restructuration lourde des **logements sociaux**. Il s'agit de faire émerger des solutions françaises de rénovation énergétique très performantes pour des ensembles de logements. Des subventions seront octroyées aux organismes HLM, aux collectivités ou aux maîtres d'ouvrage d'insertion (associations, etc.) pour que le parc de logement social atteigne les standards les plus élevés (sortie du statut de « passoire énergétique » avec obtention du label « bâtiments basse consommation »).

En surplus de ces 6,7 Md€, plus de 2 Md € sont dédiés à la rénovation énergétique des EHPAD et des hôpitaux dans le cadre du Ségur de la santé.

Ils seront complétés par des mesures en faveur de la **décarbonation de l'industrie**, pour accompagner la transition vers des modes de production plus propres, ainsi que des **investissements dans les infrastructures et mobilités vertes** (notamment investissements dans le ferroviaire, les transports en commun, les mobilités actives et partagées, en particulier le vélo, et le soutien à la demande en véhicules propres). Outre le soutien qu'elles apportent à la transition de notre économie vers un modèle écologiquement soutenable, ces mesures permettent de stimuler et d'accompagner la reprise dès le court terme.

Pour assurer une transformation pérenne de notre économie sur un chemin durablement plus vert, le plan prévoit également **d'accompagner et de**

soutenir le développement de technologies vertes, par des investissements dans des marchés-clés verts (portant notamment sur les enjeux de recyclage, de décarbonation industrielle), ou encore la mise en place d'une stratégie hydrogène. Si les effets de ces mesures à court terme devraient être plus limités que les mesures de demande, un effet d'entraînement sur la recherche « verte » est attendu, amplifiant le caractère transformant de ces investissements.

Le volet vert du Plan de relance inclut également des mesures ambitieuses en matière d'**économie circulaire et de circuits courts** qui permettront d'accompagner les solutions de substitution au plastique et l'incorporation de plastique recyclé,

d'encourager la réparation et le réemploi, et de développer la valorisation des déchets.

Afin de soutenir la **transition écologique de l'agriculture**, le Plan de relance intègre un soutien aux modes de production agro-écologiques, le renouvellement des agroéquipements pour diminuer les pollutions et des investissements pour le développement des protéines végétales. Ces mesures permettront notamment une baisse des pollutions du secteur grâce à une baisse de l'utilisation des intrants.

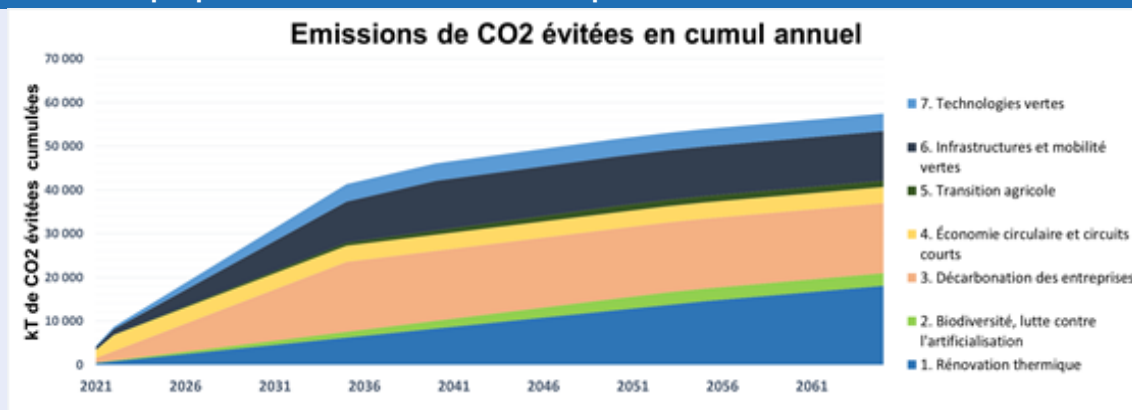
Certaines mesures ciblées du Plan de relance réduiront les pressions sur la **biodiversité**, notamment grâce au développement de restaurations

écologiques et des aires protégées ainsi qu'à la lutte contre l'artificialisation des sols. Par ailleurs, le Plan de relance permettra de **renforcer la protection du littoral** pour faire face aux aléas naturels et au réchauffement climatique. En termes d'**économie de la mer**, le plan prévoit également un soutien à la transition écologique des filières de la pêche et de l'aquaculture. Enfin, le verdissement des aides accordées par **Bpifrance** dans le cadre de ses **nouveaux produits Climat** tels que les prêts verts et économies d'énergie mais aussi la mobilisation d'investissements en fonds propres vers des projets de transition dans le cadre de son **Plan climat** contribueront à cet objectif.

Encadré 6 : Évaluation de l'impact du Plan de relance sur les émissions de gaz à effet de serre

Le Plan de relance vise à replacer l'économie sur un sentier de croissance durable, afin de retrouver la dynamique d'avant-crise, et notamment à contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques de la France. Pour ce faire, **30 Md€ sont consacrés dans le Plan de relance à des mesures de transformation visant à accélérer le verdissement de l'économie**. Ces mesures auront des effets durables, croissants au cours du temps, sur les émissions de **gaz à effet de serre (GES)** françaises.

Graphique 6 : Emissions de CO2 évitées par le Plan de relance en cumul annuel



Source : Calculs DG Trésor et CGDD

Une **évaluation préliminaire de l'impact du Plan de relance sur les émissions de GES** a été présentée en même temps que le Plan de relance. La hausse d'activité engendrée par le Plan de relance se traduira nécessairement par une hausse des émissions de GES à court terme, en miroir de la baisse des émissions observée suite à la chute d'activité durant la crise. L'exercice mené vise à évaluer l'effet transformant du Plan de relance en vue de la transition écologique : pour quantifier les émissions de GES évitées par les mesures du volet « Ecologie », le scénario de référence est celui d'un Plan de relance de même ampleur mais sans mesure spécifique dédiée à la transition écologique, qui ne ferait que remplacer la valeur détruite pendant la crise par des nouveaux investissements.

Cette évaluation chiffre **les émissions évitées sur un sous-champ des mesures du volet verdissement représentant environ 18 Md€ entre 55 et 60 MtCO₂eq.** Seules les mesures ayant un impact significatif sur les émissions, dont l'impact peut être directement quantifiable et dont les conditions de mise en œuvre sont suffisamment connues à ce stade, ont été évaluées. Les secteurs du Plan de relance qui contribuent le plus à réduire les émissions de GES selon cette évaluation préliminaire sont la rénovation thermique des bâtiments publics, les aides à la décarbonation de l'industrie et les investissements dans la mobilité durable.

Ce chiffrage est fondé sur des hypothèses prudentes de coûts d'abattement historiquement observés dans chaque secteur. Il ne permet pas de prendre en compte les gains de productivité, notamment ceux attendus via la structuration de la filière de la rénovation énergétique ou de celle de l'hydrogène, ni les gains indirects souhaités pour la lutte contre le réchauffement climatique.

La littérature économique retient pourtant cette action structurante et ses effets de long terme comme l'une des contributions les plus importantes des composantes vertes des plans de relance de 2009⁷. Ce chiffrage ne reflète pas non plus l'impact carbone des investissements prévus dans la recherche et le développement de technologies vertes, en raison de la difficulté à le quantifier, en dépit de leur caractère critique pour l'atteinte des objectifs de décarbonation. Seuls les effets des investissements de R&D dans la filière hydrogène, déjà partiellement existante, ont pu être pris en compte.

Cette évaluation de l'impact du Plan de relance sera approfondie en lien avec la société civile et le monde académique afin d'affiner les estimations et d'élargir le champ des mesures prises en compte en incluant par exemple la recherche et l'innovation, les investissements dans les technologies d'avenir et la formation aux métiers d'avenir.

Plus largement, **les mesures pour la transition écologique présentes dans le Plan de relance ont d'importants co-bénéfices environnementaux et socio-économiques**, notamment sur l'adaptation au changement climatique, la gestion des ressources naturelles, la lutte contre la pollution de l'air, la santé ou la cohésion des territoires. En parallèle de cette évaluation des impacts sur les émissions de gaz à effet de serre, des travaux sont en cours pour fournir, **à l'aide du Budget vert**, une évaluation de l'incidence environnementale du Plan de relance qui prenne en compte l'ensemble de ces facteurs, qui est présentée conjointement avec le Projet de Loi de Finances pour 2021 (cf. encadré 11).

b. Rendre l'économie plus compétitive et plus résiliente

Dans la lignée des réflexions autour du Pacte productif initiées avant crise, **le second volet du Plan de relance consacrera 34 Md€ à la transformation de notre appareil productif** afin de gagner en indépendance et soutenir la compétitivité du tissu productif.

Pour limiter les risques de surendettement des entreprises, liés à la période de crise épidémique, qui pèseraient sur la reprise, et les risques de faillite associées, des mesures de **solvabilisation des entreprises** compléteront le soutien apporté au

plus fort de la crise, avec un renforcement des fonds propres des TPE/PME et des ETI. Une enveloppe de 3 Md€ de fonds publics sera déployée pour mobiliser 15 à 20 Md€ de fonds propres, à travers deux grandes mesures : (1) la création du label « France Relance », pour valoriser les véhicules d'investissement favorisant le renforcement du capital d'entreprises implantées en France et (2) l'octroi de prêts participatifs par les réseaux bancaires aux entreprises ayant un modèle viable à moyen terme mais fragilisées par la crise, soutenu financièrement par l'État.

Une **baisse massive des impôts de production** (de 10 Md€ par an) permettra de réduire à court

⁷ Agrawala et al. 2020, "What policies for greening the crisis response and economic recovery? Lessons learned from past green stimulus measures and implications for the Covid-19 crisis" (Shardul Agrawala, Damien Dussaux & Norbert Monti – OCDE ENV, 27 mai 2020).

terme les dépenses contraintes des entreprises, facilitant ainsi le redémarrage de l'activité pour les entreprises les plus affectées. Surtout, elle permettra de soutenir à terme la compétitivité et l'at-

tractivité de notre économie, et d'améliorer la productivité, en réduisant des impôts particulièrement distorsifs et nocifs à l'activité en France (cf. encadré 7).

Encadré 7 : La baisse des impôts de production

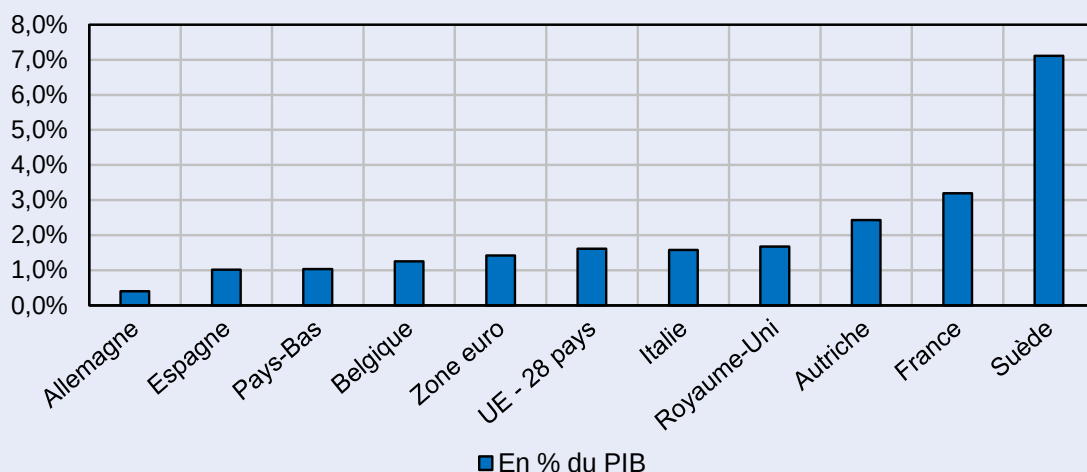
Dans le cadre du Plan de relance, les impôts de production seront abaissés de 10 Md€ dès le 1^{er} janvier 2021, et de manière pérenne, soit **20 Md€ de baisse d'impôts de production sur 2021 – 2022**.

La France se singularise par le nombre et le niveau des impôts de production, c'est-à-dire les impôts qui portent sur les facteurs de production des entreprises indépendamment de leurs bénéfices et donc de leur capacité contributive : masse salariale, investissement, capital productif notamment.

Ces impôts pèsent lourdement sur la compétitivité des entreprises françaises : 77 Md€ en 2018 soit 3,2 % du PIB, contre 1,6 % en moyenne dans l'Union européenne.

Graphique 7 : Comparaison des impôts sur la production acquittés par les entreprises dans les pays avancés en 2018

Impôts sur la production acquittés par les entreprises en 2018



Lecture : D29 payé par les sociétés non financières et financières.
Sources : Eurostat et calculs DG Trésor.

L'industrie est particulièrement pénalisée : alors qu'elle représente moins de 14 % de la valeur ajoutée nationale, elle assume presque 20 % des impôts de production. Ces impôts pèsent également sur l'attractivité du territoire et dissuadent l'implantation des entreprises industrielles.

Les impôts concernés par la mesure sont : la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

La baisse des impôts de production décidée dans le cadre du Plan de relance repose sur la combinaison de trois mesures :

- **CVAE** : réduction de moitié pour toutes les entreprises redevables de cet impôt, ce qui correspond à la suppression de la part régionale : -7,3 Md€ (coût en régime de croisière, à partir de 2022);

- **TFPB et CFE** : réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements: -1,8 Md€ de TFPB et -1,5 Md€ de CFE à partir de 2021;
- **CET** : abaissement du taux de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée qui serait ramené de 3 % à 2 % afin d'éviter que tout ou partie du gain pour les entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement. Cette mesure représente un gain pour l'État de +0,4 Md€ en 2022.

Cette combinaison de mesures permettra de cibler particulièrement la compétitivité de nos entreprises industrielles et de faciliter la croissance et l'investissement de nos PME et de nos ETI, qui créent des emplois dans les territoires. La CVAE pèse notamment sur les entreprises qui ont besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif et introduit des distorsions au détriment des secteurs les plus intensifs en capital.

Les collectivités locales, bénéficiaires de ces impôts, seront intégralement compensées pour cette baisse des impôts de production. La compensation versée aux Régions leur permet en outre de neutraliser la baisse de la CVAE attendue en 2020 suite à la crise : la fraction de TVA versée en 2021 correspond en effet à la CVAE payée par les entreprises en 2019, avant la crise économique et sanitaire donc. La perte de recettes subie par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du fait de la réforme des valeurs locatives sera également intégralement compensée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Pour les années suivantes, l'évolution des compensations sera dynamique : les Régions profiteront de la dynamique de la TVA, et les communes et EPCI conserveront une compensation qui suit l'évolution des bases de TFPB et de CFE.

Un accompagnement renforcé des entreprises exportatrices viendra utilement les relancer dans le commerce international grâce aux mesures du **plan de soutien à l'export**. Le secteur de l'aéronautique bénéficiera également d'un soutien ponctuel à la demande en sortie de crise, par l'accélération de la **commande de matériels militaires**, déjà annoncée dans le plan aéronautique.

La **souveraineté technologique** de notre économie sera renforcée par les soutiens à la recherche et à l'innovation apportés notamment à travers un quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA4) de grande ampleur qui investira dans le développement de technologies stratégiques sur certains marchés-clés, dans des programmes d'aides à l'innovation, et dans la structuration de l'écosystème de recherche et d'innovation. La montée en gamme du tissu productif sera stimulée au travers de mesures favorisant la **mise à niveau numérique des entreprises**. Enfin, la **résilience de la production nationale** sera accrue par la mise en œuvre d'actions en faveur de la relocalisation et de la sécurisation d'approvisionnements

critiques (cf. dossier thématique *infra* – *La crise mondiale a révélé des fragilités d'approvisionnement qui devront être corrigées, notamment pour les biens stratégiques*).

Ce second volet sera complété par des mesures en faveur de la **mise à niveau numérique de l'État et des territoires**, ainsi qu'un **soutien renforcé au secteur de la culture**.

c. Renforcer la cohésion sociale et territoriale, et préserver et développer les compétences

Le troisième volet du Plan de relance, d'un montant de 36 Md€, sera consacré aux **compétences, et à la cohésion sociale et territoriale**. Il intégrera un ensemble de mesures dédiées, d'une part, à la **jeunesse et l'emploi** pour limiter les effets de la crise économique sur les parcours professionnels des jeunes et les risques d'hystérèse associés au chômage, et d'autre part, au renforcement des **moyens consacrés à la formation** pour accompagner les mutations économiques et renforcer la productivité. Ce volet du Plan de relance visera également à renforcer l'insertion des travailleurs

handicapés par l'intermédiaire d'une prime à l'embauche. Il s'attachera également à soutenir **les ménages les plus fragilisés par la crise**, ceux qui connaissent des difficultés financières particulières, les **territoires**, exposés à une fragilisation de leurs finances, et le **secteur de la santé**, fortement mis à contribution durant cette crise.

L'investissement en faveur de la jeunesse est primordial au vu de la vulnérabilité particulièrement

marquée de leur emploi en temps de crise. Il s'articulera notamment autour du **Plan « 1 jeune, 1 solution »**, qui consacrera une enveloppe de 6,7 Md€ à un ensemble de mesures exceptionnelles pour accompagner les jeunes de 16-25 ans au sortir de la crise (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Le Plan "1 jeune, 1 solution"

Le premier objectif du Plan "1 jeune, 1 solution" est de **faciliter l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle**. **3,8 Md €** sont ainsi mobilisés à cet effet au travers de plusieurs dispositifs :

- Une **aide à l'embauche de salariés de moins de 26 ans** d'un montant maximal de 4 000 € visant à réduire le coût du travail pour les contrats conclus entre le 1er août 2020 et le 31 janvier 2021.
- Une **aide à l'apprentissage** pour la première année du contrat de 5 000 € pour les mineurs et de 8 000 € pour les majeurs pour tout contrat conclu entre le 1er juillet 2020 et le 28 février 2021.
- Une **aide au contrat de professionnalisation** pour la première année du contrat de 5 000 € pour les mineurs et de 8 000 € pour les majeurs de moins de 30 ans pour tout contrat conclu entre le 1er juillet 2020 et le 28 février 2021.
- Une **hausse du nombre de volontaires du Service Civique** de 145 000 à 165 000 en 2020 (+20 000), puis 245 000 en 2021 (+80 000), par une révision à la hausse des agréments avec les organismes d'accueil, en particulier le secteur associatif.

Par ailleurs, le Plan "1 jeune, 1 solution" servira à **orienter et à former les jeunes vers des secteurs et des métiers d'avenir**. Pour faire face à la hausse attendue de la demande d'emploi des jeunes, quel que soit leur niveau de qualification, et à un déficit de compétences au regard des transformations du marché du travail touchant notamment les moins qualifiés d'entre eux, **1,6 Md €** sont mobilisés pour augmenter le nombre de formations qualifiantes à disposition de l'ensemble des jeunes qui arrivent sur le marché du travail dès septembre. **223 000 jeunes supplémentaires seront ainsi formés aux compétences attendues sur le marché du travail** (transition écologique, numérique, soin et santé, secteurs impactés par la crise).

Le troisième objectif visera à **accompagner des jeunes éloignés de l'emploi**. **1,3 Md € permettront de proposer 300 000 parcours d'accompagnement et d'insertion** sur mesure et de lutter contre la précarité à travers trois dispositifs :

- **400 M€ pour la Garantie jeunes** par les missions locales, l'accompagnement intensif jeunes par Pôle emploi, les moyens supplémentaires pour les parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et l'accompagnement sur mesure vers les métiers du sport et de l'animation (SESAME).
- **900 M€ autour du parcours emploi compétences (PEC)**, du contrat initiative emploi (CIE) et du renforcement de l'insertion par l'activité économique (IAE).
- **49 M€ pour l'accompagnement à la création d'entreprises**, dont 9 M€ intégralement dédiés au soutien de parcours de création d'entreprises dans les territoires ultramarins (PIJ).

Les mesures consacrées à la **formation professionnelle** devront permettre de faciliter les transitions professionnelles, et adapter l'offre de main-d'œuvre aux besoins de demain. À cette fin, les moyens consacrés aux **reconversions professionnelles** des actifs, par alternance ou par des parcours de formation traditionnels, seront renforcés. Les actifs souhaitant se former aux **métiers stratégiques de demain** bénéficieront par ailleurs d'abondements à leur compte personnel de formation (CPF). La rémunération des demandeurs d'emploi en formation sera également revalorisée. Enfin, le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) sera mobilisé pour un vaste plan de digitalisation de l'appareil de formation professionnelle.

Ces mesures seront complétées par un effort de **sauvegarde de l'emploi et des compétences**, avec un prolongement et un renforcement du dispositif d'activité partielle y compris l'activité partielle de longue durée, assorti d'un plan de formation, pour un coût estimé à 7,6 Md€. Les coûts pédagogiques des formations de salariés en activité partielle seront partiellement pris en charge, en contrepartie de leur maintien en emploi pendant toute la durée de la formation, de sorte à développer leurs compétences et les aider à s'adapter aux transformations liées aux mutations économiques. Certains services publics cruciaux bénéficient d'investissements massifs, qui permettront par ailleurs de stimuler la demande et d'accompagner la reprise. Un **investissement dans la recherche publique** est ainsi inscrit dans le cadre du quatrième programme d'investissement d'avenir, et renforcé par une augmentation des moyens de l'ANR, pour rendre notre économie plus innovante. Notre système de santé bénéficiera quant à lui d'un soutien supplémentaire en investissement de 6 Md€ dans le cadre du **Ségur de la santé** et du **plan dépendance**.

Un ensemble de mesures visant à favoriser la **cohésion territoriale** sont également incluses dans le Plan de relance. Les investissements des collectivités territoriales orientés vers le développement durable et l'aménagement du territoire seront renforcés (inclusion numérique, amplification du plan France Très Haut Débit afin d'accélérer le déploiement de la fibre optique sur l'intégralité du territoire, soutien aux recettes de fonctionnement des collectivités territoriales notamment, etc.). Outre le caractère transformant de ces investissements, ils amèneront un soutien de court terme de nature à stimuler l'activité en sortie de crise. Un mécanisme de compensation des recettes fiscales et domaniales complètera par ailleurs le soutien aux collectivités territoriales. Le Plan de relance porté par la Banque des territoires s'inscrira également dans cette logique.

Enfin un **soutien spécifique est apporté aux ménages précaires** à travers la majoration exceptionnelle de 100 € de l'allocation de rentrée scolaire et la mise à disposition de repas à 1 € pour les étudiants boursiers dans les restaurants universitaires. Les plus fragiles bénéficieront en outre d'un plan exceptionnel de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté et d'un renforcement des moyens de l'hébergement d'urgence. Outre leur dimension sociale, ces mesures stimulent également la demande agrégée en sortie de crise épidémique.

Le Plan de relance sera accompagné d'un ensemble de **mesures de simplification**, qui assureront sa mise en œuvre rapide au plus près des besoins des territoires et permettront aux mesures de produire leurs effets au plus vite.

Encadré 9 : Impact macroéconomique du Plan de relance à horizon 2025

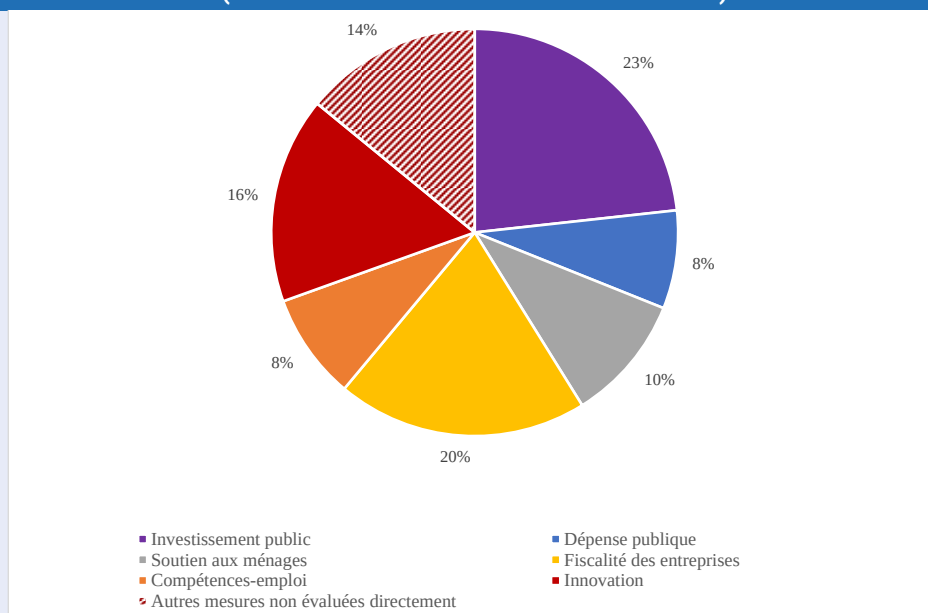
Les mesures du Plan de relance évaluées ici⁸ sont regroupées en six axes, correspondant aux canaux macroéconomiques par lesquels l'économie française bénéficiera du Plan de relance : un volet « demande » (investissement public⁹, soutien aux ménages¹⁰, autres dépenses publiques¹¹), et un volet « offre » (fiscalité des entreprises¹², innovation¹³, compétences et emploi¹⁴) (cf. graphique 8).

Sur la période 2020-2025, l'ensemble des mesures évaluées représente un **montant de 5 points de PIB**, constitué, outre des mesures du Plan de relance, de 30 Md€ de pérennisation de la baisse des impôts de production (10 Md€/an).

- Sur la période **2020-2022**, les décaissements des mesures évaluées atteindraient **3 points de PIB**, et près de **50 %** de ces décaissements seraient associés aux **mesures du volet demande**.
- Sur la période **2023-2025**, les décaissements des mesures évaluées seraient de l'ordre de **2 points de PIB**, et ils seraient largement associés aux mesures du **volet offre (85 %)**, en lien avec la prise en compte de la pérennisation de la baisse des impôts de production.

Au total, sur la période 2020-2025, les mesures du volet demande correspondraient à environ 1/3 des mesures évaluées, et celles du volet offre à environ 2/3.

Graphique 8 : Décomposition du Plan de relance¹⁵ par canal macroéconomique (en % du montant total du Plan de relance)



Source : calculs DG Trésor.

⁸ Les mesures évaluées ne prennent pas en compte les mesures de soutien au financement des entreprises (type fonds propres), le soutien aux collectivités territoriales (garanties de recette), et le plan de relance de la Banque des territoires. En revanche, elles incluent l'intégralité du PIA 4 et de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche.

⁹ Cet axe inclut notamment les investissements de rénovation thermique des bâtiments et les infrastructures et mobilités vertes.

¹⁰ Cet axe inclut notamment le soutien à la demande en véhicules propres et la hausse de l'allocation rentrée scolaire.

¹¹ Cet axe inclut par exemple la numérisation des services publics (écoles, justice, culture) et des entreprises.

¹² Cet axe recouvre la baisse des impôts de production.

¹³ Cet axe inclut notamment le PIA 4.

¹⁴ Cet axe inclut notamment le plan « 1 jeune, 1 solution ».

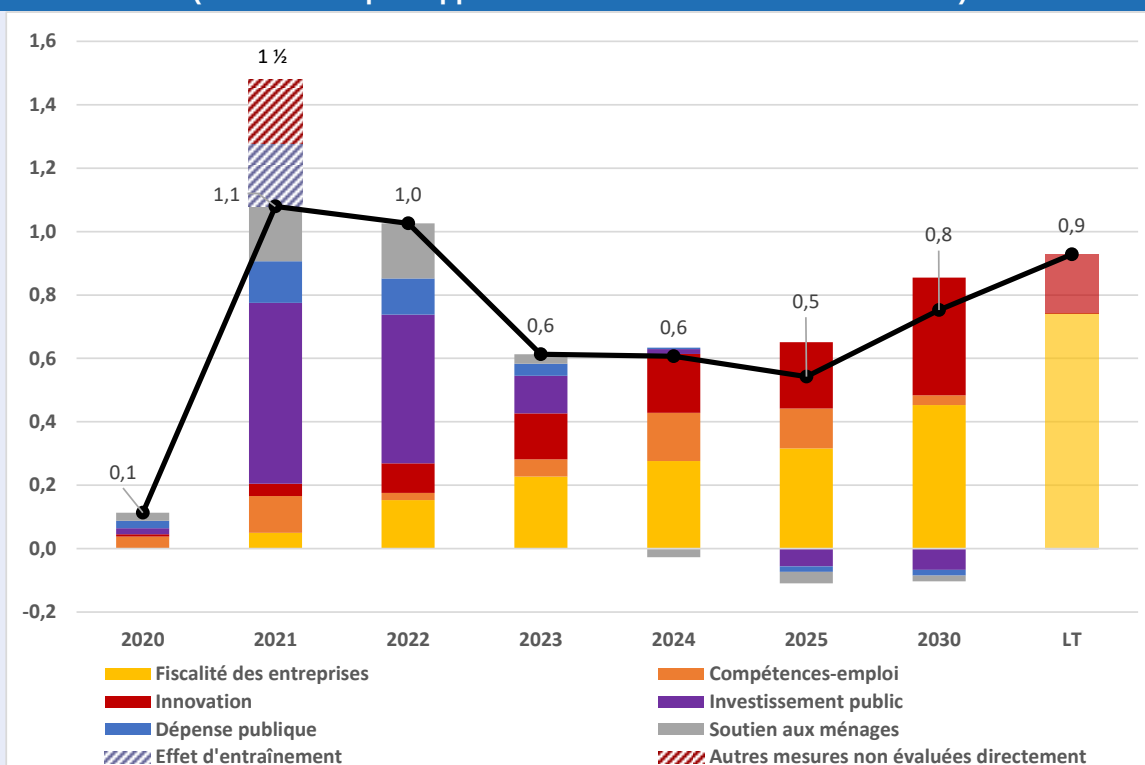
¹⁵ Hors pérennisation de la baisse des impôts de production.

Au total, sur la période 2020-2025, les mesures évaluées permettraient de *rehausser l'activité de 4 points de PIB en cumulé*¹⁶ (cf. graphique 9). Plus précisément :

- **En 2020**, les effets du Plan de relance devraient être faibles, en lien avec un décaissement limité du plan à cet horizon.
- **En 2021**, les mesures évaluées conduiraient à rehausser l'activité d'un peu plus d'1 point, pour 160 000 emplois créés. En prenant en compte les autres mesures non évaluées – en particulier les mesures de soutien au financement des entreprises, qui préviendront les faillites et soutiendront la reprise, ainsi que les effets d'entraînement des plans de relance européens mis en œuvre simultanément – le Plan de relance **devrait soutenir l'activité à hauteur de 1 ½ pt de PIB en écart à un scénario sans Plan de relance**.
- **À horizon 2022**, le Plan de relance rehausserait l'activité d'1 point de PIB, contribuant à retrouver le niveau de PIB d'avant crise. À cet horizon, 240 000 emplois seraient créés grâce aux mesures du Plan de relance.

En outre, l'activité serait également soutenue à **long terme** (avec une hausse de l'activité d'environ 1 point de PIB), ce qui traduit principalement les effets de la pérennisation de la baisse des impôts de production, et l'effet de long terme de certaines mesures de soutien à l'innovation. L'emploi serait également durablement soutenu, avec la création de 120 000 emplois à long terme.

**Graphique 9 : Impact sur le PIB du Plan de relance
(en % d'écart par rapport à un scénario sans Plan de relance)**



Source : DG Trésor, calculs à partir du modèle Mésange.

NB : Les effets d'entraînement et les effets des autres mesures non évaluées directement ne sont présentés que pour 2021 mais se poursuivront pendant les années suivantes.

¹⁶ Le multiplicateur cumulé est ainsi estimé à 0,8 (1,0 pour les mesures du volet demande et 0,5 pour les mesures du volet offre).

*Les mesures **du volet demande** seront le moteur de la relance sur la période **2020-2022**, générant **environ 75 % des effets PIB** du plan sur cette période. En effet, ces mesures apporteront un soutien immédiat à l'activité via une hausse de la demande adressée aux entreprises ou une hausse du pouvoir d'achat des ménages. Les mesures du volet demande seraient particulièrement efficaces sur le court terme, justifiant la nécessité d'un décaissement rapide. Néanmoins, leurs effets s'estomperaient progressivement à moyen et long terme.*

*Par la suite, sur la période **2023-2025**, les mesures du **volet offre** (y compris pérennisation de la baisse des impôts de production) prendront le relais, en étant à l'origine de **plus de 90 % des effets PIB du plan sur cette période**. D'une part, en réduisant les coûts pour les entreprises, ces mesures vont stimuler la compétitivité. D'autre part, en soutenant l'innovation et le développement des compétences, elles vont rehausser la productivité. Les mesures du volet offre, dont une partie est pérenne, permettront ainsi de dynamiser l'activité et de soutenir l'emploi sur le moyen-long terme.*

Pour accompagner les investissements du Plan de relance et en renforcer l'efficacité, la stratégie de réformes du Gouvernement s'inscrit dans la continuité des mesures mises en œuvre depuis le début du quinquennat et poursuit l'amélioration des fondamentaux de l'économie française en tenant compte du contexte de crise

La crise de la Covid-19 a exigé du Gouvernement et du Parlement qu'ils concentrent leur attention et leurs efforts sur la lutte contre la pandémie, la protection de la santé des Français ainsi que la préservation des entreprises et des emplois. C'est pourquoi le Président de la République avait annoncé la suspension temporaire de l'ensemble des réformes le temps de la crise. Une fois la phase aiguë de la crise passée, le Premier ministre a réaffirmé dans sa déclaration de politique générale du 15 juillet l'attachement du Gouvernement à **poursuivre, tout en l'adaptant aux circonstances nouvelles, la mise en œuvre de l'agenda de réformes** déployé depuis le début du quinquennat, qui se décline en quatre grands axes.

1. Refonder l'État providence pour une société plus juste

La crise sanitaire et économique a mis sous tension notre système de protection sociale et son financement, et a mis en évidence son importance cruciale pour la cohésion de notre société. Le premier axe de l'agenda de réformes consiste donc à le consolider pour en assurer la pérennité et la soutenabilité, en renforcer l'efficacité et lutter

contre les inégalités qui ont été exacerbées durant la crise. En cohérence avec la volonté affirmée par le Premier Ministre dans sa déclaration de politique générale, ces réformes se feront en concertation avec les partenaires sociaux, selon une méthode inaugurée à la conférence de méthode du dialogue social du 17 juillet.

Le système de santé a été en première ligne pour faire face à l'épidémie et soigner les Français, grâce à la mobilisation totale des personnels soignants. Pour assurer sur le long terme la résilience du système de santé, le soutien à l'investissement se poursuit avec le Ségur de la santé afin d'en accroître l'équité et l'efficacité. Les salaires seront augmentés et de nouveaux postes seront créés dans les hôpitaux, grâce à une dotation supplémentaire de 8,2 Md€ dont la montée en charge se fait entre 2020 et 2022 et sera pérenne par la suite. Ces moyens supplémentaires s'accompagneront d'une amélioration de l'organisation du travail (accords locaux, renforcement des équipes de remplacement, contractualisation individuelle d'heures supplémentaires majorées et d'annualisation du temps de travail, etc.). En plus de cet investissement dans le capital humain, le Gouvernement rénovera les hôpitaux et les établissements socio-médicaux, et accélérera leur numérisation. La partie investissement du Ségur inscrite dans le Plan de relance y sera consacrée, de même que la reprise de dette hospitalière annoncée en novembre 2019. Ces investissements s'accompagneront du lancement de travaux visant à contribuer à l'**amélioration de la pertinence du système de santé**, dans l'objectif

d'identifier les leviers permettant de **maîtriser la croissance de la dépense des soins de ville**, dont les conclusions viendront nourrir le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. Des marges de progrès importantes existent en effet en termes de pertinence des soins (prescription pharmaceutiques, actes diagnostiqués, interventions, etc...). Dans le cadre de la **stratégie nationale de réforme du système de santé**, une part plus importante des décisions sera déléguée à l'échelon local et la qualité des soins sera mieux prise en compte par les critères d'attribution des moyens financiers aux établissements de santé hospitaliers et non hospitaliers. De même, la prévention sera développée en mettant davantage l'accent sur les actions de santé liées au sport. La charge administrative des médecins et des professionnels de la santé, notamment dans les zones peu peuplées, sera réduite afin qu'ils puissent consacrer plus de temps à la prise en charge effective des patients. La télémedecine sera également développée et mieux intégrée dans les pratiques médicales actuelles.

Le système d'assurance-chômage a joué un rôle indispensable de protection des demandeurs d'emploi face à la dégradation de la situation du marché du travail. Après une concertation avec les partenaires sociaux sur les éventuels ajustements à y apporter, **la réforme de l'assurance-chômage** sera bien mise en œuvre pour rendre le dispositif plus efficace, assurer la pérennité du régime, et accompagner au mieux les reprises d'emploi durables. La logique de la réforme reste inchangée : soutenir la croissance de l'emploi et lutter contre la précarité en renforçant les incitations au travail pour les salariés et en limitant le recours excessif aux contrats de courte durée par les entreprises. Certaines mesures sont déjà entrées en vigueur, telles que l'ouverture de l'éligibilité à l'indemnisation pour les salariés démissionnaires et les indépendants. Les principales mesures de la réforme (en particulier le renforcement de la dégressivité des allocations pour les demandeurs d'emploi dont les revenus étaient les plus élevés, la révision du mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) servant de base à la détermination du montant d'allocation et le renforcement des conditions d'éligibilité et de rechargement des droits à l'assurance-chômage) ont toutefois été reportées pour

tenir compte de l'impact de la crise et offrir davantage de protection aux chômeurs tant que le rythme de création d'emplois rendra difficile le retour à l'emploi. Les concertations sur l'adaptation des modalités de mise en œuvre de ces trois mesures ainsi que de mise en place du dispositif de modulation des contributions employeurs, dit « bonus-malus » incitant à rallonger la durée des contrats, doivent s'achever fin 2020. Cet ensemble de mesures est amené à créer les conditions pour améliorer le retour à l'emploi stable des personnes et favoriser le maintien en emploi lorsque les créations d'emploi s'orienteront à la hausse.

La vulnérabilité des personnes âgées à la Covid-19, leur isolement accru par les mesures de distanciation physique et le confinement ont attiré l'attention sur la nécessité d'une meilleure prise en charge des problématiques du grand âge et de la dépendance. Une réforme de la prise en charge du Grand âge et de l'autonomie est en cours d'élaboration avec pour objectif d'améliorer l'offre de soins tant à domicile qu'en établissement médico-social en assurant une prise en charge équitable, en visant plus particulièrement les personnes les plus modestes et en développant les moyens de financement.

Après une phase de concertation avec les partenaires sociaux, les discussions parlementaires sur **la réforme des retraites**, ayant pour objectif la création à terme d'un régime universel, reprendront par ailleurs en 2021. La question de l'équilibre financier du régime, modifié par la crise de la Covid-19 et ses impacts sur l'emploi, fera également l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, sur la base d'un diagnostic partagé articulé autour de nouvelles projections du Conseil d'orientation des retraites.

Enfin, la crise a agi comme un révélateur et un amplificateur d'inégalités, appelant à une action déterminée pour poursuivre leur réduction. En plus des mesures du Plan de relance soutenant les plus modestes, **le plan pauvreté** sera en conséquence poursuivi en fonction de l'évolution de la conjoncture pour protéger les plus fragiles qui ont été particulièrement affectés par la crise sanitaire autant qu'économique. Par ailleurs, **de nouvelles mesures seront mises en œuvre**

afin de lutter contre les inégalités de destin, ravivées par la détérioration des conditions d'apprentissage du fait de la crise sanitaire. Dans ce contexte, le président de la République a annoncé la montée en puissance de trois dispositifs, en partie financés par le Plan de relance. En premier lieu, les places attribuées au sein des cordées de la réussite vont passer de 80 000 à 200 000 : il s'agit de repérer dans l'ensemble des filières du secondaire les élèves qui bénéficieront d'un accompagnement personnalisé ainsi que d'une bourse pour accéder à l'enseignement supérieur et aux filières sélectives. Seront également développés les internats d'excellence avec l'objectif d'un par département à la rentrée 2022, ainsi que les campus d'excellence pour arriver à 80 au début de l'année 2021. En complément de ces mesures, le ministre chargé de l'éducation a annoncé une enveloppe de 400 M€ en 2021 destinée à revaloriser le salaire des enseignants, dont les obligations de formation et de présence seront renforcées. Concernant enfin **la petite enfance**, le Président de la République a mis en place en 2019 une commission d'experts sur les 1 000 premiers jours de l'enfant, afin (i) d'élaborer un consensus scientifique sur les recommandations de santé publique, (ii) de construire un parcours du jeune parent plus lisible, (iii) d'apporter un éclairage scientifique sur la question des congés de naissance et notamment le congé paternité, (iv) de repenser les modes de garde et le système d'accueil du jeune enfant à horizon dix ans. Les propositions de la commission, remises le 8 septembre 2020, seront expertisées par le Gouvernement. Une mesure

d'allongement du congé de paternité et d'accueil de l'enfant sera proposée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

2. Accentuer l'effort dans la transition écologique et incarner l'écologie au quotidien

La préoccupation écologique est au cœur du Plan de relance et de l'agenda de réformes du Gouvernement. Pour que la transition écologique se fasse rapidement et efficacement, les efforts budgétaires considérables consentis devront être accompagnés par la mise en place de nouvelles normes rendues effectives par leur appropriation par les collectivités et les citoyens partout sur le territoire. Cette préoccupation se traduit par la publication d'un exercice inédit, une classification au regard de six critères climatiques et environnementaux des dépenses du budget de l'État, dit « budget vert » (cf. encadré 11).

Le Gouvernement prépare pour l'automne **une loi sur le climat et l'environnement**, qui reprendra une part des propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat (cf. encadré 10). L'objectif est de construire une trajectoire crédible et cohérente pour atteindre une réduction de nos émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et la neutralité climatique d'ici 2050. Cette loi prévoira par exemple une nouvelle régulation de la publicité afin de réduire les incitations à la surconsommation de produits polluants.

Encadré 10 : La Convention citoyenne pour le climat

Installée en octobre 2019, la Convention citoyenne pour le climat (CCC), composée de 150 citoyens tirés au sort a remis ses 149 propositions le 21 juin 2020, après neuf mois de travail. Ces propositions visent à répondre à l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici 2030 par rapport à 1990 dans le respect de la justice sociale. Elles sont réunies en cinq grandes thématiques du quotidien : consommer ; produire et travailler ; se déplacer ; se loger ; se nourrir. Les mesures proposées portent sur ces thèmes, certaines impliquant des révisions d'ordre juridique : modification de la Constitution et demande de créer un crime d'écocide.

Le Président de la République s'est engagé à reprendre 146 des 149 propositions de la CCC et à présenter un projet de loi pour celles devant faire l'objet de mesures législatives : ce projet de loi est en cours d'élaboration. D'autres propositions relèvent du niveau réglementaire ou européen, ou ont été intégrées au Plan de relance présenté le 3 septembre (comme le soutien au développement des voies de covoiturage et transports en commun).

- *En matière de production et de consommation, la CCC a notamment proposé de rendre obligatoire un affichage de l'impact carbone des produits et services et de réguler la publicité pour réduire les incitations à la consommation.*
- *En matière de mobilité, les propositions de la CCC concernent les différents modes de transport : solutions alternatives à l'usage individuel de la voiture particulière, optimisation des flux logistiques et soutien au report modal depuis le transport routier de marchandises vers le ferroviaire, le fluvial, et le maritime, renouvellement du parc de véhicules, et réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien.*
- *En matière d'aménagement du territoire et d'habitat, la CCC a émis des propositions visant à rendre obligatoire la rénovation énergétique des bâtiments à l'horizon 2040 (portant sur les propriétaires occupants comme les propriétaires bailleurs) et à mieux lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain.*
- *Enfin, les propositions de la CCC en matière d'agriculture et d'alimentation ont trait au développement des pratiques agroécologiques et des circuits courts, aux pratiques de la restauration collective ou encore à la politique commerciale européenne.*

Le Premier ministre a également annoncé récemment **plusieurs mesures environnementales**, dont certaines devraient être incluses dans la loi en préparation. Le cadre de la mise en conformité thermique des bâtiments privés et publics sera revu. En plus du renforcement des incitations au recyclage des friches urbaines porté par le Plan de relance, le Gouvernement entend également arrêter la tendance actuelle en matière d'artificialisation des sols, et atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » comme annoncé lors du conseil de défense écologique de juillet 2020, par la mise en place de mesures telles qu'un moratoire sur la

construction de nouvelles zones commerciales en zone périurbaine.

Les intercommunalités qui le souhaitent pourront adopter des **contrats de relance et de développement écologique** avec l'État, avec des plans d'action concrets ainsi que des objectifs quantifiés et mesurables, depuis l'aménagement de pistes cyclables jusqu'à la lutte contre l'occupation des sols, en passant par le développement de l'énergie solaire sur les bâtiments, le recyclage, la lutte contre les déchets de tout type, la promotion des énergies renouvelables, l'assainissement et les économies d'eau ou d'énergie et l'éclairage public.

Encadré 11 : Méthodologie du budget vert

La méthodologie dite du « budget vert » résulte d'une démarche de transparence sur l'impact environnemental du budget de l'État dans laquelle la France s'est engagée lors du discours du Président de la République au One Planet Summit, le 12 décembre 2017. La France est pionnière au niveau mondial dans cette démarche de classification des dépenses, appliquée pour la première fois à l'ensemble des dépenses de l'État pour ce Projet de Loi de Finances¹⁷.

La méthodologie employée, développée par le Conseil Général de l'Écologie et du Développement Durable (CGEDD) et l'Inspection générale des Finances (IGF)¹⁸ consiste à **recenser les dépenses et les recettes ayant un impact environnemental significatif, favorable ou défavorable au regard de six objectifs environnementaux** selon les études et informations disponibles. Ces objectifs sont : l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la gestion durable des ressources en eau, l'économie circulaire, la réduction des pollutions et la protection de la biodiversité. Pour chacun de ces objectifs, une cotation favorable, neutre ou défavorable est attribuée en fonction de l'impact de la mesure. Cette méthode rend compte de la multiplicité des objectifs environnementaux tout en permettant aux citoyens comme aux parlementaires d'appréhender simplement les enjeux environnementaux de la dépense publique.

Outre l'intégralité des crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales inscrits au budget de l'État, les dépenses du Plan de relance ont aussi été examinées par la Direction générale du Trésor, la Direction du Budget et le CGDD au prisme de la méthodologie du budget vert. Ce travail de cotation fait apparaître que sur les 100 Md€ annoncés, 32 Md€ de dépenses du Plan de relance sont classées comme au moins une fois favorables à un objectif environnemental. Au sein des dépenses cotées comme favorables à l'environnement sur un ou plusieurs axes, 5,2 Md€ de dépenses ont par ailleurs un impact défavorable sur un ou plusieurs autres axes environnementaux (dépenses dites « mixtes »).

¹⁷ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État – septembre 2020

¹⁸ Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, Rapport IGF-CGEDD Septembre 2019

3. Construire une société de production résiliente, durable, de connaissances et de compétences

La priorité donnée à l'indépendance et à la résilience de l'économie ainsi qu'à la compétitivité des entreprises dans le cadre du Plan de relance passe par un effort renouvelé pour placer la France à la frontière scientifique et technologique, et un investissement dans la recherche publique, les technologies de pointe et dans l'enseignement supérieur. Ce n'est qu'à cette condition que la France retrouvera une croissance forte et riche en emplois, et consolidera sa souveraineté technologique.

En complément des crédits du Plan de relance dédiés à la recherche publique, **la loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR)** sera adoptée et mise en œuvre afin d'accroître les efforts de la nation en matière de recherche, avec un investissement prévu de 25 Md€ dans la recherche publique au cours des dix prochaines années. Les principales mesures viseront à renforcer la capacité de financement des projets, des programmes et des laboratoires de recherche, en privilégiant les financements à la performance, à accroître l'attrait des emplois et à renforcer le lien entre les citoyens et la communauté scientifique.

Les investissements dans les technologies de pointe seront accélérés au travers notamment du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA4). Il est doté de 20 Md€, dont 11 Md€ qui seront engagés en 2021 - 2022 et constituent des crédits dédiés à l'innovation au sein du plan France relance, mais qui s'inscrit aussi dans un horizon temporel plus long et se poursuivra donc au-delà de 2022. Le Gouvernement investira également un montant substantiel dans le soutien des technologies-clés dans des secteurs stratégiques ; ces investissements se concentreront en particulier sur les technologies vertes telles que les batteries, de préférence à l'échelle européenne dans le cadre de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC).

4. Poursuivre la modernisation de l'État et des services publics

L'État doit continuer de se moderniser pour rapprocher la prise de décision des citoyens et des territoires, et gagner en efficacité. Dans le cadre de la sortie de crise, il doit également simplifier les démarches et procédures et faciliter la reprise de l'activité. L'ensemble des mesures présentées ici viendra compléter le renforcement de la gouvernance de dispositifs publics, qui accompagneront les investissements du Plan de relance, et seront présentés dans le *plan national de relance et de résilience* qui sera adressé à la Commission européenne dans le cadre de la procédure d'octroi des fonds de la Facilité de relance et de résilience.

La réforme de la politique du logement engagée depuis le début du quinquennat sera approfondie. Les évolutions de la politique du logement se poursuivront avec la mise en œuvre effective du calcul contemporain des aides personnelles au logement, qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021 et permettra de renforcer l'équité du dispositif tout en se traduisant par une simplification majeure. La transformation du secteur pourra également être poursuivie avec une évolution d'Action Logement. Enfin, en parallèle du renforcement du soutien à la rénovation thermique des logements dans le cadre du Plan de relance (*cf.* encadré 5), la réforme de la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime (MaPrimeRénov'), engagée en 2020 pour les ménages modestes, sera achevée en 2021.

Le projet de loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique) présenté en février 2020, discuté en septembre à l'Assemblée nationale et adopté en première lecture par le Sénat, s'inscrit dans la lignée des ambitions du Gouvernement en termes de transformation de l'action publique. Il concrétise plusieurs engagements pris à la suite du grand débat national : il rapprochera l'administration du citoyen, facilitera le développement des entreprises et simplifiera les démarches administratives des particuliers. Il prévoit notamment la suppression ou le regroupement de commissions administratives consultatives, la déconcentration de décisions administratives indivi-

duelles dans les domaines de la culture, de l'économie et de la santé, ainsi que la simplification de certaines procédures applicables aux installations industrielles afin de développer l'activité et l'emploi sur les territoires. Le Premier ministre a par ailleurs annoncé que le Plan de relance s'accompagnerait de simplifications comprenant des mesures d'ordre législatif ou réglementaire afin de faciliter la reprise économique et d'améliorer l'appropriation des mesures par les acteurs économiques. En particulier, les mesures prises pendant la crise sanitaire pourront être prolongées pour réduire les délais administratifs ou encore faciliter l'accès des entreprises à la commande publique.

La **création du Haut-Commissariat au Plan** permettra à l'État de se doter des moyens d'anticiper les défis et les besoins de long terme de l'économie. Ses travaux permettront de construire un diagnostic étayé et partagé sur les grands enjeux économiques, sociaux, environnementaux et de souveraineté qui se posent sur le long terme, et de développer de nouvelles politiques publiques innovantes et efficaces pour y répondre.

Un droit à la différenciation des territoires sera consacré, les autorités locales étant ainsi autorisées à développer des politiques publiques adaptées à chaque territoire, et à s'écarter au cas par cas des lois définies au niveau national. **Une nouvelle étape de la décentralisation et de la déconcentration** sera également opérée, de manière à concentrer les moyens humains et financiers sur le niveau local plutôt que sur l'administration centrale. Cela permettra de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre et l'application plutôt que sur la création et la révision de normes.

En ce sens, l'implantation des services publics est repensée pour **rapprocher les administrations au plus près des citoyens**. Des services des finances publiques et dans un second temps des Douanes, entameront leur délocalisation vers des

territoires plus ruraux ou semi-urbains, réduisant ainsi la forte concentration urbaine constatée ces dernières années, pour un meilleur équilibre du territoire répondant à la fois aux aspirations des usagers et d'un grand nombre d'agents publics pour une meilleure qualité de vie. Cette réorganisation vise de surcroît à améliorer l'accessibilité de nos services publics par les citoyens les plus éloignés des grandes agglomérations et à leur offrir un accompagnement de proximité pour faciliter leurs démarches.

La modernisation de l'État se traduira également par une **simplification et une harmonisation du recouvrement de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux**, garantissant une meilleure lisibilité pour les contribuables et un gain d'efficacité et de coût grâce à la rationalisation de cette mission régalienne. Elle se poursuivra par ailleurs en capitalisant sur les opportunités qu'offrent la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Enfin, la nouvelle « dette Covid » levée pour faire face aux conséquences de la pandémie fera l'objet d'un cantonnement. Des ressources publiques seront affectées à l'amortissement de cette dette, avec une trajectoire et un calendrier crédibles pour son remboursement intégral. La dette de la sécurité sociale a d'ores et déjà fait l'objet d'une reprise à hauteur de 136 Md€ par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale – CADES en vue de son amortissement. Par ailleurs, le **cadre de gouvernance des finances publiques sera renforcé**, tandis qu'une **nouvelle loi de programmation des finances publiques** permettra d'inscrire une trajectoire ambitieuse de rétablissement des finances publiques à moyen terme, fondée sur le rétablissement de la croissance soutenue par la relance, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la maîtrise de l'évolution de la dépense publique en volume.

**Perspectives
économiques**

Perspectives économiques : vue d'ensemble

En 2020, l'activité se contracterait de -10 % avant de rebondir de +8 % en 2021 grâce au Plan de relance. La France se place ainsi sur une trajectoire de rebond fort en 2021, qui lui permettrait de retrouver dès 2022 son niveau de prospérité d'avant crise. L'activité s'établirait en 2021 à -2,7 % en dessous de son niveau de 2019.

L'épidémie de coronavirus et ses conséquences constituent un choc économique colossal et sans précédent pour l'économie française et européenne. Au deuxième trimestre, en France, l'activité a reculé de près de 20 % par rapport à fin 2019. C'est le plus fort recul depuis que l'Insee a commencé ses mesures de l'activité en 1949.

Les mesures prises pour contenir les effets économiques de la crise du coronavirus portent leurs fruits et le Plan de relance produira ses effets dès 2021. En France, l'activité et la consommation se sont rétablies assez rapidement après la période de confinement strict. En août, selon les estimations de l'Insee comme de la Banque de France, l'activité s'établissait déjà autour de 95 % de son niveau d'avant crise.

Le Plan de relance annoncé le 3 septembre, soutenu par la facilité de relance et de résilience de l'UE, ainsi que l'action massive de la BCE, permettront un rebond rapide de l'activité en 2021. Grâce aux mesures de soutien mises en place par le Gouvernement, le revenu des ménages et l'appareil productif ont été largement préservés en 2020. L'investissement des entreprises, qui s'était montré très dynamique depuis 2017, reculerait nettement en 2020 avec la baisse de l'activité et les incertitudes, avant de rebondir grâce au Plan de relance et aux mesures de soutien qui ont préservé la capacité des entreprises à investir.

Les mesures fiscales en faveur des ménages déjà prévues dans les lois financières depuis le début du quinquennat (notamment la baisse de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu) et les mesures d'urgence permettent de considérablement amoindrir les effets du choc sur le revenu et le pouvoir

d'achat des ménages en 2020. Toutefois, la période de confinement a contraint la consommation des ménages, qui resterait en fort recul sur l'ensemble de l'année 2020 (-8,0 %). En 2021, alors que le pouvoir d'achat des ménages repartirait à la hausse, soutenu par le Plan de relance, la consommation rebondirait vigoureusement (+6,2 %).

Grâce au dispositif d'activité partielle, l'emploi serait bien moins dégradé en 2020 que ce qu'une telle crise aurait pu laisser craindre. En 2021, les mesures du Plan de relance amplifieront le rebond de l'emploi.

L'inflation diminuerait en 2020, à +0,5 %, en lien avec la baisse des prix du pétrole et la modération des prix résultant d'une demande en recul. L'inflation se reprendrait ensuite modérément en 2021 à +0,7 %. Elle demeurerait à un niveau assez bas du fait d'une demande encore en phase de rattrapage vers son niveau d'avant crise.

Ce scénario¹⁹ est proche des dernières anticipations des autres prévisionnistes.

La situation économique en 2020 est moins dégradée que ce qui a pu être craint au sortir de la période de confinement. Le scénario sur lequel repose le projet de loi finances demeure toutefois prudent sur 2020, pour tenir compte des incertitudes inhérentes à l'épidémie sur la fin de l'année.

Sur l'année 2021, la prévision d'activité retenue apparaît médiane par rapport aux autres prévisions. Le fort rebond en 2021 se traduirait par une perte d'activité limitée à -2,7 % par rapport à 2019, chiffre figurant dans la fourchette des projections des autres prévisionnistes : la Banque de France anticipe une baisse de -1,9 % entre 2019 et 2021, le *Consensus Forecasts* de septembre prévoit un recul de -3,3 % sur la même période, tandis que l'OCDE table sur un recul de -4,3 %.

Au 3^e trimestre, l'activité rebondirait fortement après la chute historique au 2^e trimestre.

L'activité a enregistré sa plus forte contraction depuis que l'Insee a commencé ses mesures

¹⁹La prévision du Rapport Économique, Social et Financier se fonde sur les résultats détaillés des comptes du 2^e trimestre

2020, publiée par l'Insee le 28 août 2020. La prévision a été arrêtée avant la saisine du HCFP le 16 septembre 2020.

de l'activité en 1949 : au 1^{er} trimestre l'activité a reculé de -5,9 %, puis de -13,8 % au 2^e trimestre, soit une baisse cumulée de 18,9 %.

Néanmoins, la croissance du PIB au 2^e trimestre s'est avérée moins dégradée que ce qui avait été anticipé par l'Insee début juillet (-17 %), en raison du bon déroulement du déconfinement et des mesures de soutien apportées par le Gouvernement. Depuis le point bas atteint en avril, la reprise de l'activité a été forte en mai et juin, et se poursuit plus graduellement depuis. Elle concerne tous les secteurs, mais à des rythmes hétérogènes.

La consommation des ménages devrait nettement rebondir au 3^e trimestre, mais resterait en-deçà de son niveau pré-crise, la situation sanitaire et les restrictions locales ciblées continuant à peser sur l'activité notamment dans les secteurs du tourisme ou des loisirs. Dans l'enquête mensuelle de conjoncture de l'Insee auprès des ménages, l'opinion selon laquelle le moment est opportun pour faire des achats importants est quasiment stable depuis plusieurs mois : elle s'est légèrement redressée en septembre après un léger repli en juillet et en août, mais elle demeure sous sa moyenne de long terme. Cela traduit le ralentissement du processus de rattrapage mais certainement aussi des comportements prudents.

Après avoir atteint des plus bas historiques au plus fort du confinement, les soldes des enquêtes de conjoncture sont revenus à des niveaux proches de leurs moyennes de long terme, traduisant la reprise progressive après la levée des restrictions. Au mois de septembre, les climats des affaires continuent de se redresser selon l'Insee, bien qu'à un rythme plus lent, portés par la hausse des soldes d'opinion sur l'évolution de l'activité au cours des trois derniers mois, quand les signaux sur les perspectives d'activité sont plus contrastés : les opinions sur les perspectives d'activité se sont repliées dernièrement dans l'industrie, le bâtiment, les services et le commerce de détail.

Les contraintes sanitaires pèseraient sur l'activité en fin d'année.

L'évolution de l'épidémie constatée à la fin de l'été en France et dans plusieurs pays européens affecterait l'activité en fin d'année 2020. Les comportements de prudence et le renforcement local et ciblé de certaines contraintes sanitaires, à l'image des annonces intervenues en septembre, modèreraient les dépenses de consommation des ménages et pèseraient sur l'activité des secteurs les plus touchés par la distanciation physique, notamment ceux liés au tourisme et aux loisirs (hôtellerie, restauration, transports, arts et spectacles, etc.). La fréquentation touristique resterait également pénalisée par la dynamique de l'épidémie et les contraintes sur les voyages internationaux. Les autres secteurs seraient moins affectés, ou de façon moins directe : les mesures sanitaires pourraient avoir des conséquences sur l'organisation de l'activité en entreprise, mais avec des effets moins forts qu'au printemps sur l'activité compte tenu des protocoles sanitaires mis en œuvre.

La demande mondiale adressée à la France reculerait nettement en 2020 avant de se redresser partiellement.

En zone euro, où l'épidémie a été particulièrement sévère, l'activité reculerait en 2020 dans une ampleur inédite, pénalisée en premier lieu par le repli de la consommation. Certains stigmates de la crise ainsi que les incertitudes épidémiques brideraient la vitesse de la reprise en zone euro. Parmi les grands pays de la zone euro, l'activité reculerait très fortement en Italie et en Espagne, plus durement touchées par l'épidémie, avant un rebond modéré en 2021. L'activité se replierait moins fortement en Allemagne en raison de mesures d'endiguement moins prégnantes sur l'économie, mais elle demeurerait pénalisée par la reprise limitée des échanges mondiaux.

Dans les autres pays avancés, l'activité au Royaume-Uni serait fortement affectée par l'épidémie, alors qu'elle serait plus résiliente aux États-Unis et au Japon. Le long confinement au Royaume-Uni a lourdement pesé sur l'activité, le rebond sera de plus limité par les incertitudes inhérentes aux modalités de sortie de l'Union européenne. Aux États-Unis comme au Japon, l'activité a été moins affectée par l'épidémie en raison de mesures d'endiguement moins strictes.

Sauf exceptions, le recul de l'activité serait moindre dans les économies émergentes en 2020 et rebondirait fortement en 2021. L'activité en Chine ralentirait en 2020, pénalisée par l'épidémie au 1^{er} trimestre, mais connaîtrait une reprise dynamique par la suite, comme le montre la progression du PIB de 3,2 % en glissement annuel dès le deuxième trimestre 2020.

Dans ce contexte, la demande mondiale adressée à la France reculerait fortement en 2020 (-11,0 % après +1,1 % en 2019), avant de rebondir partiellement en 2021 (+6,5 %). En 2021, la demande mondiale adressée à la France serait ainsi en recul de -5,2 % par rapport à 2019.

En 2020, les importations reculeraient moins que les exportations, et le commerce extérieur pèserait sur la croissance à hauteur de -2,1 pt.

En 2020, les exportations seraient fortement pénalisées par la crise du coronavirus tout au long de l'année, et reculeraient de -18,5 %, soit davantage que la demande mondiale (-11,0 %). Les exportations de biens seraient particulièrement pénalisées par les difficultés dans la fabrication des matériels de transport, comme le montrent les derniers chiffres de l'Insee et des Douanes. Les exportations de tourisme seraient aussi fortement touchées. Les importations reculeraient du fait de la chute de la demande finale, mais dans une moindre mesure (-11,5 %) que les exportations, et seraient par ailleurs soutenues par les importations de matériels nécessaires à la lutte contre l'épidémie.

En 2021, cette tendance s'inverserait et la contribution du commerce extérieur serait positive (+1,0 pt), sans pour autant compenser 2020.

En 2021, la normalisation de la situation chez nos partenaires ainsi que le retour à la normale progressif du tourisme permettraient aux exportations françaises de rebondir (+12,6 %). En 2021, les exportations en volume se situeraient toutefois environ -8 % en-deçà de leur niveau de 2019.

La balance commerciale française continuerait à pâtir de difficultés sectorielles, principalement dans l'aéronautique, du recul du tourisme qui usuellement contribue positivement à la balance commerciale, et de l'importation de matériels nécessaires à la lutte contre l'épidémie. En revanche, la baisse du prix du pétrole soutiendrait la

balance commerciale durant les deux années, sans pour autant compenser l'impact des difficultés sectorielles.

Le pouvoir d'achat des ménages a été préservé grâce aux mesures exceptionnelles de soutien, favorisant la reprise de la consommation.

Après une forte progression en 2019 (+2,1 %), le pouvoir d'achat ne se replierait que modérément en 2020 (-0,5 %) au regard de la baisse de l'activité (-10 %). La baisse des revenus d'activité et de la propriété serait largement amortie par les mesures gouvernementales exceptionnelles (activité partielle, fonds de solidarité pour les indépendants, etc.) et l'ajustement automatique des prélèvements obligatoires.

Les mesures fiscales adoptées depuis le début du quinquennat (notamment la baisse du taux d'imposition sur le revenu dès 2020 et la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation) soutiendraient aussi le pouvoir d'achat des ménages.

En 2021, le pouvoir d'achat rebondirait (+1,5 %) et dépasserait son niveau de 2019, alors que l'activité resterait en recul en cumulé sur la période. Les ménages profiteraient notamment d'une amélioration progressive de l'emploi au fil de l'année 2021 et donc des revenus d'activité. Le pouvoir d'achat serait également porté par les dispositions du Plan de relance (indemnité d'activité partielle, soutien à la jeunesse), ainsi que par la revalorisation des rémunérations dans le secteur de la santé (plan « Ségur »).

La consommation des ménages baisserait fortement en 2020 (-8,0 % après +1,5 %) pour rebondir, partiellement, en 2021 (+6,2 %).

Après les nettes baisses enregistrées aux premier et deuxième trimestres, la consommation agrégée a retrouvé des niveaux quasi-similaires à ceux observés avant la crise à la faveur notamment du fort rattrapage de consommation de certains biens manufacturés au sortir du confinement en mai et juin. Néanmoins, certains secteurs, comme ceux des loisirs et du tourisme, particulièrement affectés par l'épidémie, demeurent bien en-deçà du niveau de consommation d'avant la crise et seraient plus longuement pénalisés. La consommation rebondirait mécaniquement en 2021 mais ne retrouverait pas son niveau de 2019. Elle resterait freinée par la persistance de mesures ou de compor-

tements de distanciation physique et les incertitudes sur l'emploi, qui favorisent la prudence et la constitution d'une épargne de précaution. Le taux d'épargne des ménages s'établirait ainsi à près de 18 % en moyenne annuelle en 2021 contre 15 % en 2019, avec un pic à 21,4 % en 2020.

L'investissement des ménages, pénalisé par les mesures sanitaires mises en place en 2020, rebondirait en 2021 sans toutefois retrouver son niveau de 2019.

L'investissement des ménages chuterait en 2020 (-14,6 %) avant de rebondir en 2021 (+12,5 %). En 2020, l'investissement des ménages a été fortement pénalisé durant la période liée au confinement, qu'il s'agisse de l'investissement en construction (construction neuve ou entretien-amélioration) ou de l'investissement en services (lié aux transactions). La mise à l'arrêt de la plupart des chantiers au début du confinement et la forte diminution des transactions pendant cette période ne seraient que partiellement rattrapées par la suite. Depuis mai, la reprise est soutenue dans le bâtiment et pour les mises en chantier, même si elle est plus modérée sur les permis de construire. En 2021, le rattrapage se poursuivrait, mais l'investissement des ménages ne retrouverait pas son niveau de 2019, pénalisé par un niveau d'emploi encore nettement inférieur à la période pré-crise.

L'investissement des entreprises serait en fort recul en 2020 (-17,0 %). En 2021, la croissance de l'investissement des entreprises serait élevée (+17,2 %), à la faveur du soutien apporté par les mesures d'urgence puis le Plan de relance.

En 2019, l'investissement des entreprises a été très dynamique malgré le ralentissement de l'activité, atteignant un niveau historiquement élevé, mesuré en part de la valeur ajoutée.

Le recul de l'activité en 2020 et le climat d'incertitudes élevées affecteraient fortement l'investissement des entreprises (-17,0 %). Les mesures de soutien du Gouvernement et de la BCE atténueraient toutefois les effets négatifs du recul de l'activité sur la situation financière et la capacité d'investissement des entreprises.

En 2021, l'investissement des entreprises serait inférieur à son niveau de 2019 d'un peu moins de 3 %. Ce net rattrapage est permis par les mesures de soutien prises par le Gouvernement et le Plan de relance. Grâce à ces mesures, au premier rang

desquelles la baisse des impôts de production, les entreprises retrouveraient, au niveau agrégé, des marges assez élevées (32,5 % en 2021), ce qui soutiendra leurs capacités d'investissement, même si certaines entreprises connaîtront des difficultés sectorielles. Les dispositifs de financement des PME et ETI en quasi-fonds propres et les aides et subventions à l'investissement dans le cadre du Plan de relance permettront également de soutenir l'investissement en 2021 et au-delà.

Après d'importantes destructions d'emploi en 2020, l'emploi serait dynamique en 2021, sous l'effet du rebond de l'activité et du Plan de relance.

L'emploi total devrait reculer fortement en 2020 avec -920 000 postes en glissement annuel, dont -800 000 emplois salariés. L'emploi total rebondirait en 2021, avec +435 000 créations nettes de postes entre fin 2020 et fin 2021, dont +400 000 emplois salariés.

Avant le début de la crise sanitaire, les créations d'emploi étaient soutenues, avec plus de 200 000 emplois créés en glissement chaque année depuis 2016. En 2019, l'emploi a accéléré en dépit du léger ralentissement de l'activité (+335 000 créations d'emplois en glissement annuel).

La perte d'activité engendrée par la crise sanitaire a toutefois interrompu cette dynamique. Les destructions d'emplois en 2020 liées aux effets de la crise sanitaire ont principalement concerné les emplois salariés marchands (-750 000 entre fin 2019 et fin 2020 dont -620 000 au premier semestre), mais ont été fortement atténuées par le dispositif d'activité partielle. Fin 2020, l'emploi total serait ramené à un niveau proche de celui fin 2016.

En 2021, l'emploi total rebondirait sous l'impulsion de créations d'emploi marchand importantes (+325 000 emplois salariés marchands en glissement annuel). Ce dynamisme serait porté par le regain de l'activité et les politiques de l'emploi. Le Plan de relance soutiendrait ainsi fortement l'emploi.

Après +1,1 % en 2019, l'inflation diminuerait fortement à +0,5 % en 2020 puis s'établirait à +0,7 % en 2021.

En 2020, l'inflation totale diminuerait à +0,5 % en 2020, après +1,1 % en 2019, principalement du fait de la baisse des prix énergétiques. Le cours du pétrole diminuerait en effet très nettement entre 2019 et 2020, reflétant notamment la faiblesse de la demande mondiale dans le contexte de l'épidémie de Covid-19. L'inflation sous-jacente diminuerait à +0,5 %, après +0,8 % en 2019, affectée par le ralentissement des prix des services. Les services de transport et les autres services seraient notamment fortement touchés par la baisse de la demande liée au contexte sanitaire. Les prix de l'alimentaire hors frais décélèreraient également.

En 2021, l'inflation totale augmenterait légèrement tout en restant très contenue à +0,7 %. Les prix de l'énergie contribueraient légèrement positivement à l'inflation, sous l'hypothèse d'un gel du prix du baril de pétrole à 37,6 €. Les prix administrés soutiendraient cependant moins l'inflation qu'en 2020, en lien avec la fin de la trajectoire de hausse des taxes sur le tabac. L'inflation sous-jacente resterait stable à un niveau bas à +0,5 % en lien avec un écart de production creusé. La répercussion sur les prix à la consommation de la baisse des impôts de production prévue dans le cadre du Plan de relance aurait aussi tendance à légèrement modérer l'inflation en 2021 tout comme l'appréciation récente de l'euro.

Cette prévision est soumise à des aléas plus nombreux qu'en temps normal.

L'évolution sanitaire sera cruciale : le risque d'une seconde vague épidémique sévère, en France et

dans le monde, ne peut être écarté. La découverte d'un vaccin ou la mise au point de tests et/ou traitements circonscrivant le risque épidémique renforcerait la confiance des consommateurs et des entrepreneurs, ferait disparaître les contraintes sanitaires et libérerait le potentiel de reprise de l'activité.

Au niveau international, les tensions commerciales restent prégnantes et la crise a plutôt ravivé les tensions protectionnistes. Elles concernent en premier lieu les relations sino-américaines, autour du respect de l'accord de phase un de décembre 2019 et de la situation à Hong-Kong, mais aussi certains irritants commerciaux entre les États-Unis et l'Union européenne. Enfin, le dénouement du Brexit reste incertain malgré le rapprochement de l'échéance de sortie. L'évolution des marchés financiers constitue également un aléa, particulièrement aux États-Unis, avec notamment un risque de retournement des marchés action après leur rebond, à la suite de leur baisse massive en mars, bien plus rapide que l'économie réelle.

Le dynamisme de la consommation des ménages français est incertain. À la faveur de la forte épargne accumulée pendant le confinement, de l'impulsion du Plan de relance et de la progression du pouvoir d'achat sur les deux années, la reprise de la consommation pourrait être plus dynamique qu'attendu, notamment en cas de progrès significatifs dans le traitement médical et la maîtrise de l'épidémie. À l'inverse, l'investissement des entreprises pourrait pâtir plus sévèrement qu'anticipé des séquelles de la crise.

Tableau 1: Prévisions économiques 2020-2021
(variations annuelles en volume en % sauf indication contraire)

	2019	2020	2021	Cumul 20/21
PIB France*	1,5	-10	8	-2,7
Demande mondiale adressée à la France	1,1	-11,0	6,5	-5,2
Indice des prix à la consommation en France	1,1	0,5	0,7	//
PIB Monde*	2,9	-4,1	5,2	0,9
PIB États-Unis*	2,2	-5,2	3,0	-2,3
PIB Zone euro*	1,3	-7,9	6,3	-2,1
Taux de change USD/EUR (niveau)	1,12	1,13	1,16	//
Prix du Brent en USD (niveau)	64	42	44	//

* Données corrigées des jours ouvrables

Encadré 1 : Retour sur les prévisions pour 2020 et 2021

Par rapport au 3^e Projet de Loi de Finances Rectificative (PLFR 3) pour 2020, présenté le 10 juin 2020 en conseil des ministres, la prévision d'activité pour 2020 est révisée à la hausse (-10 % contre -11 % pour le PLFR 3). Pour 2021, la dernière prévision de croissance du Gouvernement est celle figurant dans le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) 2021, rendu public le 29 juin ; une croissance de +8 % en 2021 y était anticipée, après une chute de l'activité de -11 % en 2020 (chiffre identique à celui du PLFR 3). La prévision de croissance pour 2021 reste inchangée par rapport au DOFP (+8 %), mais la croissance pour 2020 est moins dégradée que ce qui était anticipé dans la LFR3 et dans le DOFP. Par conséquent, le niveau d'activité attendu en 2021 est revu à la hausse de +1,2 point par rapport aux précédentes prévisions.

La révision de l'ampleur de la récession anticipée pour 2020 est d'abord motivée par un recul de l'activité au cours du deuxième trimestre moins fort qu'anticipé : le PIB a chuté de -13,8 % selon les derniers comptes trimestriels, alors qu'il était attendu à -20 % dans le Point de conjoncture de l'Insee du 27 mai (dernier en date au moment de la saisine du Haut Conseil des Finances Publiques sur les prévisions macroéconomiques du PLFR3, le 4 juin). La reprise de la consommation aux mois de mai et juin a surpris par sa vigueur, avec des comportements de rattrapage sur certains types de biens, notamment en automobiles ou équipements du logement, et la reprise progressive des activités de services aux ménages, qui a entraîné une révision à la hausse de la prévision de consommation (+2 pt environ, cf. tableau ci-dessous). Le secteur de la construction, durement affecté en mars-avril, a également connu une reprise plus rapide que ce qu'indiquaient les enquêtes auprès des professionnels du secteur. Les entreprises ont par ailleurs nettement moins réduit leurs investissements au deuxième trimestre que ce qui pouvait être anticipé, ce qui atténue la baisse prévue sur l'année 2020. En revanche, les données les plus récentes sur le commerce extérieur font état d'une dégradation plus forte qu'anticipé de la balance commerciale, avec à la fois des exportations qui restent plus dégradées que l'activité, et des importations qui se rétablissent plus rapidement, soutenues entre autres par les importations de matériel sanitaire.

Cependant, le contexte d'augmentation des risques épidémiologiques en septembre tempère les bonnes nouvelles sur la reprise de l'activité plus rapide durant l'été.

La prévision de croissance n'est pas revue pour 2021 par rapport au DOFP mais le niveau d'activité est revu à la hausse de +1,2 pt grâce à l'effet du Plan de relance. En effet, lors du DOFP, la prévision de perte d'activité entre 2019 et 2021 s'établissait à -3,9 %. Dans le PLF pour 2021, la perte d'activité prévue ne s'établit plus qu'à -2,7 % en 2021 par rapport à 2019. L'activité chute moins en 2020 (de -10 % contre -11 % au DOFP/PLFR3). Malgré cette chute moins importante, et grâce au Plan de relance, le rebond ne perdra pas de sa vigueur par rapport à ce qui était anticipé comme croissance en 2021 : +8 %. L'activité l'année prochaine sera plus élevée de plus de 1 point par rapport à ce qui était anticipé dans le débat d'orientation des finances publiques. La majeure partie de cette révision à la hausse provient de la mise en œuvre du Plan de relance qui soutiendrait l'activité à hauteur de 1 ½ pt en 2021. L'impact positif du Plan de relance serait toutefois légèrement contrebalancé par une épidémie un peu plus difficile à maîtriser qu'escompté en France et à l'étranger.

La prévision d'inflation totale est révisée à la hausse de +0,1 pt pour 2020 par rapport à la prévision du PLFR3, comme celle d'inflation sous-jacente. Les prix des services de transports et des produits manufacturés n'ont en effet pas été aussi bas que l'on pouvait alors l'anticiper. Pour 2021, la prévision d'inflation est inchangée par rapport au DOFP (+0,7 %).

**Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2021 et de celles
du Débat d'Orientation des Finances publiques**

Taux de croissance annuel, en %	DOFP – juin 2020			PLF 2021		
	2020	2021	Cumul	2020	2021	Cumul
Environnement international						
Demande mondiale de biens adressée à la France				-11,0	6,5	-5,2
Taux de change USD/EUR (niveau)				1,13	1,16	//
Prix du Brent en USD (niveau)				42	44	//
France						
PIB	-11,0	8,0	-3,9	-10	8	-2,7
Dépense de consommation des ménages	-10,0	8	-2,8	-8	6,2	-2,3
FBCF totale	-19,3			-14,5	14,9	-1,8
<i>dont entreprises non financières</i>	-24,2	20	-9	-17,0	17,2	-2,7
<i>dont administrations publiques</i>				-3,7	12,1	8,0
Importations	-15,5			-11,5	8,2	-4,3
Exportations	-15,5			-18,5	12,6	-8,3
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en pts de PIB)	0,1			-2,1	1,0	//
Contribution des stocks à la croissance (en pts de PIB)	-1,1			0,0	-0,7	//
Contribution de la demande intérieure hors stocks (en pts de PIB)	-10,0			-7,8	7,7	//
Indice des prix à la conso. total	0,4	0,7	//	0,5	0,7	//

Sources : Débat d'orientation des finances publiques, juin 2020; prévisions RESF 2021

Encadré 2 : Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions

La Direction générale du Trésor élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. Elle travaille notamment avec la Direction du Budget, responsable de la politique budgétaire de l'État et de l'élaboration des lois de finances, et avec la Direction de la Sécurité sociale, qui assure le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle s'appuie sur les informations produites par d'autres administrations, en particulier par la Direction générale des Finances publiques et la Direction générale des Douanes et droits indirects pour les remontées comptables infra-annuelles. Ces prévisions ont été soumises à l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Organisme indépendant, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, le HCFP est notamment chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le Projet de Loi de Finances, et sur la cohérence de l'article liminaire du Projet de Loi de Finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP rend un avis sur l'ensemble de ces éléments. Cet avis est joint au Projet de Loi de Finances déposé à l'Assemblée nationale et est rendu public par le HCFP lors de ce dépôt selon les termes de la loi organique. Le Conseil constitutionnel a confirmé que les avis rendus par le HCFP feraient partie des éléments pris en compte pour apprécier la sincérité des textes sur lesquels il se prononce.

Dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2021 publié le 28 septembre, le HCFP a jugé prudente la prévision macro-économique pour 2020, et le niveau d'activité en 2021 plausible.

Encadré 3 : Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des autres organisations internationales et du Consensus des économistes

La prévision du Projet de Loi de Finances en 2021 est médiane dans la fourchette des prévisions des autres instituts, ce qui montre le caractère réaliste de cette prévision.

La prévision d'activité du Gouvernement pour 2020, qui s'établit à -10 %, est légèrement inférieure à celle de la Commission européenne publiée début juillet (cf. tableau 3) qui avait été élaborée avant la publication des chiffres du 2^e trimestre, moins dégradés qu'anticipé. La prévision du Gouvernement est plus prudente que les prévisions les plus récentes car elle prend en compte une dynamique de l'épidémie moins favorable au 4^e trimestre, au vu des dernières évolutions sanitaires. Les scénarios alternatifs présentés par l'Insee, l'OCDE et la Banque de France montrent que les écarts entre la prévision du Projet de Loi de Finances et les différentes prévisions publiées se situent dans la marge d'incertitude.

Le Projet de Loi de Finances table pour 2021 sur un taux de croissance du PIB à +8 %, soit un recul de l'activité de 2,7 % entre 2019 et 2021. Cette prévision d'activité se situe au milieu de la fourchette des prévisions des autres instituts. L'OCDE dans ses Perspectives économiques intermédiaires du 16 septembre estime que le recul de l'activité entre 2019 et 2021 serait de -4,3 %. La Banque de France, dans sa prévision de septembre, anticipe une baisse de l'activité de -1,9 % entre 2019 et 2021. La Commission européenne, en juillet, situait le recul de l'activité française entre 2019 et 2021 à -3,8 %.

Ces prévisions diffèrent notamment par les scénarios sanitaires retenus. Le scénario de la Banque de France n'intègre pas de dégradation de l'environnement sanitaire, et n'intègre que partiellement les mesures du Plan de relance. La prévision de l'OCDE suppose que l'épidémie nécessitera, pour être maîtrisée, des interventions jusqu'à fin 2021.

Le niveau d'activité économique en 2021 retenu dans le Projet de Loi de Finances est proche de celui du dernier Consensus des économistes.

Pour 2020, les prévisions du Projet de Loi de Finances et du Consensus Forecasts de septembre sont proches, anticipant un recul du PIB de respectivement -10 % et de

-9,5 % (cf. tableau 4). Le scénario du Projet de Loi de Finances et le Consensus des Economistes concordent sur le niveau d'activité en 2021, qui serait environ 3 % inférieur à son niveau de 2019, dans un contexte d'incertitudes très élevées : au sein de la moitié la plus centrale des économistes interrogés par le Consensus, les estimations de perte d'activité divergent d'environ 2 ½ points de PIB.

Le Consensus Forecasts du mois de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de +0,5 % en 2020 et de +1,0 % en 2021, soit une évolution identique en 2020 à celle du scénario du Projet de Loi de Finances et légèrement plus dynamique s'agissant de 2021.

Les hypothèses internationales du Projet de Loi de Finances apparaissent voisines de celles du Consensus. Les prévisions de croissance sont proches pour le Japon et le Royaume-Uni sur le cumul des deux années. Sur l'ensemble des deux années, le scénario du Projet de Loi de Finances prévoit une perte d'activité plus importante que le Consensus aux États-Unis, et inversement pour la zone euro.

Tableau 3 : Prévisions pour la France
Projet de Loi de Finances, OCDE, Commission européenne et FMI

	PLF pour 2021			OCDE**** - sept. 2020 -			Commission européenne**** - juillet 2020 -			FMI **** - juin 2020 -		
Taux de croissance annuel (en %)	2020	2021	Cu-mul ***	2020	2021	Cu-mul ***	2020	2021	Cu-mul ***	2020	2021	Cu-mul ***
PIB	-10	8	-2,7	-9,5	5,8	-4,3	-10,6	7,6	-3,8	-12,5	7,3	-6,1
Indice des prix à la consommation harmonisé	0,6*	0,8*	/	n.d.	n.d.	/	0,3	0,7	/	0,3	0,7	/
Solde public (en points de PIB) **	-10,2	-6,7	/	n.d.	n.d.	/	n.d.	n.d.	/	-13,6	-7,1	/

* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +0,5 % en 2020 et +0,7 % en 2021.

** Au sens de Maastricht.

*** Calculs DG Trésor.

**** OCDE : Interim Economic Assessment, 16 septembre 2020 ; FMI : World Economic Outlook Update, 19 juin 2020 ; Commission européenne : Prévisions intérimaires d'été, 7 juillet 2020.

Tableau 4 : Comparaison des prévisions
du Projet de Loi de Finances et du Consensus Forecasts

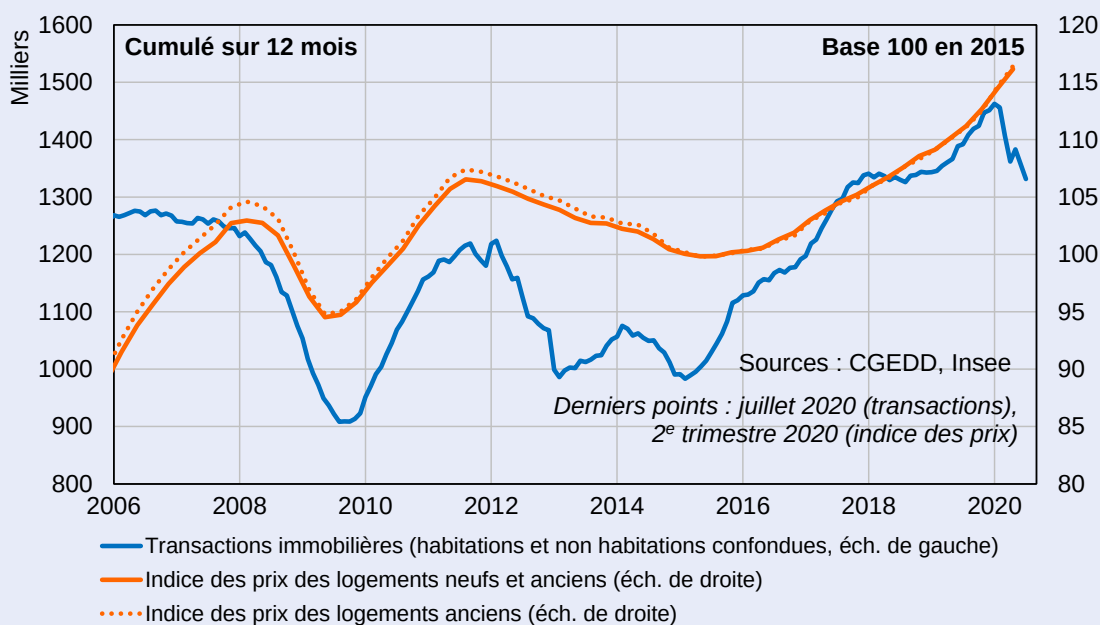
	Scénario économique sous-jacent au PLF 2021			Prévision du Consensus Forecasts – Septembre 2021 –		
Taux de croissance annuel (en %)	2020	2021	2021/ 2019	2020	2021	2021/ 2019
International - Croissance du PIB						
États-Unis	-5,2	3,0	-2,3	-4,4	3,8	-0,8
Japon	-5,3	2,7	-2,8	-5,6	2,6	-3,1
Royaume-Uni	-10,5	7,2	-4,1	-10,1	6,5	-4,3
Zone euro	-7,9	6,3	-2,1	-7,7	5,5	-2,6
France						
PIB	-10	8	-2,7	-9,5	6,9	-3,3
Consommation des ménages	-8,0	6,2	-2,3	-8,0	6,9	-1,7
Investissement des entreprises	-17,0	17,2	-2,7	-13,4	10,9	-4,0
Prix à la consommation	0,5	0,7	/	0,5	1,0	/

Encadré 4 : Situation du marché immobilier

En 2019, plus d'un million de transactions immobilières ont été conclues, avec des prix en augmentation de 3 % en moyenne nationale annuelle, ce qui représente un pic historique d'échanges. Ce marché est segmenté, avec des zones où les prix augmentent fortement depuis 2010 (grandes métropoles attractives), et des marchés dont les prix n'ont jamais retrouvé les niveaux antérieurs à la crise de 2008, en dépit d'un léger rebond depuis deux ans (par exemple Marseille, Carcassonne, zones rurales). Une telle dichotomie est souhaitable compte tenu de la forte proportion de logements vacants en zones détendues, des enjeux de lutte contre la désertification des centres-bourgs ainsi que de limitation de l'artificialisation des sols. Dans les zones tendues, la croissance des prix s'expliquerait principalement par la baisse des taux d'intérêt, la concentration des emplois à haut salaire et la hausse du pouvoir d'achat. Ainsi, le diagnostic publié par le HCSF concluait en octobre 2019 : « Il n'y a pas de signe clair de surévaluation, [...] ; Les ménages propriétaires sont peu exposés à une baisse des prix ». Les évolutions des conditions d'octroi des crédits depuis 2015 (hausse des maturités et du taux d'effort) ont conduit le HCSF à adopter en décembre 2019 une recommandation à destination des établissements de crédit.

Durant le confinement, le marché immobilier a fait face à un choc de fonctionnement. L'ensemble des transactions dans le parc résidentiel ont été suspendues à l'exception de celles pouvant être signées électroniquement. Au sortir de l'été, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la crise sanitaire sur l'évolution des prix et des volumes de transactions immobilières depuis le déconfinement (cf. graphique ci-dessous). A fortiori, il est difficile d'élaborer des scénarios d'évolution du marché immobilier du fait du caractère inédit de la crise sanitaire. Si, à court terme, les mesures de soutien conjoncturel ont limité la perte de revenu des ménages, les conséquences de la crise à moyen terme pourraient peser sur la demande en raison d'une augmentation de l'incertitude sur l'emploi, les revenus et l'évolution du marché, avec de potentiels comportements de rétention foncière. De plus, le volume de délivrance des permis de construire demeure à ce jour à un niveau dégradé. En termes de demande, ces éléments négatifs pourraient toutefois être compensés par une évolution des préférences des ménages en faveur des dépenses de logement suite au confinement, un effet de rattrapage, et par le statut de valeur refuge du logement en termes de placement financier. L'ampleur relative de ces effets déterminera l'évolution générale du marché, mais les baisses des prix et du volume de transactions à court terme devraient être limitées par les forces de marché (dont l'épargne accumulée durant le confinement). À noter que la hausse des prix des logements observée au 2^e trimestre pourrait refléter la tendance pré-crise (déboucement des transactions suspendues durant le confinement), et ne permet donc pas de conclure à ce stade quant à l'évolution du marché immobilier à moyen terme suite à la crise.

Transactions immobilières et prix des logements neufs et anciens



En ce qui concerne la construction, l'activité dans le secteur est désormais en voie de normalisation. Au plus fort de l'épidémie, les entreprises du secteur figuraient parmi les premiers bénéficiaires des dispositifs de soutien public, à hauteur de 12,7 Md€ entre mars et mai (dont 9,8 Md€ de prêts garantis par l'État, 0,6 Md€ au titre du fonds de solidarité et 0,2 Md€ de reports d'échéances fiscales et sociales). Après une baisse de 65 % durant le confinement, la reprise d'activité semble désormais s'opérer à un rythme comparable, voire plus rapide, que celui du reste de l'économie. L'écart à la situation d'avant crise n'était plus que de -3 % en juillet selon l'IPI dans la construction, et les indicateurs des enquêtes de conjoncture ont connu un net rebond depuis juillet.

Situation économique mondiale

Début 2020, l'activité mondiale a chuté dans une ampleur inédite en raison de l'épidémie¹.

Le repli de l'activité mondiale au 1^{er} et plus encore au 2^e trimestre a été massif du fait de l'épidémie et des mesures d'endiguement associées.

En zone euro, l'activité demeurerait durablement affectée par cette crise.

L'activité de la zone euro, pénalisée au 1^{er} semestre par la sévérité de l'épidémie, connaîtrait un recul inédit en 2020 et se redresserait en 2021, sans retrouver son niveau d'avant-crise. L'Allemagne a été moins directement pénalisée par l'épidémie mais souffrirait dans la durée de l'atonie des échanges mondiaux. Plus lourdement touchée par l'épidémie, l'économie italienne souffrirait de ses faiblesses structurelles accentuées par la crise, tandis que l'Espagne demeurerait durablement affectée par son exposition au tourisme.

L'activité reculerait fortement au Royaume-Uni ; le choc serait moindre aux États-Unis.

Au Royaume-Uni, l'activité se replierait dans une ampleur proche des pays les plus touchés de la zone euro. En plus des effets persistants de la crise sanitaire, l'activité souffrirait de la sortie de l'Union européenne et des incertitudes associées. L'activité aux États-Unis reculerait moins fortement en raison de mesures de confinement moins contraignantes mais la reprise serait bridée à court terme par une circulation épidémique plus persistante. À l'horizon de prévision, l'activité pâtirait d'effets d'hystérèse sur le marché de l'emploi et d'une vague de faillites dans un contexte d'endettement des entreprises déjà élevé pré-crise.

À l'exception de la Chine dont le rebond serait rapide, les perspectives des autres grands pays émergents demeurent dégradées.

Après avoir fait face à l'épidémie au 1^{er} trimestre, le rebond rapide de l'activité en Chine permettrait d'atteindre une croissance positive en 2020 et une croissance en 2021 proche de celle de 2019. En

2020, l'activité reculerait fortement en Inde où l'épidémie n'a pas encore atteint son pic, au Brésil où elle a été particulièrement sévère et en Russie où la chute du cours du pétrole accentue le recul. Le recul serait plus modéré en Turquie, où l'épidémie a été mieux contrôlée. Les marges de manœuvre budgétaires limitées et un tissu productif fragilisé limiteraient la capacité de rebond de la majorité de ces économies émergentes.

La demande mondiale adressée à la France chuterait en 2020 avant de rebondir partiellement en 2021.

Le commerce mondial se replierait fortement en 2020 (-10,0 % en volume) et ne se redresserait que partiellement en 2021 (+6,1 %). L'impact serait plus fort que sur l'activité, à cause du recul de l'investissement, riche en échanges, et d'un contexte protectionniste peu porteur. La demande mondiale adressée à la France connaîtrait un recul plus marqué en 2020 (-11,0 %) et un rebond plus fort en 2021 (+6,5 %), du fait de la forte exposition des exportations françaises aux pays de la zone euro, plus fortement touchés par l'épidémie.

Les aléas entourant ces prévisions sont particulièrement importants.

L'évolution de la situation sanitaire est cruciale, selon qu'un vaccin ou des traitements seraient trouvés rapidement ou que de nouvelles mesures de restrictions sanitaires seraient décidées. Le rythme de reprise est également incertain, notamment au fur et à mesure que le soutien s'estompera et qu'une recomposition sectorielle s'enclenchera. Les évolutions sur les marchés financiers, actions ou de change notamment, ainsi que pétroliers, sont également sources d'aléas. Le résultat de l'élection américaine est susceptible de modifier des éléments de la politique économique menée, et donc les prévisions pour les États-Unis. Enfin, l'ampleur du rebond du commerce mondial, dans une phase de reprise de l'activité sous tensions protectionnistes, est incertaine.

¹ Cf. *Trésor-Éco n°266 « Perspectives mondiales à l'automne 2020 : quel rebond après une chute historique »*, DG Trésor, septembre 2020. Ce scénario a été construit sous l'hypothèse

de travail que les incertitudes sanitaires se lèveront progressivement sur l'horizon de prévision.

Tableau 1 : Prévisions de croissance (moyenne annuelle, en %)

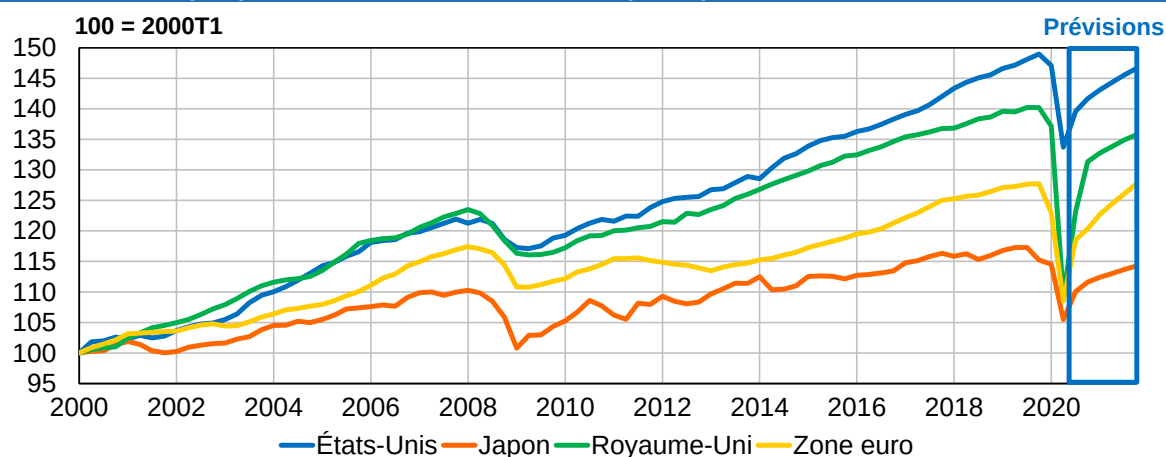
	2018	2019	2020	2021	Cumul 20/21
	Observé**		Prévisions**		
CROISSANCE MONDIALE*	3,5	2,9	-4,1	5,2	0,9
ÉCONOMIES AVANCÉES*	2,2	1,7	-6,2	4,3	-2,2
États-Unis	3,0	2,2	-5,2	3,0	-2,3
Japon	0,3	0,7	-5,3	2,7	-2,8
Royaume-Uni	1,3	1,5	-10,5	7,2	-4,1
Zone euro*	1,9	1,3	-7,9	6,3	-2,1
dont Allemagne	1,3	0,6	-6,0	4,5	-1,8
dont Italie	0,7	0,3	-10,2	5,8	-5,0
dont Espagne	2,4	2,0	-12,0	8,4	-4,6
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	4,5	3,7	-2,8	5,9	2,9
Chine	6,7	6,1	1,5	7,9	9,5

* Les croissances mondiale et par zone économique sont estimées à partir des prévisions de 12 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Brésil, Chine, Inde, Russie, Turquie) complétées par les projections du FMI. L'agrégat zone euro est construit à partir des comptes trimestriels nationaux cjo, des prévisions DG Trésor pour l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne complétées par les prévisions de la Commission européenne pour les autres pays.

** Les prévisions sont CJO alors que sur le passé les évolutions sont celles des agrégats observés, non-cjo

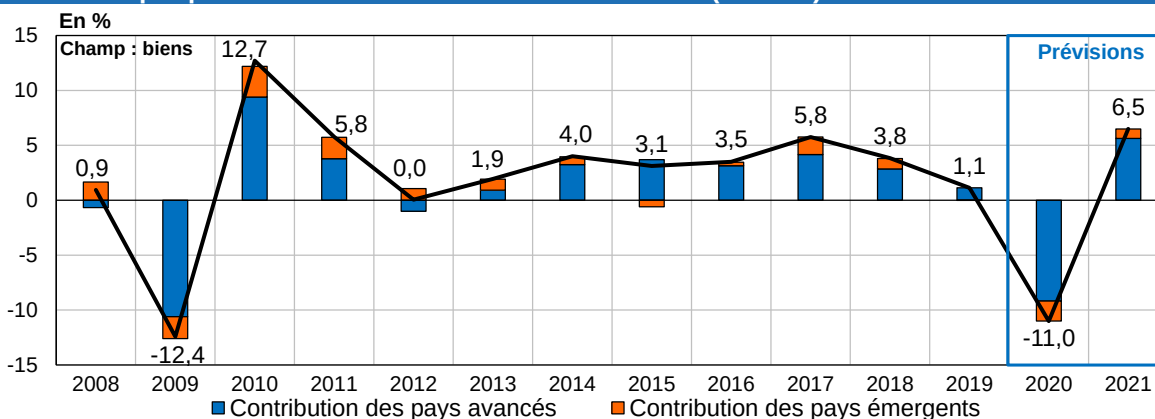
Sources : FMI (Perspectives économiques mondiales, juillet 2020), Commission européenne (Prévisions économiques d'été, juillet 2020) prévisions RESF.

Graphique 1 : PIB en volume dans les principales économies avancées



Sources : données nationales, prévisions RESF.

Graphique 2 : Variation de la demande mondiale (volume) adressée à la France



Sources : prévisions RESF.

Entreprises

Le taux de marge des SNF reculerait fortement en 2020, à 29,0 %, avant de s'établir en 2021 à 32,5 %, un niveau assez élevé en perspective historique qui soutiendra la capacité des entreprises à investir, se développer et recommencer à créer des emplois.

En 2020, la perte d'activité liée à la crise sanitaire et aux mesures de lutte contre l'épidémie entraînerait une chute de la valeur ajoutée des sociétés non financières (SNF) (-12,7 %). Comme usuellement, lors d'un choc négatif, la masse salariale reculerait dans une ampleur moindre que celle de la valeur ajoutée, ce qui contribuerait à dégrader le taux de marge des entreprises. Le dispositif d'activité partielle mis en place par le Gouvernement permettrait toutefois d'atténuer la baisse du taux de marge tout en préservant le revenu des ménages. En outre, les exonérations de cotisations et les aides reçues dans le cadre des mesures de soutien atténueraient la chute du taux de marge. Enfin, en 2019, le taux de marge avait ponctuellement atteint 33,2 % en raison du double enregistrement, ponctuel, du CICE : enregistrement en comptabilité nationale à la fois du versement de la créance de CICE au titre de la masse salariale de 2018 et de la baisse des cotisations sociales portant sur la masse salariale 2019. Cet effet contribue à la baisse du taux de marge de 1,3 pt en 2020 par rapport à 2019. Au total, l'excédent brut d'exploitation des SNF chuterait de -23,8 % et le taux de marge baisserait d'environ 4 pts par rapport à 2019.

En 2021, le rebond de la valeur ajoutée de +11,6 %, la baisse des impôts de production, le soutien du plan jeunes et les aides sectorielles portées par le Plan de relance conduiraient à une forte remontée de l'excédent brut d'exploitation des SNF (+25,3 %). Les mesures apporteraient un soutien d'environ 1,3 pt au taux de marge en 2021. Le taux de marge s'établirait ainsi à un niveau élevé en perspective historique (32,5 %), ce qui permettrait aux entreprises de réduire leur en-

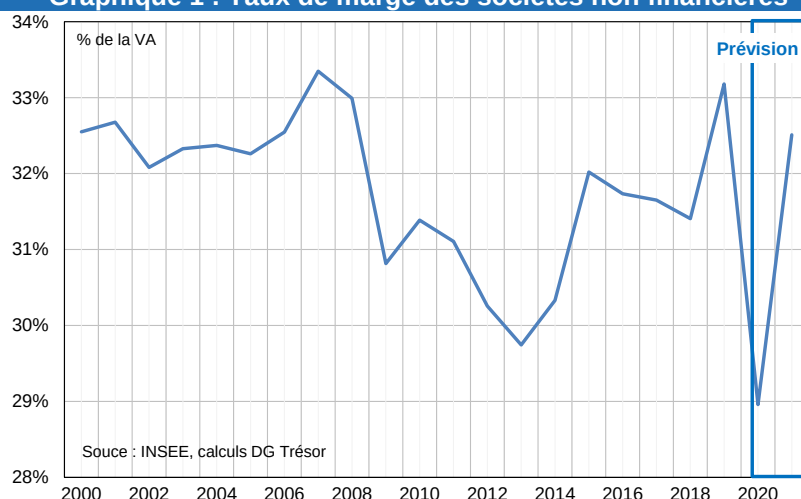
dettement et d'investir. Le taux d'épargne des entreprises s'établirait à 23,1 % soit à un niveau équivalent à celui observé en 2019 (23,2 %).

L'investissement hors construction des SNF était dynamique depuis 2017, et notamment en 2019 en dépit du ralentissement mondial. En termes sectoriels, l'investissement était particulièrement dynamique dans les services, notamment les secteurs de l'information et de la communication.

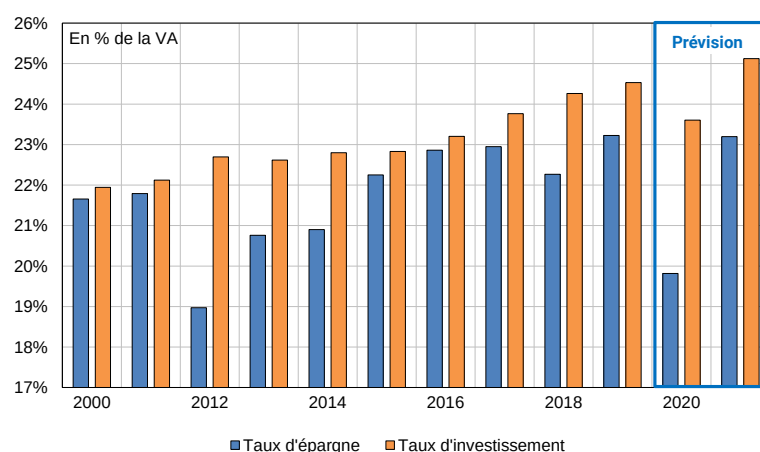
En 2020, l'investissement total chuterait sous l'effet du recul de l'activité et de la très importante incertitude²¹. Les dernières estimations des comptes trimestriels indiquent toutefois que les entreprises ont relativement peu coupé dans leurs investissements au regard de la forte dégradation de l'activité. En effet, les mesures du Gouvernement et l'environnement des taux d'intérêt bas permis par la politique de la BCE limiteraient la sévérité des effets négatifs sur la capacité d'investissement des entreprises. Au total, l'investissement devrait -reculer de 17,0 % en 2020.

En 2021, l'investissement des entreprises enregistrerait un fort rebond (à +17,2 %) en lien avec le rétablissement de l'activité, les mesures de soutien de l'investissement portées par le Plan de relance et l'environnement des taux d'intérêt bas destiné à se poursuivre en 2021. En particulier, les baisses d'impôts de production et l'augmentation des subventions et des aides à l'investissement portées par France relance seront favorables à l'investissement. Les mesures de soutien de 2020 auront également permis de préserver la santé financière des entreprises de façon agrégée, même si certains secteurs sont très pénalisés. Au total, l'investissement se montrerait relativement résistant au recul de la valeur ajoutée en s'établissant à moins de 3 points de son niveau de 2019 en 2021. Par conséquent, le taux d'investissement des SNF s'établirait à 25,1 % de la valeur ajoutée (après 23,6 % en 2020 et 24,5 % en 2019).

²¹ Les chiffres relatifs à l'investissement concernent les entreprises non financières et sont présentés en volume.

Graphique 1 : Taux de marge des sociétés non financières

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Taux d'épargne et taux d'investissement des sociétés non financières

Sources : Insee, prévisions RESF.

Tableau 1 : Prévisions de la valeur ajoutée BMNA et de l'investissement des entreprises non financières (en moyenne annuelle)

	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2019
Valeur ajoutée BMNA	2,6%	2,0%	1,7%	-11,3%	8,6%	-3,7%
Investissement des ENF	5,5%	3,8%	3,7%	-17,0%	17,2%	-2,7%

Ménages

Le pouvoir d'achat des ménages progresserait en moyenne sur les deux ans

Au regard de la chute d'activité (-10 % attendus), le pouvoir d'achat des ménages ne se replierait que modérément en 2020 (-0,5 %). La baisse des revenus d'activité (salaires et revenus des entrepreneurs individuels) serait largement amortie par les mesures exceptionnelles mises en place par le Gouvernement (indemnités d'activité partielle, primes exceptionnelles versées au personnel soignant et aux fonctionnaires, fonds de solidarité, indemnités journalières, revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire etc.). Le pouvoir d'achat serait également soutenu par les mesures fiscales décidées depuis le début du quinquennat qui se poursuivent : baisse du taux d'imposition sur le revenu, dispositif de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et dégrèvement de la taxe d'habitation. Cependant, la baisse des revenus du capital pénaliserait le pouvoir d'achat agrégé des ménages sur l'année.

En 2021, le pouvoir d'achat progresserait de +1,5 %. Les revenus d'activité des ménages et des travailleurs indépendants seraient portés par le redressement progressif de l'emploi et de l'activité au fil de l'année 2021. Les mesures du Plan de relance (en particulier le dispositif d'activité partielle de longue durée) viendraient également soutenir le pouvoir d'achat, tout comme la revalorisation des rémunérations dans le secteur de la santé (plan « Ségur »).

Enfin, les dispositions du Plan de relance soutenant l'emploi des jeunes (primes à l'embauche, aides aux contrats d'apprentissage, de professionnalisation etc.) favoriseront aussi la progression du pouvoir d'achat.

Au total, entre 2019 et 2021, le pouvoir d'achat des ménages progresserait, alors même que l'activité resterait en recul.

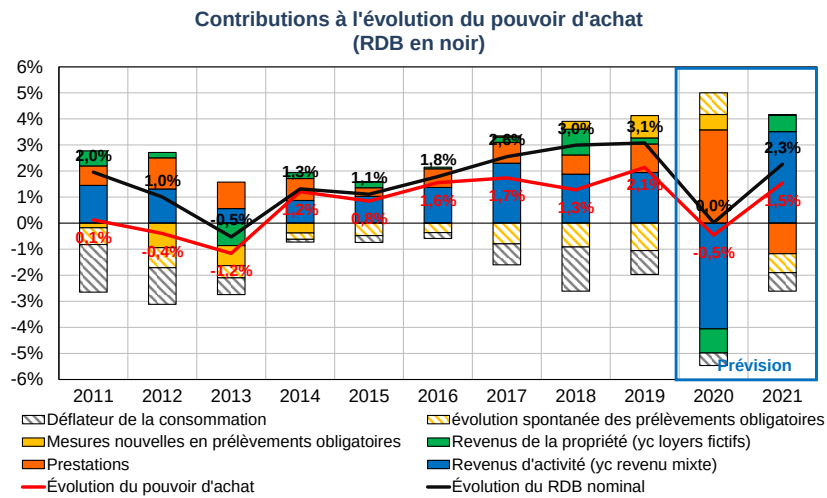
Après une chute en 2020 largement due aux contraintes sanitaires, la consommation des ménages rebondirait en 2021 mais le taux d'épargne demeurerait à un niveau élevé

Largement contrainte par les restrictions sanitaires et sectorielles, la consommation des ménages baisserait fortement en 2020 (-8,0 % après +1,5 % en 2019). Elle rebondirait partiellement en 2021 (+6,2 %). La consommation serait encore bridée par l'incertitude et les contraintes sanitaires qui induiraient des comportements prudents en particulier dans les dépenses liées aux loisirs (hébergement, restauration, activité récréative) et au tourisme (transport...). De plus, les incertitudes sur l'emploi inciteraient les ménages à constituer une épargne de précaution.

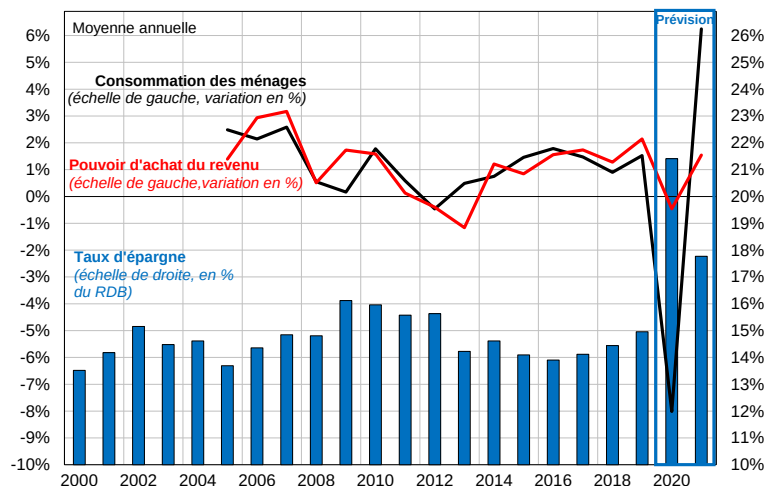
Au total, le taux d'épargne des ménages augmenterait fortement en 2020 puis baisserait en 2021, sans néanmoins retrouver son niveau tendanciel à cet horizon, s'établissant en 2021 à un niveau près de 3 pts supérieur à celui de 2019.

L'investissement des ménages se redresserait progressivement

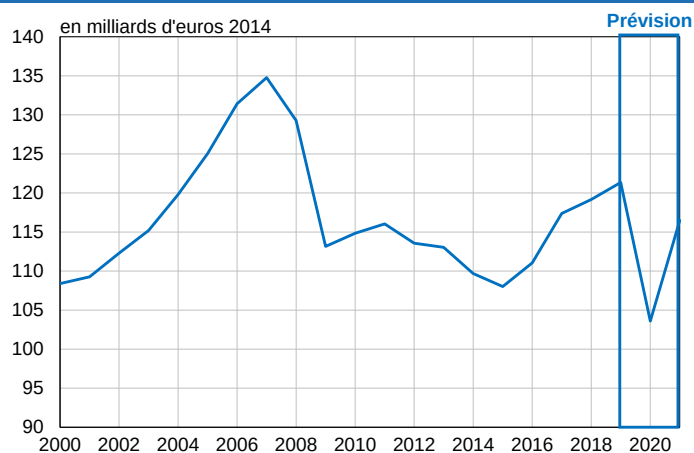
L'investissement des ménages a été fortement pénalisé durant la période du confinement, qu'il s'agisse de l'investissement en construction, par la mise à l'arrêt de la plupart des chantiers, ou de l'investissement en services du fait de la forte diminution des transactions pendant cette période. Depuis mai, la reprise est soutenue dans le bâtiment et pour les mises en chantier, même si elle est plus modérée sur les permis de construire. En 2021, le rattrapage se poursuivrait, mais l'investissement des ménages ne retrouverait pas son niveau de 2019, pénalisé par un niveau d'emploi encore inférieur au niveau pré-crise.

Graphique 1 : Contributions à l'évolution du pouvoir d'achat

Sources : données nationales, prévisions RESF

Graphique 2 : Pouvoir d'achat, consommation et taux d'épargne des ménages

Sources : données nationales, prévisions RESF

Graphique 3 : Investissement des ménages (en volume – milliards d'euros 2014)

Sources : données nationales, prévisions RESF.

Commerce extérieur

En 2019, les exportations françaises ont crû de +1,8 %, un rythme moins élevé qu'en 2018 (+4,6 %) en raison du ralentissement de la demande mondiale. Les exportations en biens ont toutefois été soutenues par les performances à l'export, qui ont nettement progressé après s'être stabilisées en 2018.

En 2020, les exportations sont très fortement pénalisées par la crise du coronavirus et enregistreraient un recul historique à -18,5 % en volume. En particulier, les recettes touristiques baisseraient de moitié et les exportations de biens reculeraient de près de 20 %. Ce recul très marqué des exportations de biens s'explique par la forte baisse attendue de la demande mondiale adressée à la France (-11,0 % en volume en 2020), à laquelle s'ajoutent des difficultés sectorielles spécifiques, notamment les exportations de matériels de transport qui ne représentaient plus que 29 % de leur niveau de février en avril, et encore 52 % seulement en juillet selon les données douanières. Les performances à l'exportation pourraient également pâtir de l'appréciation récente de l'euro. Un rebond des exportations est anticipé aux 3^e et 4^e trimestres, sans que leur niveau à la fin d'année ne rattrape le niveau pré-crise.

Les importations chuteraient en 2020 de -11,5 % en volume. Les importations chutant bien moins que les exportations, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait négative (-2,1 %). Les importations de produits manufacturés, bien que soutenues par l'importation de certains produits nécessaires à la lutte contre le coronavirus (masques...), seraient en forte baisse (-11,9 % en volume) du fait de la chute de demande totale (-10,3 %) en 2020. Enfin, la forte diminution des dépenses touristiques à l'étranger des résidents français pèserait également sur les importations.

En 2021, les exportations rebondiraient de +12,6 % en volume, mais s'inscriraient plus de 8 % en-deçà de leur niveau de 2019. Les exportations en biens progresseraient à un rythme soutenu,

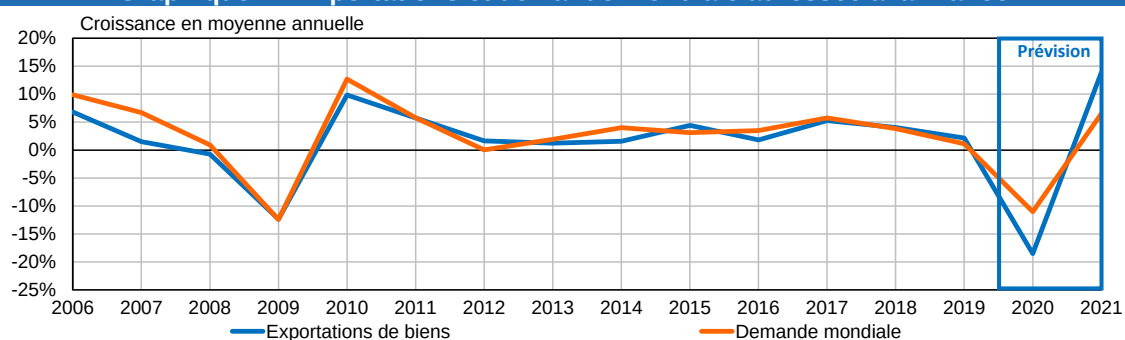
dans un contexte de reprise de la demande mondiale adressée à la France (+6,5 %). Les performances à l'exportation sur le champ des biens seraient en hausse en 2021 après la forte baisse de 2020, portées par une normalisation progressive des secteurs les plus fortement touchés en 2020.

Les importations rebondiraient également de +8,2 % en volume, et s'établiraient plus de 4 % en-dessous de leur niveau de 2019. Les importations seraient soutenues par la reprise de l'investissement des entreprises et de la consommation des ménages.

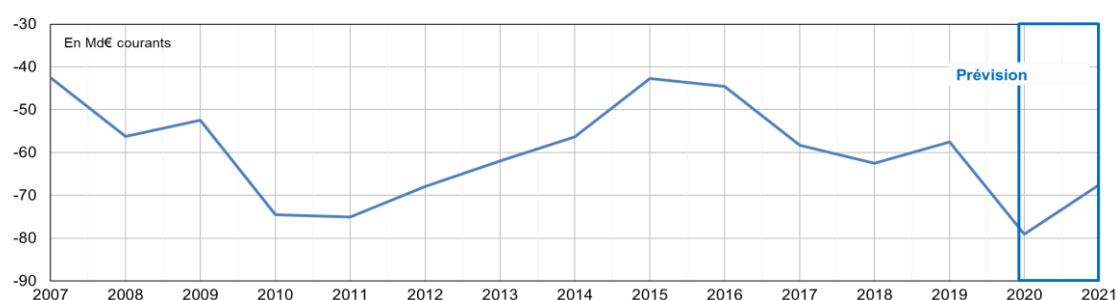
Au total, la contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB serait négative en moyenne sur les deux ans : -2,1 % en 2020 et +1,0 % en 2021.

Après un déficit commercial en légère réduction en 2019, la balance commerciale se dégraderait fortement en 2020. Au sens des douanes (données FAB-FAB), le solde commercial s'est établi à -57 Md€ en 2019. En 2020, il se dégraderait du fait de la baisse de la performance des exportations dans des secteurs fortement exposés, notamment ceux des matériels de transport, et des importations de matériels nécessaires à la lutte contre l'épidémie (estimation des douanes à 10 Md€ en 2020²²). La forte chute du prix du pétrole permettrait néanmoins de réduire la dégradation du solde commercial. Au total, ce dernier reculerait à -79 Md€ en 2020. En juillet 2020, sur les 12 derniers mois, le solde commercial au sens des douanes s'établissait à -64 Md€. En 2021, le solde commercial s'améliorerait en lien avec le rétablissement de la demande mondiale adressée à la France et une reprise progressive des exportations de matériels de transports. La balance commerciale au sens des douanes s'établirait à -67,5 Md€ en 2021, soit -2,8 % du PIB de 2021 (contre -2,4 % en 2019).

²² Source : Douanes, Études et éclairages N° 87.

Graphique 1 : Exportations et demande mondiale adressée à la France

Sources : Insee, prévisions RESF

Graphique 2 : Évolution du solde commercial au sens des douanes

Sources : Douanes (données FAB-FAB), prévisions RESF.

Tableau 1 : Principaux éléments du compte des transactions courantes de la balance des paiements (soldes, Md€ courants)

	2018	2019	2020	2021
Biens et services (a)	-23,3	-25,2	-75,6	-49,8
Biens - marchandises	-63,4	-57,6	-79,3	-67,7
Dont données douanières	-62,6	-57,5	-79,1	-67,5
Biens – négoce international	15,4	10,8	2,0	7,0
Services	24,8	21,6	1,7	10,9
Revenus primaires (b)	56,8	54,0	56,7	60,2
Rémunérations des salariés	20,4	21,5	19,8	21,1
Revenus des investissements	33,0	29,2	32,2	34,8
Autres revenus primaires	3,4	3,3	4,6	4,3
Revenus secondaires (c)	-46,7	-44,9	-47,7	-33,2
Transactions courantes (a+b+c)	-13,2	-16,2	-66,6	-22,7
Transactions courantes en % du PIB	-0,6%	-0,7%	-3,0%	-0,9%
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB) *	-0,6%	-0,6%	-1,4%	-1,5%

* Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques

Sources : Banque de France, Douanes, prévision RESF.

Perspectives de l'emploi

En 2020, l'emploi total reculerait massivement avec 920 000 destructions d'emploi à la fin d'année par rapport à fin 2019, dont 800 000 emplois salariés.

L'année 2019 a été marquée par des créations soutenues d'emploi salarié des secteurs principalement marchands (ci-après « emploi marchand »), avec +260 000 postes en glissement annuel. En 2020, la chute d'activité conduirait à un fort repli de l'emploi marchand, pour l'essentiel au premier semestre. 750 000 emplois salariés marchands seraient détruits sur l'année, dont -620 000 au premier semestre. Au second semestre, l'emploi marchand continuerait de se replier mais à un rythme moins rapide. Sur l'ensemble de l'année, le repli de l'emploi marchand serait cependant bien moindre que celui de l'activité grâce au soutien massif des politiques de l'emploi. L'activité partielle aurait permis de préserver de nombreux emplois au premier semestre tandis que le Plan de relance commencerait progressivement à soutenir l'emploi, notamment des jeunes, au second semestre. Les effets du remplacement, le 1^{er} janvier 2019, du CICE par des allègements pérennes de cotisations continueraient de soutenir l'emploi.

Un tiers des destructions d'emploi salarié marchand observées au premier semestre proviennent de l'emploi intérimaire, qui a déjà amorcé un rebond. Après une chute historique au premier trimestre 2020 (-318 600 soit -40,4 %), l'emploi intérimaire a renoué avec les créations dès le mois de mai 2020. Au total, 210 500 postes intérimaires ont été détruits au premier semestre soit -27 % par rapport à fin 2019.

Hors intérim, l'emploi salarié marchand accuse un repli moins marqué de 408 800 postes détruits au premier semestre, soit -2,5 % par rapport à fin 2019. Les destructions ont été tirées par l'emploi tertiaire marchand avec 366 600 postes détruits

au premier semestre soit -3,1 % par rapport à fin 2019. Dans l'industrie, la baisse est plus modérée avec près de 38 800 postes détruits soit -1,2 % par rapport à fin 2019. Dans la construction, l'emploi serait quasiment stable au premier semestre (un peu moins de -3 400 destructions soit -0,2 %).

Dans le secteur non marchand, l'emploi se replierait également en 2020 (45 000 emplois détruits en glissement annuel). Après des destructions d'emploi importantes au premier semestre, l'emploi public rebondirait au deuxième semestre pour être globalement stable sur l'année. L'emploi privé non marchand se replierait tout au long de l'année.

Au total en 2020, l'emploi reculerait fortement avec -920 000 emplois en glissement annuel (correspondant à -480 000 emplois en moyenne annuelle).

En 2021, dans la lignée de l'activité et soutenu par le Plan de relance, l'emploi total rebondirait avec 435 000 créations d'emplois en glissement annuel, dont 400 000 emplois salariés

Les créations d'emploi seraient soutenues dans le secteur marchand, qui devrait créer environ 325 000 emplois salariés marchands entre fin 2020 et fin 2021. Dans le secteur non marchand, l'emploi rebondirait avec +75 000 emplois créés à la fin 2021. Le Plan de relance soutiendrait fortement l'emploi (avec notamment l'aide à l'embauche et l'augmentation des enveloppes de contrats aidés dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution »).

Au total, l'emploi progresserait de 435 000 postes en glissement annuel sur l'année 2021. Malgré ces créations d'emploi tout au long de 2021, le nombre d'emploi en moyenne en 2021 resterait inférieur à la moyenne de 2020 d'environ -120 000 emplois, reflétant encore le fort repli de l'emploi au cours de l'année 2020.

Tableau 1 : Prévisions d'emploi 2020-2021
(en glissement annuel, en milliers)

	2018	2019	2020	2021
Emploi salarié agricole	-5	5	0	5
Emploi salarié marchand	165	260	-750	325
Emploi salarié non marchand	-5	25	-45	75
Total Salariés	160	290	-800	400
Non-salariés	70	45	-120	35
Emploi total	230	335	-920	435

Sources : Estel (Insee), prévisions DG Trésor pour le RESF. Champ France entière. Les données d'emploi étant présentées en arrondi, la somme des lignes d'une colonne peut ne pas coïncider avec le total indiqué.

Tableau 2 : Prévisions d'emploi 2020-2021
(en variation de moyenne annuelle, en milliers)

	2018	2019	2020	2021
Emploi salarié agricole	-5	0	0	5
Emploi salarié marchand	255	225	-395	-125
Emploi salarié non marchand	-20	15	-35	35
Total Salariés	230	240	-430	-85
Non-salariés	45	60	-50	-35
Emploi total	275	295	-480	-120

Sources : Estel (Insee), prévisions DG Trésor pour le RESF. Champ France entière. Les données d'emploi étant présentées en arrondi, la somme des lignes d'une colonne peut ne pas coïncider avec le total indiqué.

Perspectives d'inflation et de salaires

L'indice des prix à la consommation ralentirait à +0,5 % en 2020 après +1,1 % en 2019. Les prix de l'énergie pèseraient fortement sur l'inflation en 2020. En effet, le rebond qui a suivi la chute des cours pétroliers n'a été que partiel, reflétant une demande durablement déprimée (par la baisse du trafic aérien par exemple) et donc un nouvel équilibre. Le cours du pétrole resterait en 2020 bien inférieur à son niveau de 2019 en moyenne annuelle.

Face aux incertitudes sanitaires et économiques, la demande intérieure resterait atone jusqu'à la fin de l'année 2020, ce qui modérerait les prix. L'inflation sous-jacente diminuerait à +0,5 % après +0,8 % en 2019. Les restrictions sanitaires ont fortement affecté la demande en services, notamment pour le transport aérien et les « autres services » (hébergement-restauration, voyages touristiques, services culturels...). D'après le Point de conjoncture de l'Insee du 8 septembre, la consommation des ménages resterait en août inférieure de 5 % à son niveau d'avant-crise sur les services marchands, avec des chiffres allant jusqu'à -18 % pour l'hébergement et la restauration et -22 % pour le transport. La demande déprimée l'emporterait donc sur l'éventuel effet de contraintes d'offres sectorielles. L'appréciation du change contribuerait aussi à modérer l'inflation.

En 2020, la mesure des prix a été perturbée pendant et après le confinement du fait de la fermeture de nombreux commerces et de l'impossibilité pour l'Insee de relever certains prix.

L'inflation augmenterait en 2021, tout en restant contenue à +0,7 %. La modération des prix en 2021 serait cohérente avec un écart de production qui resterait creusé (cf. fiche suivante).

À partir de mars 2021, les produits pétroliers contribueraient au rebond de l'inflation totale, après la chute des cours observée en mars 2020 sous l'hypothèse conventionnelle d'un gel des cours du pétrole à leur niveau récent. Les contraintes sur la productivité liées au contexte sanitaire (distanciation, normes sanitaires...) continueraient à légèrement soutenir l'inflation. En revanche, la fin des

mesures de hausse du prix du tabac, la baisse des impôts de production prévue dans le Plan de relance, ainsi que l'appréciation de l'euro, contribueraient à la modération de l'inflation. L'inflation sous-jacente se maintiendrait à +0,5 % en 2021, dans un contexte de demande toujours déprimée.

Entre 2019 et 2021, les salaires progresseraient de +1,2 %, soit une évolution annuelle moyenne de +0,6 % sur la période. Le salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles (SMPT), corrigé de l'indice des prix à la consommation, reviendrait ainsi à son niveau de 2019 dès 2021.

En moyenne sur l'année 2020, le SMPT nominal baisserait formellement de -5,7 %, puis rebondirait à +7,3 % en 2021. Néanmoins, en 2020, le recours des entreprises à l'activité partielle contribue largement à la baisse des salaires versés par les employeurs, remplacés en partie par des indemnités d'activité partielle qui sont comptabilisées en tant que prestations sociales et non comme de la masse salariale. Pour autant, les chiffres d'emploi de la comptabilité nationale considèrent les salariés en activité partielle comme employés. Dès lors, la capacité à interpréter économiquement la mesure usuelle du SMPT est limitée. Ainsi, au premier semestre 2020, le SMPT nominal a chuté de -7,9 %. Sur le second semestre 2020 et en 2021, à mesure que les entreprises reprennent un niveau d'activité plus normal, avec un moindre usage de l'activité partielle, le SMPT progresserait vivement.

Sur les deux ans, la progression des salaires serait globalement freinée par l'augmentation du chômage et le ralentissement de la productivité. Toutefois, les rigidités nominales usuelles limiteraient le ralentissement, de même que l'extension du dispositif de prime « Pepa » (Prime exceptionnelle du pouvoir d'achat, exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales) à toutes les entreprises en 2020 qui a soutenu les salaires.

Tableau 1 : Évolution de l'indice des prix à la consommation par grands postes

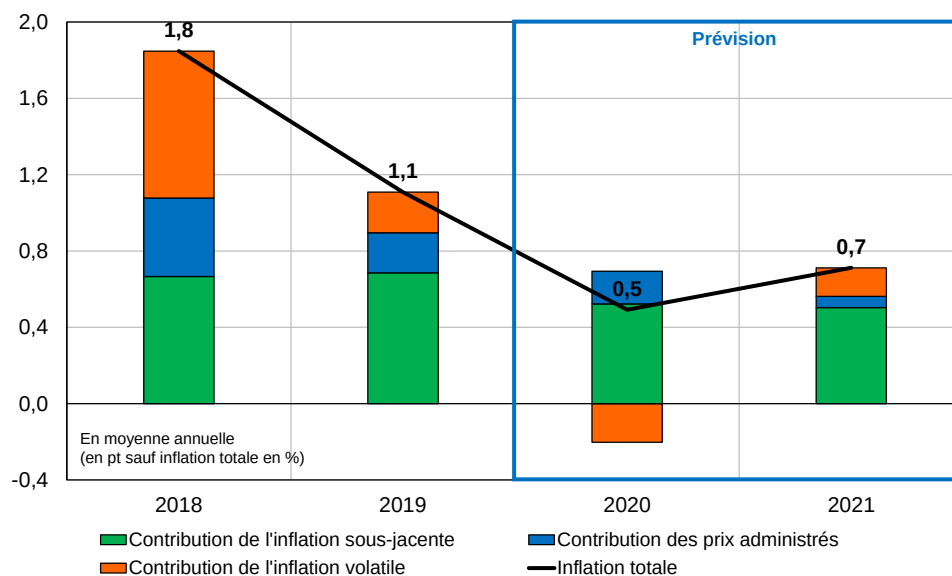
Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2020 (en %)	2019	2020	2021	Moyenne 2009-2019 (en %)
TOTAL	100,0	1,1	0,5	0,7	1,0
TOTAL HORS TABAC	97,9	0,9	0,2	0,6	0,9
Alimentation	16,1	2,5	1,9	1,1	1,2
Produits manufacturés	24,9	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3
Énergie	8,1	1,9	-5,3	1,4	2,3
Services	48,9	1,0	0,9	0,9	1,4
TABAC	2,1	10,6	13,6	5,0	5,4
SOUS-JACENT (indice brut ²³)	60,7	0,8	0,5	0,5	0,8

Sources : Insee, prévisions RESF.

Tableau 2 : Évolution des salaires dans les branches marchandes non agricoles

	2019	2020	2021	Évolution 2019/2021
Salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles (BMNA) (i)	1,9	-5,7	7,3	1,2
Indice des prix à la consommation (ii)	1,1	0,5	0,7	1,2
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les branches BMNA (iii)=(i)-(ii)	0,8	-6,1	6,6	0,0

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Inflation**Contributions à l'inflation totale**

Sources : Insee, prévisions RESF.

²³ L'inflation sous-jacente brute est calculée hors produits volatils et tarifs administrés et n'est pas corrigée de la fiscalité.

Croissance potentielle et scénario de moyen-terme

Les projections de moyen terme de finances publiques reposent sur une croissance vigoureuse au-delà de 2021, portée par le Plan de relance.

En 2022, l'activité afficherait une croissance de +3,5 % et retrouverait son niveau de 2019. Le Plan de relance continuerait de soutenir l'activité en 2023. La croissance s'établirait alors à +2 % avant de retrouver un rythme en ligne avec la croissance potentielle, qui serait préservée par le Plan de relance.

La trajectoire s'appuie sur une croissance potentielle qui s'établirait à -0,3 % en 2020 et +0,6 % en 2021. Cette nouvelle trajectoire représente donc un choc en niveau sur le PIB potentiel d'un peu plus de 2 points à horizon 2021 par rapport au scénario de la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018-2022. Qualitativement, le stock de capital contribuerait plus faiblement à la croissance potentielle en 2020 en raison de la forte baisse de l'investissement. À partir de 2021, la contribution de l'accumulation de capital retrouverait un niveau élevé. Le travail contribuerait à un rythme tendanciel grâce aux mesures du Gouvernement pour la préservation de l'emploi. La productivité connaîtrait un choc négatif en 2020 et 2021, conséquence de la crise de la Covid-19. Le FMI¹ montre que les fortes récessions sont historiquement associées à des ralentissements de productivité. L'essoufflement de l'intégration commerciale mondiale est également susceptible de ralentir les gains de productivité.

À partir de 2022, la croissance potentielle reviendrait à la tendance estimée au moment de la loi de programmation des finances publiques, notamment grâce aux mesures du Plan de relance en faveur de la compétitivité, de l'innovation et de la productivité, qui viendraient contrebalancer les effets baissiers usuellement à l'œuvre après de fortes récessions.

Ce scénario de croissance potentielle apparaît prudent parmi ceux des organisations internationales. La Commission Européenne a révisé son scénario de croissance potentielle pour la France de -0,4 pt en 2020 et de -0,1 pt par an ensuite. Cette révision à la baisse est portée par une baisse de la contribution du stock de capital en 2020 et de la productivité globale des facteurs sur la période 2020-2024. La Banque de France prévoit un choc en niveau sur le PIB potentiel de l'ordre -1 ½ pt en 2020-2021.

L'écart de production retenu pour 2020 (-9,4 pt) est historiquement bas, en raison de la forte baisse du PIB effectif en 2020. Il n'a toutefois pas de grande signification économique compte tenu de la situation très particulière induite par le confinement durant 8 semaines. L'écart de production commencerait à rapidement se refermer dès 2021 (-2,7 pt) avant d'être quasiment nul en 2023. La Commission Européenne prévoyait au printemps un scénario d'écart de production similaire à -7,9 pt en 2020 et -2,3 pt en 2021.

Enfin, l'inflation se redresserait progressivement sous l'hypothèse que la BCE est crédible dans l'ancrage des anticipations d'inflation vers sa cible de moyen terme. Pour la France, l'inflation convergerait vers +1,75 % en 2024.

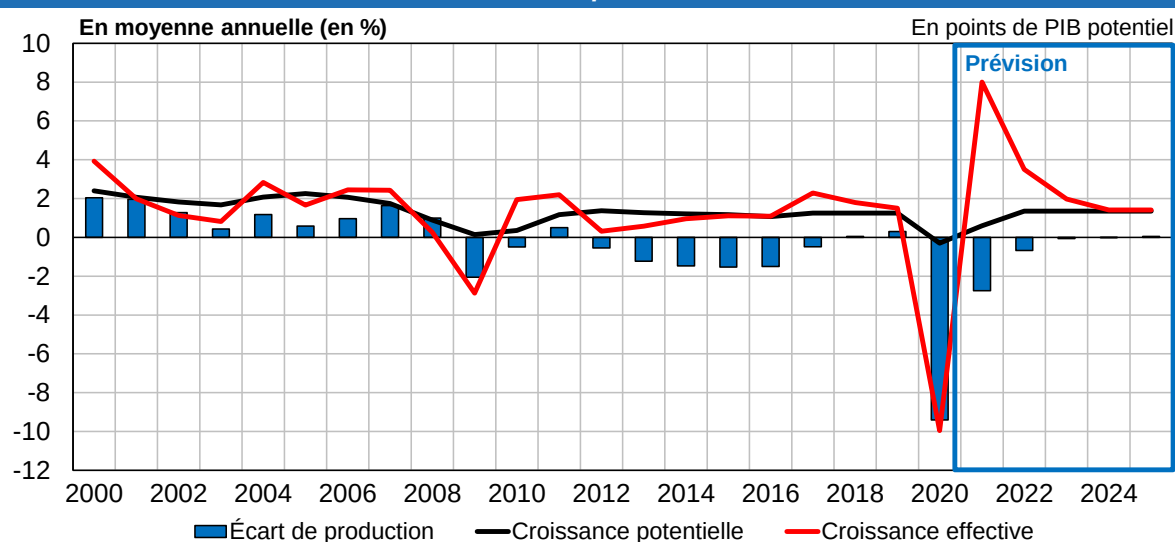
¹ « Gone with the Headwinds : Global productivity », IMF staff Discussion note N° 17/04, 2017.

Encadré 1 : Croissance potentielle et écart de production

Le potentiel d'activité correspond à la trajectoire d'activité durablement soutenable sans tension dans l'économie, et plus précisément sans accélération ni décélération des prix.

La croissance potentielle est déterminée à partir du potentiel des facteurs de production (travail et capital) et de la productivité globale de ces facteurs (PGF), qui reflète, à travail et capital donnés, les gains liés au progrès technique, à l'organisation du travail, et à la réorganisation entre les secteurs d'activité. La quantité de facteur travail, qui correspond au volume total d'heures travaillées potentielles (i.e. hors fluctuations conjoncturelles), dépend de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées par tête. Elle bénéficie d'une démographie bien plus favorable en France que dans de nombreux autres pays.

L'écart entre le niveau effectif d'activité et le niveau potentiel est appelé « écart de production ». Celui-ci indique la position de l'économie dans le cycle.

Graphique 1 : Croissance effective, croissance potentielle et écart de production

Sources : Insee, estimations RESF.

Tableau 1 : Principaux indicateurs du scénario économique 2019-2025

(Croissance en %)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB (volume)	1,5	-10,0	8,0	3,5	2,0	1,4	1,4
Déflateur du PIB	1,2	1,8	0,3	0,8	1,2	1,6	1,6
IPC (hors tabac)	0,9	0,2	0,6	1,0	1,4	1,75	1,75
Masse salariale (branches marchandes non agricoles, valeur)	3,5	-7,9	6,5	4,7	3,7	3,4	3,4
PIB potentiel (volume)	1,25	-0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production (% du PIB potentiel)	0,3	-9,4	-2,7	-0,7	-0,1	0,0	0,1

Sources : Insee, prévisions RESF.

Aléas et scénarios alternatifs

Les aléas autour de cette prévision sont beaucoup plus importants qu'en temps normal.

L'évolution sanitaire sera cruciale. Ainsi, la découverte d'un vaccin, d'un test rapide ou d'un traitement et leur déploiement massif renforceraient la confiance des consommateurs et des entrepreneurs et libéreraient le potentiel de reprise de l'activité. En revanche, le risque d'une seconde vague épidémique sévère ne peut être écarté, en France et dans le monde. Une telle évolution pourrait entraîner de nouvelles mesures restreignant davantage l'activité ou déclenchant des comportements attentistes.

L'aléa principal pesant sur les agents est lié aux comportements face à l'évolution de l'épidémie. Pour les ménages, la reprise de la consommation pourrait être plus dynamique qu'attendu, notamment en cas de progrès significatifs dans le traitement et la maîtrise de l'épidémie ; cette reprise pourrait alors être soutenue par la forte épargne accumulée. À l'inverse, des comportements encore plus attentistes seraient possibles par crainte d'une résurgence de l'épidémie, voire un changement des modes de consommation suite à la crise sanitaire, difficile à anticiper. La politique salariale et d'emploi des entreprises est également un aléa important. Après une période inédite de restrictions sur l'activité, la capacité des entreprises à s'adapter et à préserver les compétences de leurs salariés sera déterminante pour l'ampleur et la rapidité de la reprise. Depuis le début de la crise, les entreprises ont vu augmenter leur endettement mais aussi, en moyenne, leur trésorerie. L'évolution de leur endettement net constitue une grande incertitude pour 2021. Or, l'endettement net des entreprises constitue l'une des variables clés de la reprise économique, et c'est pourquoi le Plan de relance comporte des mesures pour en réduire le volume et le coût. Ces différents aléas sont communs aux économies avancées.

La capacité des agents à se saisir des mesures prises par le Gouvernement pour en maximiser

l'impact constitue également un aléa du scénario. Au vu de la taille sans précédent du Plan de relance, son impact pourrait se matérialiser plus ou moins vite qu'habituellement, et les multiplicateurs budgétaires pourraient s'avérer plus ou moins élevés qu'attendu. La concomitance des plans de relance européens devrait avoir des effets positifs sur la reprise en France du fait d'effets d'entraînement, mais dans une ampleur qui reste incertaine

Malgré les mesures prises, l'impact de la crise sur la situation financière des entreprises reste un aléa. Au-delà des mesures de soutien, la préservation du tissu productif dépendra de la situation financière des entreprises et de l'évolution des conditions de crédit, mais aussi d'éventuels changements de comportements qui pourraient appeler des réallocations sectorielles. L'évolution des marchés financiers, la résilience du secteur bancaire dans un contexte d'endettement élevé et de facilités de crédit étendues sont aussi des aléas importants.

La crise a ravivé les tensions protectionnistes, dans un contexte de tensions commerciales déjà très fortes, notamment autour des conditions du Brexit, des relations sino-américaines mais aussi entre les États-Unis et l'Union Européenne. Ces tensions pourraient peser sur la reprise des échanges mondiaux. Leur apaisement soutiendrait la reprise.

Des incertitudes pèsent sur l'ampleur et le rythme du rebond des économies émergentes : le soutien public pourrait être plus marqué en Chine, mais l'effet de cette crise sur les niveaux d'endettement des économies émergentes représente une source de risque importante.

Le scénario économique repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux observés du 13 juillet au 10 août. Cette hypothèse est entourée d'une forte incertitude quant à l'évolution de l'offre et de la demande au niveau mondial, après des mouvements sur les prix et une volatilité importante au cœur de la crise.

Encadré 1 : Quelles variantes pour la prévision ?

Les principaux aléas du scénario sont liés à l'évolution de l'épidémie, et notamment aux coûts économiques de sa maîtrise. Ceux-ci dépendent fondamentalement des progrès qui seront enregistrés sur le front sanitaire, notamment dans ses volets médical, pharmaceutique, épidémiologique et comportemental. Ces aléas ne peuvent donc pas faire l'objet de variantes précises.

Toutefois, pour les risques plus classiques, les variantes présentées dans le Rapport Économique, Social et Financier de l'année 2019 accompagnant le Projet de Loi de Finances pour 2020 sont toujours utilisables dans le cadre des projections du Projet de Loi de Finances pour 2021. Les multiplicateurs indiqués habituellement sont ceux associés à un choc théorique sur la seule variable exogène concernée et ont été estimés sur la base des chocs observés pendant la période d'estimation. Or, les chocs observés actuellement, par la diversité des variables touchées et par l'ampleur inédite du choc, peuvent être de nature différente de ceux observés par le passé.

Encadré 2 : L'incertitude entourant les prévisions est très importante.

Plusieurs instituts de prévision ont publié des scénarios alternatifs à leur scénario principal. Ces scénarios permettent de retranscrire l'incertitude et les aléas en particulier sanitaires.

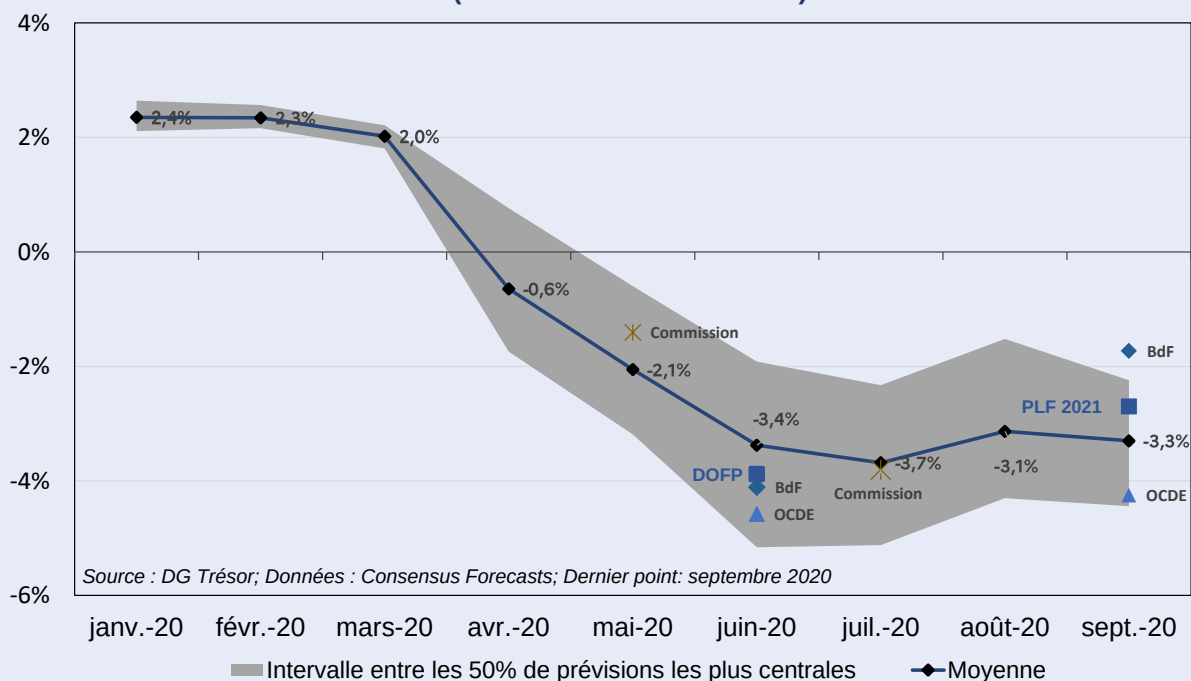
La Banque de France entoure son scénario central (-8,7 % en 2020 et +7,4 % en 2021) par un scénario dit « favorable » et un scénario dit « sévère ». Le scénario « favorable » suppose une maîtrise de l'épidémie, et conduirait à un niveau d'activité fin 2021 qui aurait rattrapé le niveau d'avant-crise, avec un recul du taux de croissance du PIB limité à -7 % en 2020 suivi d'un rebond marqué de l'activité en 2021 à +10 %. Le scénario « sévère » suppose une circulation intense du virus, avec des contraintes sanitaires et économiques fortes, et conduirait à un niveau d'activité qui ne rattraperait pas le niveau d'avant-crise à l'horizon fin 2022, avec un PIB qui reculerait de -16 % en 2020 puis rebondirait modestement à +6 % en 2021, et demeurerait toujours, fin 2022, environ 5 points en-dessous de son niveau pré-crise. Si le scénario central s'approche désormais du scénario favorable, la Banque de France n'exclut pas la possibilité d'une résurgence plus forte du virus et une aggravation de l'incertitude sanitaire et économique qui puisse infléchir la trajectoire de l'activité vers le scénario sévère.

L'Insee entoure son scénario central de deux scénarios alternatifs : un scénario bas et un scénario haut. La différence entre les trois scénarios ne résulte pas d'hypothèses de construction différentes, mais provient de l'interprétation des modalités de réponses des entreprises à l'enquête Acemo-Covid. Le scénario bas (resp. haut) est obtenu en ne retenant que les interprétations les plus « pessimistes » (resp. « optimistes »). Par exemple, à la réponse : « L'activité reviendra à la normale d'ici deux ou trois mois », le scénario bas ne retient que l'hypothèse la plus tardive, i.e. trois mois, tandis que le scénario haut ne retient que l'hypothèse la plus précoce, i.e. deux mois. Le scénario central est la moyenne des deux précédents. Le scénario central anticipe un recul de l'activité de -9 % en 2020 et les scénarios alternatifs s'en écarteraient d'environ 1 pt de PIB de part et d'autre.

L'OCDE entoure son scénario central du PIB mondial d'un scénario haut et d'un scénario bas. Le scénario haut suppose des résurgences du virus qui soient moins virulentes et plus facilement contrôlées, ce qui augmenterait la confiance des ménages et des entreprises. Le scénario bas suppose une hausse des incertitudes et des résurgences très répandues des infections. Ces différents scénarios affecteraient relativement peu la croissance du PIB mondial en 2020 (-4,5 % pour le scénario central, contre -4,8 % pour le scénario bas et -4,5 % pour le scénario haut), mais auraient un effet plus marqué en 2021 (+5,0 % pour le scénario central, contre +2,2 % pour le scénario bas et +7,1 % pour le scénario haut). Pour la zone Euro, le scénario central anticipe une croissance du PIB de +5,1 % en 2021, contre +2,2 % pour le scénario bas et +6,9 % pour le scénario haut.

La distribution très large des prévisions du Consensus Forecasts illustre les aléas et la très forte incertitude sur le niveau d'activité en 2021. Le graphique ci-dessous montre les pertes d'activités prévues en 2021 par rapport à 2019.

Perte de PIB en 2021 par rapport à 2019 (Distribution du Consensus)



Perspectives des finances publiques

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Vue d'ensemble

Une action massive et rapide des pouvoirs publics face à la crise.

La pandémie de Covid-19 est venue interrompre une trajectoire de finances publiques en nette amélioration. Afin de rétablir durablement la situation de nos finances publiques tout en diminuant les impôts des Français, le Gouvernement a fixé une stratégie ambitieuse fondée sur la maîtrise de l'évolution de la dépense publique, permettant un abaissement durable du déficit et de l'endettement publics. Après -3,0 % en 2017, puis -2,3 % en 2018, le solde public s'est ainsi établi à -2,1 % du PIB en 2019, retraits de l'effet exceptionnel de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales (-3,0 % si l'on inclut ce double coût exceptionnel), soit le déficit le plus faible depuis 2001. Ce faisant, l'endettement public a été stabilisé depuis le début du quinquennat : il a atteint 98,1 % du PIB en 2019, soit le même niveau qu'en 2018, après 98,3 % en 2017. Cette dynamique de diminution du ratio d'endettement était une première depuis 2007. Elle a été interrompue en 2020 par la crise sanitaire puis économique sans précédent que connaissent l'ensemble des pays du globe : au-delà de la chute massive des recettes, des mesures discrétionnaires d'ampleur considérable ont été mises en œuvre pour limiter les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire et ont permis d'amortir le choc sur le revenu des ménages et des entreprises ; le Gouvernement a ainsi, dès la mi-mars, pris des mesures d'urgence et de soutien, qui ont permis de renforcer la résilience de l'économie face à ce choc sans précédent.

Les mesures d'urgence adoptées à travers les trois lois de finances rectificatives déposées en mars, avril et juin représentent un montant de 64½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public, auxquelles s'ajoutent les mesures visant à améliorer la trésorerie des entreprises (possibilité de report de paiements de certains prélèvements obligatoires, accélération du remboursement de créances fiscales restituables en

2020), les interventions directes en capital pour les entreprises en difficulté, ainsi que les dispositifs de garanties en faveur des prêts bancaires aux entreprises et de l'assurance-crédit, soit un total d'intervention d'environ 470 Md€.

Les mesures de relance, visant à accélérer le rebond de l'activité à court terme tout en modernisant l'appareil productif pour décarboner l'économie, la rendre plus compétitive et renforcer la cohésion, ont ensuite été détaillées le 3 septembre. Elles représentent un montant total de 100 Md€. Les modalités de mises en œuvre du Plan de relance ont été conçues pour qu'il soit déployé dès les prochains mois et que tous les fonds aient été engagés au plus tard en 2022 (cf. encadré 3).

Dans ce contexte de crise, le déficit public est attendu à 10,2 % du PIB en 2020 puis à 6,7 % du PIB en 2021.

Les prévisions ont été révisées par rapport aux dernières prévisions publiées fin juin dans le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP). En 2020, le déficit public est revu en baisse (10,2 % du PIB contre 11,4 % dans le DOFP) essentiellement en raison d'un recul de l'activité moins fort qu'estimé alors, et de la relative résilience constatée des recettes publiques. En 2021, le déficit est revu en hausse (6,7 % du PIB contre 5,5 % dans le DOFP) du fait de l'impact des mesures annoncées depuis lors, principalement le Plan de relance et le Ségur de la santé.

Le taux de prélèvements obligatoires, après s'être établi à 44,1 % du PIB en 2019, augmenterait à 44,8 % en 2020 puis diminuerait fortement à 43,8 % en 2021. Ces évolutions heurtées sont à mettre en relation directe avec les effets de la crise qui conduisent certes à une baisse marquée des prélèvements obligatoires en 2020, mais dans des proportions moindres que la baisse de l'activité, conduisant à une augmentation mécanique du ratio (effet dénominateur) ; le rebond de l'activité en 2021 se traduisant symétriquement par un rebond moindre des recettes et donc une diminution du ratio avec un effet globalement neutre sur les deux

années. À ces effets mécaniques s'ajoutent ceux des mesures nouvelles, qui en net baissent les prélèvements obligatoires de plus de 15 Md€²⁵ en 2020 et de près de 10 Md€ en 2021.

Le ratio de dépense publique augmenterait fortement en 2020 du fait des mesures adoptées face à l'épidémie et de l'effet dénominateur lié à la baisse du PIB. Il s'établirait à 62,8 % du PIB, hors crédits d'impôt, après 54,0 % en 2019. La dépense publique croîtrait ainsi de 6,5 % en valeur en 2020, après 2,2 % en 2019 (retraité de l'intégration de France Compétences en mesure de périmètre). En 2021, l'accroissement de la dépense serait plus mesuré, avec les deux effets opposés que sont le retrait des mesures d'urgence d'une part et l'activation du Plan de relance d'autre part : la progression de la dépense publique serait ramenée à 1,0 % en valeur. Conjuguée au rebond du PIB, cette évolution conduirait à une forte baisse du ratio de dépense publique, à 58,5 %, après le point haut de 2020.

Le ratio de dette publique au sens de Maastricht progresserait fortement, pour atteindre près de 117,5 points de PIB en 2020, après 98,1 points en 2019, porté par le creusement du déficit ainsi que par la contraction sans précédent du PIB. Il se réduirait quelque peu en 2021, à 116,2 points de PIB, en raison du rebond de l'activité, malgré un déficit toujours élevé.

Dans ce contexte et dans un souci de transparence et de responsabilité, le surcroît de dette lié aux mesures prises en réaction à la crise de la Covid-19 fera l'objet d'un amortissement spécifique. Ainsi, pour la sphère sociale, un transfert de dette de 136 Md€ a été opéré par la loi n°2020-992 du 7 août 2020 de l'Acosse à la CADES dont la durée de vie a été prolongée. Sur le même modèle, le

surcroît de dette de l'État pourra être cantonné et amorti. (cf. encadré 1).

L'amélioration du solde public en 2021 est liée au redressement de l'activité, le déficit conjoncturel se réduisant nettement en 2021, et à l'extinction des mesures d'urgence, comptabilisées comme mesures ponctuelles et temporaires. L'évolution du solde structurel au cours de cette crise est marquée par des à-coups temporaires et il est ainsi plus pertinent de comparer directement l'année 2021 à l'année 2019.

Le solde structurel est ainsi prévu à -3,6 % du PIB en 2021 contre -2,2 % en 2019 dans la métrique en vigueur de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018²⁶. Cette évolution s'explique notamment par la mise en œuvre des mesures du Plan de relance et du Ségur de la santé, qui ne sont pas comptabilisées en mesures ponctuelles et temporaires, à la différence des mesures d'urgence mises en œuvre en 2020 à travers les trois lois de finances rectificatives.

Cette baisse du solde structurel de -1,4 pt de PIB entre 2019 et 2021 s'explique par : (i) un effort en recettes négatif de -0,7 pt (y compris clé de crédits d'impôt) en raison des différentes mesures de baisse de fiscalité et notamment la baisse des impôts de production ; (ii) un effort en dépense qui s'établirait à -1,2 pt en cumul sur les deux années, reflétant essentiellement l'impact du Plan de relance (qui jouerait pour -1,0 pt en 2021, sans prendre en compte les financements européens qui sont comptés au sein des recettes hors prélèvements obligatoires) ; (iii) enfin, la composante habituellement dénommée « non-discrétionnaire » de +0,5 pt reflète essentiellement la mise en place de ces financements européens du Plan de relance en 2021, et vient donc compenser partiellement les chiffres d'effort négatifs.

(25) Hors contrecoup de la bascule CICE. Y compris ce contrecoup, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires se compenseraient globalement en 2020.

(26) La décomposition du solde public ici faite repose sur les mêmes hypothèses de PIB potentiel que dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, soit 1,25% en 2020 et 1,3 % en 2021.

Tableau 1 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2019	2020	2021
État	-3,5	-8,7*	-5,5
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	1,1*	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale	0,6	-2,6	-1,0
Solde public	-3,0	-10,2	-6,7

* Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération, le solde de l'État serait de -7,6 % du PIB et le solde des ODAC serait de 0,0 % du PIB.

Tableau 2 : Solde structurel

En % ou point du PIB potentiel (sauf * : en % de PIB)	2019	2020	2021
Solde public*	-3,0	-10,2	-6,7
dont solde conjoncturel*	0,2	-6,5	-2,8
dont solde structurel	-2,2	-1,2	-3,6
dont mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,6	-0,2
Variation du solde structurel	0,0	1,1	-2,5
dont effort structurel	-0,2	0,8	-2,7
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>-0,1**</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,4</i>
<i>effort en dépense</i>	<i>-0,1**</i>	<i>1,1</i>	<i>-2,3</i>
<i>clé en crédits d'impôt (CI)</i>	<i>0,0**</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>
dont composante non discrétionnaire	0,2	0,2	0,3

La décomposition structurelle est sauf mention contraire dans la suite du rapport réalisée avec la croissance potentielle de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, soit 1,25 % en 2020 et 1,3 % en 2021.

** En neutralisant en 2019 l'impact en dépense et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 6,3 Md€, l'effort en dépense serait de +0,1 point et l'effort en recettes, incluant les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et la clé de CI, serait de -0,3 point.

Tableau 3 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2019	2020	2021
Dette publique totale	98,1	117,5	116,2
Dette publique hors soutien à la zone euro	95,4	114,6	113,5
Dépense publique hors crédits d'impôt*	54,0	62,8	58,5
<i>Progression en volume (%)*</i>	1,8	6,3	0,4
<i>Progression en valeur (%)*</i>	2,7	6,5	1,0
Prélèvements obligatoires	44,1	44,8	43,8

*Retraité de l'impact de la création de France Compétences (6,3 Md€ en dépense et en recettes, neutre au solde), la dépense publique croîtrait de 1,3 % en volume et 2,2 % en valeur en 2019, pour représenter 53,7 % du PIB en 2019, contre 54,0 % en 2018 et 55,1 % en 2017. Le ratio de prélèvements obligatoires retraité de France Compétences se serait établi à 43,8 % du PIB en 2019, contre 44,8 % en 2018, et 45,1 % en 2017.

Encadré 1 : Impact de la crise sur les finances publiques et soutenabilité de la dette

La crise de la Covid-19 a conduit les administrations publiques dans leur ensemble à augmenter de façon significative leur endettement, par l'action conjointe des stabilisateurs automatiques, essentiellement en moindres recettes face à la chute de l'activité, et d'un surcroît de dépenses pour financer les mesures d'urgence. Cette « dette Covid », fera l'objet d'un cantonnement. Le cantonnement permet d'isoler une fraction de la dette publique et d'y affecter une ressource dédiée pour permettre son amortissement, à l'image du rôle actuel de la CRDS et d'une part de la CSG venant financer le remboursement de la dette sociale via la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Ainsi, une échéance de remboursement de cette dette pourra être explicitement prévue ex ante avec des moyens dédiés consacrés à son amortissement. De plus, l'affectation de recettes dédiées au remboursement permet d'afficher en toute transparence le besoin de financement résiduel pesant sur les comptes publics.

La loi du 7 août 2020 a d'ores et déjà entériné le transfert de près de 136 Md€ (a) de dette sociale à la CADES dont la durée de vie a été prolongée pour permettre d'apurer les dettes passées, le surcroît de dette contracté par les administrations de sécurité sociale à cause de la crise et un tiers de la dette des hôpitaux au 31 décembre 2019. Cet apurement devrait s'étaler jusqu'en 2033.

(a) Ce montant correspond à la dette sociale transférée à la CADES par la loi n°2020-992 du 7 août 2020 : 31 Md€ de dette de l'Acos au 31 décembre 2019, 92 Md€ de déficits cumulés prévisionnels 2020-2023 et 13 Md€ de dette des hôpitaux (dont 10 de principal) au titre de la reprise partielle de dette.

Encadré 2 : Impact des mesures d'urgence et de soutien ayant un effet direct sur le solde maastrichtien

Les mesures d'urgence ont représenté un coût direct pour le solde public de 64,5 Md€ en 2020, notamment en raison des importants dispositifs de soutien aux ménages et aux entreprises (en particulier l'activité partielle, le fonds de solidarité et les exonérations de cotisations sociales) ainsi qu'au secteur médical pour faire face à la crise sanitaire. Ces mesures correspondent aux interventions ayant nécessité des dépenses, ou au renoncement à certaines recettes dans le cas par exemple des exonérations (cf. tableau 4).

Prises dans leur ensemble, les mesures d'urgence représentent un effort qui pourra aller jusqu'à 470 Md€ (cf. tableau 1 de l'introduction), dont 327 ½ Md€ de garanties et 76 Md€ de mesures de trésorerie, en plus des 64,5 Md€ d'impact direct sur le solde. Ces mesures regroupent l'octroi de garanties, ou bien encore de mesures permettant aux entreprises de repousser le paiement d'échéances fiscales ou sociales. Ce type de mesures n'a pas d'effet direct sur le solde public dans la mesure où les administrations publiques ne s'appauvrissent pas dans ces opérations, mais ne font que s'engager à un paiement en cas de réalisation d'un événement particulier (par exemple, défaut d'une entreprise couverte par une garantie) ou repousser la perception d'une recette. Elles permettent cependant d'assurer la continuité de l'activité économique en aidant les entreprises à faire face à des difficultés temporaires de trésorerie. Des décaissements effectifs sont néanmoins anticipés sur un horizon plus long en raison d'une sinistralité attendue sur les garanties accordées dans le cadre des PGE (prêts garantis par l'État) ou du PEGF (Pan European Guarantee Fund/Fonds paneuropéen de garantie). Ces montants sont faibles en 2020, mais ils sont également provisionnés pour les années ultérieures. S'agissant des reports d'échéances fiscales et sociales, un effet sur le solde public est également possible au titre des reports qui ne seraient jamais remboursés. Une provision a été intégrée sur le solde en 2020 (cf. encadré 8).

**Tableau 4 : Coût des mesures d'urgence et de soutien économique
avec effet direct sur le solde maastrichtien**

En Md€	2020
Activité partielle	30,8
Fonds de solidarité (hors part assureurs)	8,5
ONDAM exceptionnel	9,8
Compensation d'exonération de cotisations sociales	5,2
Prolongation des revenus de remplacement et du décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	1,6
Aide exceptionnelle aux indépendants (CPSTI)	0,9
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9
Avances remboursables aux entreprises	0,5
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS (Carry-Back)	0,4
Achat de masques non chirurgicaux	0,3
Sinistralité PGE (nette des primes)	0,0
Sinistralité BEI	0,1
Crédits divers de dépense de l'État (crédits supplémentaires d'urgence, autres crédits LFR III)	5,6
Total	64,5

Encadré 3 : Impact du Plan de relance sur les finances publiques

La mise en œuvre du Plan de relance présenté le 3 septembre par le Gouvernement, et dont les premières mesures sont entrées en vigueur dès cette année, conduira à un rythme de décaissement élevé l'an prochain. Une fois prises en compte les ressources apportées par les financements du Plan de relance européen, le Plan de relance devrait comptablement peser sur le solde public à hauteur de 0,8 pt de PIB en 2021, après 0,2 pt en 2020.

Une partie des 100 Md€ du Plan de relance – qui s'étalera donc sur plusieurs années au-delà de 2021 même si l'essentiel des décaissements est attendu d'ici 2022 – n'a pas d'effet sur les agrégats de finances publiques au sens de Maastricht. D'une part, certaines mesures du Plan de relance sont portées par des entités n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, et d'autre part, certains décaissements portés par des entités publiques sont considérés comme des opérations financières, qui ne constituent pas des dépenses publiques dans le référentiel maastrichtien. Les principales mesures sans effet sur le déficit public recouvrent : le plan Climat porté par BPI France pour 2,5 Md€, le Plan de relance de la banque des territoires pour 3 Md€, d'autres interventions en capital portant un effet sur la dette publique mais pas sur le déficit, et enfin la garantie apportée sur les prêts participatifs qui constitue un engagement contingent. Au total, les mesures de relance attendues pour 2021 représenteraient plus de 37 Md€ en effet solde.

Les financements européens dans le cadre du plan de relance s'élèveraient à 40 Md€ de subventions pour l'ensemble du plan, dont 17 Md€ au titre des dépenses de 2021. Ces flux sont enregistrés comme des recettes hors prélèvements obligatoires à partir de 2021, avec un écart entre la comptabilité nationale en droits constatés et la comptabilité de caisse en raison du délai attendu entre la réalisation des dépenses financées par l'UE et le versement effectif des fonds associés. En effet, le principe général est un enregistrement des recettes versées par l'UE au moment du décaissement effectif des dépenses éligibles par les États membres. Le cas des dépenses éligibles en 2020 est traité de manière spécifique, avec un fait générateur retenu comme l'approbation formelle des dépenses éligibles par le Conseil en 2021. Les échanges se poursuivent entre les statisticiens nationaux et Eurostat pour définir plus précisément les modalités d'enregistrement.

L'effet du Plan de relance sur le solde public en 2020 et 2021 peut être décomposé comme suit :

Tableau 5 : Décomposition des mesures du Plan de relance en 2020 et 2021

	2020	2021
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale (a)	4,5	37,4
Total financements européens en comptabilité nationale (recettes hors prélèvements obligatoires) (b)	0	17,3
Effet sur le solde public = (b) – (a)	-4,5	-20,1
Pour information, total financements européens en comptabilité de caisse (recettes non fiscales)	0	10,0

Retour sur 2019 et éléments d'exécution à mi-année

Retour sur 2019

Vue d'ensemble de l'exécution

En 2019, le déficit public au sens de Maastricht s'établissait à 73 Md€, soit 3,0 % du produit intérieur brut (PIB), après 2,3 % en 2018. Le solde des administrations publiques s'est ainsi dégradé de 18,9 Md€ par rapport à 2018. Cela s'explique par l'effet double ponctuel que représente le remplacement des crédits d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et sur la taxe sur les salaires (CITS) par des allègements pérennes de cotisations sociales en 2019, soit un impact négatif ponctuel sur le solde des finances publiques de 21,8 Md€. Hors cet effet exceptionnel, le déficit public se serait élevé à 2,1 % du PIB, en amélioration de 0,2 point par rapport à 2018. Ces données correspondent à la dernière mise à jour des comptes des administrations publiques par l'Insee publiée fin août, qui a peu révisé le déficit par rapport aux données publiées en mai dernier²⁷.

Au-delà de l'effet de la bascule du CICE, les mesures nouvelles de baisses d'impôts ont également contribué au recul du taux de prélèvements obligatoires à 44,1 % du PIB (43,8 % retraité de France Compétences) contre 44,8 % en 2018, et 45,1 % en 2017. Le taux de croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôts) s'est élevé

à 1,3 % en volume (hors mesure de périmètre liée à France Compétences), permettant une nouvelle réduction du ratio de dépense publique à 53,7 % du PIB contre 54,0 % en 2018 et 55,1 % en 2017.

L'ajustement structurel a été neutre en 2019. La contribution légèrement positive de la composante non discrétionnaire (+0,2 pt) liée au dynamisme spontané des recettes a été contrebalancée par un effort structurel légèrement négatif (-0,2 pt). En neutralisant l'effet de la création de France Compétences, cet effort se décompose en : (i) un effort négatif en recettes (y compris crédits d'impôt), à hauteur de -0,3 point de PIB, qui s'explique par les mesures de baisse de prélèvements obligatoires partiellement compensées par (ii) un effort en dépense positif (+0,1 pt).

Le solde des mesures ponctuelles et temporaires a été exceptionnellement creusé en 2019 (-1,0 pt), du fait de la comptabilisation au sein de cette catégorie de la bascule du CICE. Enfin, avec une croissance du PIB en volume de 1,5 %, supérieure à la croissance potentielle, la composante conjoncturelle du solde public a permis une amélioration de 0,1 point du solde par rapport à 2018.

Trajectoire des dépenses publiques en 2019

En 2019, le rythme de croissance des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) s'est établi à 2,7 % en valeur (après +0,7 % en 2018). Retraité du changement de périmètre des administrations publiques à la suite de la création de France Compétences, dont l'impact sur le solde public est neutre, la dépense publique a augmenté de 2,2 % en valeur, un rythme moindre que le PIB, ce qui a permis une baisse de la part des dépenses dans le PIB à 53,7 %, après 54,0 %. L'accroissement des dépenses en 2019 a été alimenté par l'investissement soutenu des collectivités locales en fin de cycle électoral communal et par le dynamisme

des prestations sociales versées par l'État, lié notamment à l'élargissement et la revalorisation de la prime d'activité. En sens opposé, l'évolution des rémunérations est restée contenue et la baisse des taux et de l'inflation a permis une réduction de la charge de la dette.

Dans le détail, la dépense de l'État hors crédits d'impôt s'est accrue de seulement 1,3 % en valeur. La progression mesurée de la masse salariale de l'État (1,4 %) et la baisse de la charge d'intérêts (-13,2 %) ont permis de compenser la hausse des prestations sociales (+6,0 %) liée à celle de la prime d'activité, ainsi que le dynamisme

(27) Source : Insee, août 2020 <https://insee.fr/fr/statistiques/4494181?sommaire=4494218>

des consommations intermédiaires (+3,6 %). Concernant les organismes divers d'administration centrale (ODAC), leurs dépenses ont augmenté de 12,5 % en 2019, principalement en raison de la création de France Compétences entraînant un surplus symétrique de dépenses et de recettes de 6,3 Md€. Hors cet effet, la dépense des ODAC a progressé de 4,5 %.

La dépense locale a accéléré en 2019 (+4,5 % en valeur, après +2,0 % en 2018) principalement en raison de l'évolution de l'investissement des administrations publiques locales (hors SGP) qui a été très dynamique (+14,2 % après +6,8 % en 2018 au sens de la formation brute de capital fixe), conformément au profil attendu en fin de cycle électoral. Les dépenses de fonctionnement ont crû en moyenne de 1,7 % à champ courant, portées par

des consommations intermédiaires en progression de 2,2 % (après 2,1 % en 2018) et par des dépenses de rémunération en accélération (+1,7 % après 0,1 % en 2018) du fait de la reprise du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) suspendu en 2018.

Du côté des administrations de sécurité sociale (ASSO), la croissance des dépenses est revenue à son niveau de 2017 (+2,0 %) après un léger ralentissement en 2018 (+1,9 %). Les dépenses sociales ont été contenues à +2,3 % en 2019, ce qui a permis aux ASSO d'enregistrer un solde excédentaire pour la troisième année consécutive (+14,4 Md€), grâce notamment au respect de l'Ondam voté en LFSS 2019.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2019

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,1 % du PIB, en baisse de 0,7 point par rapport à 2018. Hors intégration de France Compétences au périmètre des administrations publiques, il aurait davantage baissé et se serait établi à 43,8 %. Cette baisse s'explique par les mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires, contribuant à hauteur de -24,0 Md€ (-30,3 Md€ hors France Compétences), notamment en raison de la bascule du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales employeurs et d'importantes mesures de baisse des impôts, telles que la deuxième tranche de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des foyers et l'exonération de cotisations sociales salariales et d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires. Au total, les baisses de prélèvements obligatoires au bénéfice direct des ménages ont contribué à réduire la charge fiscale et soutenir le pouvoir d'achat des ménages, pour un total de -10,3 Md€.

Hors mesures nouvelles, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires s'est établie à

+3,4 %, supérieure à celle du PIB (+2,8 % en valeur), correspondant à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,2. Ce rythme allant s'explique par le dynamisme de la masse salariale privée sous l'effet de fortes créations d'emplois, des emplois taxables à la TVA, de l'excédent brut d'exploitation des entreprises et des transactions immobilières.

Hors prélèvements obligatoires, les autres recettes ont également diminué en proportion du PIB. Le ratio de recettes hors prélèvements obligatoires a poursuivi son mouvement de baisse en passant de 7,3 points de PIB en 2018 à 7,2 points en 2019. Cette tendance est observée depuis une dizaine d'années, en raison de multiples facteurs comme la baisse des rendements des actifs, principalement obligataires, ou le ralentissement des ventes marchandes des administrations, en particulier dans le secteur local, en lien avec un cycle de l'investissement qui a été modéré par les baisses de dotations de 2014 à 2017.

Éléments d'exécution 2020 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2020

S'agissant du **budget de l'État**, les dépenses sous norme pilotable ont été rehaussées de 6,7 Md€ entre la LFI 2020 et la LFR III. La loi de finances pour 2020 a poursuivi l'objectif d'amélioration de la sincérité du budget initié dès le budget 2018. Cet effort de « sincérisation » a amené le Gouvernement à maintenir le taux de mise en réserve à 3 % en moyenne et à introduire un taux réduit de 0,5 % aux programmes dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales (APL, AAH et PPA⁽²⁸⁾) qui sont, dans les faits, pas ou peu mobilisables. Le Gouvernement a également reconduit pour la troisième année consécutive la provision pour les apurements communautaires (175 M€) et a augmenté la provision pour les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la Défense de 950 M€ en 2019 à 1,2 Md€ en 2020.

La contrepartie de cette marge de manœuvre offerte aux gestionnaires est une responsabilisation accrue sur leurs dépenses et sur le respect des plafonds votés, dans une logique d'auto-assurance ministérielle. Ainsi, comme en 2019, à l'exception des dégels mis en œuvre sur quelques programmes particulièrement affectés par la crise sanitaire, la réserve de précaution a été intégralement préservée lors du premier semestre 2020. S'il est possible, dès à présent, d'identifier certains dispositifs qui connaîtront une sur-exécution, la crise a pu néanmoins avoir un impact modérateur sur plusieurs types de dépenses, en particulier les dépenses de personnel et d'investissement.

Concernant **les dispositifs d'urgence**, au 25 septembre 2020, plus de 1,7 million d'entreprises ont été aidées par le fonds de solidarité, pour un montant versé cumulé de 6,2 Md€ sur une enveloppe totale de 8,9 Md€⁽²⁹⁾. Concernant le dispositif d'activité partielle, d'après l'enquête Acemo-Covid publiée par la Dares le 23 septembre 2020 le nombre d'heures chômées au titre de l'activité partielle pourrait s'établir à 2 milliards sur la période de mars à août, pour un coût de 21,8 Md€ en date du 20

septembre 2020 (sur une enveloppe de 30,8 Md€ au total, financée par l'État et l'Unedic).

Hors activité partielle, les dépenses de l'**Unedic** ont augmenté à la suite du report de plusieurs mesures de la réforme de l'assurance chômage et des maintiens de droits pour les chômeurs en fin de droits jusqu'à fin juin 2020 (1,6 Md€, cf. encadré 14). Enfin, bien que l'augmentation du chômage ait été fortement modérée par les dispositifs préservant le revenu des ménages et soutenant les entreprises, les destructions d'emplois salariés sont importantes (prévues pour environ 430 000 en moyenne annuelle) et induiraient une hausse des prestations d'allocations chômage.

Pour ce qui est de l'**Ondam 2020**, le PLFR III et le DOFP renaient une hypothèse de dépassement de 8 Md€ en termes nets. Au vu des données disponibles aujourd'hui, ce dépassement est révisé à la hausse et atteindrait 10,1 Md€. Les principaux facteurs de cette révision sont les suivants :

- les dépenses en ville qui ont augmenté d'une part en lien avec la politique de test (hypothèse de 1 million de tests par semaine jusqu'à la fin de l'année), et d'autre part du fait de la prise en charge à 100 % des consultations en télémedecine et consultations longues pour les personnes vulnérables, et la dispensation de masques pour personnes vulnérables, etc. ;
- une sous-exécution en soins de ville moins importante que celle qui était envisagée au PLFR III ;
- l'intégration de la première tranche de revalorisation des rémunérations prévue par le Ségur pour 1,0 Md€ ;
- l'intégration de la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires à hauteur de 1,0 Md€ (qui intervient en déduction des dépenses).

(28) Aide personnalisée au logement, allocation aux adultes handicapés, prime d'activité.

(29) 8,0 Md€ à la charge de l'État, 0,5 Md€ à la charge des régions et 0,4 Md€ à la charge de la Fédération française des assurances (FFA).

S'agissant des établissements de santé, l'objectif de dépense prévu dans la LFSS 2020 serait respecté, en dehors des surcoûts directement liés à la crise et aux dépenses au titre du Ségur qui font l'objet d'une compensation spécifique. Si l'activité des établissements a été très affectée par la crise, une garantie de financement a été mise en place dès les premiers mois du confinement pour sécuriser la situation de trésorerie des hôpitaux et cette garantie pourra être complétée en fin de gestion afin d'assurer aux établissements des ressources conformes à l'activité prévue avant la crise quand bien même elle aurait été inférieure du fait de cette dernière.

En ce qui concerne **les administrations publiques locales (APUL)**, les éléments disponibles

à date sont – plus que d'habitude à ce stade de l'année – difficiles à interpréter du fait de la volatilité importante des postes suivis. Le faible dynamisme des dépenses de fonctionnement affiché par ces remontées infra-annuelles est compatible avec l'hypothèse du respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2% dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, bien que cet objectif des contrats de Cahors ait été suspendu cette année en raison de la crise. Les données d'exécution relatives à l'investissement local sont quant à elles compatibles avec l'hypothèse d'un ralentissement plus fort que celui qui serait attendu d'ordinaire en année électorale.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2020

Pour l'année en cours, la prévision de prélèvements obligatoires s'appuie sur l'analyse des recouvrements sur les premiers mois de l'année et des déterminants macroéconomiques de leurs assiettes.

L'évaluation s'appuie notamment sur les éléments suivants :

- La masse salariale (champ privé) soumise à cotisations sociales a diminué de 8,5 % sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2020 par rapport au 1^{er} semestre 2019. Cette baisse est prise en compte dans la prévision de masse salariale totale pour 2020, mais la grande volatilité trimestrielle en 2020 rend plus compliquée l'extrapolation à l'année entière rend le suivi infra-annuel difficile. En outre, le Gouvernement a accordé aux entreprises la possibilité de reporter leurs cotisations. Le montant total de ces reports s'est élevé à environ 35 Md€ entre mars et début septembre³⁰. Certaines entreprises ont déjà commencé à rembourser ces cotisations ; sur le champ des employeurs (hors indépendants et agricoles), le reste à recouvrer s'élève à environ 15 Md€ soit un peu moins de 10 % du montant total de cotisations dues sur la période.

Outre ces reports, le Gouvernement a accordé des exonérations de cotisations aux secteurs en difficulté, qui s'élèvent à 5,2 Md€.

- Les recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont estimées notamment à partir du montant des recettes à fin août qui s'élèvent à 104 Md€. Cela représente une moins-value de près de 12 Md€ par rapport à la même période en 2019, soit -10 %.
- S'agissant de l'impôt sur les sociétés (IS), les recouvrements d'IS net à fin juillet s'élèvent à 15,8 Md€ dont 23,6 Md€ d'acomptes au titre du premier semestre de l'année 2020. Ce niveau de recouvrement est nettement supérieur au niveau d'IS net à la même période de l'année 2019 (8,1 Md€ dont 23,0 Md€ d'acomptes) du fait de la forte croissance du bénéfice fiscal au titre de 2019 (+17 %), qui améliore les acomptes et le solde de 2020, et de la suppression du CICE. Toutefois, il est estimé que la chute du bénéfice fiscal au titre de 2020 (-24 %) se répercutera essentiellement sur les acomptes de décembre. Ces premiers recouvrements corroborent ainsi la prévision annuelle d'un IS net attendu à 29,9 Md€ (après 33,5 Md€ en 2019).

(30) Le chiffre de 38 Md€ du tableau 1 de l'introduction incorpore aussi les reports fiscaux pour 3 Md€.

- S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), malgré la crise et la réforme du barème inscrite en LFI 2020 (-5 Md€ d'allègement sur les recettes), les remontées comptables font apparaître sur les huit premiers mois de l'année des recettes de prélèvement à la source (PAS) supérieures à celles de l'année dernière au cours de la même période. Ce dynamisme s'explique principalement par le décalage d'un mois entre le prélèvement et l'encaissement pour la majorité des recettes de PAS, qui avait conduit à la perception de faibles recettes en janvier 2019, premier mois de mise en place du PAS. L'encaissement en année pleine en 2020 induira au total une plus-value de l'ordre de 5 Md€ et compensera ponctuellement, pour 2020, les effets de la réforme du barème. En outre, le dynamisme observé sur les recettes de PAS tient également à une bonne tenue de l'assiette fiscale, en raison des mesures publiques de soutien aux revenus des ménages, de la présence de revenus peu sensibles aux aléas conjoncturels comme les pensions de retraite et du caractère seulement partiellement contemporain de l'assiette de PAS. En effet, les acomptes acquittés par les indépendants sont notamment calculés à partir des bénéfices des années précédentes ; l'assiette de prélèvement pour les salariés est certes contemporaine mais avec un taux calculé par défaut sur les revenus passés. En revanche, les remontées comptables font apparaître une légère hausse du recours aux modulations à la baisse du taux de prélèvement à la source par rapport à 2019. Enfin, l'analyse des premières déclarations d'impôt sur les revenus 2019 fait apparaître un solde positif à payer après prise en compte du prélèvement à la source déjà acquitté en 2019 ainsi que des crédits et réductions d'impôts. Cet effet est imputable aux contribuables ayant connu une hausse de rémunération supérieure à l'inflation ou ayant bénéficié de revenus non soumis au prélèvement à la source.
- S'agissant des recettes locales, les impôts directs locaux se fondent principalement sur l'évolution des bases et les taux de fiscalité votés. Concernant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les recettes à fin août s'élèvent à 9,8 Md€ en cumulé depuis janvier 2020, soit 1,0 Md€ de moins qu'à la même période de l'année précédente, signal pris en compte dans la prévision annuelle, qui retient une baisse à 10 % par rapport à 2019, en ligne avec la forte baisse des transactions immobilières, malgré une bonne tenue des prix. S'agissant de la CVAE, le premier acompte dû en juin a été acquitté à hauteur de 6,7 Md€, soit un taux d'autolimitation de 91 % (contre 97,5 % en temps normal). Pour le deuxième acompte, versé en septembre, les entreprises auront une meilleure visibilité sur la chute attendue de leur valeur ajoutée en 2020 ce qui devrait se traduire par un recours plus fort à l'autolimitation. La prévision annuelle retient donc un taux d'autolimitation à 90 %, pour une baisse des recettes de CVAE³¹ en comptabilité nationale de 3,3 % en 2020.

Perspectives et stratégie pluriannuelles

Conformément à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le présent rapport présente une trajectoire pluriannuelle de finances publiques s'étendant jusqu'en 2025.

La trajectoire pluriannuelle sous-jacente au PLF 2021 traduit la nécessité de résorber les déficits nés de la crise, afin de stabiliser puis

d'amorcer la décroissance du ratio de dette publique à horizon 2025. Pour ce faire, après la nécessaire augmentation des dépenses pour permettre la relance de l'économie, le retour d'une croissance forte étant la première condition de la soutenabilité de l'endettement public, le déficit public devra redevenir inférieur à 3 % du PIB à cet horizon. Il est en effet indispensable de recouvrer des

(31) En comptabilité nationale, les APUL reçoivent les recettes nettes de CVAE en année N alors qu'en comptabilité budgétaire, le versement est décalé d'une année : les APUL

reçoivent les recettes de CVAE de l'année N-1, auxquelles s'ajoute le dégrèvement barémique notifié.

marges budgétaires pour renforcer la résilience de notre économie et être en capacité d'affronter les chocs économiques susceptibles d'intervenir à l'avenir.

Le retour de la croissance à son niveau d'avant-crise permettra de résorber une partie du déficit. Après le rebond de 2021, la croissance effective serait encore nettement supérieure à la croissance potentielle en 2022 puis se rapprocherait de la croissance potentielle. Le solde conjoncturel se stabiliserait ainsi à compter de 2023. Cette amélioration serait toutefois insuffisante pour redresser à elle seule les comptes publics dans un contexte où, à l'issue de la crise, une perte pérenne d'activité d'un peu plus de deux points de PIB serait constatée par rapport à la trajectoire tendancielle pré-crise.

Après la mise en œuvre de la relance, dont l'essentiel des mesures sera concentré sur 2021 et 2022, et en fonction de l'évolution réelle de la

crise sanitaire et économique, l'objectif de rétablissement de la soutenabilité des comptes publics nécessiterait un ajustement structurel de 0,5 point par an. En 2022, cet ajustement traduirait essentiellement le profil de cadencement des mesures de relance, avec un pic atteint en 2021, entraînant mécaniquement un fort ajustement structurel à mesure que la mise en œuvre du Plan de relance arrivera progressivement à son terme et plus particulièrement en 2022. À partir de 2023, ce rythme de 0,5 point par an d'amélioration des comptes publics correspondrait à la référence d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif de moyen terme au sens des règles européennes³². D'autre part, il correspondrait à un rythme d'ajustement structurel permettant de corriger le déficit sans entraver la croissance. En outre, cet ajustement pourra intervenir par une meilleure efficacité de la dépense publique ; il n'interviendra pas par des hausses d'impôts.

(32) « Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence, requise pour

atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. » Règlement (CE) no 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Tableau 6: Trajectoire pluriannuelle de finances publiques									
En points de PIB sauf mention contraire	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde public	-3,0	-2,3	-3,0	-10,2	-6,7	-4,9	-4,0	-3,4	-2,9
dont État	-3,1	-2,8	-3,5	-8,7**	-5,5				
dont ODAC	-0,2	-0,1	-0,1	1,1**	-0,1				
dont APUL	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,0				
dont ASSO	0,2	0,5	0,6	-2,6	-1,0				
Solde conjoncturel	-0,3	0,0	0,2	-6,5	-2,8	-1,6	-1,2	-1,2	-1,2
Mesures ponctuelles et temporaires *	-0,2	-0,1	-1,0	-2,6	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel *	-2,4	-2,2	-2,2	-1,2	-3,6	-3,2	-2,7	-2,2	-1,8
Ajustement structurel *	0,3	0,2	0,0	1,1	-2,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Dépense publique hors CI **	55,1	54,0	54,0	62,8	58,5	56,3	55,0	54,4	53,7
Prélèvements obligatoires (PO), nets des CI **	45,1	44,8	44,1	44,8	43,8	43,7	43,8	43,9	43,9
Dettes publiques	98,3	98,1	98,1	117,5	116,2	116,8	117,5	117,8	117,4
...hors soutien financier à la zone euro**	95,4	95,3	95,4	114,6	113,5	114,3	115,1	115,4	115,2
Croissance volume (%)	2,3	1,8	1,5	-10,0	8,0	3,5	2,0	1,4	1,4

** Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération le solde de l'État serait de -7,6 % du PIB et le solde des ODAC serait de 0,0 % du PIB.

* % du PIB potentiel. La décomposition du solde public est réalisée selon le cadre potentiel de la LPFP 2018-2022 avec une croissance potentielle de 1,35 % à compter de 2022. Avec la croissance potentielle révisée indiquée dans l'encadré 6, à partir de 2024 le solde conjoncturel serait nul et le déficit serait donc entièrement considéré comme structurel.

** Ces données sont à champ courant. En particulier les effets sur la dépense publique et les prélèvements obligatoires de la création de France Compétences ne sont pas neutralisés. Hors effets afférents à la création de France Compétences, le taux de dépense publique hors CI serait de 53,7 pts de PIB et le taux de prélèvements obligatoires net des crédits d'impôt serait de 43,8 pts de PIB en 2019. De même, après 2019, hors cet effet, le ratio de prélèvements obligatoires et le ratio de dépenses seraient inférieurs de 0,3 pt de PIB, jusqu'en 2022 et de 0,2 pt à compter de 2023.

*** Le soutien financier à la zone euro comprend les prêts bilatéraux, la participation française au Fond européen de stabilité financière (FESF) et les dotations en capital de la France au Mécanisme européen de stabilité (MES).

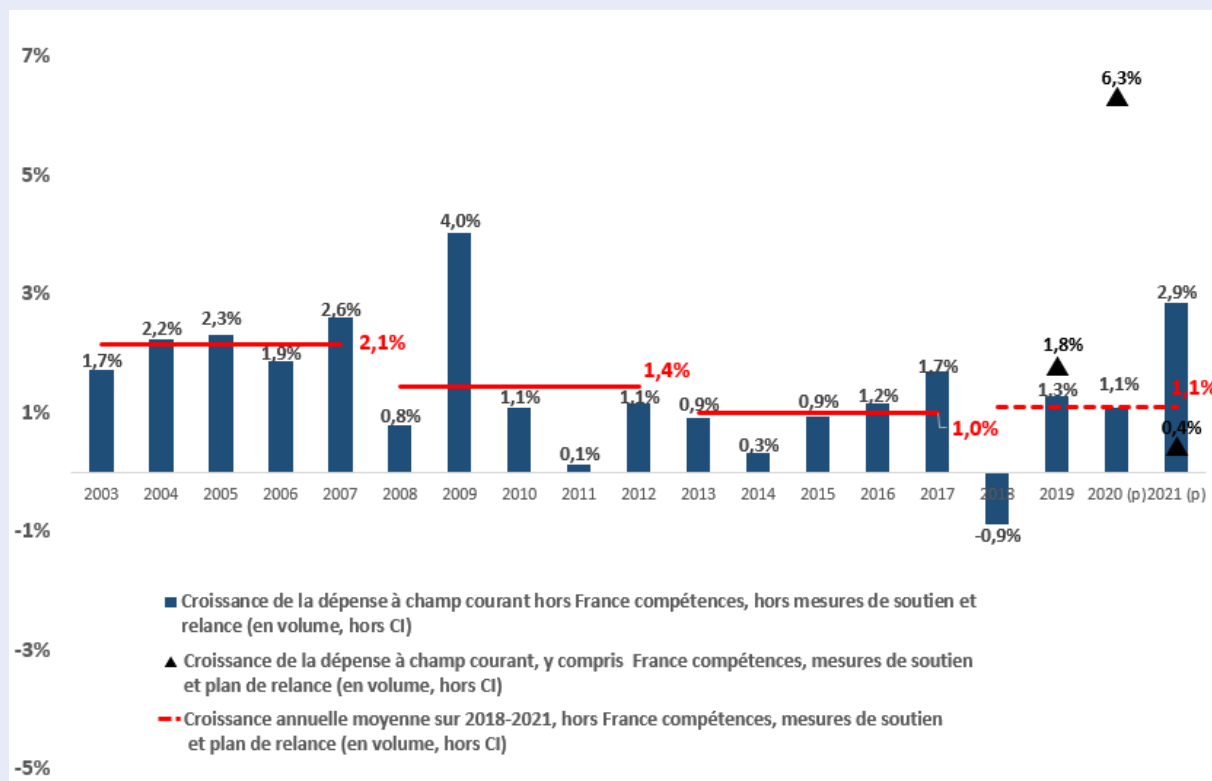
Encadré 4 : Evolution des dépenses publiques dans le contexte de relance de l'économie

Après deux années de maîtrise (+0,2 % / an sur 2018-2019 en volume, une fois retraitée de la création de France Compétences), les dépenses publiques connaîtraient un fort dynamisme en 2020 (6,3% en volume) sous l'effet des mesures de soutien à l'économie et au système de santé et des premières mesures du Plan de relance (soit une contribution de 4,7 pts au taux de croissance de la dépense publique en volume). Hors mesures de soutien d'urgence et Plan de relance, la dépense croîtrait de 1,1% en volume en 2020.

En 2021, la croissance de la dépense publique en volume s'établirait à +0,4 %, principalement du fait du contrecoup des mesures de soutien temporaires de 2020. Hors mesures de soutien et de relance (en 2020 et en 2021), la dépense croîtrait de 2,9% en volume. Cette accélération s'explique notamment par le volet rémunérations du Ségur de la santé, le rebond attendu de l'investissement local, ainsi que la persistance du choc de 2020 sur les dépenses conjoncturelles de l'assurance chômage.

La dépense publique croîtrait à un rythme moyen de +1,1% par an en moyenne en volume sur 2018-2021, retraitée des mesures de soutien d'urgence, du Plan de relance et de France Compétences.

Le dynamisme de la dépense publique en 2020 et 2021 illustre l'ampleur inédite du soutien accordé à notre système de santé et à notre économie dans le contexte de la crise sanitaire. Le Plan de relance de plus de 100 Md€, dont la majeure partie prendra la forme de dépenses et d'investissement publics, permettra à l'économie française de rebondir plus rapidement des conséquences de la crise sanitaire tout en accélérant la transition écologique, en améliorant la compétitivité de nos entreprises et en favorisant la cohésion sociale et territoriale de la France.

Graphique 1 : Évolution annuelle des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, en volume

Scénario à législation et pratiques inchangées

La trajectoire spontanée du solde public est déterminée par le rythme spontané de progression des recettes et des dépenses publiques :

- Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées constatées, liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires à l'activité. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi de finances rectificative pour 2017 du 1^{er} décembre 2017 est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises à compter de celle-ci ;
- La dépense hors crédits d'impôt est supposée évoluer en volume au rythme moyen observé les dix dernières années (soit environ +1,2 %, proche du rythme de la croissance potentielle) à compter de 2017. La dépense exceptionnelle liée au remboursement du contentieux 3 % dividendes est de plus prise en compte dans cette trajectoire spontanée en plus de ce rythme tendanciel essentiellement pour l'année 2017. Les dépenses associées aux mesures de soutien en 2020 ne sont pas prises en compte dans la trajectoire spontanée dans la mesure où elles relèvent de la politique économique du Gouvernement.
- Au total, sans les mesures adoptées depuis la LFR I en 2017, le solde public aurait été de -3,4 % du PIB en 2017 et de -3,1 % du PIB en 2018. Ce sont donc bien les mesures mises en œuvre par le Gouvernement dès l'été 2017 qui ont permis à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif en 2018 au titre de l'exécution 2017, tout en mettant un terme à la pratique des sous-budgétisations récurrentes. En 2019, le déficit aurait été de 2,6 % du PIB dans cette trajectoire spontanée, sans transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. Une fois l'effet de cette mesure neutralisé, les autres décisions prises par le Gouvernement ont permis d'améliorer le solde de 0,4 point de PIB en niveau. L'amélioration spontanée par rapport à l'année précédente est marquée et reflète notamment une

légère amélioration conjoncturelle ainsi que le dynamisme spontané des recettes. En 2020, en supposant une récession égale mais sans mesures discrétionnaires, le déficit aurait spontanément atteint -7,2 % du PIB, en raison de la perte d'activité liée à la crise. Ce résultat décrit toutefois un scénario particulièrement artificiel dans la mesure où la contraction de l'activité aurait vraisemblablement été beaucoup plus forte sans l'intervention massive du Gouvernement face à la crise. En 2021, le rebond aurait permis de réduire le déficit à -4,7 % du PIB.

Ce rapport présente également un scénario à « législation et à pratique budgétaires inchangées », conformément à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012, qui ne diffère pas de la trajectoire effective du présent PLF jusqu'en 2020 inclus mais qui s'en écarte en 2021 :

- Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées avant les PLF et PLFSS 2021 : elles prennent donc en compte les exonérations de charges fiscales et sociales prises en réaction face à la crise mais pas les baisses d'impôts de production, qui font partie du Plan de relance ;
- Côté dépense, comme dans la trajectoire spontanée, le scénario retient une augmentation de la dépense hors crédits d'impôt en volume de 1,2 % en 2021 par rapport à la dépense de l'année 2020 hors mesures de soutien.

Sous ce jeu d'hypothèses, le solde aurait été de -5,0 % du PIB en 2021 à politique inchangée et sous l'hypothèse artificielle que le rebond de l'économie aurait été similaire en l'absence de mesures de soutien et de relance, contre -6,7 % prévu dans le PLF. L'écart s'explique notamment par les mesures du Gouvernement et en particulier le Plan de relance et la hausse des dépenses de santé.

Tableau 7 : Scénario à législation et pratiques inchangées

En % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021
Trajectoire spontanée					
(exclut les textes à compter de la LFR1 2017)	-3,4	-3,1	-2,6	-7,2	-4,7
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)*	0,4	0,8	0,4	-3,1	-0,3
Transformation du CICE			-0,9		
Trajectoire à législation et pratique inchangées					
(exclut les mesures du PLF/PLFSS 2021)	-3,0	-2,3	-3,0	-10,2	-5,0
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)					-1,6
Trajectoire cible du PLF 2021	-3,0	-2,3	-3,0	-10,2	-6,7

* Hors transformation du CICE en 2019

Solde structurel

Tableau 8 : Décomposition du solde public 2019-2021

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2019	2020	2021
Solde public *	-3,0	-10,2	-6,7
Solde conjoncturel *	0,2	-6,5	-2,8
Mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,6	-0,2
Solde structurel	-2,2	-1,2	-3,6
Ajustement structurel	0,0	1,1	-2,5
dont effort structurel	-0,2	0,8	-2,7 ***
<i>dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,1**	-0,6	-0,4
<i>dont effort en dépense</i>	-0,1**	1,1	-2,3
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	0,0**	0,4	0,0
dont composante non discrétionnaire	0,2	0,2	0,3 ***
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	-0,4	1,0
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	0,3	0,6	-0,7

* en % du PIB nominal.

** La décomposition du solde public est réalisée selon le cadre potentiel de la LPFP 2018-2022 avec une croissance potentielle de 1,25 % en 2019 et 2020 et de 1,30 % en 2021. La décomposition structurelle serait différente dans un cadre potentiel révisé à la suite de la crise (cf. encadré 6). En 2019, en neutralisant l'impact symétrique en dépenses et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 6,3 Md€, l'effort en dépense atteindrait +0,1 point de PIB tandis que la contribution des mesures nouvelles en recettes et des clés de crédit d'impôt à l'effort structurel serait de -0,3 point de PIB.

*** La décomposition de l'ajustement structurel entre l'effort structurel et la composante non discrétionnaire amène à afficher en 2021 un effort structurel fortement dégradé, de -2,7 pt de PIB potentiel et une composante non discrétionnaire portée par les recettes hors PO qui représentent 1,0 pt de PIB potentiel. Or, la majorité des recettes hors PO en 2021 est issue du financement européen du Plan de relance et, à ce titre, l'effet positif de la composante non discrétionnaire sur l'ajustement structurel et l'effet négatif de l'effort structurel sont à lire conjointement : si l'on retrace l'effort structurel et la composante non discrétionnaire du financement européen du Plan de relance en considérant que celui-ci vient diminuer le coût du Plan de relance en dépense et donc a un impact sur l'effort structurel, l'effort structurel et la composante non discrétionnaire seraient respectivement de -2,0 et -0,4 pts de PIB potentiel.

Solde structurel

Les règles budgétaires européennes (dont le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), transcrites en droit français dans la loi organique du 17 décembre 2012, ont pour but de fixer des objectifs d'évolution des finances publiques exprimés notamment en termes de solde structurel, indépendants des effets de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires. La clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance a été activée par le Conseil européen en mars 2020. Son activation autorise des écarts aux recommandations quantitatives d'ajustement structurel et de croissance des dépenses en 2020 et 2021. En cohérence, la recommandation budgétaire adressée à la France au mois de mai pour les années 2020 et 2021 a pour la première fois été qualitative en incitant à soutenir l'économie et à favoriser la reprise.

Au plan national, le Haut Conseil des finances publiques a reconnu l'existence de circonstances exceptionnelles dans son avis relatif au premier Projet de Loi de Finances Rectificative pour 2020 déposé le 18 mars. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise que le HCFP tient compte le cas échéant des circonstances exceptionnelles de nature à justifier d'éventuels écarts à la programmation.

L'année 2020 serait marquée par un recul inédit de l'activité, avec une baisse en volume du PIB de -10 %. Cette situation exceptionnelle se traduirait par un écart de production particulièrement creusé, à -10,8 % du PIB potentiel³³. Malgré un fort rebond en 2021, l'écart de production demeurerait fortement creusé l'an prochain à environ -4,9 pts. En conséquence, la composante conjoncturelle du solde public serait fortement dégradée les deux années, à -6,5 pts en 2020 puis -2,8 pts en 2021.

(33) Cette mesure repose sur le cadre potentiel défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, laquelle estime la croissance potentielle pour 2020 à 1 ¼ % puis 1,3 % en 2021.

(34) La croissance du prix de PIB s'établirait à +1,8 % en 2020 et +0,3 % en 2021. En 2020, la croissance du prix de PIB est soutenue pour ½ pt par la convention comptable retenue par Eurostat concernant le partage volume-prix de la

En 2020, l'interprétation du solde structurel doit être très prudente compte tenu notamment des fortes incertitudes sur le PIB potentiel (cf. encadré 6). Selon le cadre de la LPFP, l'ajustement structurel serait nettement positif malgré la crise, à +1,1 pt de PIB potentiel. Ce résultat s'explique notamment par la bonne résistance des prélèvements obligatoires face au ralentissement de l'activité (effets d'élasticités fiscales de +0,6 pt) et par un effort en dépense positif (+1,1 pt) du fait notamment du dynamisme du déflateur du PIB³⁴. En revanche, les baisses de prélèvements obligatoires (baisse de 5 Md€ de l'impôt sur le revenu, suppression de la taxe d'habitation, baisse de l'impôt sur les sociétés) conduiraient à un effort en recettes négatif (-0,3 pt y compris contribution de la clé de crédits d'impôt). Aussi, l'ensemble des mesures d'urgence ont été classées en mesures ponctuelles et temporaires pour un montant total de 64 ½ Md€ (cf. encadré 5), menant à un solde des mesures ponctuelles et temporaires de -2,6 pts qui n'affecte pas le solde structurel.

En 2021, l'ajustement structurel serait fortement négatif, à -2,5 pts de PIB potentiel. Ce fort désajustement s'expliquerait en partie par l'effet du Plan de relance, représentant plus de 27 Md€ de dépense, et 10 Md€ sur l'effort en recettes du fait de la baisse des impôts de production. Les financements en provenance de l'Union européenne viendraient quant à eux contrebalancer en partie cet effet, pour un montant de plus de 17 Md€, expliquant la contribution fortement positive des recettes hors prélèvements obligatoires, au sein de la composante habituellement dénommée non discrétionnaire. Au total, l'impact de la relance sur l'ajustement structurel serait de -0,7 pt en 2021, montant apparaissant pour partie au sein de l'effort structurel et pour partie au sein de la composante non discrétionnaire : dans cette décomposition usuelle, la frontière entre ce qui relève de

valeur ajoutée des branches non marchandes, avec contre-coup en 2021 : dans le contexte où des salariés du secteur public étaient inoccupés pendant le confinement, mais sans perte de salaire donc à valeur ajoutée en valeur donnée, le comptable national considère qu'il y a une baisse de la production non marchande en volume, et donc une hausse corrélatrice de son prix.

l'action du Gouvernement et ce qui en est indépendant est donc quelque peu brouillée. Parmi les autres éléments, la résilience des recettes à la crise en 2020 aurait un contrecoup important sur la contribution des effets d'élasticité fiscales en 2021, qui s'élèverait à -0,7 pt, mais serait globalement neutre en cumul sur les deux années. De même, l'effort en dépense pâtirait, outre les effets de la relance et du Ségur, du contrecoup induit sur le dynamisme du prix de PIB en 2020.

Ces mouvements par à-coups d'une année sur l'autre rendent préférable d'analyser les évolutions 2020-2021 du tableau 6 en cumul, ce qui revient à comparer l'année 2021 à l'année 2019. Ainsi, l'ajustement structurel global serait de -1,4 pt sur deux ans. Ce désajustement s'expliquerait par un effort en recettes négatif de -0,7 pt (y compris clé de crédits d'impôt) en raison des différentes mesures de baisse de fiscalité et notamment la baisse des impôts de production. L'effort en dépense serait également négatif, à -1,2 pt en cumul, reflétant essentiellement l'impact du Plan de relance et du Ségur de la santé. Enfin, la composante non-discrétionnaire de +0,5 pt reflète essentiellement la mise en place des financements européens du Plan de relance en 2021, les effets d'élasticité étant pratiquement neutres en cumul.

Encadré 5 : Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel

Dans le cadre du présent rapport, et en cohérence avec les principes retenus dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP)(a), les mesures ponctuelles et temporaires suivantes sont exclues du solde structurel pour pouvoir comparer la présente trajectoire avec celle de la LPFP :

- En recettes, en 2020 et en 2021, il s'agit principalement des mesures d'urgence et de soutien à l'économie durant la crise et notamment les exonérations de cotisations sociales, mais aussi des remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série (b). Par ailleurs, les recettes qui découlent des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) sont également considérées comme exceptionnelles et temporaires. Enfin, le double coût lié à la transformation de plusieurs crédits d'impôt a été traité en mesure ponctuelle et temporaire : bascule du CICE, du CI apprentissage et du CI sur la taxe sur les salaires (CITS) en 2019, crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2020 et 2021.
- En dépense, en 2019, il s'agissait principalement des conséquences du changement de doctrine d'Eurostat, intervenu après la LPFP, sur l'enregistrement des recettes de cessions de licences hertziennes – étalées sur toute la durée de la concession selon la dernière doctrine en vigueur alors qu'elles devaient être enregistrées intégralement au moment de la libération effective de la fréquence selon la règle précédente. En 2020, les mesures d'urgence et de soutien en dépense sont également considérées comme ponctuelles et temporaires. Il s'agit principalement des dépenses liées au dispositif d'activité partielle, à l'augmentation exceptionnelle de l'ONDAM, et au fonds de solidarité. Les intérêts des contentieux fiscaux de série sont aussi comptabilisés dans cet ensemble.

Les mesures de soutien des LFR I, II et III ont ainsi été considérées comme ponctuelles et temporaires, pour -2,6 points de PIB potentiel. En effet, certaines de ces mesures, dont l'activité partielle, visent à amplifier et à compléter l'effet des stabilisateurs automatiques et sont donc par conséquent de nature quasi conjoncturelle. Par ailleurs, certaines mesures ont également un lien direct avec la gravité de la crise, ce qui rend incertains à la fois leur coût effectif et la temporalité des décaissements associés (caractère d'incertitude dans la temporalité déjà retenu pour classer les contentieux fiscaux de série en mesures ponctuelles et temporaires). Leur enregistrement en mesures ponctuelles et temporaires permet donc de préserver la lisibilité du solde structurel, notamment entre les prévisions et l'exécution.

En revanche, les mesures du Plan de relance mises en œuvre à compter de 2021 ne sont pas considérées comme ponctuelles et temporaires, puisqu'elles sont destinées à stimuler l'économie et s'inscrivent dans la politique économique générale du Gouvernement avec des objectifs de moyen terme. De plus, certaines mesures de relance ont un impact pérenne sur les finances publiques (comme les mesures fiscales) et les mesures même non pérennes s'inscrivent dans un calendrier de moyen terme.

Enfin, il convient de noter que certaines mesures ponctuelles et temporaires passées ont été révisées au cours de l'année à la suite de révisions des comptes nationaux. C'est notamment le cas du contentieux « 3 % dividendes » dont la chronique a été fortement révisée si bien que la quasi-totalité des montants porte désormais sur l'année 2017. Ainsi, en 2017, les mesures ponctuelles et temporaires ont pesé pour -5,4 Md€ sur le solde public, dont +3,8 Md€ en recettes – principalement la surtaxe IS – et -9,2 Md€ en dépense – principalement le contentieux 3 % dividendes. En 2018, les mesures ponctuelles et temporaires ont été bien moindres et n'ont pesé qu'à hauteur de -1,9 Md€ sur le solde : -0,4 Md€ en recettes – notamment les contentieux fiscaux de série – et -1,5 Md€ en dépense – principalement en raison du changement de traitement des cessions des licences hertziennes en comptabilité nationale.

Tableau 9 : Mesures retenues comme ponctuelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2019	2020	2021
Effet total sur le solde (1) + (2)	-23,4	-65,2	-5,4
Mesures en recettes (1)	-22	-4,6	-2,8
Dont exonérations de cotisations sociales	0	-5,2	0
Dont surtaxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires	0	1,0	0
Dont primes sur les prêts garantis par l'État	0	0,2	0,5
Dont report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS (<i>Carry-Back</i>)	0	-0,4	-1,1
Dont contentieux fiscaux de série	-0,6	-1,9	-1,8
Dont bascule CICE / baisse de cotisations	-21,2	0	0
Dont bascule CI apprentissage, CITS et CITE	-0,7	-0,4	-0,4
Dont conventions Judiciaires d'Intérêt Public	0,5	2,1	0
Mesures en dépense (2)	-1,3	-60,7	-2,5
Dont activité partielle	0	-30,8	0
Dont ONDAM exceptionnel	0	-10,8	0
Dont fonds de solidarité	0	-8,5	0
Dont sinistralité des prêts garantis par l'État et BEI	0	-0,4	-2,1
Dont autres mesures de soutien votées en LFR I, II, III	0	-9,8	0
Dont intérêts des contentieux fiscaux de série	-0,1	-0,5	-0,4
Dont cessions de licences hertziennes	-1,1	0	0

Note de lecture : L'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté d'apurer le solde structurel de décisions de justice exceptionnelles et imprévisibles dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles de changer avec les jugements définitifs.

(a) Voir en particulier l'annexe 3 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui expose la doctrine employée en matière de classification des mesures ponctuelles et temporaires.

(b) En comptabilité nationale (SEC 2010), les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés. L'impact des contentieux est donc comptabilisé l'année où le jugement définitif est rendu (alors que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements ou les encaissements).

Encadré 6 : Relecture structurelle dans le cadre potentiel révisé

La relecture structurelle, c'est-à-dire l'analyse structurelle du déficit public qui le décompose selon ses composantes conjoncturelle, ponctuelle et temporaire, et structurelle, nécessite une évaluation de l'écart de production (ou output gap) et donc du PIB potentiel. La relecture structurelle présentée dans ce rapport repose sur les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP). La croissance potentielle utilisée pour ce calcul s'élève donc à 1,25 % en 2020 et 1,3 % en 2021. C'est en effet cette trajectoire qui fait référence pour la comparaison à la trajectoire de finances publiques à celle de la LPFP (article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).

Toutefois, le scénario du Gouvernement repose sur l'hypothèse réaliste que la crise aurait un impact pérenne sur le niveau PIB potentiel d'un peu plus de 2 pts en deux ans par rapport au scénario de la LPFP (cf. section croissance potentielle et scénario de moyen terme). Les pertes sur la production potentielle seraient modérées au regard de l'ampleur de la récession grâce à l'action massive engagée extrêmement

rapidement sur les plans budgétaire et monétaire pour préserver le potentiel productif et éviter les effets d'hystérèse liés aux faillites et au chômage. Le PIB potentiel reculerait donc de $-0,3\%$ en 2020 et croîtrait de $+0,6\%$ en 2021.

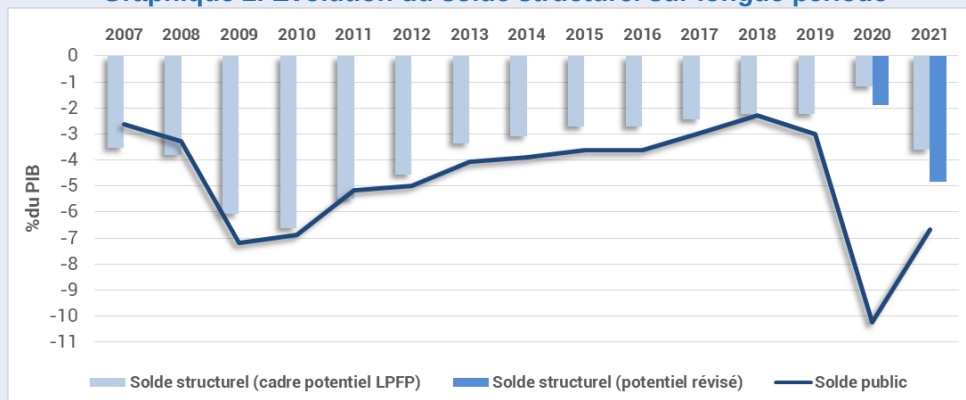
La révision à la baisse du potentiel de croissance se traduit par un solde structurel plus creusé en 2020 et 2021, du fait d'une moindre part du déficit attribuable à la conjoncture. L'ajustement structurel demeurerait cependant positif en 2020, à $+0,3$ pt (contre $+1,1$ pts dans le cadre de la LPFP en vigueur), mais serait très négatif en 2021, à $-3,0$ pts (contre $-2,5$ pts dans le cadre de la LPFP).

Tableau 10 : Décomposition du solde public 2019-2021 dans le cadre potentiel révisé

En % du PIB	2019	2020	2021
Solde nominal	-3,0	-10,2	-6,7
Solde conjoncturel	0,2	-5,7	-1,6
Mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,7	-0,2
Solde structurel	-2,2	-1,9	-4,8
Variation structurelle	0,0	0,3	-3,0
Effort structurel	-0,2	-0,1	-3,2
Mesures nouvelles en PO (net des CI)	-0,1	-0,6	-0,4
Effort en dépense (hors CI)	-0,1	0,2	-2,8
Clé en CI	0,0	0,4	0,0
Composante non discrétionnaire	0,2	0,4	0,2

Cette relecture structurelle à l'aune d'une croissance potentielle révisée met en exergue la gravité de la crise, en présentant une position budgétaire à l'issue de la crise comparable aux suites de celle de 2008-2009. Le solde structurel 2021 serait cependant meilleur que celui atteint en 2009 et 2010, mais proche de celui atteint en 2012 ($-4,8$ pts contre $-4,5$ pts cette année-là). Notamment, il convient de noter que grâce aux efforts de redressement engagés dans les années précédant la crise, la position budgétaire initiale pré-crise est plus favorable pour la crise actuelle, avec un solde structurel en 2019 de $-2,2$ pts du PIB contre $-3,5$ pts en 2007.

Graphique 2. Évolution du solde structurel sur longue période



Dépense des administrations publiques

Du fait des mesures d'urgence et de relance, les prévisions sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2021 reposent sur une croissance à champ constant de la dépense publique en volume hors crédits d'impôts de +6,3 % en 2020 et +0,3 % en 2021 (respectivement +6,3 % et +0,4 % à champ courant en volume).

En 2020, la dépense publique hors crédits d'impôts accélérerait en volume à champ constant à +6,3 %, après +1,3 % en 2019. Cette accélération s'expliquerait principalement par le dynamisme attendu des dépenses de l'État (+11,7 %, hors transferts à d'autres administrations publiques) et des ODAC (+9,9 %), ainsi que des ASSO (+5,4 %), résultant des mesures d'urgence et de relance et de la hausse des dépenses d'assurance chômage.

Dans le détail, pour ce qui est des APUC, l'État devrait être affecté en 2020 par les dépenses d'activité partielle (20,5 Md€ à la charge de l'État sur un total de 30,8 Md€), les dépenses du fonds de solidarité (8,0 Md€ sur un total APU de 8,5 Md€), la hausse du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR UE) ; alors que la dépense des ODAC devrait être tirée à la hausse par certains opérateurs mobilisés dans la crise sanitaire (comme Santé publique France).

Sur le champ des ASSO, l'accélération des dépenses (+5,4 % en 2020, contre +1,1 % en 2019, en volume) est le reflet du rehaussement temporaire de l'objectif des dépenses de l'assurance maladie (porté de 205,6 Md€ en LFSS 2020 à 213,6 en CCSS de juin, puis 215,7 Md€ en septembre), face à la crise de la Covid-19, ainsi que des dépenses d'assurance chômage.

En sens opposé, les APUL devraient voir leurs dépenses se contracter en 2020 en volume (-0,3 % hors transferts), principalement du fait du repli de l'investissement local, marqué par le calendrier électoral et les conséquences de la crise sanitaire.

En 2021, la dépense publique hors crédits d'impôts se stabiliserait par rapport à 2020, à +0,3 % en volume à champ constant.

L'État contribuerait à la maîtrise de l'évolution de la dépense publique (-2,4 % hors transferts), avec le contrecoup des mesures d'urgence déployées en 2020, qui ne serait que partiellement compensé par la montée en charge du Plan de relance. La dépense des ODAC augmenterait de +2,2 % en 2021, également du fait de la mobilisation d'opérateurs dans le cadre des dépenses de relance.

Quant aux dépenses des ASSO, celles-ci se stabiliseraient en 2021 (+0,8 % hors transferts), avec la poursuite des revalorisations du Ségur et le ressaut de l'investissement des hôpitaux, qui compenseraient la baisse des dépenses d'urgence.

Un rebond est en revanche attendu l'an prochain pour ce qui est des APUL (+2,8 % hors transferts), du fait de la reprise de l'investissement local en cette année post-électorale, de la réduction des contraintes sanitaires, et de la montée en charge du Plan de relance.

Tableau 11 : Dépense publique hors crédits d'impôt

%	2019	2020	2021
Champ courant (hors crédits d'impôts, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique en volume*	1,8	6,3	0,4
Croissance de la dépense publique en valeur*	2,7	6,5	1,0
Ratio de dépense (en points de PIB)*	54,0	62,8	58,5
Champ constant (hors crédits d'impôts, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique toutes APU en volume	1,3	6,3	0,3
Croissance de la dépense des APUC en volume	0,0	11,4	-1,6
Croissance de la dépense des APUL en volume	3,8	-0,3	2,8
Croissance de la dépense des ASSO en volume	1,1	5,4	0,8
Croissance de la dépense publique en valeur	2,2	6,5	1,0

* les chiffres sont y compris France Compétences. En retirant de la création de France Compétences, la croissance de la dépense publique serait de 1,3 % en 2019 en volume et de 2,2 % en valeur, et le ratio de dépenses s'élèverait à 53,7 % en 2019 puis 62,5 % en 2020 et 58,3 % en 2021.

Encadré 7 : Partition de la dépense publique

Cet encadré présente les contributions des sous-secteurs des administrations publiques à la croissance de la dépense publique, en les corrigeant de cinq éléments :

- Les flux entre sous-secteurs afin d'éviter les double-comptes : à titre d'exemple, la compensation de l'État aux collectivités territoriales au titre de la TVA acquittée sur les investissements (FCTVA) est une dépense de l'État en comptabilité nationale mais ne contribue pas à la dépense finale des administrations publiques puisqu'elle constitue une recette des collectivités locales;
- Les crédits d'impôts, comptabilisés en SEC 2010 en dépense pour le montant de la créance acquise et non pour le montant imputé ou restitué sur le montant d'impôts dû ;
- Les transferts de compétences d'un secteur vers un autre, ce qui permet de raisonner à champ constant d'une année sur l'autre. À titre d'exemple, les principales mesures de périmètre concernent en 2020 la recentralisation des dépenses de revenu de solidarité active du département de la Réunion ainsi que la réforme de l'apprentissage, qui conduisent à baisser les dépenses des administrations publiques locales d'un total de 2,4 Md€ tout en augmentant à due concurrence les dépenses des administrations publiques centrales. En 2021, ces mesures de périmètre concernent le transfert aux administrations de sécurité sociale des dépenses au titre de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et celles assurées par le Fonds CMUc, toutes deux

précédemment à la charge des administrations centrales. Ce transfert, représentant une dépense finale de 2,7 Md€ est compensé par un transfert de prélèvements obligatoires d'un même montant.

- De même, les résultats présentés sont corrigés des effets des mesures de périmètre non pas d'un secteur à l'autre mais des recettes vers les dépenses hors crédits d'impôts. En 2020 et 2021, les principales mesures de périmètre de ce type concernent la transformation en prime du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), qui augmente les dépenses hors crédits d'impôts de 0,5 Md€ en 2020 puis de 0,4 Md€ en 2021.
- Enfin, la partition de la dépense est corrigée du classement dans le champ des administrations publiques de la nouvelle institution nationale publique France Compétences, chargée de la centralisation et de la répartition des ressources pour la formation professionnelle et l'apprentissage, pour 6,3 Md€ en 2019 (avec un effet équivalent côté recettes, pour un effet global neutre sur le solde).

En 2020 et 2021, la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques en valeur hors crédits d'impôt s'explique par la décomposition suivante :

Contribution des APUC

En 2020, les APUC contribueraient à hauteur de +3,9 points à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts, à périmètre constant. Cette progression résulte des mesures d'urgence et de soutien à l'économie, portées principalement par l'État - activité partielle et fonds de solidarité - et les opérateurs (notamment Santé Publique France) ainsi que de l'accroissement des dépenses au titre du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR UE).

En 2021, la contribution des administrations publiques centrales à la croissance de la dépense publique serait négative (-0,4 pt), principalement du fait du contrecoup des mesures d'urgence. Ce contrecoup devrait être en grande partie compensé par la montée en charge des mesures du Plan de relance, alors que les dépenses au titre du PSR UE devraient continuer leur progression et la charge de la dette en comptabilité nationale devrait légèrement augmenter après deux années de forte baisse.

Contribution des administrations publiques locales

En 2020, la contribution de la dépense locale à la croissance de la dépense totale serait faible. Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales correspondraient aux objectifs définis par les contrats de Cahors, malgré leur suspension par la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (1,2% retraité de mesures de périmètre, de l'écrêtement des dépenses sociales au-delà de 2% d'augmentation, ainsi que de la participation des conseils régionaux au financement du fonds de solidarité). Toutefois, ce léger dynamisme serait compensé par la contraction importante des dépenses d'investissement du secteur local au titre non seulement du cycle électoral, mais aussi des retards accumulés sur les chantiers en raison de la crise sanitaire et de la prise de fonction tardive de certains exécutifs communaux avec la perturbation du calendrier électoral.

En 2021, la contribution du secteur local à l'évolution de la dépense publique redeviendrait positive (+0,6 pt), principalement du fait du rebond de l'investissement local et la montée en charge du Plan de relance, dont une partie devrait transiter par le secteur local. Les dépenses de fonctionnement des collectivités devraient poursuivre une évolution conforme aux objectifs de la contractualisation (+1,2% sur le champ des contrats), bien que celle-ci ne couvre pas l'année 2021.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2020, la contribution des administrations de sécurité sociale serait de 2,6 points du fait de l'accélération des dépenses de santé (Ondam rehaussé par rapport à la LFSS pour 2020, principalement pour répondre à la crise sanitaire, mais aussi au titre de la première phase du volet rémunérations du Ségur de la santé) auxquelles s'ajoutent les dépenses portées par l'assurance chômage avec la mise en place de l'activité partielle pour un tiers du total, le report de la mise en œuvre de la réforme de l'Unédic à 2021, et la dégradation attendue sur le marché du travail.

En 2021, les administrations de sécurité sociale contribueraient relativement moins à la croissance de la dépense publique (+0,7 pt) avec une baisse des dépenses liées à l'activité partielle – essentiellement liées au dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) - mais leur dépense serait soutenue par la montée en charge du volet rémunérations du Ségur de la santé (+5,8 Md€ en 2021 par rapport à 2020). L'investissement des hôpitaux devrait aussi être tiré à la hausse non seulement avec la mise en œuvre du volet investissement du Ségur de la santé, mais aussi du fait de l'application du schéma de reprise de dette hospitalière acté fin 2019.

Tableau 12 : Décomposition par sous-secteur de la dynamique de la dépense hors crédits d'impôts, à champ constant*

Contributions à la croissance de la dépense publique, valeur**	2019	2020	2021
Total	2,2	6,5	1,0
APUC	0,3	3,9	-0,4
APUL	0,9	0,0	0,6
ASSO	1,0	2,6	0,7

* : comme indiqué dans l'encadré, les mesures de périmètre retraitées sont soit des changements entre secteurs, soit sur la dépense totale elle-même, avec notamment les changements de périmètre induits par l'intégration de France Compétences dans le périmètre des administrations publiques en 2019 ou encore la budgétisation progressive du CITE à compter de 2020.

** : hors transferts

Encadré 8 : Enregistrement des mesures d'urgence en comptabilité nationale

La crise sanitaire a conduit le Gouvernement à prendre une série de mesures d'urgence pour soutenir l'activité et l'emploi pendant la période de confinement, puis assurer les conditions du rebond avec le Plan de relance annoncé le 3 septembre dernier. Ces mesures ont pu être de nature très différente, telles que des dépenses supplémentaires mais aussi des octrois de garanties publiques, des reports, remises ou exonérations d'échéances fiscales et sociales, ou bien des prêts et prises de participations. L'enregistrement en comptabilité nationale de ces mesures a fait l'objet d'une attention particulière au regard des règles de comptabilité existant au niveau européen.

Report d'échéances fiscales et sociales

À partir de mi-mars, les employeurs et travailleurs indépendants ont pu bénéficier de reports du paiement de leurs cotisations sociales. Ces reports s'élèvent, avant remboursements, à 35 Md€ environ à début septembre. Selon le SEC, les impôts et cotisations doivent être enregistrés en comptabilité nationale au moment où la valeur économique est créée, selon la règle des droits constatés. Les cotisations sociales étant enregistrées en droits constatés « purs », une mesure de report ne devrait pas avoir d'impact maas-trichtien. Le SEC précise toutefois que les recettes doivent être enregistrées sur la base des montants susceptibles d'être in fine recouverts et doivent correspondre aux montants « effectivement perçus sur une période de temps raisonnable » (SEC 20.171). Dans le cas d'un report « long », avec une probabilité de non-recouvrement des créances plus élevée, le comptable national pourrait envisager de dégrader le déficit à hauteur des créances qu'il estime irrécouvrables à l'issue du report. L'impact in fine de la sinistralité sur ces reports a été estimé en comptabilité nationale à 4,5 Md€ en 2020 dans la trajectoire du PLF 2021 (remises incluses). Ces sommes s'ajoutent à celles au titre des exonérations, qui s'élèvent à 5,2 Md€ en 2020.

Les reports en 2021 des appels de cotisations de mars à août pour les indépendants donnent lieu à un traitement spécifique. Habituellement les régularisations de leurs cotisations qui interviennent au titre des revenus définitifs d'années passées, sont enregistrées sans correction au titre des droits constatés. Cette année cependant, au vu de leur caractère exceptionnel, leur enregistrement en comptabilité nationale a été réintégré en 2020.

À partir de mi-mars, les entreprises ont aussi eu la possibilité de reporter leurs échéances mensuelles d'impôts, pour des montants cumulés moindres que sur le volet social, de l'ordre de 3 Md€. Dans le cas où le fait générateur est difficilement identifiable, le SEC autorise une approximation à partir d'une méthode d'enregistrement sur une base de caisse. C'est le cas pour plusieurs impôts en France, notamment l'IS ou la CVAE, qui ont été concernés par les reports. Ces reports de recettes fiscales ont entraîné une dégradation du déficit maas-trichtien à hauteur du montant reporté au-delà de 2020. Néanmoins, d'autres possibilités seraient envisageables, comme de permettre l'enregistrement d'une partie du montant reporté en 2020 à l'aide d'ajustements ad-hoc.

Dispositifs de garanties

Concernant le dispositif Pan-European Guarantee Fund (PEGF), géré par la BEI, la sinistralité moyenne attendue selon les services de la BEI serait particulièrement élevée (de l'ordre de 20 %) compte tenu de la vulnérabilité des entreprises ciblées. Un enregistrement des pertes au fil de l'eau au gré des appels effectifs a été retenu (enregistrement des garanties dites « one off »), soit 0,1 Md€ en 2020 et 0,7 Md€ en 2021.

De même, les caractéristiques du PGE en font une garantie one off dont la sinistralité attendue ne peut pas être calculée de manière précise et fiable ex ante. L'impact sur les comptes publics sera donc pris au gré des appels effectifs en garantie et non concentré sur une année particulière, celle de l'octroi. À l'image des pertes, l'enregistrement en comptabilité nationale des primes reçues par l'État au titre de la rémunération de ces garanties a aussi été étalé dans le temps, même si celles-ci sont effectivement reçues en 2020 et, pour l'essentiel, en 2021. En définitive, un montant de 1,4 Md€ d'appels a été enregistré en prévision en 2021, pour 0,5 Md€ de recettes maastrichtiennes de la rémunération de la garantie. Ces estimations s'appuient sur une méthodologie développée par la Banque de France, adaptée notamment aux hypothèses actualisées d'encours de PGE en fin d'année, et qui évalue les pertes finales brutes (hors primes) à 4,6 % de l'encours accordé, sur l'ensemble de la durée de la garantie.

Recettes des administrations publiques

Après avoir atteint 44,1 % du PIB en 2019, le taux de prélèvements obligatoires (PO) augmenterait à 44,8 % en 2020, sous l'effet d'une chute moins importante des recettes fiscales et sociales que de la richesse nationale.

En 2020, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires (-6,8 %) serait moins marquée que celle de l'activité (-8,4 % en valeur), traduisant une relative résistance des prélèvements obligatoires à la crise économique. La moindre chute des prélèvements obligatoires par rapport à celle du PIB contribuerait à hauteur de 0,7 point à la hausse du taux de PO.

Les mesures nouvelles étant au total de résultante quasi-nulle (-0,2 Md€), la croissance effective des prélèvements obligatoires serait égale à la croissance spontanée. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires, en particulier l'exonération exceptionnelle de cotisations décidée suite à la crise sanitaire (-5,2 Md€), la réforme du barème de l'IR (-5,0 Md€), la suppression par étapes de la taxe d'habitation (-3,8 Md€) et la baisse du taux d'IS (-2,5 Md€), seraient compensées par le contre-coup de la bascule du CICE sur le taux de prélèvements obligatoires (+14,9 Md€).

Il est à noter que la sinistralité attendue sur les reports d'échéances fiscales et sociales et les remises permises par l'article 18 de la LFR III ont été prises en compte dans la prévision pour 4,5 Md€ (cf. encadré 8). Il a été décidé de ne pas les traiter comme des mesures nouvelles mais de les intégrer dans les évolutions spontanées des différentes recettes.

En 2021, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait fortement, à 43,8 % du PIB, sous l'effet des mesures de baisse d'impôts du Plan de relance, et de recettes fiscales et sociales augmentant moins que la richesse nationale, en miroir du mouvement de l'année précédente.

La progression spontanée des prélèvements obligatoires serait inférieure à la croissance de l'activité (+6,6 % contre +8,3 % en valeur), par contre-coup de la résilience observée en 2021, avec un effet globalement neutre sur les deux années (-0,7 % en cumul sur les deux années, en ligne avec l'évolution cumulée du PIB en valeur).

Les mesures nouvelles abaisseraient les PO de -7,4 Md€, principalement sous l'effet du Plan de relance (baisse de 10,0 Md€ des impôts de production). D'autres mesures agissent à la baisse, dont la poursuite de la baisse du taux d'IS (-3,7 Md€) ou la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,4 Md€). Ces baisses seraient en partie compensées par des effets en sens inverse dont le contre-coup de l'exonération exceptionnelle accordée en 2020 aux secteurs les plus touchés par le confinement (+5,2 Md€), le retour IS du Plan de relance (+1,4 Md€), la hausse de la fiscalité du tabac ou la suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier (+0,3 Md€).

La politique menée depuis le début du quinquennat a permis une baisse majeure des prélèvements obligatoires. Depuis 2017 et à horizon fin 2021, hors bascule du CICE, les mesures nouvelles impliquent une réduction des prélèvements obligatoires de 45 Md€ sur quatre années, dont 22 Md€ concernant les ménages - avec notamment la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales (12,8 Md€) et la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (5,0 Md€) – et 23 Md€ concernant les entreprises – avec notamment la baisse des impôts de production (10,0 Md€) et la baisse du taux d'impôt sur les sociétés (8,1 Md€).

D'ici à 2023, les baisses des prélèvements obligatoires se poursuivront et atteindront en cumul près de 50 Md€, dont 27 Md€ pour les ménages (notamment en raison de la suppression des deux dernières tranches de la taxe d'habitation) et 23 Md€ pour les entreprises.

L'évolution du ratio des recettes hors prélèvements obligatoires en proportion du PIB serait marquée en 2020 et 2021 par la crise sanitaire et ses conséquences économiques ainsi que le financement européen attendu de certaines dépenses du Plan de relance à partir de 2021.

En 2020, les recettes hors prélèvements obligatoires devraient être orientées à la baisse, notamment du fait de la sensibilité de la production marchande et non marchande des administrations publiques, ainsi que des revenus de la propriété (dividendes reçus, redevance d'occupation du domaine public, etc.) et des restrictions sanitaires appliquées lors de la période de confinement. En

proportion du PIB, les recettes hors prélèvements obligatoires augmenteraient cependant, à 7,6 % après 7,2% en 2019, ce qui s'expliquerait par la contraction du niveau d'activité économique, les recettes reculant moins que l'activité. Ces postes devraient connaître un rebond significatif avec la reprise de l'activité économique attendue en 2021, auxquels s'ajoutent les transferts courants reçus de l'Union européenne au titre du financement d'une partie du Plan de relance français (17 Md€). La normalisation progressive de l'activité jouerait en sens opposé, pour un taux de recettes hors prélèvements obligatoires in fine de 8,0% en 2021.

Tableau 12 : Principales mesures en prélèvements obligatoires en 2018, 2019, 2020 et 2021 ⁽¹⁾

En milliards d'euros	2018	2019	2020	2021
Total ménages	-1,0	-10,3	-10,2	-0,4
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,9	-3,6	-3,8	-2,4
Remplacement de l'ISF par l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2			
Mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)	-1,4	-0,3	-0,1	
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part ménages)		1,1	-0,1	-0,0
Basculer cotisations CSG	4,4	-4,0	-0,3	0,6
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes		-1,6	0,1	0,0
Fiscalité du tabac	0,9	0,4	0,4	0,3
Hausse de la fiscalité énergétique (part ménages)	2,5	0,0	-0,0	0,0
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0			
Prolongation et prorogation du CITE	-0,3	0,8	0,0	0,6
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		-3,0	-0,8	-0,2
Réforme du barème de l'IR			-5,0	
Exonération de cotisations pour les travailleurs indépendants touchés par la crise sanitaire			-0,8	0,8
Total entreprises	-8,6	0,1	-5,7	-9,0
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-1,2	-0,8	-2,5	-3,7
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6 % à 7 % *	-3,4	-0,5	-0,1	-1,3
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-4,8	-0,0	-0,0	
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises)	1,3	-0,1	0,0	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part entreprises)		0,7		
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme		0,4	0,2	-0,2
Taxe sur les services du numérique		0,3	0,1	
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6	-0,0	0,6	
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier				0,3
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des AG			0,4	
Exonération de cotisations pour les secteurs touchés par la crise sanitaire			-4,4	4,4
Suppression des impôts de production				-10,0
Retour IS de la suppression des impôts de production				1,4
Ressources affectées à France Compétences contribuant au financement du Plan d'Investissement dans les Compétences	0,3	1,3		
Total hors bascule CICE **	-9,3	-9,0	-15,9	-9,4
Effet temporaire de la bascule CICE *		-20,0	14,9	0,5
Total **	-9,3	-29,0	-1,0	-8,9

* effet sur les prélèvements obligatoires et non sur le solde public

** hors mesure de périmètre de France Compétences

⁽¹⁾ Hors mesures de périmètre (France Compétences)

Tableau 13 : Prélèvements obligatoires par sous-secteurs

En % du PIB, champ courant	2019	2020	2021
État	12,6 %	12,3 %	11,8 %
ODAC	0,8 %	0,9 %	0,8 %
APUL	6,4 %	6,9 %	6,6 %
ASSO	24,1 %	24,6 %	24,4 %
UE	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Taux de prélèvements obligatoires	44,1 %	44,8 %	43,8 %

Tableau 14 : Évolution des prélèvements obligatoires

	2019	2020	2021
Croissance du PIB en valeur (1)	2,8 %	-8,4 %	8,3 %
Évolution effective des prélèvements obligatoires (PO)	1,2 %	-6,8 %	5,8 %
Évolution spontanée des PO (2)	3,4 %	-6,8 %	6,6 %
Élasticité des PO au PIB (2)/(1)	1,2	0,8	0,8

Tableau 15 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2020

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU
Montants en Md€	272,8	20,8	546,4	152,3	4,3	996,6
Taux de PO (en % de PIB)	12,3 %	0,9 %	24,6 %	6,9 %	0,2 %	44,8 %
Évolution du taux de PO	-0,3 %	0,1 %	0,5 %	0,4 %	0,0 %	0,7 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	-0,3 %	0,0 %	0,5 %	0,5 %	0,0 %	0,7 %
- Mesures nouvelles	0,3 %	0,0 %	-0,2 %	-0,2 %	0,0 %	0,0 %
- Mesures de transfert	-0,4 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	

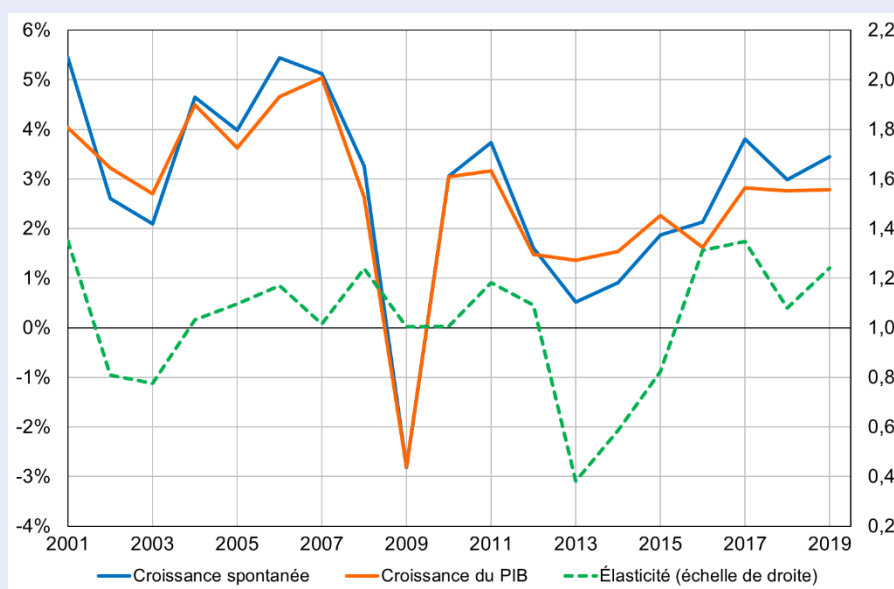
Tableau 16 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2021

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU
Montants en Md€	284,0	18,8	588,1	159,2	4,6	1054,8
Taux de PO (en % de PIB)	11,8 %	0,8 %	24,4 %	6,6 %	0,2 %	43,8 %
Évolution du taux de PO	-0,5 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	0,0 %	-1,0 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,1 %	0,0 %	-0,5 %	-0,3 %	0,0 %	-0,7 %
- Mesures nouvelles	-0,2 %	0,0 %	0,2 %	-0,4 %	0,0 %	-0,3 %
- Mesures de transfert	-0,5 %	-0,1 %	0,1 %	0,4 %	0,0 %	

Encadré 9: Elasticité des recettes en temps de crise

Pour la prévision de recettes, l'élasticité³⁵ unitaire est usuellement utilisée comme référence, indiquant une relation de long terme selon laquelle les recettes évolueraient au même rythme que l'activité en l'absence de mesures nouvelles. Toutefois, à court terme et notamment pendant les périodes de fortes fluctuations économiques comme la crise actuelle liée à l'épidémie de Covid-19, l'élasticité peut s'écarter de l'unité en raison d'une imparfaite corrélation entre l'assiette des différents impôts et l'activité - notamment en fonction d'effets de composition, de phénomènes de sur-réaction, de retards dans le calcul ou la perception de l'impôt, ou encore d'effets de comportement. Ainsi, on a pu observer des prélèvements obligatoires évoluant spontanément moins vite que l'activité lors des ralentissements de 2002-2003 et de 2012-2014, mais plus vite lors du ralentissement de 2008 et aussi rapidement lors de la récession de 2009 (graphique 3).

Graphique 3. Évolution spontanée des prélèvements obligatoires sur longue période



La situation macroéconomique incertaine et évolutive pourrait justifier de s'écarter de cette référence en temps réel, du fait notamment des difficultés accrues à prévoir les sous-jacents économiques et donc l'évolution des recettes fiscales. L'analyse des documents budgétaires indique une forte révision des prévisions de la croissance du PIB, des recettes fiscales et de l'élasticité au cours des documents budgétaires successifs durant la crise de 2008-2009, témoignant de la difficulté à interpréter l'élasticité en temps réel.

La prévision de recettes fiscales repose d'abord sur celle des assiettes et des sous-jacents propres à chaque impôt. Par conséquent, la façon dont ces assiettes sont affectées par une récession peut écarter l'élasticité de l'unité. En ce sens, l'approche privilégiée pour faire des prévisions en temps de crise est, encore plus que d'ordinaire, une approche « bottom-up » où la prévision est faite impôt par impôt avec une prise en compte de l'évolution spécifique de l'assiette plutôt qu'une approche « top-down » qui reposerait sur le respect d'une élasticité unitaire.

(35) L'élasticité est définie comme la croissance spontanée des prélèvements obligatoires rapportée à la croissance du PIB (en valeur).

De plus, à ce stade de l'année, la prévision repose également sur les informations de remontées comptables. En effet, ces dernières permettent de mieux prendre en compte la dynamique de chaque impôt au-delà de l'évolution macroéconomique. Par exemple, les remontées comptables de l'impôt sur les sociétés font apparaître un recours moindre que prévu lors de la LFR III à l'autolimitation des acomptes de la part des entreprises.

De même, **la mécanique et la structure fiscale peuvent aussi affecter la progression des recettes fiscales.** Le fait que certains impôts soient recouverts avec un an de retard ou plus pourrait aussi diminuer la sensibilité des recettes au cycle économique. En effet, en 2008, malgré un contexte économique difficile (croissance du PIB volume à 0,3 %), les recettes fiscales n'ont été que partiellement affectées du fait d'une forte dynamique des recettes assises sur des bases 2007 et une progression soutenue des recettes d'impôts assis sur la masse salariale qui fut dynamique. À l'inverse, en 2009, les recettes d'IS ont été fortement pénalisées par la baisse du bénéfice fiscal des entreprises en 2008, de l'ordre de 25 %.

Analyse par sous-secteur

État

Tableau 17 : Solde budgétaire

En Md€	Exécution 2019	LFI 2020	Révisé 2020	PLF 2021
Dépenses BG+PSR	392,2	400,4	450,2	448,8
dont dépenses du budget général	330,3	337,7	384,6	378,7
Prélèvements sur recettes	61,9	62,7	65,5	70,1
dont prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	40,9	41,2	42,2	43,2
dont prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	21,0	21,5	23,4	26,9
Recettes fiscales nettes	281,3	293,0	246,8	271,2
Recettes non fiscales	14,0	14,4	16,3	24,9
Solde du budget général	-96,9	-93,1	-187,1	-152,7
Solde des budgets annexes	0,2	-0,0	-0,2	-0,0
Solde des comptes spéciaux	4,1	-0,1	-7,9	-0,1
SOLDE GENERAL	-92,7	-93,1	-195,2	-152,8

Le solde de l'État

En 2020, le solde budgétaire révisé s'établirait à -195,2 Md€, soit une dégradation de -102,0 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (-93,1 Md€), notamment sous l'effet des évolutions suivantes presque toutes attribuables à la crise sanitaire et aux mesures prises en réaction (montants en écart avec la LFI 2020) :

- Une forte baisse des recettes fiscales nettes du fait de la crise sanitaire (-46,2 Md€), principalement du fait de la baisse des recettes sur l'impôt sur les sociétés pour -18,3 Md€, la TVA pour -14,7 Md€, et la TICPE pour -4,8 Md€ ;
- Des dépenses de soutien exceptionnelles via la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » (42,7 Md€) incluant l'activité partielle (20,5 Md€, soit deux tiers du montant total, le reste étant porté par l'Unedic), le fonds de solidarité (8 Md€ pour la part État), les compensations d'exonérations de cotisations sociales à la sécurité sociale (5,2 Md€) et la dotation au Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (9 Md€) ;
- Une dégradation du solde des comptes spéciaux (-7,9 Md€), notamment (i) sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des

services publics » (-1,5 Md€) principalement du fait d'une avance au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ; (ii) sur le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (-2,9 Md€) notamment du fait de l'avance de 2 Md€ de DMTO aux collectivités locales ; (iii) sur le compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État » (-2,0 Md€) du fait d'une hausse des opérations en capital et d'une baisse des recettes de cession et sur le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » du fait des prêts pour le développement économique et social (-0,9 Md€) ;

- Une forte hausse des crédits des ministères sous norme pilotable du fait des mesures de soutien votées en LFR II et LFR III (+6,6 Md€) telles que les mesures d'inclusion sociale et protection des personnes (+0,9 Md€), les mesures de soutien à la demande pour le secteur automobile (+0,6 Md€), les mesures en faveur de l'apprentissage (+0,4 Md€) et les masques non chirurgicaux (+0,3 Md€) ;
- Une diminution de la charge budgétaire de la dette, consécutive à des conditions de financement plus favorables (-2,3 Md€) ;
- Une hausse des recettes non fiscales (+1,9 Md€) du fait d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (+2,3 Md€), du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (+2,2 Md€), compensées par des baisses de recettes de la Caisse des dépôts et consignations (-1,0 Md€), une baisse des produits de participations (-1,2 Md€), ainsi que des reversements des PIA (-0,5 Md€) ;
- Une hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+1,9 Md€), principalement du fait d'une hausse des dépenses de l'UE de +1,3 Md€ (dont +0,8 Md€ du fait d'une anticipation des dépenses des crédits de la politique de cohésion) et d'une compensation des moindre recettes de l'UE pour +0,6 Md€ (dont +0,5 Md€ du fait de la diminution des recettes douanières de l'UE)

- Une hausse du prélèvement au profit des collectivités territoriales (+0,9 Md€) principalement du fait des mesures de soutien votées en LFR III.

En 2021, le solde budgétaire s'établirait à -152,8 Md€, soit une amélioration de 42,4Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2020. Celle-ci s'explique principalement par (en écart au révisé 2020) :

- Une baisse des dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » de -42,7 Md€ ;
- Une hausse des recettes fiscales nettes (+24,4 Md€) en raison du rebond de l'activité, mais aussi de la rebudgétisation de la part de TICPE affectée auparavant au CAS Transition énergétique (effet de périmètre de 6½ Md€ avec effet inverse en miroir sur les crédits des ministères), compensée par le transfert de TVA aux collectivités locales pour compenser la baisse des impôts de production jouant à la baisse ;
- Une amélioration du solde des comptes spéciaux de +7,9 Md€, principalement du fait de l'amélioration du solde du Compte de concours financier (CCF) Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics de 1,1 Md€ (principalement due à la fin de l'avance au Budget Annexe « Contrôle et exploitation aériens »), de l'amélioration du solde du CCF Avances aux collectivités territoriales de 2,4 Md€ (principalement due à la baisse de l'avance de DMTO aux collectivités territoriales), de l'amélioration du solde du CCF Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés de 1,6 Md€ (du fait de la forte baisse des prêts pour le développement économique et social et de la fin des avances remboursables aux entreprises) et de l'amélioration du solde du CAS Participations financières de l'État de 1,4 Md€, et l'amélioration du CCF « Prêts à des États étrangers » de +1,2 Md€, principalement du fait du remboursement par l'Agence française de développement de prêts octroyés.

- Une hausse des recettes non fiscales (+8,7 Md€) du fait des versements de l'Union européenne à la France au titre des dépenses du Plan de relance (10,0 Md€).

Ces mouvements sont partiellement compensés par :

- +22,0 Md€ de dépenses au titre du Plan de relance via la mission « France Relance »
- Une augmentation de la dotation du budget général aux programmes d'investissements d'avenir (PIA) de +1,9 Md€ du fait du lancement des PIA 4, notamment dans le cadre du Plan de relance.
- Une hausse des crédits des ministères sous norme de + 10,8 Md€ par rapport à la prévision révisée de 2020 du fait d'une hausse des crédits des ministères dont la sinistralité des nouvelles garanties accordées par l'État à hauteur de +2,0 Md€, la rebudgétisation du Compte d'affectation spéciale « Transition Énergétique » pour +6½ Md€, la rebudgétisation du CITE pour +0,4 Md€ et la rebudgétisation du CAS Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs pour +0,3 Md€.

- Une hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne de +3,5 Md€, principalement du fait d'une hausse des dépenses de l'UE de +0,3 Md€ et de +3,2 Md€ pour assurer les recettes de l'Union Européenne (notamment +1,9 Md€ du fait du départ effectif du Royaume-Uni, qui n'est plus assujéti qu'au paiement de certains de ses engagements et qui sont à compenser par les États membres et +0,7 Md€ du fait d'un changement des règles de calcul des contributions nationales consécutivement à l'accord intervenu au Conseil européen du 21 juillet 2020).
- Une dotation du budget général au CAS Participations financières de l'État pour renforcer les fonds propres de l'Agence française de développement pour +1,0 Md€.
- Une hausse de la charge de la dette de +0,9 Md€
- Une hausse du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales de +1,1 Md€

Évolution des dépenses de l'État

En 2021, la norme de dépenses pilotables s'élève à champ constant à 289,7 Md€, en hausse de +10,3 Md€ par rapport à la prévision 2020 de la loi de finances initiale pour 2020. En volume, c'est-à-dire corrigée de l'inflation, cela correspond à une augmentation de +3,0 % par rapport à la LFI 2020.

L'objectif de dépenses totales de l'État augmenterait quant à lui, à structure constante, de +42,7 Md€ en PLF 2021 par rapport à la LFI 2020.

Par rapport à la LFI 2020, le Plan de relance augmenterait les dépenses de 22,0 Md€, la charge de

la dette diminuerait de 1,5 Md€ du fait de conditions d'emprunt plus favorables, les investissements d'avenir augmenterait de 1,8 Md€ du fait du lancement des PIA 4. Aussi, 1,0 Md€ de dépenses du nouveau programme « Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement » seraient comptabilisés au PLF 2021.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales progresseraient à champ constant de +4,1 Md€ par rapport à la LFI 2020.

Enfin, la prévision de PSR UE pour 2021 augmenterait de +5,4 Md€ par rapport à la LFI 2020.

Tableau 18 : Evolution des dépenses sous norme

En Md€ Maquette PLF 2021	LFI 2020	LFR3 2020	PLF 2021 constant	PLF 2021 courant
Crédits ministériels	259,0	265,6	270,3	270,6
Taxes affectées plafonnées	19,5	19,6	18,7	18,8
Budgets annexes et comptes spéciaux pilotables	6,8	6,8	6,6	6,6
Retraitement des flux internes	-5,8	-5,8	-5,9	-5,9
Norme de dépenses pilotables	279,4	286,1	289,7	290,1
<i>Variation LFI 2020 à PLF 2021 - valeur (en Md€)</i>			10,3	
<i>Variation LFI 2020 à PLF 2021 - volume (en %)</i>			+3,0%	
Transferts aux collectivités territoriales	46,7	47,7	50,8	48,5
Dépenses du CAS Pensions (hors programme 743)	58,0	58,0	58,7	58,7
Autres CAS	1,2	1,2	0,1	0,1
Charge de la dette	38,6	36,6	37,1	37,1
PSR UE	21,5	23,4	26,9	26,9
Investissements d'avenir	2,1	2,1	3,9	4,0
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	0,0	52,4	0,0	0,0
Plan de relance	0,0	0,0	22,0	22,0
Programme "Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement"	0,0	0,0	1,0	1,0
Objectif de dépenses totales de l'État	447,3	507,4	490,0	488,4
<i>Variation de LFI 2020 à PLF 2021 (en Md€)</i>			42,7	

Encadré 10 : Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

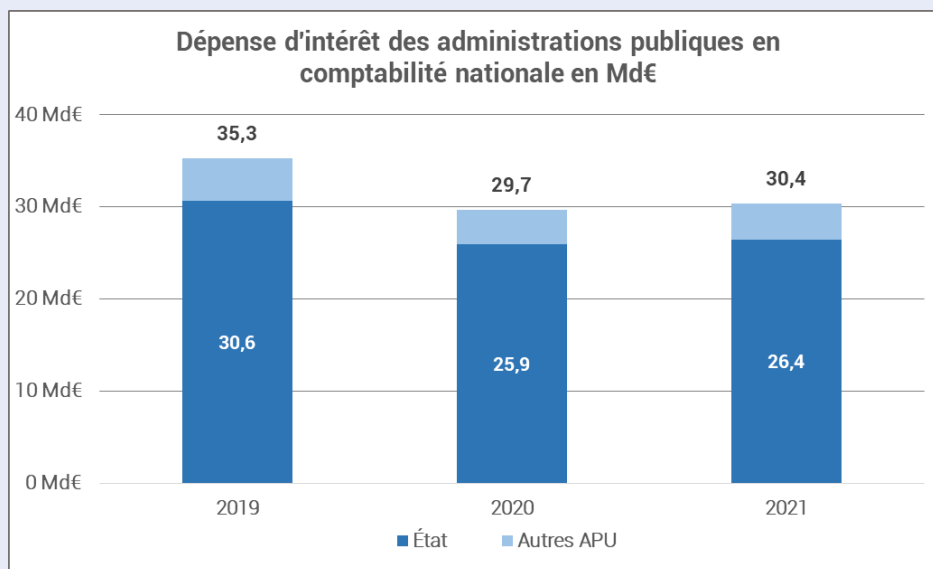
La charge de la dette de l'État est attendue, en approche budgétaire, à 36,2 Md€ en 2020 et 37,1 Md€ en 2021, après 40,3 Md€ en 2019. En approche maastrichtienne, elle s'élèverait à 25,9 Md€ en 2020 et 26,4 Md€ pour 2021, après 30,6 Md€ en 2019. Ces montants tiennent compte des intérêts liés à la reprise de 25 Md€ de dette de SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020.

Cette prévision repose, s'agissant des taux à moyen et long terme, sur l'hypothèse que les taux à dix ans remonteraient progressivement au cours des prochaines années. Ils s'établiraient à 0,20% fin 2020 et 0,70% fin 2021. S'agissant des taux courts, sous hypothèse de maintien des taux directeurs à un niveau bas pendant une période prolongée, les taux à trois mois s'élèveraient à -0,50% fin 2020 et -0,40% fin 2021.

La progression de la charge de la dette attendue en 2021 se décompose de la façon suivante, en comptabilité nationale :

- les bons du Trésor à taux fixe (BTF) engendreraient encore une recette nette du fait de taux négatifs, bien que légèrement moindre en 2021 par rapport à la prévision actualisée pour 2020 ;
- la charge d'intérêt des titres de moyen et long terme serait inférieure de 1,1 Md€ à la prévision actualisée pour 2020, en dépit de l'augmentation du volume d'emprunt, car la dette à moyen et long terme amortie est refinancée à des taux d'intérêt plus faibles ;
- la charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation serait en hausse (+2,7 Md€), en raison de la remontée attendue de l'inflation à court terme ;
- les recettes au titre de l'étalement des primes à l'émission s'accroîtraient (effet de -1,2 Md€).

Graphique 4



Source : AFT pour la dette de l'État, DG Trésor pour la prévision toutes APU

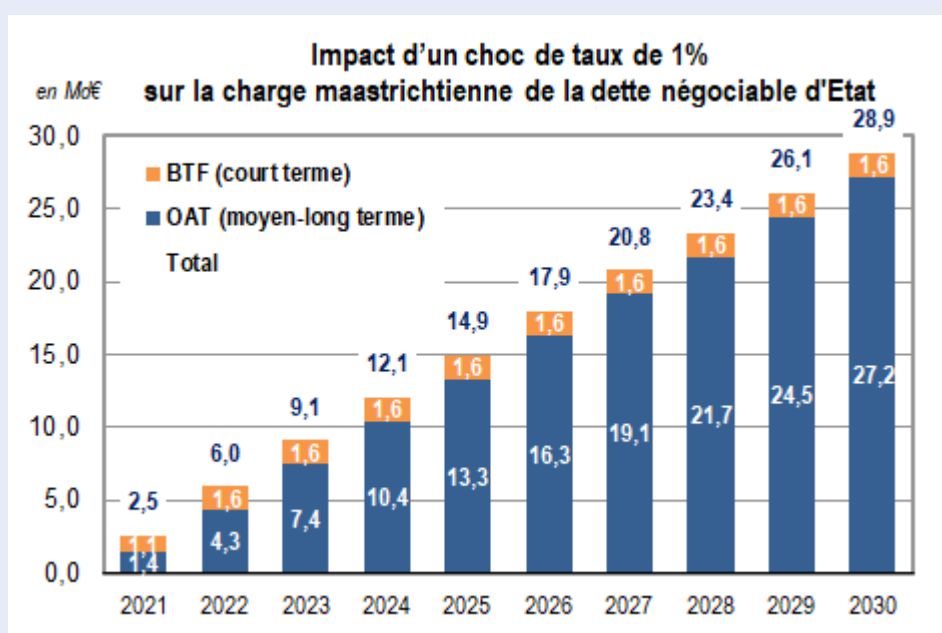
Note de lecture du graphique: les dépenses d'intérêt des administrations publiques en comptabilité nationale diffèrent des crédits budgétaires inscrits dans le programme 117 du budget général de l'État qui ne couvrent que le périmètre de l'État et ne retracent pas le coût du financement effectif de l'État en comptabilité nationale comme mesuré ici.

Tableau 19 : Hypothèses de taux d'intérêt

Niveau en fin d'année (hypothèses)	2020	2021
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,50 %	-0,40 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	0,20 %	0,70 %

Une remontée (resp. une baisse) durable des taux d'intérêt au-dessus (resp. en-dessous) de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation (resp. de diminution) progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du PLF. L'effet sur la charge d'intérêt en comptabilité nationale d'un choc de 100 points de base par rapport au scénario de référence, sur l'ensemble de la courbe et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact serait graduel en raison du refinancement progressif de la dette.

Graphique 5



La charge de la dette est également sensible à l'inflation, en raison de la part d'obligations indexées sur l'inflation qui représente environ 12 % de l'encours de titres de la dette négociable d'État à plus d'un an. Ainsi, une variation de +/-0,1% des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une variation de la charge de la dette d'environ +/-0,2 Md€.

La Banque de France fournit des données concernant la détention de la dette française par les investisseurs résidents, qu'elle estime grâce à une enquête réalisée chaque trimestre auprès des teneurs de compte-conservateurs de titres. À la fin du deuxième trimestre 2020, selon cette enquête, 48,1 % de la dette négociable était détenue par des résidents, et par voie de conséquence 51,9 % de la dette négociable était détenue par les non-résidents. L'évolution depuis 2015 montre que la part des investisseurs résidents s'est nettement renforcée. Cette évolution provient principalement des achats que la Banque de France a effectués depuis mars 2015 dans le cadre des programmes d'achats de titres de l'Eurosystème (par exemple, le récent programme d'achats d'urgence face à la pandémie).

Évolution des recettes de l'État

Les recettes fiscales nettes

En 2019, les recettes fiscales nettes ont reculé de 4,8 % par rapport à 2018, pour s'établir à 281,3 Md€. Corrigées des mesures nouvelles, la croissance spontanée des recettes fiscales, de +3,5 %, a été plus rapide que l'activité (+2,8 %), portées par un IR et un IS particulièrement dynamiques. Les mesures nouvelles (y compris transferts) ont diminué les recettes fiscales nettes de 24,5 Md€, notamment sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations pérenne (et du transfert de TVA aux administrations de sécurité sociale pour compenser les allègements de cotisations employeurs).

En 2020, les recettes fiscales nettes reculeraient de 34,5 Md€ par rapport à 2019, une évolution de -12,3 %. Hors contrecoup de la bascule du CICE en allègements de cotisations pour un effet de +17,1 Md€, les mesures nouvelles pèseraient sur les recettes (-18,9 Md€). L'allègement de la charge fiscale des ménages et des entreprises se poursuivrait, grâce à la réforme du barème de l'IR (-5,0 Md€), la dernière tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers (-3,8 Md€) et la baisse du taux d'IS (-2,5 Md€). Les transferts de TVA vers les organismes de sécurité

sociale augmenteraient également de 6,5 Md€ pour compenser les allègements de cotisations. Corrigée des mesures nouvelles, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes s'établirait à -11,6 %, nettement inférieure à celle de l'activité (-8,4 %). Elle serait tirée à la baisse notamment par la chute du bénéfice fiscal des entreprises de -24,0 %, conduisant à une forte baisse spontanée de l'IS (-46,2 %).

En 2021, les recettes fiscales nettes rebondiraient de 9,9 %, mais demeureraient inférieures de 10,1 Md€ au niveau de 2019. Les mesures nouvelles réduiraient les recettes fiscales nettes de -5,4 Md€, notamment en raison de la première tranche d'exonération de la taxe d'habitation pour les 20 % des foyers restants (-2,4 Md€) et la poursuite de la baisse de taux d'IS (-3,7 Md€). Le Plan de relance pèserait particulièrement sur les recettes fiscales nettes de l'État (-7,6 Md€³⁶), mais serait compensé par la rebudgétisation du CAS Transition énergétique (+6 ½ Md€) et la hausse des recettes d'IS résultant de la baisse des impôts de production (+1,4 Md€). L'évolution spontanée des recettes s'élèverait à 12,1 %, portée par le rebond de l'IS.

Tableau 20 : Niveaux des recettes fiscales nettes

En Md€	2020	2021
Impôt sur le revenu net	72,7	74,9
Impôt sur les sociétés net	29,9	37,8
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques nette	7,8	18,3
Taxe sur la valeur ajoutée nette	111,3	89,0
Autre recettes fiscales nettes	25,1	51,2
Recettes fiscales nettes	246,8	271,2

(36) La baisse des impôts de production est entièrement prise à la charge de l'État. Cette compensation concerne les recettes fiscales nettes et les prélèvements sur recettes. Le

montant de -7,6 Md€ ne fait référence qu'aux recettes fiscales nettes.

Tableau 21 : Mesures nouvelles et de transfert

En Md€	2020	2021
Impôt sur le revenu net	1,3	0,6
Impôt sur les sociétés net	11,9	-3,5
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques nette	-1,8	8,7
Taxe sur la valeur ajoutée nette	-6,8	-33,4
Autres recettes fiscales nettes	-6,4	22,2
Recettes fiscales nettes	-1,8	-5,4

Tableau 22 : Élasticité des recettes fiscales nettes

	2019	2020	2021
PIB en valeur (en %) (1)	2,8 %	-8,4 %	8,3 %
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	3,5 %	-11,6 %	12,1 %
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	1,3	1,4	1,5

Tableau 23 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

	Niveau 2019 (en Md€)	2020	2021
Impôt sur le revenu net	71,7	-0,1	0,7
Impôt sur les sociétés net	33,5	-5,5	4,6
TICPE nette	11,3	-0,6	0,8
TVA nette budgétaire	129,0	-3,9	4,5
Autres recettes fiscales	35,8	-1,5	1,6
Recettes fiscales nettes	281,3	-11,6 %	12,1 %

En 2020, malgré la situation économique et la réforme du barème, les recettes d'impôt sur le revenu (IR) s'élèveraient à 72,7 Md€, en hausse de 0,9 Md€ par rapport à 2019. Cette hausse des recettes s'explique principalement par une bonne tenue des recettes de PAS. En premier lieu, la baisse de la masse salariale soumise à l'IR demeurerait modérée en raison des mesures de soutien aux revenus des ménages (activité partielle, indemnités journalières) apportées par le Gouvernement durant la crise. De plus, l'assiette du PAS conserverait un certain dynamisme car, d'une part, elle comprend des revenus moins sensibles aux aléas conjoncturels comme les pensions de retraite et, d'autre part,

elle revêt un caractère contemporain seulement partiel (le PAS acquitté par les indépendants est calculé à partir des bénéfices des années précédentes). En outre, les contribuables soumis au PAS n'ont que faiblement augmenté leur niveau de modulation par rapport à 2019. Enfin, l'impact de la réforme du barème (-5 Md€ de recettes en 2020) est masqué par le décalage budgétaire de 5 Md€ correspondant à l'encaissement en janvier 2020 de la majorité du PAS prélevé sur les rémunérations du mois de décembre 2019.

En 2021, les recettes d'IR devraient croître de 2,3 Md€ par rapport à 2020 et s'élèveraient à 74,9 Md€ en raison principalement du rebond

de l'activité économique. La masse salariale soumise à l'IR augmenterait à un rythme de +1,9 % en 2021 contre - 1,4 % en 2020 ; les recettes de prélèvement forfaitaire obligatoire et de plus-values immobilières seraient en hausse (+0,5 Md€) et le comportement de modulation serait comparable à celui de 2019 avec un impact sur les recettes d'IR estimé à +0,8 Md€.

En 2020, les recettes d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 29,9 Md€, en baisse de 3,5 Md€ par rapport à 2019. L'évolution spontanée serait fortement négative (-46,2 %), en raison de la chute attendue du bénéfice fiscal des entreprises (-24,0 %) et du fait d'un important contentieux à l'IS. À l'inverse, les mesures nouvelles contribueraient positivement, à hauteur de +11,9 Md€, du fait de la bascule CICE / cotisations, et malgré la baisse du taux d'IS (-2,5 Md€) et la mesure de remboursement immédiat des reports en arrière des déficits ou « carry-back » (-0,4 Md€).

En 2021, les recettes d'IS seraient de 37,8 Md€, en hausse de 7,9 Md€ par rapport à 2020. Cette hausse est due à une croissance spontanée élevée (+38,1 %), portée par un fort rebond du bénéfice fiscal (+31,5 %, +27,5 % hors effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production) et par le contrecoup du contentieux individuel qui grèverait l'IS en 2020. Les mesures nouvelles diminueraient le rendement de l'IS de 3,5 Md€. Les principales mesures de baisse sont la poursuite de la baisse du taux d'IS (-3,7 Md€) et la mesure de remboursement immédiat des reports en arrière des déficits (-0,7 Md€) compensée en partie par l'effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production (+1,4 Md€).

Les recettes budgétaires nettes de TVA de l'État diminueraient de 13,7 % en 2020 par rapport à 2019 à 111,3 Md€, conséquence des effets de la crise sanitaire et économique. La croissance spontanée de TVA s'établirait à -9,2 % en comptabilité nationale en lien avec la baisse de la consommation des ménages, de la FBCF et de la consommation intermédiaire des branches marchandes.

En 2021, les recettes budgétaires nettes de TVA s'élèveraient à 89,0 Md€, soit un recul de 20,1 % par rapport à 2020, en raison de la hausse des transferts aux collectivités locales au titre des compensations prévues en LFI 2020 pour la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (23,2 Md€ à destination des départements, des établissements publics de coopération intercommunale et de la ville de Paris), ainsi que de la compensation de la baisse des impôts de production (9,7 Md€ à destination des régions). La croissance spontanée de la TVA nette en comptabilité nationale, à +9,3 %, serait en cohérence avec la reprise économique.

En 2020, la TICPE nette pour l'État s'établirait à 7,8 Md€ (en baisse de 3,6 Md€ par rapport à 2019). Les recettes de TICPE brute pour l'État s'établiraient à 10,2 Md€, en baisse de 3,2 Md€. Les recettes de TICPE brute totale sont essentiellement affectées par la forte baisse de consommation des principaux produits pétroliers pendant la période de confinement. En outre, le système de garantie de ressources affectées augmentera ponctuellement les transferts de l'État au profit des départements et régions. Les remboursements de TICPE sont revus à la hausse (+0,4 Md€) principalement du fait du passage à un rythme trimestriel des remboursements de gazole aux transporteurs routiers. La croissance spontanée de la TICPE nette globale en 2020 s'élèverait à -13,8 %.

En 2021, les recettes de la TICPE nette de l'État seraient de 18,3 Md€, en rebond de 10,5 Md€ par rapport à 2020. La TICPE brute totale (en hausse de 3,9 Md€) profiterait fortement du rebond de l'économie, via les consommations de carburants qui retrouveraient des niveaux proches de celles de 2019. La mesure nouvelle de suppression du taux réduit pour certains usages du GNR entraînerait également un surplus de recettes (+0,4 Md€). Les remboursements de TICPE seraient revus à la baisse en 2021 (-0,3 Md€), en raison notamment du contrecoup de la trimestrialisation et de l'effet année pleine de la baisse de 2c€/l du remboursement aux transporteurs routiers sur le gazole (mesure LFI 2020). La part de TICPE de l'État augmenterait également en raison de moindres mesures de transferts (essentiellement

+6 ½ Md€ dû à la clôture du CAS transition énergétique).

Les autres recettes fiscales nettes (autres RFN) constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées (i) de recettes brutes pour 62,4 Md€ en 2019, dont les droits de mutation à titre gratuit, l'impôt sur la fortune immobilière ou les taxes intérieures de consommation hors TICPE, (ii) nettes des remboursements et dégrèvements, à hauteur de 26,6 Md€ qui représentent notamment les contentieux fiscaux, les admissions en non-valeur ou les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

En 2020, les autres recettes fiscales nettes s'élèveraient à 25,1 Md€ en diminution de 10,6 Md€ par rapport à 2019. Cette baisse s'expliquerait à la fois par une croissance spontanée (-11,8 %) plus négative que celle du PIB (-8,4 % en valeur), et par l'ensemble des mesures nouvelles (-6,4 Md€). Les principales mesures nouvelles qui contribueraient à la baisse sont le dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des contribuables (-3,8 Md€), ainsi que les principaux contentieux (-3,1 Md€). L'évolution spontanée contri-

buerait de l'ordre de 4,2 Md€ à la réduction de recettes par rapport à 2019. Celle-ci serait notamment portée par la baisse des retenues à la source sur les capitaux mobiliers (-1,2 Md€), des autres taxes intérieures (-0,8 Md€) et des produits des jeux (-0,4 Md€).

En 2021, les autres recettes fiscales nettes s'élèveraient à 51,2 Md€ en hausse de 26,1 Md€ par rapport à 2020. Cette hausse s'expliquerait par une évolution spontanée (15,3 %) beaucoup plus forte que celle du PIB (+8,3 % en valeur) ainsi que par un ensemble de mesures nouvelles très largement positives (+22,2 Md€). Ces mesures nouvelles positives s'expliquent principalement par la suppression du dégrèvement de la taxe d'habitation, ainsi que par la rebudgétisation temporaire de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le rebond de l'évolution spontanée contribuerait à hauteur de +3,8 Md€ à la hausse des autres recettes fiscales nettes. Il serait notamment porté par le rebond des autres taxes intérieures (+0,7 Md€), des retenues à la source sur les capitaux mobiliers (+0,5 Md€) et des produits des jeux (+0,4 Md€).

Recettes non fiscales

En 2020, les recettes non-fiscales augmenteraient, de +2,3 Md€ par rapport à 2019, résultat de plusieurs mouvements de sens opposé. Parmi eux, on peut citer les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (+2,4 Md€) portées notamment par l'amende Apple, le produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (+1,7 Md€) incluant la CJIP Airbus, les prêts garantis par l'État (+0,5 Md€), ainsi que la hausse du versement de la Banque de France (+0,3 Md€). Ces hausses de recettes seraient partiellement compensées par la baisse du produit des participations de l'État dans les entreprises publiques (-1,4 Md€), l'annulation des prélèvements sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et Consignations (-0,5 Md€) et la baisse de son dividende (-0,1 Md€) ainsi que par la baisse du reversement du compte de commerce « soutien au commerce extérieur » au budget général (-0,5 Md€).

En 2021, les recettes non-fiscales augmenteraient fortement, de +8,7 Md€ par rapport à 2020. Les principales hausses de recettes concerneraient les financements de l'Union européenne dans le cadre du Plan de relance (+10,0 Md€), la rémunération des prêts garantis par l'État (+1,9 Md€)³⁷, les produits des participations de l'État dans les entreprises publiques (+1,5 Md€), la récupération des créances d'EDF (+0,3 Md€) et les frais d'assiette et de recouvrement (+0,3 Md€). Ces hausses de recettes seraient partiellement compensées par la baisse des amendes prononcées par l'Autorité de la Concurrence (-2,2 Md€), la baisse du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (-2,2 Md€), toutes deux concernées par le contrecoup des hausses prévues pour 2020, ainsi que par la baisse du versement de la Banque de France (-0,8 Md€).

(37) La rémunération du PGE est pour l'essentielle perçue en 2021 en comptabilité de caisse, mais étalée sur la durée de vie des prêts garantis en comptabilité nationale.

Solde des comptes spéciaux

En 2020, le solde des comptes spéciaux s'établirait à -7,9 Md€, révisé à la baisse de 7,9Md€ par rapport à la LFI 2020. Cette révision résulte notamment de :

- La révision à la baisse du compte de concours financiers (CCF) « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (-1,5 Md€) du fait du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ;
- La révision à la baisse sur le CCF « Avances aux collectivités territoriales » (-2,9 Md€) notamment du fait de l'avance de 2 Md€ de DMTO aux collectivités locales ;
- La révision à la baisse sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » (-2,0 Md€) du fait d'une hausse des opérations en capital et d'une baisse des recettes de cession ;
- La révision à la baisse du CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » du fait des prêts pour le développement économique et social (-0,9 Md€).

En 2021, le solde des comptes spéciaux s'établirait à -0,1 Md€, en hausse de +7,9 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2020. Cette révision résulte de :

- L'amélioration du solde du Compte de concours financier (CCF) « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » de +1,1 Md€, principalement due à la fin de l'avance au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ;
- L'amélioration du solde du CCF « Avances aux collectivités territoriales » de +2,4 Md€ (principalement due à la baisse de l'avance de DMTO aux collectivités territoriales) ;
- L'amélioration du solde du CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » de +1,6 Md€ du fait de la forte baisse des prêts pour le développement économique et social et de la fin des avances remboursables aux entreprises ;
- L'amélioration du CAS « Participations financières de l'État » de +1,4 Md€ ;
- L'amélioration du CCF « Prêts à des États étrangers » de +1,2 Md€, principalement du fait du remboursement de prêts octroyés par l'Agence française de développement.

Encadré 11 : Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale

Le passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale s'obtient :

- en ramenant à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général (comptabilité de droits constatés) ;
- en retraitant des opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine ;
- en intégrant des opérations non budgétaires.

En 2020, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait supérieur de 2,5 Md€ au solde budgétaire (-195,2 Md€) et s'établirait à -192,7 Md€. Ce faible écart résulterait principalement des facteurs suivants qui se compensent globalement :

- La reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État dégrade le solde en comptabilité nationale de l'État de -25 Md€ alors qu'elle n'affecte pas le solde budgétaire (cet effet étant neutre sur le compte de l'ensemble des APU puisqu'un flux miroir est enregistré en sens inverse sur le compte des ODAC dont fait partie SNCF Réseau) ;
- l'étalement en comptabilité nationale de l'effet en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission et l'enregistrement des intérêts courus non échus (ICNE) rehaussent le solde en comptabilité nationale de +10,3 Md€. En effet, dans l'environnement de forte baisse des taux ces dernières années, la charge d'intérêt pesant sur le solde budgétaire est supérieure à celle enregistrée en comptabilité nationale, mesurée au taux de marché à l'émission. Ceci a pour effet de creuser davantage le solde budgétaire que le solde en comptabilité nationale, ce qui entraîne une clé positive ;
- les crédits d'impôt restituables et reportables, qui sont comptabilisés en comptabilité nationale sur la base du montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et non pas uniquement sur le montant budgétaire décaissé, d'où l'apparition d'un écart entre les deux comptabilités, qui rehausse le solde de +6,6 Md€ en 2020, année à partir de laquelle il n'y a quasiment plus de nouvelles créances alors que des décaissements sont encore en cours au titre du reliquat de CICE après sa suppression ;
- le traitement en opérations financières des prises de participations et cessions de titres effectués sur la CAS Participations financières de l'État qui rehaussent le solde de +7,1 Md€ ;
- le traitement en opérations financières de l'avance de DMTO via le Compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales », sans impact en comptabilité nationale, pour +2 Md€ (traitement sans impact sur le compte des APU puisqu'opération entre APU) ;
- Le traitement en opérations financières des prêts pour le développement économique et social rehausse le solde de +0,9 Md€ ;
- Le décalage comptable d'un mois et le retraitement des remboursements et dégrèvements concernant la TVA rehaussent le solde de +0,7 Md€.

En 2021, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -132,4 Md€. Il serait supérieur de 20,4 Md€ au solde budgétaire (-152,8Md€) en raison principalement de :

- *l'effet en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission et l'enregistrement des intérêts courus non échus (ICNE) rehaussent le solde en comptabilité nationale de +10,7 Md€ ;*
- *le décalage comptable relatif à la comptabilisation des recettes de subvention de l'Union européenne au titre du Plan de relance, qui améliore le solde de +7,3 Md€ (17,3 Md€ de recettes en droits constatés contre 10,0 Md€ en caisse) ;*
- *les crédits d'impôt restituables et reportables, qui sont comptabilisés en comptabilité nationale sur la base du montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et pas uniquement sur le montant budgétaire décaissé, d'où l'apparition d'un écart entre les deux comptabilités, qui rehausse le solde de +6,4 Md€ ;*
- *les primes de garantie versées à l'État par les établissements de crédit dans le cadre des prêts garantis par l'État (PGE), qui sont versées quasi intégralement en 2021 en comptabilité de caisse, tandis qu'en comptabilité nationale les primes sont étalées sur toute la durée de vie de la garantie. Ce décalage engendre une clé de -1,9 Md€ en 2021 ;*
- *la différence entre les paiements et les livraisons de matériel militaire dégrade le solde en comptabilité nationale de -1,7 Md€ (en comptabilité nationale, les dépenses militaires sont comptabilisées à la date de livraison et non au moment du décaissement des crédits).*

Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de +24,8 Md€ en 2020 puis de -2,3 Md€ en 2021, après -2,3 Md€ en 2019.

L'évolution du solde des ODAC entre 2019 et 2020 (+27,1 Md€) s'expliquerait principalement par la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau sous forme de transfert en capital pour 25 Md€.

En 2021, le solde ODAC se dégraderait de - 27,1 Md€ par rapport à 2020 illustrant essentiellement le contrecoup de la reprise de 25 Md€ de la dette de SNCF Réseau de 2020. Par ailleurs, le Plan de relance affecterait peu le solde des ODAC en raison de la concomitance anticipée des dotations perçues de l'État et des dépenses des opérateurs.

Tableau 24 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2019	2020*	2021
Solde	-0,1	1,0	-0,1
Dépenses	3,6	4,0	4,0
Recettes	3,7	5,0	3,9

* Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État.

Dépenses des ODAC

Les dépenses des ODAC seraient en hausse de 8,3 Md€ entre 2019 et 2020. Les principales contributions seraient :

- une augmentation des dépenses de Santé Publique France liée à l'achat de masques dans le cadre de la crise de la Covid-19 pour +4½ Md€ ;
- une montée en charge pour +1,3 Md€ de l'activité de France Compétences dans le cadre de la recentralisation de l'activité d'apprentissage par l'établissement (auparavant dévolue aux régions) ;
- des hausses de dépenses de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH, avec « Ma Prime Renov' »), de l'AFITF sur la base de la loi d'orientation des mobilités, et du fond CMU en raison de la réforme « 100% Santé ».

Entre 2020 et 2021, les dépenses des ODAC seraient quasi-stables (-0,1 Md€) en raison principalement des évolutions suivantes :

- un retour à une situation « normale » pour les dépenses des établissements de santé après l'achat de masques en 2020 (- 4½ Md€) ;
- le transfert aux ASSO du fonds CMU (-2,9 Md€) ;
- des hausses de dépenses des opérateurs au titre du Plan de relance (par exemple ANAH au titre de l'aide à la réhabilitation des logements pour les ménages modestes, et PIA 4) ;
- la progression de l'activité du tunnel européen Lyon-Turin, de l'AFITF et d'autres opérateurs.

Recettes des ODAC

Entre 2019 et 2020, la hausse des recettes des ODAC serait de +35,5 Md€. Cette augmentation des recettes serait principalement constituée de :

- la reprise partielle de la SNCF pour +25 Md€ ;
- la progression des transferts reçus par les établissements publics de santé permettant de couvrir la forte augmentation de la dépense de Santé Publique France destinée à l'achat de masques de protection sanitaire (+4½ Md€) ;
- le transfert à France Compétences de la part affectée aux régions de la taxe d'apprentissage (+1,8 Md€) dans le cadre de la recentralisation de ces compétences par l'établissement et la hausse des transferts provenant du budget général en direction de l'ANAH, permettant le financement du nouveau dispositif « Ma Prime Renov' ».

Les prélèvements obligatoires affectés aux ODAC seraient en hausse de 4,1 % par rapport à 2019.

Entre 2020 et 2021, l'évolution des recettes des ODAC serait de -27,2 Md€ en lien avec :

- le contrecoup de la reprise de dette de SNCF Réseau pour -25 Md€ ;
- un retour à la « normale » des recettes de Santé Publique France (-4½ Md€), consécutif aux recettes perçues de l'État pour l'achat de masques en 2020 ;
- le transfert de la taxe sur les mutuelles affectée au fonds CMU en raison du transfert aux ASSO du fonds CMU (-2,9 Md€) ;
- des hausses de recettes perçues par les ODAC au titre du Plan de relance et du PIA 4 ;

Les prélèvements obligatoires affectés aux ODAC seraient en baisse de -9,7 % par rapport à 2020.

Administrations publiques locales

Le solde des administrations publiques locales (APUL) se creuserait à -2,2 Md€ en 2020 (après -0,9 Md€ en 2019), puis s'établirait à -1,1 Md€ en 2021. En 2020, la crise économique entraînerait des pertes de recettes locales, en partie compensées par des transferts de l'État, ainsi qu'un repli significatif des dépenses d'investissement sous l'effet du calendrier électoral et

des restrictions sanitaires. L'année 2021 serait caractérisée quant à elle par un double rebond des recettes et des dépenses d'investissement, expliquant la relative stabilité du solde des administrations publiques locales.

Dépenses des APUL

La dépense locale se contracterait de -0,7% en 2020 en raison du recul marqué de l'investissement local et du transfert de certaines dépenses aux administrations publiques centrales dans le domaine de l'apprentissage et des prestations sociales. Corrigée de ces mesures de périmètre, la dépense locale serait quasi stable en 2020

(+0,2%), puis connaîtrait un rebond de 3,1% en 2021 du fait de la reprise de l'investissement.

Les dépenses de fonctionnement connaîtraient une progression de +0,8% en 2020 (+2,0 % à champ constant) et de +1,9% en 2021. Sur le champ des seules collectivités locales, et selon le référentiel établi par les contrats de Cahors, les

dépenses de fonctionnement évolueraient au rythme de 1,2 % en 2020 et en 2021 (à champ constant, hors dépenses imputables au PIC et au Plan de relance ainsi qu'à la participation des conseils régionaux au fonds de solidarité en 2020, et après écrêtement des dépenses des allocations individuelles de solidarité au-delà de 2 %). Bien que les contrats de Cahors initialement prévus sur 2018-2020 aient été suspendus pour 2020, ces dépenses resteraient contenues en 2020 du fait de l'effet ambivalent de la crise sur ces dépenses. Les consommations intermédiaires seraient quasi stables en 2020, les dépenses liées à la crise sanitaire (telles que les achats de masques) se trouvant partiellement compensées par de moindres dépenses liées à la période de confinement. En 2021, le poste des consommations intermédiaires accélérerait du fait de la montée en charge du volet régional du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Les mesures du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations – PPCR expliqueraient le dynamisme modéré attendu du poste rémunérations des salariés en 2020 (+1,2%) et son accélération en 2021 (à

+1,5%). Les prestations sociales verraient leur dynamique soutenue par l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires du fait de la crise économique sur la période de prévision. En 2020, ce dynamisme serait atténué par le transfert à l'État du financement des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) auparavant supportées par la collectivité territoriale de la Réunion.

Le ralentissement de l'investissement local en 2020 serait amplifié par rapport au cycle électoral communal habituel du fait de l'impact de la crise sanitaire sur le secteur du BTP, et par la prise de fonction retardée de certains exécutifs locaux. La formation brute de capital fixe (hors Société du Grand Paris - SGP) serait en recul de 9,2% en 2020, après une progression de +14,2 % en 2019, année pré-électorale. En 2021, elle connaîtrait un rebond de +7,9% s'expliquant principalement par la disparition des restrictions imputables à la crise sanitaire, à laquelle s'ajouteraient les premiers effets du Plan de relance. Les dépenses de la SGP contribueraient par ailleurs au dynamisme des dépenses d'investissement des APUL en 2020 et 2021.

Tableau 25 : Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2019		Évolution		
	Md€	%	2019	2020	2021
Total dépenses	271,1	100%	4,5%	-0,7%	3,1%
Dépenses hors investissement*	206,3	76%	1,7%	0,8%	1,9%
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	50,4	19%	2,2%	0,3%	2,9%
<i>dont rémunérations des salariés</i>	83,0	31%	1,7%	1,2%	1,5%
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	26,8	10%	1,0%	1,6%	4,2%
Dépenses de fonctionnement des collectivités locales**	186,9	69%	1,5%	1,2%	1,2%
Investissement*	64,8	24%	14,5%	-5,8%	7,5%
<i>dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris</i>	50,8	19%	14,2%	-9,2%	7,9%

* Investissement au sens de la formation brute de capital et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

** Champ portant sur l'ensemble des collectivités locales, dépenses retraitées sur le périmètre des contrats, et à champ constant (dépenses afférentes au PIC et au Plan de relance ainsi que de la participation des conseils régionaux au fonds de solidarité en 2020, écrêtement des dépenses d'AIS au-delà de 2 %, de la recentralisation du RSA à la Réunion ainsi que du transfert de certaines dépenses d'apprentissage aux administrations publiques centrales en 2020).

Recettes des APUL

Les recettes des administrations publiques locales devraient baisser en 2020 (-1,2 %) non seulement en raison de la conjoncture économique, mais aussi en conséquence de mesures de périmètre entre administrations publiques. Les effets de la crise sanitaire sur les recettes du bloc local en 2020 seraient en partie amortis par l'accroissement des transferts de l'État. En 2021, les recettes locales devraient connaître un rebond de +3,6 %, sous l'effet de la reprise économique ainsi que de l'absence de mesures de périmètre contrairement à l'année 2020.

En 2020, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,9 % du PIB, contre 6,4 % en 2019. Cette hausse serait une conséquence de la résilience des recettes des collectivités territoriales face à la crise : l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des APUL serait de -1,7 % alors que l'activité baisserait de -8,4 % en valeur, soit une élasticité égale à 0,2. En particulier, la taxe foncière, la taxe d'habitation et la contribution foncière des entreprises continueraient à augmenter malgré la crise, leur assiette foncière n'étant pas affectée à court terme. En outre, la CVAE connaîtrait une baisse spontanée limitée du fait de la mécanique

de l'impôt par acomptes et solde (-3,3 %). À l'inverse, les DMTO chuteraient plus fortement (-10,0 %), en lien avec la baisse des transactions immobilières et malgré la bonne tenue des prix. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires s'élèveraient à -1,1 Md€, notamment du fait du transfert de la taxe d'apprentissage à France Compétences (-1,8 Md€, neutre toutes APU). Le dégrèvement de taxe d'habitation est quant à lui neutre sur les recettes des APUL car il est compensé par des transferts de l'État.

En 2021, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales diminuerait à 6,6 % du PIB. Leur hausse spontanée s'établirait à +3,2 % contre un rebond de l'activité de +8,3 % en valeur, soit une élasticité de 0,4. Les mesures nouvelles joueraient en 2021 à la hausse (+2,1 Md€), notamment en raison de la hausse des taux des impôts directs locaux en année post-électorale (+1,2 Md€). La baisse des impôts de production, qui concerne particulièrement les impôts locaux (CVAE, TF, et CFE), serait compensée via des parts de TVA et des prélèvements sur recettes du budget général. C'est également le cas de la budgétisation temporaire de la taxe d'habitation pour les résidences principales.

Administrations de sécurité sociale

En 2020, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) se dégraderait nettement (-57,5 Md€ après +14,4 Md€) sous l'effet de la crise sanitaire et économique et des mesures d'urgence et de soutien prises pour y répondre. Les dépenses, en particulier les dépenses de santé et de l'Unédic, accéléreraient nettement en 2020 tandis que le repli de l'activité engendrerait une forte baisse des recettes sociales.

En 2021, le déficit se résorberait en partie (-25,0 Md€ de solde). La reprise de l'activité soutiendrait les recettes sociales. Dans le même temps les dépenses sociales ralentiraient fortement, par contrecoup des mesures exceptionnelles et temporaires de 2020 (activité partielle, Ondam), mais ne se replieraient pas, en raison notamment de la montée en charge des dépenses du Ségur de la santé en 2021 et d'une nouvelle provision de dépenses Ondam en lien avec la Covid-19.

Tableau 26 - Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En % sauf mention contraire	2019	2020	2021
Capacité de financement (% du PIB)	0,6	-2,6	-1,0
Évolution des dépenses	2,0	6,2	1,2
<i>dont évolution des prestations</i>	2,3	5,4	1,8
Évolution des recettes	2,4	-5,2	6,7
<i>dont évolution des cotisations sociales</i>	-4,4	-9,3	9,2

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale

Dépenses des ASSO

En 2020, les dépenses des ASSO augmenteraient de 6,2%, portées principalement par les prestations sociales et les transferts (notamment liés aux mesures Covid-19 sous Ondam).

La très forte hausse des dépenses de l'assurance chômage (+43,3%) tiendrait d'abord aux dépenses d'activité partielle (AP) dont un tiers sont à la charge de l'Unédic (10,3 Md€). Elle s'expliquerait aussi par les maintiens de droits pour les chômeurs en fin de droits jusqu'à fin juin 2020, et le report au 1^{er} janvier 2021 d'une partie des mesures prévues dans le cadre de la réforme de l'assurance-chômage (1,6 Md€, cf. encadré 14). Enfin, même si les dispositifs d'aide au maintien du revenu des ménages, comme l'activité partielle, ou de soutien aux entreprises ont réduit les effets de la crise sanitaire sur l'emploi, les destructions d'emplois salariés (prévues pour environ 430 000 en moyenne annuelle) induiraient une hausse des prestations d'allocations chômage.

Les dépenses de santé, comprenant les prestations de santé et d'autres dépenses de santé sous Ondam (transferts des régimes vers Santé Publique France par exemple), augmenteraient très fortement sous l'effet de la crise sanitaire (même si cette hausse serait partiellement contrecarrée par des sous exécutions en ville du fait de la période de confinement durant laquelle les professionnels de santé ont vu leur activité reculer très fortement). Le dépassement de l'Ondam serait ainsi révisé à la hausse par rapport au PLFR III et atteindrait +10,1 Md€ par rapport au niveau voté en LFSS 2020 (montant intégrant, en atténuation de la dépense, la taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires pour 1Md€ ; il prend aussi en compte les premières revalorisations du Ségur de la santé (1Md€ - cf. encadré 15).

Les pensions de retraite resteraient relativement contenues en 2020 (+2,7 % après +2,4 % en 2019), principalement sous l'effet du calendrier de

revalorisation des retraites. Concernant les retraites de base, la revalorisation maîtrisée appliquée en 2019 (+0,3%) est reconduite en 2020 à l'exception des pensions dont le niveau mensuel est inférieur à 2000 euros, qui sont revalorisées à l'inflation, conformément à la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2020. Les retraites complémentaires de l'AGIRC-ARRCO suivraient principalement l'extension en année pleine de la revalorisation de novembre 2019 (+1%). Enfin, les prestations familiales resteraient assez stables en 2020, du fait d'un effet démographie peu porteur et d'une revalorisation maîtrisée à 0,3%.

Les dépenses des ASSO ralentiraient en 2021 (+1,2% après +6,2%). Les prestations d'emploi et formation professionnelle reculeraient fortement, essentiellement par contrecoup des mesures d'activité partielle de 2020 : seuls 2,2 Md€ d'activité partielle – essentiellement liées au dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) – seraient à la charge de l'Unédic en 2021. Malgré un fort rebond de la croissance économique, les prestations d'allocation chômage resteraient quasi stables (avec 85 000 destructions d'emplois salariés en moyenne annuelle en 2021).

En revanche, les dépenses de santé (prestations et transferts) augmenteraient en 2021. Si le niveau des dépenses de Covid-19 de 2020 ne serait pas reconduit à la même hauteur en 2021 (avec un nouveau quantum de 4,3 Md€, au titre notamment des tests réalisés en ville, des besoins en masques et des provisions pour vaccination), l'effet des mesures annoncées à l'issue du Ségur de la santé (7,3 Md€ hors investissement, voir encadré 13) tirerait les dépenses à la hausse.

En 2021, comme en 2020, les prestations vieillesse et famille seraient contenues, leur revalorisation automatique restant limitée compte tenu de la faible inflation prévue pour 2020.

Encadré 12 : Ondam 2021, une progression de +3,5% et +6% hors dépenses exceptionnelles liées à la Covid-19

Dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021, il est proposé de fixer l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2021 à 224,6 Md€, soit un taux de progression de 3,5 % par rapport à 2020 et de +6% hors dépenses exceptionnelles liées à la Covid-19. L'Ondam 2021 intègre notamment les mesures issues du Ségur de la santé, en particulier les revalorisations de salaires de l'ensemble des personnels des établissements de santé et des EHPAD ainsi qu'une partie du plan d'investissement de 6 Md€ dans la santé. La poursuite de la mise en œuvre du 100% santé et des actions pour l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées et en situation de handicap est également prise en compte. L'ONDAM 2021 intègre enfin une provision de 4,3 Md€ au titre des dépenses de tests, de masques et de vaccination dans le cadre de la réponse à l'épidémie de Covid-19.

Mesures de régulation prévues en 2021 (en millions d'€)

Structuration de l'offre de soins	805
Structurer des parcours de soins efficients (chirurgie ambulatoire, alternatives à l'hospitalisation, réduction des hospitalisations évitables, etc)	265
Améliorer la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux	540
Actions sur les tarifs des médicaments	640
Actions sur les tarifs des dispositifs médicaux	150
Pertinence et qualité des actes et des prescriptions	975
Pertinence et adaptation tarifaire de la biologie	140
Pertinence et adaptation tarifaire de la radiologie (protocole)	40
Maîtrise médicalisée et structure de prescription (actes, certificats médicaux, antibiotiques...)	570
Promotion des génériques et biosimilaires	110
Pertinence et adaptation tarifaire sur les autres actes	115
Pertinence et efficience des prescription d'arrêts de travail et de transports	310
Transports	125
Indemnités journalières	185
Lutte contre la fraude et dispositifs de contrôle associés	80
Gestion dynamique du panier de soins remboursé	35
Effet de la hausse tendancielle des volumes sur les outils existants (dont remises sur les produits de santé)	500
Contribution exceptionnelle des organismes complémentaires dans le cadre de la crise sanitaire	500
TOTAL ONDAM	3995

Les mesures de régulation prévues en 2021 dans le champ de l'ONDAM s'élèvent à 4 Md€. Elles sont articulées autour de quatre thématiques principales en lien avec la pertinence des prises en charge: la structuration de l'offre de soins, les baisses de prix sur les médicaments et sur les dispositifs médicaux dont le montant a été réduit par rapport aux années précédentes, la pertinence et la qualité des soins en ville, la pertinence et l'efficience des arrêts de travail et des transports. Des recettes venant en atténuation de dépenses sont également prévues avec la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires décidée dans le cadre de la crise sanitaire. Enfin il est tenu compte des effets de la hausse tendancielle des volumes de produits de santé sur les outils de régulation existants.

Encadré 13 : Ségur de la santé

Les travaux du Ségur de la santé, auxquels ont contribué de nombreux acteurs institutionnels, des professionnels, les partenaires sociaux et des élus, se sont achevés le 10 juillet 2020 et ont abouti à la signature le 13 juillet 2020 des accords du Ségur de la santé par le Premier ministre, le ministre des Solidarités et de la Santé et par une majorité d'organisations syndicales.

Cet encadré se concentre sur l'effet des mesures prises à la suite de cet accord pour 2020 et 2021, totalisant 7,3 Md€ hors investissement en 2021 (c'est-à-dire au titre des piliers 1 et 4).

Le Ségur s'appuie sur quatre piliers : le premier pilier s'attache à transformer les métiers et à revaloriser les soignants ; le deuxième pilier est consacré à l'investissement et au financement au service de la qualité des soins ; le troisième pilier à la simplification et le quatrième pilier à la fédération des acteurs de la santé dans les territoires au service des usagers.

Le premier pilier est consacré à la revalorisation des rémunérations des professionnels de santé et à l'attractivité de l'hôpital public. Sur les années 2020 et 2021, 6,9 Md€ y sont consacrés (soit plus des trois quarts de l'effort total), dont 1,0 Md€ est prévu dès 2020, puis 5,8 Md€ supplémentaires en 2021. Cette revalorisation concerne tous les professionnels non médicaux des établissements de santé et EHPAD. Elle concerne aussi les professionnels médicaux de l'hôpital public et les internes et étudiants en santé.

Le deuxième pilier soutient un vaste plan d'investissement de 19 Md€ au service de la santé et de la qualité des soins. La reprise de 13 Md€ de dettes des établissements de santé leur redonnera les marges de manœuvre nécessaires pour l'investissement du quotidien. S'y ajoute le déploiement d'un plan massif en faveur de l'investissement en santé, de 6 Md€, qui montera en charge sur 5 ans (entre 2021 et 2025) et se compose de 2,5 Md€ en faveur de l'investissement hospitalier, 2,1 Md€ au profit de l'investissement dans les établissements médico-sociaux (dont 0,6 Md€ relevant du numérique) et 1,4 Md€ relatif au numérique en santé. Ce plan de 6 Md€ (dit « Ségur investissement ») relève du Plan de relance.

Enfin, 0,4 Md€ sera consacré en 2021 au déploiement progressif du quatrième pilier, dont la lutte contre les inégalités de santé et l'amélioration de l'accès aux soins.

Recettes des ASSO

En 2020, les recettes des ASSO diminueraient fortement (-5,2 % après +2,4 % en 2019). Cette baisse s'expliquerait par celle des cotisations sociales (-9,3 %) en raison de la crise économique engendrée par l'épidémie de Covid-19 et de la baisse de la masse salariale cotisée (i.e. corrigée des versements d'activité partielle qui ne donnent pas lieu à cotisations). En outre, l'exonération de cotisations sociales sur plusieurs mois, décidée pour soutenir les entreprises et les travailleurs indépendants, accentuerait la baisse des cotisations sociales en 2020 (sans pour autant peser sur les recettes, du fait de leur compensation). Par ailleurs, afin de soutenir la trésorerie des entreprises pendant le confinement, celles-ci ont pu reporter le paiement de leurs cotisations. Même si la part reportée en regard des montants appelés n'a cessé de se réduire depuis mars, et s'avère assez faible selon les dernières données disponibles, ces reports entraîneraient une certaine sinistralité (estimée en comptabilité nationale pour 4,5 Md€ en

2020, remises incluses, cf. encadré 8). Par ailleurs, le report des échéances de fin mars à celles de fin août, qui a été proposé aux travailleurs indépendants, les amènera à régulariser une part importante de leurs cotisations en 2021. Cette recette est enregistrée en 2021 dans la trajectoire du régime général sous-jacente au projet de loi de financement de la Sécurité sociale ; en revanche, elle l'est en 2020 en comptabilité nationale.

En 2020, certaines recettes des ASSO ne seraient toutefois pas pénalisées par la crise, comme les prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement, qui seraient même renforcés par l'effet de l'activité partielle.

En 2021, les recettes rebondiraient nettement (+6,7 %). Elles seraient soutenues par la reprise des cotisations (+9,3 %), du fait de la reprise de l'activité et du contrecoup des exonérations en 2020.

Tableau 27 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)		
(en Md€)	2020	2021
ASSO	-57,5	-25,0
Recettes	602,4	642,9
Dépenses	660,0	667,9
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	-44,2	-33,5
Recettes	420,2	445,7
Dépenses	464,4	479,2
Unédic	-20,5	-6,2
Recettes	35,8	39,6
Dépenses	56,4	45,8
Régimes complémentaires	-5,1	-1,0
Recettes	87,1	93,0
Dépenses	92,2	94,0
Cades	15,8	14,5
Recettes	17,9	18,5
Dépenses	2,1	4,0
FRR	-1,1	-1,6
Recettes	1,2	0,7
Dépenses	2,3	2,3
Organismes divers de sécurité sociale	-0,7	0,8
Recettes	102,7	110,6
Dépenses	103,4	109,9

Notes de lecture :

- Ces soldes, recettes et dépenses sont présentés en comptabilité nationale.
- Les recettes et dépenses des ASSO sont présentées ici après consolidation (c'est-à-dire retraitées des transferts entre caisses, sans impact sur le solde). Toutefois, ce n'est pas le cas des régimes ou groupes de régimes, dont le solde est affecté par les transferts internes aux ASSO. En conséquence, la somme des recettes et des dépenses des sous-ensembles ne correspond pas au total des ASSO.
- De même, les recettes et dépenses du RG+FSV ne sont pas consolidées (des transferts internes entre caisses du RG et FSV), contrairement, par exemple, à la CCSS. Ce retraitement, ou son absence, n'a cependant là non plus aucun effet sur le solde total RG+FSV.

Encadré 14 : Situation financière de l'assurance chômage

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 prévoit, à travers l'article L. 5422-25 du code du travail, que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage. Sur la base de ce rapport, le Premier ministre peut demander aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel de prendre des mesures correctrices pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier du régime. L'échec, le 22 février 2019, des négociations d'assurance chômage a conduit l'État à définir lui-même les mesures d'application du régime d'assurance par un décret dit « de carence » en date du 26 juillet 2019. Dans ce contexte, ce point sur la situation financière du régime est intégré cette année au présent rapport : c'est l'objet de cet encadré.

L'assurance chômage et l'activité partielle, des filets de sécurité de premier plan lors des crises économiques

Le Gouvernement a mis en place un éventail de mesures pour préserver l'emploi et les compétences durant la crise. Le dispositif exceptionnel d'activité partielle, dont un tiers est financé par l'assurance chômage, a permis d'amortir l'impact de la crise sanitaire sur l'emploi, même si l'ampleur du choc a conduit le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A inscrits à Pôle emploi à augmenter (+7,5 % en mars puis +23,7 % en avril), en partie car les demandeurs d'emploi en activité réduite courte (activité de moins de 78 heures par mois) de catégorie B ou en activité réduite longue (activité de plus de 78 heures par mois) de catégorie C ont vu leur activité stoppée pendant le confinement.

En cette période de crise, l'assurance chômage a pleinement joué son rôle de stabilisateur économique et social, en modérant l'effet du choc d'activité sur l'emploi mais aussi sur le pouvoir d'achat des ménages, contribuant à la résilience de la consommation. Ce rôle stabilisateur a été renforcé par les aménagements de la réforme de l'assurance chômage mis en place par le Gouvernement, notamment l'assouplissement temporaire des conditions d'éligibilité et le report de la réforme du mode de calcul de l'allocation de retour à l'emploi qui devait entrer en vigueur au printemps 2020.

L'activité partielle pour préserver les emplois et le capital humain

Afin de limiter les effets de la crise sanitaire sur l'emploi, le Gouvernement a mis en place un dispositif exceptionnel d'activité partielle. L'activité partielle telle qu'entrée en vigueur au 1^{er} mars proposait une compensation intégrale par l'État (67 %) et l'Unédic (33 %) de l'indemnité versée aux salariés jusqu'à 4,5 Smic.

Au 1^{er} juin 2020, les règles de l'activité partielle ont évolué afin d'accompagner le redémarrage économique. Un reste à charge pour les employeurs a été introduit pour l'ensemble des secteurs, excepté ceux qui ont été particulièrement touchés par la crise (notamment le tourisme, l'hôtellerie-restauration, les transports). Le régime d'activité partielle de droit commun, qui doit évoluer à partir du 1^{er} novembre, est complété depuis le 1^{er} juillet par un régime d'activité partielle de longue durée (APLD)⁽³⁸⁾ accessible par accord d'entreprise ou de branche.

L'activité partielle permet de préserver les emplois et les compétences en limitant le nombre de licenciements économiques. Elle représente un coût significatif pour les finances publiques, qui pourrait s'élever à 30,8 Md€ pour l'année 2020 et à 6,6 Md€ en 2021 (hors FNE Formation). Au 7 septembre, 1 720 millions d'heures ont ainsi été indemnisées au titre de l'activité partielle sur la période de mars à juillet – ce qui représenterait environ 5 millions

(38) Voir partie Emploi du dossier thématique.

de salariés travaillant à mi-temps en moyenne. Au pic d'utilisation du dispositif, en avril, les demandes d'indemnisation concernaient 8 millions de salariés environ. L'Unedic finançant 33 % de l'activité partielle, ce dispositif induirait une hausse des dépenses de l'assurance chômage de 10,3 Md€ en 2020 et de 1,1³⁹ Md€ en 2021.

La situation d'urgence a conduit à des mesures exceptionnelles et au report de la réforme votée en 2019

Face à la situation sanitaire exceptionnelle, le Gouvernement a adopté diverses mesures d'urgence en matière d'assurance chômage. Les allocations pour les demandeurs d'emplois indemnisés dont la fin de droit serait survenue entre le 1^{er} mars et le 31 mai ont été prolongées jusqu'au 30 juin au plus tard. Cette mesure représente un coût d'environ ½ Md€ en 2020 et aurait concerné au moins 240 000 personnes entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020. La période de référence au cours de laquelle est recherchée la durée minimale d'affiliation requise pour ouvrir ou recharger un droit a été automatiquement allongée de 3 mois. Les conditions d'ouverture de droit ont été aménagées pour certains salariés démissionnaires entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020. Enfin, le Président de la République a annoncé le 6 mai 2020 la prolongation des droits au chômage des intermittents du spectacle jusqu'au 31 août 2021 afin de tenir compte à la fois de la période d'arrêt de l'activité du secteur culturel, mais également des conditions progressives de reprise.

Le Gouvernement a également fait le choix de reporter l'entrée en vigueur du second volet de la réforme de l'assurance chômage et d'engager une concertation avec les partenaires sociaux sur l'adaptation de certaines de ces dispositions pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire. Cette réforme, conçue pour favoriser le retour à l'emploi durable et lutter contre la précarité, devait entrer en vigueur progressivement. Les objectifs de cette réforme étaient, du côté des salariés, de renforcer les incitations au retour à un emploi stable et de limiter la permittence ; et du côté des entreprises, de lutter contre le recours excessif aux contrats courts. Pour répondre à ces objectifs, la réforme était composée de 3 mesures principales concernant l'indemnisation, et de la mesure dite « bonus-malus » à compter de 2021 concernant les contributions :

- L'allongement des durées d'affiliation minimales requises pour ouvrir et recharger un droit à l'assurance chômage mis en place le 1^{er} novembre 2019. La réforme avait porté la condition d'éligibilité pour ouvrir un droit à l'assurance chômage à 6 mois sur 24, contre 4 mois sur 28 auparavant, et la condition pour recharger un droit à 6 mois, contre 1 mois auparavant. En réponse à la crise, le décret n°2020-929 du 29 juillet 2020 a ramené temporairement la condition d'affiliation minimale pour l'éligibilité et le rechargement à 4 mois sur 24 à compter du 1^{er} août et jusqu'au 31 décembre 2020.
- Le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) servant de base à la détermination du montant d'allocation. L'objectif de cette mesure était de tenir compte du rythme de travail avant chômage en se basant sur le revenu moyen de l'intéressé et non plus sur les seuls jours travaillés, pour limiter les cas où le revenu mensuel moyen perçu durant la période précédant le chômage est inférieur à l'allocation chômage mensuelle, tout en conservant au bénéficiaire le même capital de droits avant et après la réforme. Suite à la crise, cette mesure qui devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020 a été reportée au 1^{er} janvier 2021.
- La mesure de dégressivité au bout de 6 mois pour les cadres. La réforme prévoyait une réduction de 30 % des allocations chômage au bout de six mois pour les salaires de référence mensuels supérieurs à 4500 € bruts, en excluant les seniors (plus de 56 ans). Cette mesure était entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2019 pour une première application pratique initialement prévue le 1^{er} mai 2020. Sa mise en œuvre a été reportée au 1^{er} janvier 2021 par le décret du 29 juillet 2020.

(39) Hypothèse correspondant à un financement européen de l'activité partielle à hauteur de 50 % et payé en 2021.

- *La modulation du taux de contribution à l'assurance chômage à la charge des employeurs, dite « bonus-malus ». Il est prévu que la première modulation s'applique au 1^{er} mars 2021 et soit calculée sur la base des fins de contrat de travail constatées en 2020. Cette modulation doit porter sur les entreprises de plus de 11 salariés des secteurs les plus utilisateurs de contrats courts. Les entreprises seront jugées relativement au comportement médian de leur secteur : seules les entreprises relativement plus utilisatrices de contrats courts se verront appliquer un malus, plus ou moins élevé selon l'écart entre leur comportement et le comportement médian – et réciproquement pour le bonus.*

Cette réforme a un impact positif sur le solde de l'Unédic, qui avait été estimé en 2019 à 3,4 Md€ en cumulé sur 2019-2021, ce qui devait permettre au régime Unédic un retour à l'équilibre sur cet horizon. Son report devrait entraîner une perte d'économie de l'ordre de 1 Md€ sur 2019-2021 mais serait neutre en régime de croisière.

La crise sanitaire induit des conséquences financières importantes et inédites sur le régime de l'assurance chômage

La situation financière de l'assurance chômage est fortement dépendante de la conjoncture. L'ampleur des dépenses dépend directement du nombre de chômeurs dans l'économie. La croissance des recettes dépend du dynamisme de la masse salariale.

Les effets combinés de la conjoncture et des mesures d'urgence mises en place pour faire face à la crise sanitaire dégraderaient fortement le déficit de l'assurance chômage en 2020. Le solde du régime en comptabilité de trésorerie⁴⁰ atteindrait -20,3 Md€ en 2020, après -1,9 Md€ en 2019.

La hausse des dépenses (+15,4 Md€ par rapport à 2019) s'expliquerait pour plus de la moitié par le financement de l'activité partielle (10,3 Md€), auquel s'ajoute la hausse des dépenses d'allocation chômage. Outre les destructions d'emploi qui engendrent de nouvelles entrées en chômage indemnisé et de moindres sorties en emploi des allocataires, cette augmentation serait en partie due à la moindre activité des demandeurs d'emploi indemnisés : en effet, de nombreux allocataires qui travaillaient habituellement sur des contrats courts et qui n'étaient indemnisés qu'une partie du mois se sont retrouvés indemnisés tout le mois, ces contrats étant les premiers affectés par la crise. Cela représenterait un coût de 2,4 Md€. Les mesures prises pour faire face à la crise auraient un impact moindre sur le solde de l'Unédic : le report de la réforme de l'assurance chômage induirait des moindres économies pour le régime en 2020 de l'ordre de 0,7 Md€ par rapport à ce qui était prévu, et la prolongation des droits des demandeurs d'emplois indemnisés arrivant en fins de droit pendant la crise sanitaire représenterait une dépense de 0,5 Md€ en 2020. Parallèlement, les recettes de l'assurance chômage diminueraient (-3,0 Md€ par rapport à 2019), du fait de la baisse des cotisations liée à la baisse de l'emploi⁴¹.

En 2021, le déficit se résorberait partiellement mais resterait important, à -5,9 Md€. Le financement de l'activité partielle continuerait de peser sur le solde de l'Unédic (à hauteur de 1,1 Md€, soit environ 20 % du déficit). La dynamique de l'emploi, malgré la reprise économique prévue, continuerait d'induire des dépenses plus élevées et des recettes plus faibles qu'avant-crise.

(40) Les résultats comptables en trésorerie diffèrent de ceux présentés en comptabilité nationale. Le comptable national retraite le compte du comptable de l'Unédic pour qu'il corresponde à la norme de comptabilité nationale, qui est une comptabilité en droits constatés. Par exemple, en modifiant le rythme de recouvrement des contributions, la mise en place de la DSN a engendré une augmentation des recettes perçues au titre de l'année 2018 en comptabilité de trésorerie, sans que cet événement affecte le solde ni en comptabilité générale, ni en comptabilité nationale.

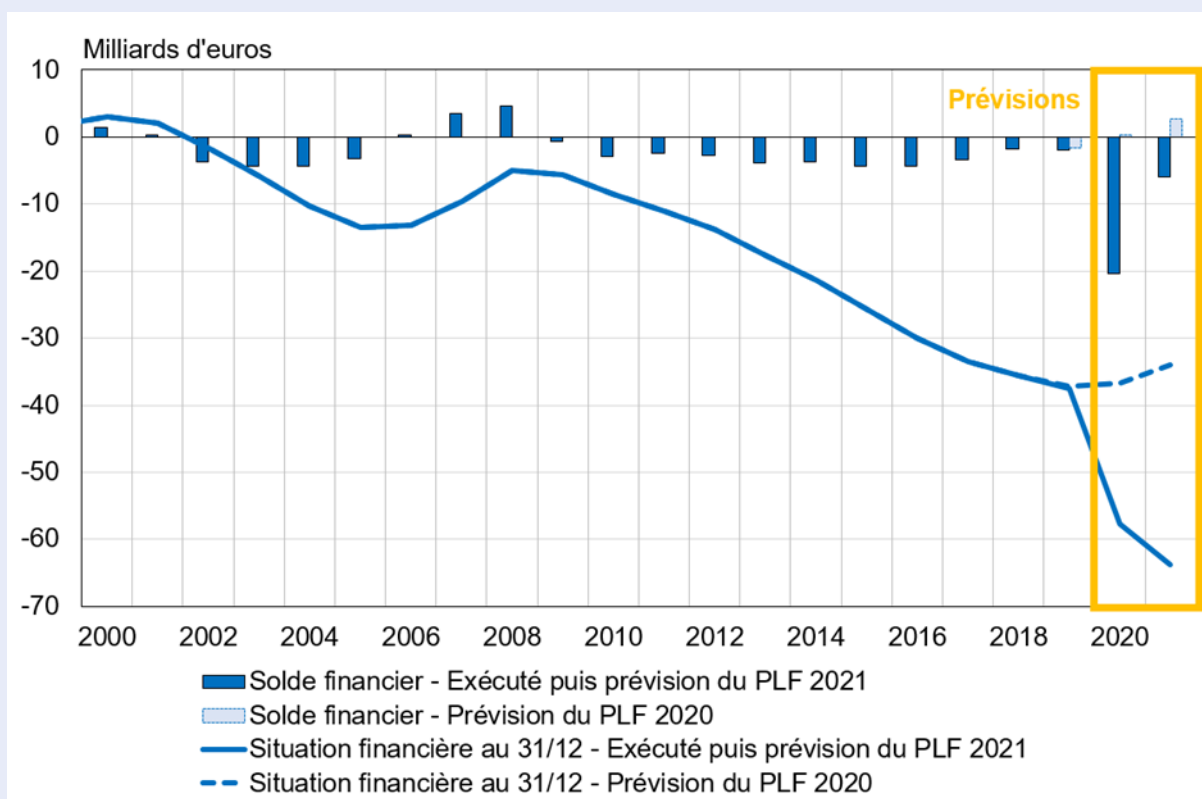
(41) Cette estimation ne tient pas compte d'une éventuelle sinistralité sur les reports de cotisations en 2020 (i.e. on considère ici que toutes les cotisations dues en 2020 seront payées d'ici la fin de l'année). En comptabilité nationale, un montant d'environ ½ Md€ a été inscrit au titre de la sinistralité sur les reports de cotisations.

La dette du régime d'assurance chômage se creuserait fortement en 2020

Fin 2018, la dette de l'assurance chômage atteignait 35,5 Md€, soit presque l'équivalent d'un an de recettes (cf. graphique 6). La dette se détériorait depuis la crise économique de 2008 et la récession qui a suivi. Avec l'ampleur des dépenses engagées en 2020, cette dette se creuserait encore davantage : elle atteindrait 57,8 Md€ en 2020, puis 63,7 Md€ en 2021.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a rehaussé à 15 Md€ le plafond de garantie que l'État peut accorder aux émissions obligataires de l'Unédic sur l'année. Deux arrêtés en février et mai 2020 ont déjà accordé jusqu'à 8 Md€ d'emprunts garantis. Pour permettre à l'Unédic d'organiser dans les meilleurs délais la poursuite de ses emprunts à long terme, une garantie additionnelle de 7 Md€ a été accordée pour atteindre le plafond des 15 Md€ autorisés.

Graphique 6 : Dette et solde du régime d'assurance chômage en comptabilité de trésorerie



Source : Exécuté Unedic, prévisions DG Trésor.

Dettes des administrations publiques

Tableau 28 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

(Points de PIB)	2019	2020	2021
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	95,4	114,6	113,5
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	98,1	117,5	116,2
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	2,8	-8,4	8,3
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créance) (3) _n ≈ - (1) _{n-1} × (2) _n	-2,6	8,9	-9,0
Solde effectif (4)	-3,0	-10,2	-6,7
Écart au solde stabilisant le ratio d'endettement (5) = (3) - (4)	0,4	19,2	-2,3
Flux de créances (6)	-0,3	0,2	1,0
Variation du ratio d'endettement (7) = (5) + (6)	0,1	19,4	-1,3

Lecture : la variation de la dette en points de PIB résulte de deux contributions : d'une part, de l'écart entre le solde public effectif et le solde stabilisant la dette (5) et, d'autre part, des flux de créances de l'année (6), notamment des acquisitions nettes d'actifs telles que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques. Les concepts utilisés ici correspondent à ceux utilisés dans les traités européens : la dette est ainsi une dette brute, consolidée entre sous-secteurs, en valeur nominale.

Dettes de l'ensemble des administrations publiques

En 2019, le ratio de dette publique s'est établi à 98,1 % du PIB, stable par rapport à 2018 malgré le coût exceptionnel pour les finances publiques de la bascule du CICE, et en recul par rapport à 2017 où il s'établissait à 98,3 %. Cette stabilisation s'explique notamment par des flux de créances négatifs, à -0,3 pt de PIB, venant contrebalancer un écart au solde stabilisant légèrement positif (+0,4 pt). Cette performance témoigne de la maîtrise par le Gouvernement de la dynamique d'endettement avant la crise.

En 2020, le ratio d'endettement connaîtrait une augmentation très importante et s'élèverait à 117,5 % du PIB, soit une augmentation de 19,4 pts par rapport à 2019. Cette augmentation significative est la conséquence directe de la crise sanitaire, avec d'une part le creusement du déficit dû à la fois aux moindres recettes et aux dépenses exceptionnelles de soutien, et d'autre part à un effet dénominateur important du fait de la baisse du PIB (et donc d'une hausse du solde stabilisant). L'écart au solde stabilisant serait en effet

de 19,2 pts, et les flux de créances soutiendraient également légèrement (+0,2 pt) le ratio d'endettement, portés notamment par le coût résiduel en comptabilité de caisse du CICE et celui des prises de participation, mais, en sens opposé, les nouvelles primes à l'émission nettes de l'étalement des primes passées.

En 2021, le ratio d'endettement refluerait légèrement, à 116,2 % du PIB, soit une baisse de 1,3 pt par rapport à 2020. Cette baisse s'expliquerait en partie par l'effet dénominateur dû au rebond du PIB (+8,3 % en valeur) qui permettrait, malgré un déficit encore élevé, d'afficher un écart au solde stabilisant favorable (-2,3 pts). Les flux de créances seraient positifs (+1,0 pt), toujours portés par l'étalement des primes passées et par le CICE, mais également par le décalage entre l'enregistrement comptable des financements européens liés à la relance et leur réception effective en caisse.

Encadré 15 : Flux de créances et évolutions de la dette

Les flux de créances sont des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont un effet sur le niveau de la dette (par exemple, les prêts accordés par les administrations publiques). Ils permettent ainsi de réconcilier l'évolution de la dette avec le cumul des besoins de financement en comptabilité nationale. Les principaux postes affectant les flux de créances sont :

- *les décalages entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale, comme la comptabilisation des crédits d'impôt reportables et restituables (CIR, CICE), les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes (comme s'agissant des financements européens liés à la relance) ainsi que l'étalement des primes à l'émission passées (cf. encadré 11) ;*
- *les autres décalages comptables entre enregistrement en comptabilité nationale et flux de caisse, comme par exemple les reports d'échéances sociales ;*
- *la variation du niveau de trésorerie de l'État. La dette maastrichtienne est en effet une notion de dette brute et la trésorerie du compte du Trésor ne vient pas en déduction de cette dernière. Ainsi, la mobilisation de cette trésorerie au cours d'une année donnée peut permettre de couvrir un besoin de financement sans se traduire par une accumulation de dette. La variation de cette trésorerie est donc retraitée en flux de créances ;*
- *enfin la prise en compte des titres à leur valeur faciale. En effet, les titres obligataires sont comptabilisés dans la dette de Maastricht à leur valeur nominale de remboursement à échéance. Or, dans un contexte de taux bas et négatifs sur une partie de la courbe, les émissions sur des souches anciennes, ayant des coupons plus élevés que les taux de marché, engendrent des primes à l'émission, qui sont comptabilisées comme des flux de créances favorables sur la dette. Cet effet favorable est neutralisé par l'amortissement de ces primes sur la durée de vie des emprunts (cet étalement étant une des sources de décalage entre solde budgétaire et solde de l'État en comptabilité nationale comme détaillé dans le premier point).*

Dette par sous-secteur

L'endettement des administrations publiques est essentiellement porté par l'État, et dans une moindre mesure par les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL), les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ayant interdiction de s'endetter à plus de douze mois (article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010). Fin 2019, la contribution de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC, qui recouvre l'État et les ODAC) à la dette publique s'élevait à 81,5 % du PIB, alors que celles des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentaient respectivement 8,0 % et 8,7 % du PIB.

En 2020, l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques verraient leur contribution au ratio d'endettement augmenter, en particulier les APUC (+14,7 pts) et les ASSO (+3,7 pts). La reprise de dette de SNCF Réseau par l'État en

2020 serait neutre sur la dette des APUC car il s'agit d'un mouvement interne à ce secteur, mais conduirait bien à rehausser la dette de l'État prise isolément et à diminuer celle des ODAC, d'un montant de 25 Md€.

En 2021, tous les sous-secteurs observeraient un léger reflux de leur contribution au ratio d'endettement. Les APUL reviendraient à un niveau proche de celui de 2019. En effet, le solde des APUL ne se dégraderait que modérément avec la crise et l'effet dénominateur serait partiellement résorbé, l'augmentation du ratio serait principalement portée par des émissions de la Société du Grand Paris (SGP). En revanche, ce reflux serait plus limité pour les APUC et les ASSO, dont la contribution au ratio d'endettement demeurerait respectivement à 95,7 pts (+14,2 pts par rapport à 2019) et 11,5 pts (+3,6 pts par rapport à 2019).

**Tableau 29 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement
par sous-secteur des administrations publiques**

(Points de PIB)	2019	2020	2021
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	98,1	117,5	116,2
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	81,5	96,2	95,7
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	8,7	9,7	9,0
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	8,0	11,7	11,5

Garanties et engagements contingents de l'État

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements de l'État dépendant de l'occurrence d'événements donnés. Si leur valorisation *ex ante* est très incertaine, ils sont toutefois susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État publié chaque année en annexe du projet de loi de règlement des comptes et certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur « S2 » ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur ; ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Concernant les provisions pour litiges, ces dernières s'établissent fin 2019 à 23,4 Md€, soit 0,1 Md€ de plus qu'en 2018.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans

les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la BPI Assurance Export pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aide au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances comme défini dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

D'après le Compte Général de l'État 2019 publié en mai 2020, en 2019, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 205,4 Md€, après 206,7 Md€ en 2018 (-1,3 Md€). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au prorata de celles-ci.

En 2020, de nombreux dispositifs de garanties ont été mis en place ou renforcés dans le cadre de la crise sanitaire pour assurer la trésorerie des entreprises et la continuité de l'activité ou encore assurer le financement des initiatives au niveau européen *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) et *Pan-European Guarantee Fund* (PEGF). C'est notamment le cas du dispositif de prêt garanti par l'État (PGE), dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises, à hauteur d'un plafond pouvant aller jusqu'à 300 Md€, pour un montant de prêts accordés de 120,7 Md€ au 18 septembre. C'est également le cas des programmes de réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit ou de crédits-export pour respectivement 10 et 5 Md€. Enfin, les programmes européens SURE et PEGF ont bénéficié de 4 ½ Md€ chacun de garanties française. Pris dans leur ensemble, **ces dispositifs pourront représenter jusqu'à 327 ½ Md€ d'engagements contingents.**

Dans le compte de prévision sous-jacent au PLF 2021, des pertes brutes prévisionnelles de 2,5 Md€ ont été intégrées au titre des dispositifs PGE et PEGF pour les années 2020 et 2021, en effet sur le solde en comptabilité nationale.

Le recours à ce type d'engagements a donc fortement augmenté avec la crise sanitaire. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation *a priori* et d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord, un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie.** Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables fournies sont par ailleurs publiques.

Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins biennuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

Le troisième et dernier axe est un axe comptable, il s'agit de **l'annexe du Compte général de l'État sur les engagements de l'État.** Celle-ci repose sur un recensement exhaustif des garanties et autres engagements hors bilan effectué par le ministère des finances en lien avec les autres ministères concernés.

**Annexe :
Comparaison des trajectoires
de finances publiques**

Comparaison de la trajectoire avec celle de la Commission

Dans ses prévisions de printemps publiées le 6 mai 2020, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 9,9 % du PIB en 2020 et 4,0 % en 2021, sous hypothèse d'un scénario à politique inchangée. La croissance du PIB prévue par la Commission dans ce cadre était un peu plus faible que l'estimation des comptes nationaux publiée ultérieurement par l'Insee pour 2019 (1,3 % contre 1,5 %), mais la prévision de récession pour 2020 était moins marquée (-8,2 % contre -10,0 % retenu par le Gouvernement pour le PLF) avec en contrecoup un rebond plus faible en 2021 (+7,4 % pour la Commission contre +8,0 % pour le PLF).

Pour 2020, les prévisions de la Commission étaient proches de celles finalement retenues par le Gouvernement pour le PLF, avec un déficit anticipé à 9,9 % du PIB, contre 10,2 % dans le PLF. Cette prévision proche était cependant construite sous l'hypothèse d'un environnement macroéconomique plus favorable, et avant prise en compte des mesures votées à l'occasion du troisième Projet de Loi de Finances Rectificative pour 2020. La Commission anticipait donc une réaction conjoncturelle du solde public plus forte que le Gouvernement.

Pour 2021, le solde nominal prévu par la Commission serait bien supérieur à celui prévu dans le PLF, à -4,0% du PIB contre -6,7% dans la présente loi de finances. La Commission utilise de manière conventionnelle pour ses prévisions à cet horizon une hypothèse dite « à politiques inchangées » qui ne tient compte que des mesures votées dans les lois financières au moment où la prévision est faite. En particulier, ces prévisions n'incluaient pas les mesures associées au Plan de relance, qui n'ont été annoncées que le 3 septembre dernier.

Les prévisions de la Commission seront mises à jour en novembre 2020. Ces prévisions couvriront les années 2020 à 2022, l'année 2021 s'appuyant sur les mesures présentées dans le présent PLF et l'année 2022 étant construite sur la base d'hypothèses « à politiques inchangées ».

Tableau 30 : Comparaison de la trajectoire avec les prévisions de printemps 2020 de la Commission européenne

	2019	2020	2021
PLF 2021			
Solde public (en % du PIB)	-3,0	-10,2	-6,7
Croissance réelle du PIB (en %)	1,5	-10,0	8,0
Déflateur du PIB (en %)	1,2	1,8	0,3
Commission européenne (prévisions de printemps 2020)			
Solde public (en % du PIB)	-3,0	-9,9	-4,0
Croissance réelle du PIB (en %)	1,3	-8,2	7,4
Déflateur du PIB (en %)	1,5	1,3	0,9

*La Commission européenne a depuis actualisé sa prévision de croissance réelle au courant de l'été 2020 à -10,6 % en 2020 et +7,6 % en 2021.

Dossiers thématiques

Les mesures mises en place protègent largement ménages et entreprises de la crise au niveau agrégé et préparent ainsi le rebond

La baisse d'activité liée à la crise sanitaire et aux mesures prises pour l'endiguer se traduit par une perte de revenu importante en 2020 pour l'ensemble de l'économie française. Alors que les pertes directes ont frappé de plein fouet les entreprises, le Gouvernement a agi rapidement et massivement pour amortir le choc. **Grâce aux stabilisateurs automatiques et aux mesures de soutien exceptionnelles mises en place par le Gouvernement** – activité partielle, fonds de solidarité, allègements ciblés de charges, notamment – **les ménages et les entreprises ont été, dans leur ensemble, largement protégés du choc de revenu en 2020.** Bien que les pertes endurées par les agents privés restent significatives, elles ont été très contenues au regard de l'ampleur du choc subi par l'économie française. En préservant l'outil de production d'une part, les compétences et le pouvoir d'achat d'autre part, ces mesures de soutien ont préparé l'économie française à un rebond

important qui sera accéléré par le Plan de relance. Derrière ces évolutions agrégées, les situations individuelles sont néanmoins très hétérogènes, ce qui justifie les mesures supplémentaires d'accompagnement ciblées (voir Encadré 3).

Dans une première partie est présenté l'effet du choc du confinement en lui-même sur les entreprises et les ménages et l'effet des réponses apportées par les administrations publiques. Dans la partie 2, les ajustements entrepris par les agents en réaction au choc sont estimés. Ils aboutissent à une estimation du partage des pertes de la crise sur l'ensemble de l'année 2020 qui montre que l'action des administrations publiques a été décisive pour protéger les agents privés. Grâce à la préservation de leur revenu, les ménages ont pu accumuler une importante épargne ; la partie 3 détaille ce phénomène.

Encadré 1 : Cadre méthodologique de l'analyse des pertes des agents sur l'ensemble de l'année 2020

Le cadre théorique d'analyse

L'analyse développée ici met en relation la perte de PIB engendrée par la crise du coronavirus et les pertes de revenu disponible brut des différents agents économiques (ménages y compris entrepreneurs individuels, entreprises, administrations publiques). Se concentrer sur cet indicateur de revenu permet d'étudier l'effet du choc d'activité sur les agents et la distribution des effets de ce choc, en prenant en compte le jeu des stabilisateurs automatiques et la réaction des agents, notamment des entreprises en matière d'emploi et d'utilisation de la valeur ajoutée.

En termes de politiques publiques, cela permet d'observer à quel point les mesures de transferts mises en place, en sauvegardant en partie le revenu des agents privés et donc leur capacité à investir et consommer, renforcent la résilience de l'économie.

La répartition des pertes entre agents publics et privés réalisée dans la présente analyse doit être complétée par l'analyse du taux de marge des entreprises et du pouvoir d'achat des ménages, qui renseigne sur l'évolution du partage entre capital et travail. Cette analyse est faite dans les fiches thématiques « Ménages » et « Entreprises » de la partie Perspectives économiques du présent rapport.

Par ailleurs, il est crucial d'évaluer les besoins de fonds propres des entreprises (analyse développée dans le chapitre 2 du dossier) afin de calibrer les politiques publiques qui permettront de limiter les faillites.

Toutes ces analyses se situent cependant à court terme et se focalisent sur la distribution du revenu ; elles ne tiennent pas compte des effets économiques à moyen terme qui découlent des politiques mises en œuvre, comme les effets d'hystérèse sur le marché du travail évités par la préservation de l'emploi, ni des effets de moyen terme du comportement d'investissement à court terme. Protéger le revenu des entreprises permet de préserver leur compétitivité et leur capacité à investir ce qui bénéficie dans un second temps aux ménages par le biais d'une hausse de l'emploi et des salaires.

L'analyse en annuel sur 2020 se base sur la prévision sous-jacente au RESF. Les pertes des différents agents économiques sont estimées par rapport à un contrefactuel sans épidémie de coronavirus.

Le cadre de la comptabilité nationale

Durant la période de confinement, l'économie française a fonctionné, selon l'Insee, aux deux tiers de ses capacités. Pour les entreprises, cela se traduit par une perte d'environ 40 % de leur valeur ajoutée. Sur l'ensemble de l'année 2020, en prenant en compte un rebond partiel post-confinement, le scénario présenté prévoit une croissance de -10 % par rapport à 2019, soit une perte d'environ 11 points de PIB par rapport au niveau qui était attendu en 2020 sans la crise de la Covid-19.

En comptabilité nationale, le PIB est la somme des valeurs ajoutées des différents producteurs, à laquelle on ajoute les taxes sur les produits (notamment la TVA) nettes des subventions sur les produits. Le choc de PIB (et donc de revenu) se partage initialement entre les agents de la manière suivante :

- perte de valeur ajoutée des entreprises (sociétés financières et non financières) ;
- perte de valeur ajoutée des ménages (y compris entrepreneurs individuels)⁴² ;
- perte éventuelle de valeur ajoutée des administrations publiques à laquelle on ajoute la baisse des recettes de TVA.

Les mécanismes de transferts entre agents (cf. encadré 4) viennent moduler ce choc initial pour aboutir à un partage du revenu disponible effectif, en prenant conjointement en compte l'adaptation des comportements des agents, l'action des stabilisateurs automatiques et la mise en œuvre des mesures de soutien.

1. Durant le confinement la forte baisse d'activité a affecté les entreprises et les ménages, mais les mesures mises en place rapidement par le Gouvernement ont permis d'en limiter l'effet sur le court terme.

1.1. Les entreprises ont été particulièrement affectées par le choc du confinement, avec des spécificités sectorielles

Lors de la période de confinement, l'activité des entreprises a été affectée de plusieurs manières. La disponibilité des travailleurs a été réduite, en raison de l'impossibilité pour une partie d'entre eux de télétravailler, ou de travailler sur site dans le respect des contraintes sanitaires. Les chaînes

d'approvisionnement ont été grandement perturbées. La demande des consommateurs et des professionnels a été fortement réduite. Enfin, certaines entreprises ont été dans l'obligation de cesser temporairement tout ou partie de leur activité en raison des restrictions sanitaires, comme dans la restauration.

L'intensité du choc lié au confinement dépend ainsi des secteurs d'activité, en fonction de leurs degrés d'exposition aux différentes conséquences du confinement.

Dans les services, les branches liées au tourisme et aux loisirs ont été particulièrement affectées, notamment l'hébergement, la restauration, les arts, spectacles et activités récréatives ; ainsi que

⁴² Les entrepreneurs individuels appartiennent au secteur institutionnel des ménages en comptabilité nationale. On approche ici la perte de valeur ajoutée des ménages (y compris entrepreneurs individuels) à travers la perte d'excédent brut d'exploitation qui correspond au bénéfice des entrepreneurs individuels et aux loyers touchés par les ménages propriétaires.

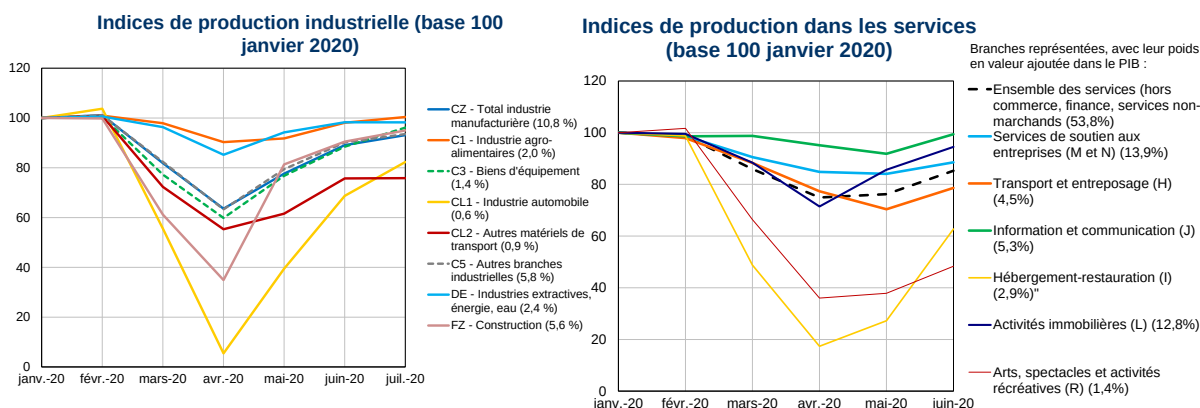
les transports, en particulier de voyageurs. Les activités immobilières ont été affectées par la quasi-suspension des transactions immobilières. Les activités davantage tournées vers les entreprises ont un peu mieux résisté, tout comme la branche information-communication : les télécoms et services informatiques ont été peu pénalisés en moyenne, tandis que l'activité dans l'édition a été très fortement réduite.

Comme le reste de l'économie, l'industrie a connu pendant la période de confinement une chute d'activité, avec un point bas en avril (baisse de la production de 38 % pour l'industrie manufacturière par rapport à son niveau de janvier), avant une remontée franche depuis mai (l'IPI se situe en juillet environ 7 % en-deçà de son niveau de janvier). Les branches les plus affectées ont été l'industrie automobile, qui devait déjà faire face à une transformation structurelle profonde pour assurer sa transition énergétique, et la fabrication d'« autres matériels de transport » (qui comprend

notamment l'industrie aéronautique) : si l'activité dans ces branches a fortement rebondi, elle demeurait en juillet très inférieure à son niveau normal. Les entreprises des branches de fabrication de matériels de transport ne sont pas extrêmement nombreuses à avoir réduit leurs effectifs (hors intérimaires) du fait de la crise sanitaire⁴³. En revanche, cette branche est celle qui comptait le moins de salariés au travail (sur site ou à distance) fin juillet (56 %, contre 69 % dans l'ensemble de l'économie), en raison d'un nombre particulièrement élevé de salariés en congés (33 %) ou en activité partielle complète (5 %, soit le chiffre le plus élevé dans l'industrie).

À l'inverse, l'industrie agro-alimentaire et la production d'énergie (notamment électrique), deux branches liées à des consommations « de base » relativement résistantes pendant le confinement, ont connu une baisse nettement moins forte de leur activité.

Graphiques 1 et 2 : Indices de production par secteur



Sources : Insee, calculs DG Trésor.

La construction a été très largement à l'arrêt pendant le confinement, avec une division par 3 de sa production en avril par rapport à janvier. Cette branche a néanmoins repris très vivement depuis mai (retour en juillet à près de 97 % du niveau habituel), et les entreprises de cette branche sont plus optimistes sur le retour à la normale que le

reste de l'économie. Les difficultés à la reprise de l'activité se sont nettement réduites au cours de l'été, malgré la persistance de difficultés liées à l'approvisionnement, ou encore au respect de la distanciation physique.

⁴³ D'après les réponses à l'enquête « Acemo-Covid-19 » de la DARES, dans l'enquête menée début août.

Parmi les difficultés que les entreprises déclaraient encore rencontrer fin juillet⁴⁴, la gestion des questions sanitaires demeurait importante mais en net recul dans toutes les branches. Les difficultés financières ont moins diminué et restent particulièrement prégnantes dans l'hébergement-restauration. Les difficultés d'approvisionnement, qui ont touché surtout l'industrie et la construction, ont fortement reflué dans presque toutes les branches, à l'exception notable du commerce et de la fabrication des matériels de transport, où elles sont restées élevées. Parallèlement, les entreprises déplorent toujours autant un manque de débouchés : ceux-ci touchent en particulier l'industrie, l'information-communication et les secteurs liés au tourisme.

1.2. Durant le confinement le plus strict, l'intervention rapide des administrations publiques a permis de limiter au niveau agrégé l'effet du choc sur les entreprises et les ménages

Cette sous-partie évalue dans quelle mesure la trésorerie des entreprises et le revenu des ménages ont été protégés par les mesures du Gouvernement. Certaines mesures ont continué à soutenir le revenu des agents privés au-delà de la période de confinement la plus stricte. La partie 2 présente l'analyse sur l'ensemble de l'année.

a. Les entreprises

En moyenne, sur les 8 semaines concernées par le confinement le plus strict, les conséquences sur la trésorerie des entreprises de la baisse de leur revenu auraient été très largement amorties par le soutien fourni par les administrations publiques (voir graphique 3). En effet, grâce à l'allègement de la masse salariale permis par le dispositif d'activité partielle et aux mesures de soutien à la trésorerie mises en place, notamment le report de charges et les avances de

crédits d'impôt, qui auraient dû être versés entre mi-mai et début juillet, les entreprises auraient vu les conséquences de leur perte d'activité sur leur trésorerie amorties à hauteur de plus de 90 % entre mars et mai⁴⁵ : l'impact négatif en trésorerie sur les trois mois serait de 9 Md€ soit moins de 1/10 de la perte de valeur ajoutée (voir Encadré 2 pour une explication de la méthodologie utilisée). Cette estimation n'inclut pas les prêts garantis par l'État, qui avaient déjà apporté un soutien supplémentaire à la trésorerie des entreprises de plus de 60 Md€ à la fin de la période du confinement. Ce constat au niveau agrégé n'empêche pas des situations individuelles hétérogènes avec des entreprises soumises à de fortes pertes de revenu et d'autres dont le revenu est entièrement préservé⁴⁶. Le Gouvernement a ainsi mis en place des plans de soutien spécifiques pour les secteurs les plus touchés (cf. encadré 3). Par ailleurs, certaines mesures de soutien à la trésorerie mises en place pendant le confinement (reports de charges notamment) se traduisent par de nouvelles échéances fiscales plus tard, alors que de nombreuses entreprises voient leur valeur ajoutée amputée sur le reste de l'année 2020 par la reprise seulement graduelle de l'activité. Les entreprises disposent néanmoins de marges d'ajustement pour faire face à ces pertes sur l'ensemble de l'année 2020, décrites dans la partie 2 de ce dossier.

b. Les ménages

Grâce à l'intervention du Gouvernement, au deuxième trimestre 2020, le revenu disponible nominal des ménages a été inférieur de seulement 1% à son niveau un an auparavant selon les comptes trimestriels (résultats définitifs du T2) de l'Insee. Un chiffre à mettre en regard de la baisse du PIB de 15 % en nominal. Les administrations publiques compenseraient les pertes de revenus d'activité des ménages liées au choc à travers deux dispositifs principaux : l'activité partielle et le fonds de solidarité. Le recours à l'activité

⁴⁴ Selon l'enquête « Acemo-Covid » d'août de la DARES, portant sur fin juillet, les principales difficultés rencontrées (question 3) sont la gestion des questions sanitaires (37 % des salariés), le manque de débouchés (29 %), les difficultés financières (26 %), le manque de personnel (15 %), les difficultés d'approvisionnement (13 %), les difficultés liées à l'aval (5 %), les fermetures administratives (4 %) et enfin les autres difficultés (23 %).

⁴⁵ Cette estimation n'intègre ni l'effet des stabilisateurs automatiques ni les effets de comportement (versements de divi-

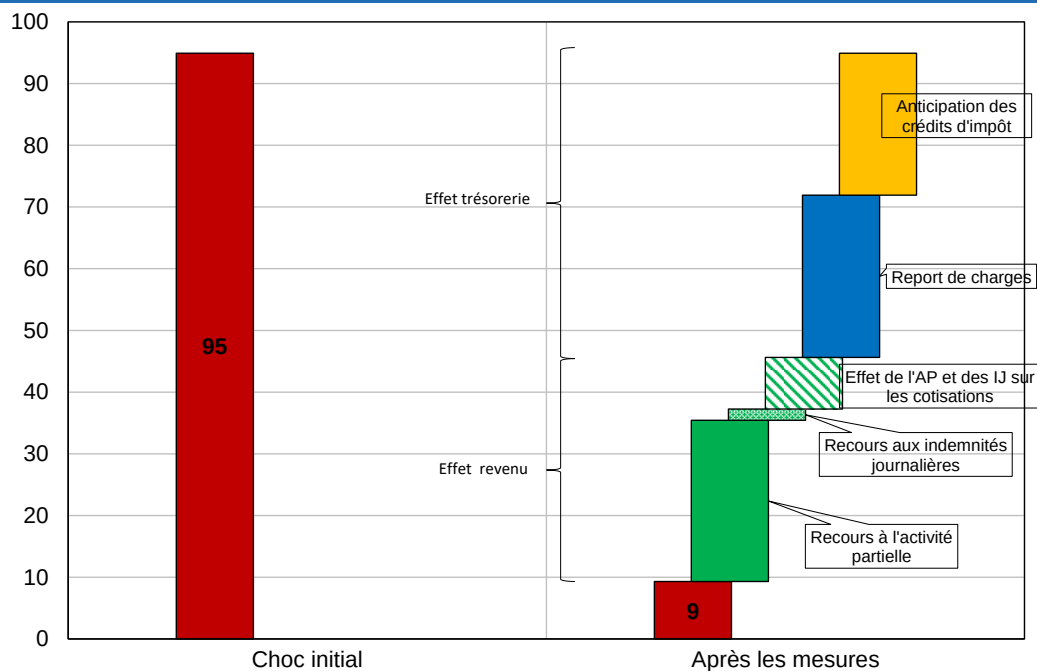
dendes ou réduction de la masse salariale en-dehors des dispositifs cités), dont l'ampleur des effets à une fréquence infra-annuelle sont difficiles à anticiper. Elle apparaît pour cette raison plutôt comme un minorant.

⁴⁶ Par exemple, dans le cas d'une entreprise « foncière » louant un local à un commerce sans activité et ne suspendant pas les loyers : la « foncière » voit son revenu préservé tandis que le magasin continue à supporter les charges afférentes au loyer même sans chiffre d'affaire.

partielle par les entreprises se traduit pour les ménages par une baisse de la masse salariale reçue qui est compensée en grande partie par des prestations versées par les administrations. Ainsi, les administrations ont pris le relais des employeurs pour maintenir les revenus des ménages pendant la période du confinement. Les entrepreneurs individuels ont, eux, bénéficié du fonds de solidarité, qui a également permis d'amortir l'effet de l'arrêt de l'activité sur les revenus des ménages (cf graphique 4).

Au 2^e trimestre 2020, le revenu des ménages français semble avoir mieux résisté que celui d'autres pays de la zone euro à la baisse du PIB⁴⁷. Ainsi, le revenu nominal des ménages allemands a baissé d'environ 3 % par rapport à son niveau au 2^e trimestre 2019 quand le PIB nominal allemand baissait, lui, de près de 9 %. Le revenu nominal des ménages espagnols a baissé de près de 10 % quand le PIB nominal espagnol baissait d'environ 21 %. En Allemagne et en Espagne, le revenu des ménages a donc baissé plus qu'en France. Rapportée à la baisse du PIB, la baisse du revenu des ménages est aussi en France nettement moindre qu'en Espagne et en Allemagne.

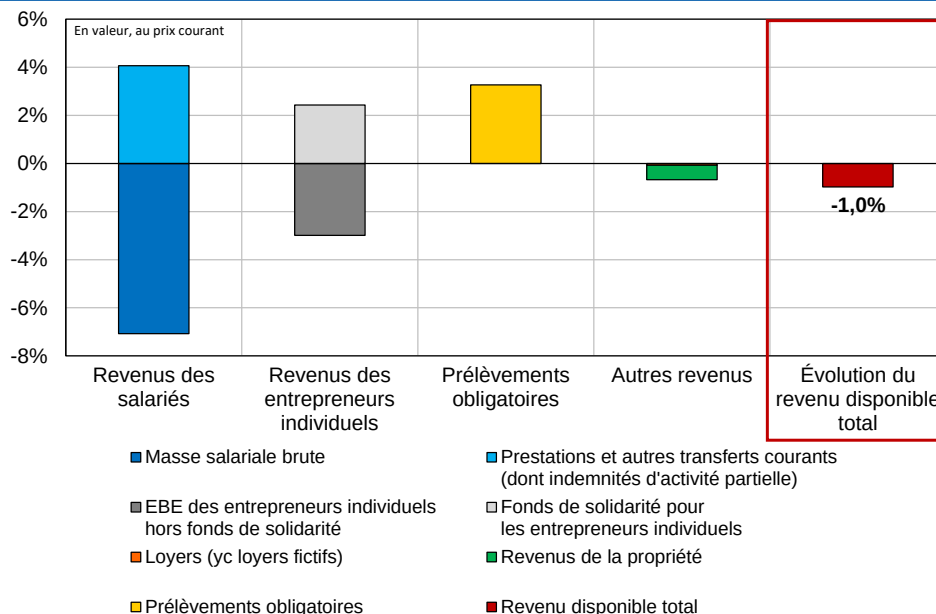
Graphique 3 : Effet des mesures de trésorerie sur les entreprises (période de confinement strict) en Md€



Source : calculs DG Trésor

⁴⁷ A la date d'écriture de ce rapport, parmi les principaux pays de la zone euro, seuls les chiffres pour l'Espagne et l'Allemagne sont disponibles.

Graphique 4 : Contribution à l'évolution du revenu disponible brut nominal des ménages au deuxième trimestre 2020 (en glissement annuel)



Source : comptes trimestriels Insee (Résultats définitifs du 2^e trimestre 2020), calculs DG Trésor

Encadré 2 : Évaluation macroéconomique du choc de trésorerie à court terme : cadre méthodologique

L'analyse présentée dans cette partie du dossier permet d'évaluer le degré auquel le choc de revenu subi par les entreprises sur les 8 semaines de confinement a pu être compensé par les dispositifs de soutien à la trésorerie mis en place par le Gouvernement. Bien qu'en comptabilité nationale certaines mesures de trésorerie, comme les reports de charges, n'aient aucun effet sur le revenu disponible des entreprises⁴⁸, ces mesures ont bien été pensées pour amortir le choc de valeur ajoutée subi pendant le confinement. Les prendre en compte dans la présente analyse revient donc à s'éloigner du cadre de la comptabilité nationale mais permet d'observer si, en agrégé, les entreprises ont bien reçu un soutien commensurable au choc subi. L'analyse sur l'ensemble de l'année 2020 (partie 2), quant à elle, s'attachera à décrire les mécanismes de transfert de revenu adoptés par les agents en réaction à la crise⁴⁹.

La perte de valeur ajoutée des entreprises sur ces 8 semaines est d'environ 40 % par rapport à son niveau tendanciel (cf. encadré 1), soit une perte de l'ordre de 95 Md€. Cette perte de valeur ajoutée est à mettre en regard des mesures mises en place à l'attention des entreprises pour les soutenir pendant la période de confinement :

⁴⁸ La comptabilité nationale enregistre les montants dus, qu'ils soient payés immédiatement ou non. Les reports de charges ne sont pas des mesures de transfert de revenu des administrations vers les entreprises mais plutôt des mesures de trésorerie.

⁴⁹ Les reports de charge ou les avances de crédits d'impôts sont des mesures de soutien à la trésorerie mais ne constituent pas de véritables transferts de revenu entre agents comme le sont les annulations de charge, les baisses de masse salariale, etc

- Le recours à l'activité partielle permet aux entreprises de diminuer fortement la masse salariale versée, tout en préservant très largement l'emploi et le revenu des ménages : une allocation d'activité partielle est versée aux entreprises qui en font la demande pour les heures qui n'ont pas pu être travaillées par leurs employés⁵⁰. Ces heures font l'objet d'une indemnité versée aux salariés par l'entreprise, à hauteur de 70 % du salaire horaire brut, couverte par une subvention équivalente⁵¹. En plus d'alléger la masse salariale nette des entreprises bénéficiaires, cette mesure s'accompagne d'une baisse de cotisations sociales versées. Le coût pour les finances publiques des indemnités d'activité partielle (AP) sur les trois mois concernés par le confinement est estimé à environ 17 Md€⁵² par la Dares sans compter les moindres recettes de cotisations sociales. Pour estimer la baisse correspondante de la masse salariale versée par les entreprises, on considère qu'1 € d'indemnité versé par les administrations correspond à une baisse de 1,4 € de la masse salariale brute versée par les entreprises, les indemnités couvrant globalement 70 % de la masse salariale brute.
- Les salaires des travailleurs en arrêt de travail (maladie, garde d'enfants, ou personne vulnérable) sont pris en charge pour moitié environ par les administrations publiques sous forme d'indemnités journalières (pour un coût pour les administrations d'environ 2 Md€), le reste étant globalement à la charge des employeurs⁵³.
- Le temps du confinement, les entreprises bénéficient d'un report de charges sociales et fiscales ainsi qu'une accélération du remboursement de certaines créances fiscales, qui soutiennent leur trésorerie sur la période⁵⁴. En effet, les employeurs ont pu bénéficier du report du paiement de leurs cotisations sociales dues à partir du mois de mars. En matière fiscale, plus de 241 000 entreprises ont pu bénéficier des mesures de soutien de trésorerie sur la période de mars à juin.

Le fonds de solidarité concerne les TPE, indépendants, micro-entrepreneurs et professions libérales touchés par la crise sanitaire. L'Insee considère pour le moment que la grande majorité des bénéficiaires de cette mesure sont des entrepreneurs individuels et attribue donc ces transferts au secteur institutionnel des ménages et non des entreprises.

Pour déterminer si les mesures mises en place au moment du confinement ont bien permis de protéger les entreprises du choc de liquidité au niveau agrégé, le montant de perte de valeur ajoutée de mars à mai est comparé au soutien apporté par les mesures (réduction de la masse salariale au titre de l'AP et des indemnités journalières et baisse des cotisations correspondantes, soutien apporté par les reports de charges et les avances de crédit d'impôt). Sur cet horizon court, on fait l'hypothèse que les entreprises ne modifient pas leurs comportements (versements de dividendes, réduction de la masse salariale) en dehors du recours à l'activité partielle ou aux arrêts de travail. Par ailleurs, il n'est pas fait d'hypothèse sur la répartition infra-annuelle des stabilisateurs automatiques.

⁵⁰ Les entreprises ont aussi réduit leur recours aux intérimaires. Cet effet n'est pas pris en compte ici, mais tendrait à réduire davantage encore la part du choc restant à la charge des entreprises.

⁵¹ Il s'agit d'une hypothèse simplificatrice puisque l'allocation est soumise à un plancher horaire à 8,03 € et à un plafond de 4,5 Smic.

⁵² Cette estimation se base sur les remontées statistiques en date du 7 septembre, constatant 1 482 M d'heures indemnisées au titre de l'activité partielle sur les mois de mars à mai 2020. Ce nombre d'heures est augmenté dans l'estimation pour tenir compte du retard des grandes entreprises dans le dépôt des demandes d'indemnisations.

⁵³ Le dispositif d'indemnités journalières a été adapté à la situation exceptionnelle de la Covid-19 (extension aux parents d'enfants faisant l'objet de mesures de maintien à domicile et suppression des délais de carence et des conditions d'ouverture de droit pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire). 400 000 personnes vulnérables et 1,7 M de parents avaient recours à ce dispositif mi-avril.

⁵⁴ Les créances fiscales et sociales sont reportées mais sont supposées être remboursées ultérieurement. Des annulations de cotisations ont été annoncées pour certaines entreprises en difficulté en mai mais ne sont pas prises en compte dans l'analyse de cette partie, qui s'intéresse à l'impact en temps réel des mesures de soutien pendant la période du confinement strict. Elles sont en revanche intégrées à l'analyse en annuel (cf. partie 2).

Encadré 3 : Les secteurs les plus touchés ont bénéficié d'un accompagnement spécifique

Face à l'hétérogénéité des chocs subis par les secteurs d'activité, le Gouvernement a complété les mesures transversales d'urgence à destination des entreprises (activité partielle, PGE, reports ou annulation des créances fiscales et sociales, fonds de solidarité) par plusieurs plans de soutien sectoriels en PLFR3 en amont du Plan de relance : plan tourisme (18 Md€), plan automobile (8 Md€), plan aéronautique (15 Md€), « plan tech » (1,2 Md€)⁵⁵.

Le secteur du tourisme a d'abord bénéficié des dispositifs de soutien nationaux mis en œuvre dans l'urgence. À titre d'illustration, le secteur de l'hébergement et de la restauration est respectivement le 2^e bénéficiaire du fonds de solidarité (13 % des aides versées soit 705 M€), le 3^e bénéficiaire des aides exceptionnelles du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (21 % des aides versées soit 198 M€) et le 2^e bénéficiaire de l'activité partielle (près de 18 % du nombre d'heures indemnisées sur la période de mars à juillet, soit 305 M d'heures au 7 septembre 2020). L'impact de la crise a également justifié le déploiement par les pouvoirs publics de dispositifs spécifiques et adaptés au secteur, qui bénéficie d'extensions particulières des mesures de soutien : prolongation du fonds de solidarité jusqu'à la fin de l'année 2020 avec des extensions des plafonds et critères d'éligibilité, création d'un PGE saisonnier, extension du dispositif d'activité partielle jusqu'à la fin de l'année, exonérations de cotisations pour les TPE et PME du secteur, etc.

Le plan de soutien à l'automobile de 8 Md€ s'inscrit dans le cadre d'un engagement collectif de l'ensemble des entreprises de la filière, en particulier des constructeurs et grands équipementiers. Le plan couvre trois objectifs ambitieux : (i) Renouveler le parc automobile français en faveur des véhicules propres en augmentant le bonus écologique pour les véhicules électriques jusqu'à 7 000 €, en créant un bonus écologique de 2 000 € pour les véhicules hybrides rechargeables, et en renforçant la prime à la conversion jusqu'à 5 000 €. En parallèle, le déploiement des bornes électriques est accéléré pour atteindre l'objectif de 100 000 bornes, dès 2021. (ii) Investir et innover pour produire les véhicules de demain grâce à la création du fonds d'avenir pour l'automobile doté de 1 Md€ destiné à la modernisation et la numérisation des chaînes de production, à la transformation écologique de la filière automobile et à l'innovation. (iii) Soutenir les entreprises en difficulté et protéger les salariés grâce à un plan massif de développement des compétences.

Le plan de soutien au secteur aérien représente plus de 15 Md€ d'aides, d'investissements et de prêts et garanties répartis autour de trois objectifs : (i) Répondre à l'urgence en soutenant les entreprises en difficulté et protéger leurs salariés grâce à l'aménagement et au renforcement des dispositifs de soutien à l'export et à l'évolution des prêts garantis par l'État et du dispositif d'activité partielle. (ii) Investir dans les PME et les ETI pour accompagner la transformation de la filière via les fonds d'investissement en fonds propres pour l'aéronautique et de soutien à la modernisation. (iii) Investir pour concevoir et produire en France les appareils de demain grâce au renforcement de l'aide publique à la R&D du secteur en continuant à travailler sur la réduction de la consommation en carburant, l'électrification des appareils et la transition vers des carburants neutres en carbone comme l'hydrogène.

La période du confinement s'étant traduite par une baisse des levées de fonds des startups consécutive à un comportement attentiste des investisseurs privés en capital-risque, le Gouvernement a mis au point un « Plan Tech » spécialement conçu pour soutenir les startups afin de (i) faire face à la baisse de levées de fonds et de soutenir la trésorerie et les fonds propres des startups (Prêts garantis par l'État, fonds relais French Tech Bridge, remboursement anticipé du CIR et crédits de TVA, versement accéléré d'aides à l'innovation dans le cadre du PIA, offre de prêts de 100 M€ garantis par l'État pour les start-ups prometteuses ayant rencontré des difficultés conjoncturelles, création du fonds French Tech Accélération 2), (ii) appuyer le renforcement de dispositifs d'aide à l'innovation (rechargement du fonds d'investissement « Programme de soutien à l'innovation majeure », dotation supplémentaire du concours i-Nov, nouvelle

⁵⁵ La LFR3 porte également des crédits en faveur du secteur culturel pour 1,3 Md€.

vague du Challenge Intelligence Artificielle, lancement d'un nouvel appel à projet Société d'Accélération du Transfert de Technologies -Incubateur-Accélérateur), (iii) assurer l'indépendance et la souveraineté technologique de la France (Création du fonds « French Tech souveraineté » investissant dans les startups mobilisant une technologie d'avenir).

2. Sur l'ensemble de l'année 2020, les administrations continuent à prendre en charge la majorité des pertes de revenu des ménages et des entreprises

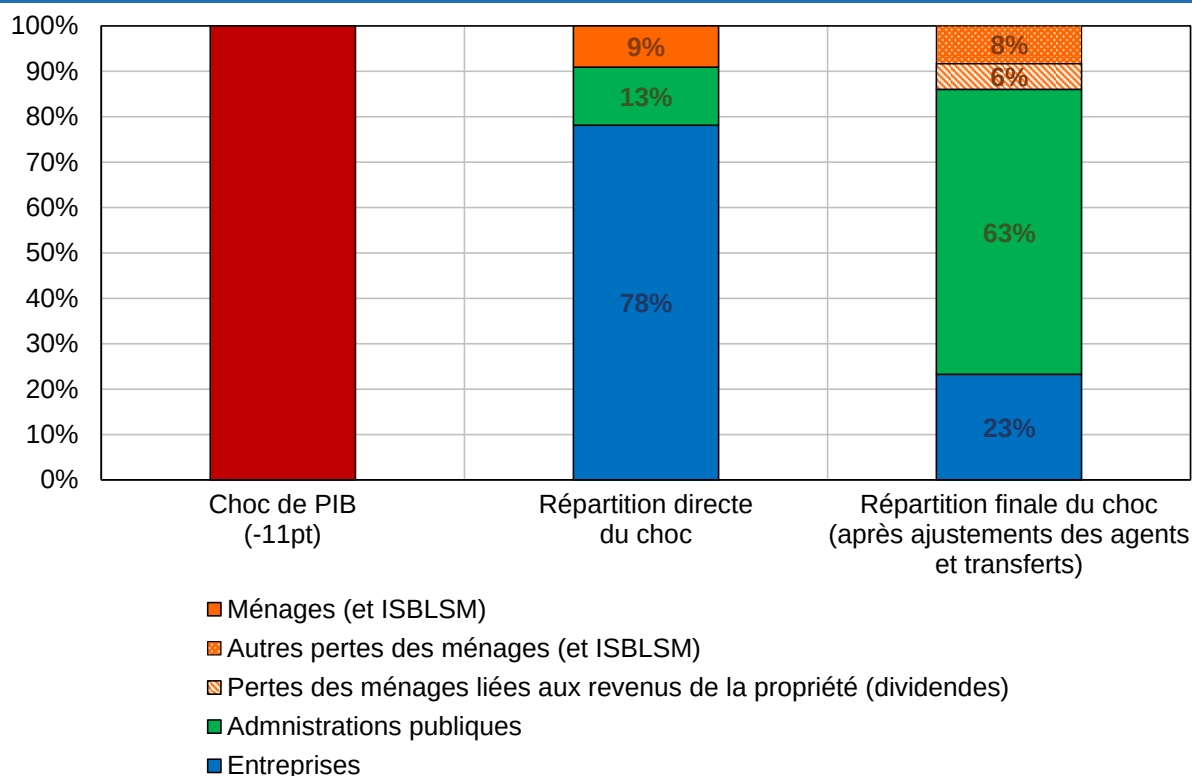
Les graphiques présentés successivement dans cette partie (graphiques 5, 6 et 6bis) décrivent tous le même partage des pertes de la crise entre les agents en 2020 mais adoptent chacun une présentation différente des mécanismes à l'œuvre pour aboutir à ce partage :

- Le graphique 5 compare une situation considérée comme initiale (le choc direct de valeur ajoutée subi par les différents agents) à la situation finale, après mesures de soutien et ajustements par les acteurs privés.
- Le graphique 6 détaille les mécanismes de transfert qui permettent de passer de la situation « initiale » au partage final. Pour cela, plusieurs étapes théoriques sont distinguées, dans un but pédagogique, pour détailler les transferts privés et les transferts impliquant le secteur public. Cette décomposition est purement analytique. Le déroulé séquentiel représenté correspond à une décomposition comptable et non temporelle : dans la réalité par exemple, les salaires non versés par les entreprises au titre de l'activité partielle sont compensés de manière simultanée par les indemnités correspondantes.
- Le graphique 6bis vient ainsi compléter la décomposition analytique du graphique 6 en représentant les transferts affectant les pertes de revenus des ménages (sans séquençage).

2.1. Les administrations absorberaient les 2/3 du choc, les entreprises un peu plus d'un cinquième et les ménages un peu plus d'un huitième

Le graphique ci-dessous illustre comment les pertes se répartissent entre les différents agents de l'économie. L'encadré 4 décrit le cadre méthodologique retenu. La perte de PIB se traduit par des pertes de valeur ajoutée pour les agents : les entreprises subissent la majorité de ce choc initial. Une partie de leur baisse de valeur ajoutée est transférée aux ménages, notamment à travers la limitation des versements de dividendes aux actionnaires ou l'arrêt de contrats d'interim, le gel des embauches, la réduction des heures supplémentaires... La hausse des prestations et la mise en place des indemnités d'activité partielle limitent cependant fortement les pertes pour les ménages de même que les stabilisateurs automatiques. Au total, les ménages assumeront un peu plus d'un huitième des pertes totales, et seulement un douzième en excluant les pertes liées aux revenus de la propriété. Les administrations publiques prennent également à leur charge une partie des pertes des entreprises principalement à travers l'ajustement des prélèvements obligatoires.

La partie suivante (2.2) décrit plus en détail les mécanismes à l'œuvre et de quelle manière les administrations publiques atténuent pour les agents privés les effets de la baisse d'activité.

Graphique 5 : Pertes de revenu des agents économiques liées à la crise en 2020

Source : calculs DG Trésor

Encadré 4 : Les mécanismes de transfert entre agents

Dans la présente analyse, deux grands types de comportement de transferts sont considérés : les transferts privés (entre entreprises et ménages) et les transferts publics (impliquant les administrations publiques). Les transferts privés comprennent les versements de salaires et de revenus de la propriété (dividendes notamment). Les transferts publics comprennent les prélèvements obligatoires, prestations et les mesures mises en place par le Gouvernement. Le dispositif d'activité partielle est à cheval entre ces deux types de transferts car il se traduit dans le cadre de la comptabilité nationale, par un double flux de revenu : d'une part par la diminution de la masse salariale versée par les entreprises aux ménages (correspondant aux salaires habituellement versés aux salariés mis en activité partielle) et d'autre part par des prestations sociales versées par les administrations aux ménages (correspondant aux indemnités).

Les transferts privés : Si, à très court terme, les entreprises n'ont pas la possibilité d'ajuster la rémunération des facteurs de production (capital et travail), à horizon de plusieurs trimestres, elles peuvent réduire l'emploi et/ou les salaires et s'abstenir de distribuer (ou réduire) des dividendes en réaction à la perte de valeur ajoutée. Ce type de comportement correspond à un transfert de perte des entreprises vers les ménages car il traduit la répercussion de la perte de valeur ajoutée sur les revenus versés par les entreprises aux ménages.

L'activité partielle : Les dispositifs exceptionnels d'activité partielle ont accru la capacité des entreprises à ajuster leur masse salariale pendant la crise dans la mesure où ils ont permis de soulager temporairement les entreprises de la charge des salaires tout en leur permettant de conserver leurs effectifs dans la perspective de la sortie de crise. L'activité partielle permet donc aux entreprises de réduire leurs charges salariales sans que cela ne se traduise par une perte de revenu équivalente pour les ménages salariés. En comptabilité nationale, les administrations publiques versent directement aux ménages des prestations,

qui viennent se substituer aux salaires qui leurs auraient été versés par les entreprises en l'absence du dispositif d'activité partielle.

Les transferts publics : Les administrations publiques prennent en charge une partie des rémunérations des ménages, à travers notamment les indemnités d'activité partielle et journalières et du fonds de solidarité. Elles soutiennent aussi certains secteurs plus spécifiquement, comme le tourisme. Ces dispositifs viennent s'ajouter aux stabilisateurs automatiques qui modulent à la baisse les prélèvements obligatoires acquittés par les agents privés (entreprises et ménages) en période de baisse d'activité.

2.2. Sur l'ensemble de l'année 2020, les marges d'ajustement permettent aux entreprises d'amortir 70 % de la baisse de valeur ajoutée et les mesures mises en place réduisent de 70 % la baisse de revenu qui aurait été subie par les ménages

a. Vue d'ensemble et cadre d'analyse

Le graphique 6 retrace une décomposition séquentielle analytique de l'attribution aux différents agents des pertes liées à la baisse de l'activité (choc de 11 pt de PIB environ). Il complète donc le graphique 5 en représentant les mécanismes de transfert permettant de passer de la situation « initiale » au partage des pertes final. La décomposition suit la logique de la comptabilité nationale en partant des revenus primaires pour aller vers les transferts, même si dans les faits les agents ont ajusté leurs comportements après avoir constaté les transferts (dans la réalité et dans la construction de la prévision sous-jacente au RESF, les deux interviennent conjointement).

L'effet direct sur les agents est représenté dans la 2^e barre du graphique (identique au graphique 5) : il se ressent dans les pertes de valeur ajoutée (baisse de la valeur ajoutée des entreprises, baisse de revenu d'activité des entrepreneurs individuels classés dans le secteur des ménages et baisse des recettes de TVA des administrations publiques). La baisse du PIB de 11 pt (par rapport au contrefactuel de 2020, 1^{ère} barre) est supportée initialement à 78 % par les entreprises et à hauteur de 9 % par les ménages (essentiellement les entrepreneurs individuels). Ce partage initial

est en nette défaveur des entreprises qui, dans la mesure où elles génèrent une part très importante de la valeur ajoutée, subissent la majorité des pertes.

En réaction à la baisse de leur valeur ajoutée, les entreprises baissent la masse salariale et les revenus de la propriété distribués⁵⁶ (3^e barre). Cette étape correspond à un transfert des pertes des entreprises vers les ménages (revenus du travail et du capital) : elle est théorique dans la mesure où la baisse de la masse salariale n'est pas intervenue dans la réalité, car elle a été quasi-intégralement compensée par le dispositif d'activité partielle, qui s'est traduit in fine par un transfert de la charge de la rémunération des entreprises vers les administrations et non par une perte pour les ménages.

Dans cette approche analytique, une fois que les agents privés se sont partagé la perte initiale de valeur ajoutée, *via* des baisses de masse salariale et de revenus de la propriété versés par les entreprises aux ménages (y compris en mobilisant les flexibilités ouvertes par les dispositifs d'activité partielle et d'indemnités journalières) et **avant intervention de la sphère publique, ménages et entreprises supportent la même part des pertes avant transferts publics, soit 44 % chacun du choc initial (3^e barre).**

Par l'effet des stabilisateurs automatiques et des mesures de soutien, les administrations prennent à leur charge la majeure partie des pertes des agents privés (4^e et 5^e barres). La dernière barre (identique au graphique 5), qui décrit la répartition finale du revenu disponible entre les agents, montre que les administrations prennent à leur

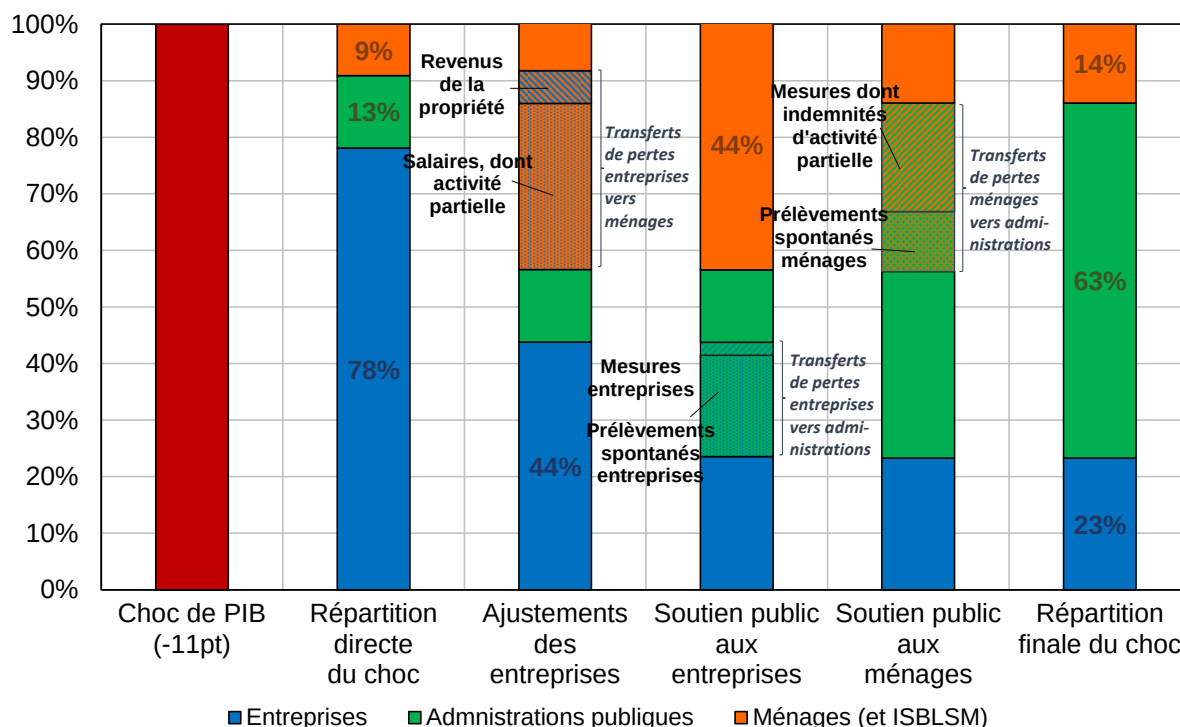
⁵⁶ La baisse de la masse salariale retenue ici est celle prévue dans le cadre de la prévision sous-jacente au RESF (voir fiches perspectives de l'emploi et perspectives des prix et des salaires). La baisse des revenus de la propriété est réalisée sur

la base des comportements usuels moyens, des remontées fiscales en cours d'année et des annonces d'un ensemble d'entreprises.

charge près des deux tiers des pertes liées à la baisse de l'activité. Ainsi, **les politiques de soutien permettent de ramener la perte supportée par le secteur privé – entreprises et ménages – de 87 % du choc à seulement 37 % du choc**

(14 % + 23 %, dernière barre). Cette perte résiduelle est partagée entre ménages et entreprises : les entreprises ne supportent que 23 % du choc de 11 pt de PIB et les ménages seulement 14 % (y compris les pertes provenant des revenus du capital).

Graphique 6 : Partage des pertes liées à la crise entre les agents de l'économie



Source : calculs DG Trésor

b. Pour les entreprises, les marges d'ajustement permettent d'amortir 70 %⁵⁷ de la baisse de valeur ajoutée subie sur l'année 2020

Les entreprises disposent de plusieurs mécanismes pour amortir les pertes : l'ajustement de la masse salariale (notamment grâce au recours à l'activité partielle), les moindres versements de revenus de la propriété (dividendes notamment), la baisse automatique des prélèvements obligatoires (en réaction à la crise) et le soutien apporté par les

mesures générales (mesures fiscales, aides à l'embauche) et sectorielles (voir encadré 3).

Les mesures prises en compte ici couvrent les exonérations de cotisations patronales pour les entreprises les plus affectées par la crise sanitaire (un peu plus de 5 Md€) et le renforcement des possibilités de report en arrière ouvertes sur l'impôt sur les sociétés (environ ½ Md€) ainsi que les aides à l'apprentissage (pour ½ Md€) et la partie effective dès 2020 du plan de soutien à l'aéronautique et à l'automobile du Plan de relance (pour

⁵⁷ Les transferts de perte (vers les ménages à travers l'ajustement de la masse salariale et des versements de dividendes et vers les administrations à travers l'ajustement des prélèvements obligatoires et les mesures de soutien) permettent aux

entreprises d'atténuer à hauteur de 70% l'effet du choc de valeur ajoutée sur leur revenu.

environ $\frac{1}{4}$ Md€⁵⁸. En définitive, après soutien des administrations publiques et partage des pertes avec les ménages, les entreprises assumeraient moins du quart des pertes de revenu de l'économie alors qu'elles subissent directement près de 80 % du choc initial (cf. Graphique 6). Ainsi, environ 70 % de la perte de valeur ajoutée aurait été absorbé.

c. Le revenu des ménages résiste relativement bien, de façon agrégée, au choc d'activité en 2020, grâce au soutien apporté par les mesures du Gouvernement qui réduisent de près de 70 % le choc subi par les ménages⁵⁹

Les ménages (y compris entrepreneurs individuels) accusent des pertes liées directement à la baisse d'activité sous la forme notamment de pertes de revenu pour les entrepreneurs individuels (cf. Encadré 4). À cela s'ajoutent des pertes de salaires et de dividendes (les pertes de revenus de la propriété représentent 6 % sur les 14 % de pertes résiduelles) lorsque les entreprises ajustent leurs comportements pour faire face à la crise. Au total, avant mesures de soutien de la part des administrations publiques, 44 % du choc économique se répercuterait directement ou indirectement vers les ménages (en incluant la masse salariale concernée par l'activité partielle et donc non versée par les entreprises, mais avant la prise en compte de l'indemnité d'activité partielle versée par les finances publiques).

Les stabilisateurs automatiques et les mesures mises en place par le Gouvernement ont permis de transférer les deux tiers des pertes des ménages (après ajustements des entreprises) vers les administrations publiques. Ces mesures comprennent l'activité partielle, les indemnités journalières et l'assurance chômage, qui recouvrent plus

de 34 Md€ de prestations en compensation de pertes de salaires, mais aussi les versements du fonds de solidarité aux entrepreneurs individuels (près de 9 Md€ ; après prise en compte de cette mesure, les pertes des entrepreneurs individuels ne représentent plus que 2 % sur les 14 % de pertes résiduelles), les aides exceptionnelles de solidarité aux ménages modestes (de l'ordre de 1 Md€), et les primes des régimes complémentaires à leurs cotisants indépendants (environ 1 Md€). Une partie des mesures exceptionnelles prises sur l'ONDAM, en plus des indemnités journalières, concerne également les ménages, à travers les aides et les salaires publics versés aux personnels de santé (environ 3 Md€). Par ailleurs, une partie des mesures du Plan de relance a un effet dès 2020 sur le revenu des ménages : l'activité partielle de longue durée, le soutien à la demande en véhicules propres et la hausse de l'allocation de rentrée scolaire (pour un peu plus de $\frac{1}{2}$ Md€ chacun). Grâce à ces mesures, qui totalisent 49 Md€, ainsi qu'au fonctionnement des stabilisateurs automatiques, sur l'ensemble de l'année, les ménages (y compris entrepreneurs individuels) n'assumeraient que 14 % des pertes de revenu totales de l'économie, contre 44 % avant intervention publique. Leur perte de revenu aurait ainsi été atténuée de 70 %. En excluant les baisses de revenu de la propriété (dividendes notamment), la part des pertes assumée par les ménages serait réduite environ de moitié, à 8 % (voir graphique 6bis).

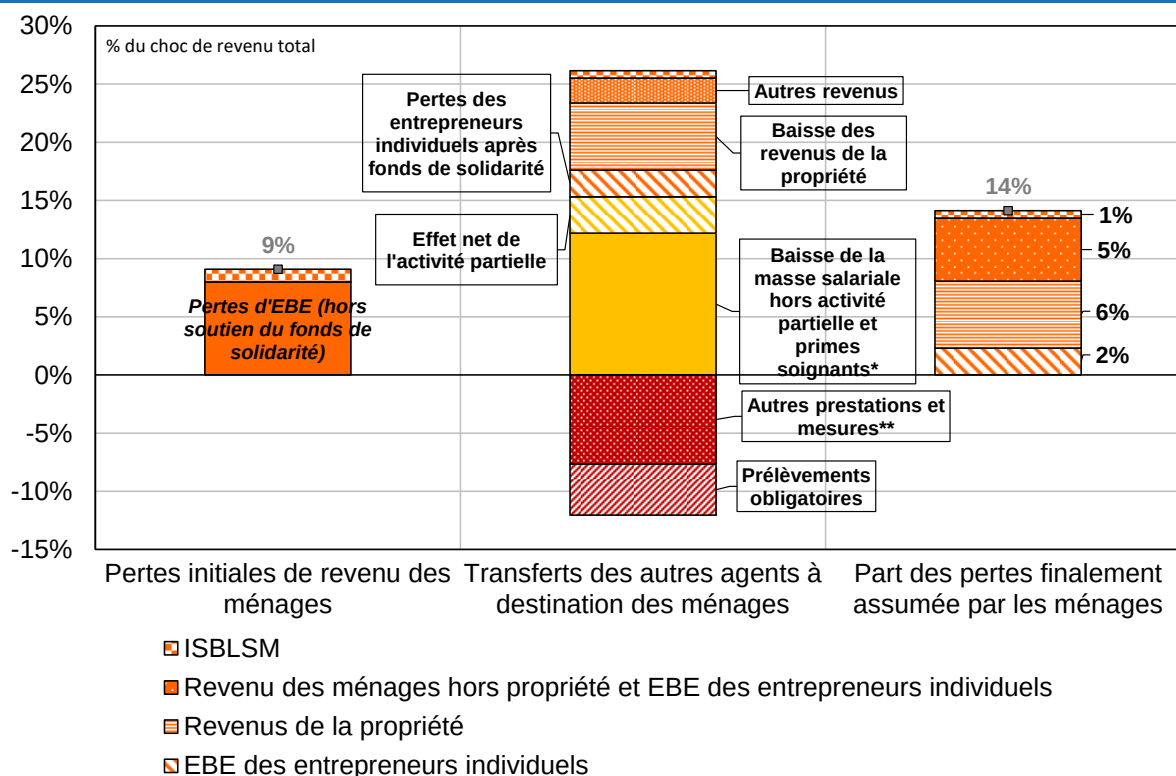
Au total, la part du choc absorbée par les ménages (14 %, dont 6 points absorbés par les revenus du capital) serait moindre que celle subie par les entreprises (23 %). Le pouvoir d'achat des ménages reculerait peu par rapport à 2019 (-0,5 %) en comparaison du très fort recul du PIB (-10 %).

⁵⁸ Les reports de charges et avances de crédits d'impôts mis en place pendant la durée du confinement strict visent à soutenir la trésorerie des entreprises pendant la période où elle sera très fortement sollicitée et donc à limiter les risques d'illiquidité, mais elles ne constituent pas un transfert économique des pertes entre agents publics et privés. Les mesures d'activité partielle ou le fonds de solidarité pour les entrepreneurs individuels, en revanche, correspondent à un véritable transfert de charge des entreprises vers les administrations (transfert de

la charge des rémunérations pour l'activité partielle et prise en charge d'une partie de la perte de valeur ajoutée pour le fonds de solidarité).

⁵⁹ Le soutien apporté par les administrations publiques aux ménages réduit de 70 % les pertes qu'elles auraient subies à cause de la baisse des revenus d'activité (salaires et revenu des entrepreneurs individuels) et de la propriété (dividendes notamment).

Graphique 6bis : Décomposition des pertes de revenu disponible nominal des ménages



* Pertes de salaires hors activité partielle (intérimaires, CDD non renouvelés, diminution des heures supplémentaires, embauches non réalisées)

** Prestations et mesures hors activité partielle et fonds de solidarité (assurance chômage, aides exceptionnelles de solidarité aux ménages modestes, primes des régimes complémentaires, mesures exceptionnelles prises sur l'ONDAM, soutien à la demande en véhicules propres, allocation rentrée scolaire)

Source : calculs DG Trésor

Note de lecture : La deuxième barre du graphique 6bis correspond à l'agrégation de la partie « ménages » des 3^e et 5^e barres du graphique 6.

L'ensemble du secteur institutionnel des ménages et des ISBLSM assumerait 14 % des pertes totales de l'économie (qui s'élèvent à 11 pt de PIB). Les revenus du capital des ménages absorberaient 6 % des pertes totales de l'économie. Les entrepreneurs individuels assumeraient 2 % des pertes de l'économie à travers leurs pertes de résultats. Ce chiffre prend en compte le soutien apporté par le fonds de solidarité, sans lequel les pertes seraient plus élevées de 4 pt, mais pas les transferts dont peuvent bénéficier les entrepreneurs individuels au même titre que les autres ménages.

Encadré 5 : Comparaison aux autres études publiées sur le partage des pertes liées à la crise entre agents de l'économie

Plusieurs études ont analysé le partage des pertes liées à la crise entre les agents de l'économie avec différents choix méthodologiques. Les conclusions sont convergentes : les administrations publiques ont pris et prendraient bien en charge la majorité des pertes, permettant de préserver en moyenne le revenu des ménages et des entreprises et donc une certaine capacité de rebond de l'économie française. Par rapport aux autres études publiées, la présente analyse expose un partage des pertes entre agents après bouclage macroéconomique sur l'année et en détaillant les mécanismes de transfert de revenu à l'œuvre. Cela permet de prendre en compte les comportements d'ajustement des agents et non uniquement les effets « mécaniques » du confinement.

- OFCE, Policy briefs n°66 et 75 :

Dans son Policy Brief n°66, l'OFCE analyse l'effet sur les agents économiques du choc de confinement en lui-même, c'est-à-dire sans faire d'hypothèse sur la reprise post-confinement.

Les hypothèses de perte de valeur ajoutée sont identiques à celles utilisées en partie 1. L'OFCE estime à 5 pt de PIB annuel la perte de revenu sur les 8 semaines de confinement. Selon l'étude, cette perte serait supportée à hauteur de 57 % par les administrations publiques tandis que 35 % des pertes seraient supportées par les entreprises et 7 % seulement par les ménages. L'ordre de grandeur de l'ampleur de la prise en charge par les administrations publiques est cohérent avec l'analyse présentée ici. Cependant, dans l'analyse de l'OFCE les entreprises assument une plus grande part du choc. Deux éléments expliquent cette divergence de conclusion :

- La différence principale entre l'approche de l'OFCE et celle développée en partie 1 est que l'OFCE choisit de ne pas prendre en compte les mesures de report de charges pour analyser l'effet du choc sur les entreprises sur la période du confinement. Cela se justifie par le fait que ces mesures n'ont pas d'effet sur le revenu des entreprises en comptabilité nationale (voir Encadré 2). Néanmoins, prendre en compte l'effet de cette mesure de trésorerie permet de mieux décrire la réalité du choc subi en trésorerie par les entreprises pendant le confinement. Les reports ont été mis en place sur cette période pour permettre aux entreprises de faire face à leurs pertes de valeur ajoutée. C'est pour cette raison que, dans la présente analyse, les reports de charges sont pris en compte dans l'analyse de l'effet du choc du confinement en lui-même en partie 1, mais pas dans l'analyse sur l'ensemble de l'année (qui décrit les transferts de revenu) de la partie 2.
- Par ailleurs, l'analyse en annuel permet de prendre en compte les comportements d'ajustement et de transfert de pertes entre entreprises et ménages. En effet, les entreprises ajustent leurs transferts aux ménages (masse salariale, dividendes) avec retard par rapport au choc. Le choix d'une période d'analyse limitée au seul confinement ne permet pas d'appréhender les conséquences de ces comportements, et in fine conduit à sous-estimer la part du choc assumée par les ménages et surestimer celle des entreprises.

L'actualisation de cette analyse effectuée par l'OFCE dans son Policy Brief n°75, en ajoutant 8 semaines post-confinement, montre une convergence vers les conclusions exposées ici sur l'ensemble de l'année 2020. En effet, selon l'OFCE, sur la période considérée (de mi-mars à début juillet) et en prenant en compte des comportements d'ajustement, la perte de revenu a été prise en charge à 58% par les administrations publiques, à 33% par les entreprises et à 9% par les ménages.

- Banque de France, Projections macroéconomiques (juin 2020), encadré 3 :

Dans le scénario de la Banque de France, en 2020, les administrations assumeraient plus de 60% de la perte de revenu totale, les entreprises près de 24% et les ménages 15%. Ces chiffres sont très proches de ceux présentés en partie 2. La méthodologie utilisée est comparable.

- Insee, comptes trimestriels (résultats détaillés du deuxième trimestre) :

Selon les chiffres de l'Insee, au deuxième trimestre 2020, le PIB a perdu plus de 90Md€ par rapport à son niveau au deuxième trimestre 2019. Cette perte s'est répercutée à 56% sur les administrations publiques, à 4% sur les ménages et à 40% sur les entreprises. L'ordre de grandeur de l'ampleur de la prise en charge par les administrations publiques est cohérent. Cependant, au deuxième trimestre les entreprises assument une plus grande part du choc. Ce résultat reste cohérent avec le partage des pertes annuelles présenté ici car :

- *Le présent dossier étudie l'effet de la crise en comparant le scénario pour 2020 à une situation contrefactuelle hors Covid-19 tandis que l'analyse trimestrielle se fait en comparant 2020 à la même période en 2019. Or 2019 n'est pas un contrefactuel pertinent car, en comptabilité nationale, les entreprises ont bénéficié à l'époque du double enregistrement de CICE⁶⁰. Lorsque l'on compare à 2019, les pertes des entreprises en 2020 apparaissent donc plus élevées que lorsque l'on compare à un contrefactuel hors crise. Il en est de même pour les ménages : un revenu constant par rapport à 2019 apparaît comme une perte nulle alors que dans le scénario hors crise, le revenu des ménages aurait augmenté.*
- *Par ailleurs, en fin d'année, les entreprises bénéficieront du recours facilité au report en arrière de l'impôt sur les sociétés.*

3. En 2020, les ménages accumuleraient une importante épargne

3.1. La forte baisse de la consommation causée par les mesures de confinement entraînerait une sur-épargne de l'ordre d'une centaine de milliards d'euros sur l'année

Malgré la relative résistance du revenu des ménages, leur consommation serait affectée en 2020 notamment par la période de confinement. La consommation a ensuite été dynamique en juin et convergerait assez rapidement vers des niveaux proches des niveaux pré-crise dans la plupart des secteurs. Toutefois, la consommation de certains services resterait plus durablement touchée, notamment les activités récréatives et culturelles, l'hébergement-restauration et les transports. En sortie de confinement, les contraintes sanitaires ont continué d'affecter la consommation alors que le contexte d'incertitudes sur l'évolution à venir de la situation sanitaire favorise la constitution d'une épargne de précaution. Sur l'ensemble de l'année 2020, la perte de consommation serait de l'ordre

de 125 Md€ ce qui impliquerait une surépargne d'environ 90 Md€, les ménages accusant une perte de revenu d'un peu moins de 35 Md€, soit près de 14 % du choc total de revenu dans l'économie. Les ménages réduiraient également leurs dépenses d'investissement (en logement) d'environ 25 Md€. La sur-épargne financière⁶¹ accumulée en 2020 serait donc d'environ 115 Md€.

3.2. Les premières données disponibles sur les placements des ménages confirment cette évolution, avec une hausse de l'épargne financière nette hors assurance vie de l'ordre de 80 Md€⁶² sur les mois de mars à juillet

La sur-épargne des ménages durant le confinement s'est traduite par une augmentation de 108 Md€ de leurs liquidités (dépôts bancaires et numéraire, c'est-à-dire pièces et billets) sur les mois de mars à juillet 2020, selon les chiffres de la Banque de France. Comme l'encours des crédits aux ménages n'a augmenté que de 22 Md€ sur la même période (du fait du ralentissement du

⁶⁰ Les entreprises ont bénéficié des versements liés à la masse salariale de 2018 en même temps que de la première année de baisse des cotisations

⁶¹ Sur-épargne d'environ 90 Md€ à laquelle on ajoute les 25 Md€ de baisse de dépenses d'investissement.

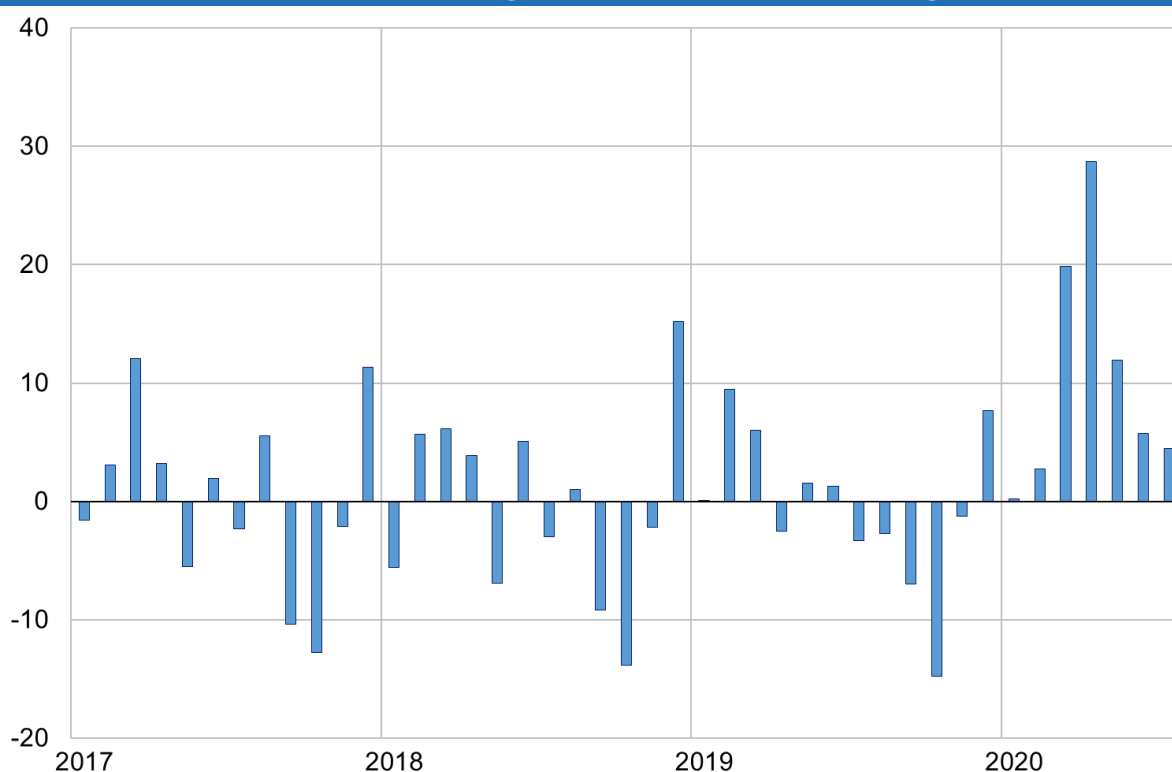
⁶² La Banque de France n'a pas publié l'évolution des flux d'épargne en assurance vie sur cette période. Les données de la Fédération française de l'assurance (FFA) suggèrent une décollecte de 7,4 Md€ en assurance-vie sur la période, de sorte que l'épargne financière nette incluant l'assurance-vie pourrait être estimée comme étant légèrement inférieure à 80 Md€.

marché immobilier notamment), l'épargne financière nette a progressé de 86 Md€⁶³ sur cette même période, dont plus de 30 Md€ sur le seul mois d'avril (Cf. Graphique 7).

La hausse des dépôts bancaires et du numéraire reflète surtout celle des dépôts à vue des ménages, qui ont progressé de 62 Md€ sur les mois

de mars à juillet 2020, et de l'encours des comptes rémunérés, largement représentatifs de l'épargne réglementée (livret A, LDDS), qui a augmenté de 35 Md€. Sur les cinq mois, la hausse mensuelle moyenne de cette épargne financière brute a ainsi été de 19,5 Md€, un rythme très supérieur à celui observé entre janvier 2017 et février 2020 (6,5 Md€).

Graphique 7 : Flux d'épargne financière nette des ménages (Md€)



Source : Banque de France ; dernier point : juillet 2020 ; champ : numéraire et dépôts moins crédits aux ménages

⁶³ Cette estimation concerne l'épargne financière nette hors assurance-vie et hors titres. Sur la période mars-juillet, d'après la FFA, l'assurance-vie a enregistré une décollecte nette de 7,4 Md€. Les données concernant les autres placements financiers (en particulier les titres détenus via des or-

ganismes de placement collectifs et les achats d'actions cotées) ne sont à ce stade disponibles que jusqu'au 1^{er} trimestre 2020 : lors de ce trimestre, les flux de placements financiers des ménages ont été de 48,3 Md€, un chiffre en nette hausse par rapport au 4^e trimestre 2019 (35,9 Md€).

La crise aura un fort impact sur les bilans de nombreuses entreprises, ce qui appelle à soutenir leur capacité à investir

1. La crise de la Covid-19 a constitué un choc brutal et exceptionnellement marqué pour les entreprises

1.1. La propagation de la pandémie et les mesures de confinement ont confronté les entreprises à un double choc négatif d'offre et de demande

La crise de la Covid-19 a réduit brutalement le chiffre d'affaires d'une partie des entreprises. En termes économiques, les entreprises ont fait face, de façon très variable selon les secteurs, à un double choc négatif : un choc d'offre, car la pandémie perturbe les chaînes d'approvisionnement, réduit la disponibilité de la main d'œuvre, et rend plus difficile pour certaines entreprises, notamment dans l'industrie ou la construction, de répondre à la demande ; un choc de demande, pour les entreprises qui sont en mesure de poursuivre leur production, mais sont confrontées à une chute de leur clientèle, ce qui a par exemple été le cas pour les transports de voyageurs pendant le confinement. La fermeture administrative des établissements cumule les deux types de choc : elle empêche en même temps la production et la consommation de certains services, comme ceux assurés par les bars, les salons de coiffure ou les théâtres lors de la période de confinement.

Hors mesures de soutien, les entreprises n'ont pu ajuster que partiellement leurs charges à cette chute de l'activité. Les charges variables, qui dépendent du niveau d'activité, peuvent généralement être réduites rapidement : confronté à une fermeture temporaire de son établissement, un restaurateur va ainsi arrêter ses achats de denrées alimentaires et de boissons et diminuer fortement sa consommation d'eau, de gaz et d'électricité. Les charges fixes sont beaucoup plus difficiles à diminuer à court terme : les loyers, l'abonnement à l'eau, au gaz et à l'électricité ou l'assurance sont normalement dus, quel que soit le montant du chiffre d'affaire réalisé. La masse salariale constitue en temps normal un cas intermédiaire : si une partie peut être modulée rapidement en fonction

de l'activité, le personnel permanent doit continuer à être rémunéré.

Le déséquilibre entre revenus et dépenses courantes a contraint les entreprises à réduire les dépenses non ajustables et à chercher des sources de financement. Côté dépenses, cela s'est traduit par une annulation ou un report de projets d'investissement : selon les comptes nationaux trimestriels, l'investissement des entreprises non financières s'est effondré de 8,9 % au 1^{er} trimestre, puis de 16,0 % supplémentaire au 2^e trimestre 2020. Côté recettes, les entreprises ont puisé dans leur trésorerie et cherché des sources de financement externes, en particulier des prêts de trésorerie auprès des banques (*cf. infra*).

1.2. Les mesures de soutien ont amorti le choc sur le bilan des entreprises

Plusieurs études économiques ont cherché à modéliser l'impact du choc, et l'effet des mesures de soutien, sur la trésorerie et les fonds propres des entreprises. Ces études se basent sur des données individuelles d'entreprises, en particulier la base Fare de l'Insee, qui concerne l'ensemble des sociétés déclarant l'impôt sur les sociétés en France, et la base commerciale Orbis, qui comprend des données sur un nombre plus restreint d'entreprises mais permet des comparaisons internationales. Leur méthodologie est similaire : elles appliquent un choc de crise, différencié par secteur, sur les derniers bilans connus des entreprises (2017 pour la base Fare). La plupart du temps, l'impact des dispositifs de soutien public est également modélisé. Les études permettent en particulier d'identifier les entreprises qui connaissent des problèmes de liquidité (elles épuisent leur trésorerie et doivent faire appel à des financements externes) et des problèmes de solvabilité (leurs fonds propres deviennent négatifs, c'est-à-dire que la valeur de leur actif est inférieure à ce qu'elles doivent à leurs créanciers).

En l'absence de mesures de soutien public, le choc lié à la Covid-19 aurait exposé un grand

nombre d'entreprises à une carence de liquidités, et fortement augmenté le nombre de celles devenant insolvable. L'OCDE⁶⁴ estimait ainsi dans une étude publiée en mai qu'en l'absence de soutien public, 20 % des entreprises françaises se trouveraient à court de liquidités au bout d'un mois de confinement et 30 % au bout de deux mois. L'analyse se basait toutefois sur un échantillon relativement réduit d'entreprises françaises et supposait un arrêt total de l'activité pour certains secteurs. L'étude publiée en juin par l'OFCE⁶⁵, qui affine la modélisation du choc économique en France et mobilise un échantillon plus large d'entreprises, trouve des chiffres plus faibles, mais néanmoins très substantiels : la part cumulée d'entreprises connaissant des problèmes de liquidité s'élèverait à 7,5 % dès la mi-avril et à 13,8 % au début 2021, contre 3,8 % en temps normal. La proportion cumulée d'entreprises insolvable serait de 4,4 % au début 2021, contre 1,8 % sans le choc. L'impact économique serait d'autant plus sévère que, selon l'OFCE, une proportion importante de ces entreprises insolvable sont très productives (parmi les 25 % les plus productives de leur secteur pour les ETI et les grandes entreprises), ce qui n'est pas le cas en temps normal. Cela s'explique par une moindre efficacité en période de crise des mécanismes habituels de « sélection » par le marché des entreprises les plus performantes. Ce phénomène est renforcé par la nature du choc Covid-19, qui a entraîné une déstabilisation des chaînes de production au niveau mondial et une baisse brutale de la demande adressée à certains secteurs.

Les études montrent aussi l'importance des mesures de soutien, qui ont permis d'absorber la majeure partie du choc économique. La prise en charge des salaires par l'État et l'Unedic, grâce au dispositif renforcé d'activité partielle, a été particulièrement efficace en France. L'OFCE estime que ce dispositif a ramené la part d'entreprises illiquides de 13,8 % à 10,1 % à l'horizon de janvier 2021. L'activité partielle permettrait aussi de réduire la part d'entreprises insolvable, et donc en risque marqué de défaillance, de 4,4 % à 3,2 % au même horizon. Une étude de la DG

Trésor s'appuie sur une méthodologie proche de celle de l'OFCE, mais intègre les plus petites entreprises et modélise aussi l'impact du fonds de solidarité. Elle trouve un choc initial plus important et un effet des dispositifs de soutien public encore supérieur : ils auraient permis de réduire de plus de 80 %⁶⁶ le nombre d'entreprises nouvellement illiquides en raison d'un choc d'une durée de deux mois, de 23 à 4 %. Aucun des deux exercices d'estimation ne modélise l'impact des prêts garantis par l'État (PGE, voir encadré 1), dont la distribution a permis à de nombreuses entreprises de faire face à leurs besoins de liquidité résiduels.

En juillet 2020, le nombre de défaillances d'entreprises diminue de 28,2 % par rapport à juillet 2019 selon la Banque de France. Cette baisse n'indique pour autant pas une réduction du nombre d'entreprises en difficulté mais à la fois l'impact qu'a eu la période de confinement sur le fonctionnement des juridictions commerciales et les évolutions réglementaires qui modifient temporairement les dates de caractérisation et de déclaration de l'état de cessation de paiement. Elle s'observe dans tous les secteurs et pour toutes les catégories d'entreprises.

2. Les entreprises ont recouru massivement à l'endettement bancaire et de marché pour couvrir leurs besoins de financement anticipés

1.3. La période de mars à juillet 2020 a vu une hausse historique des crédits de trésorerie et des émissions nettes d'obligation

Les entreprises ont recouru massivement aux crédits de trésorerie, notamment aux prêts garantis par l'État (cf. Encadré 1). Selon les chiffres mensuels de la Banque de France,⁶⁷ l'encours de crédits bancaires des sociétés non financières a augmenté de 120 Md€ sur les mois de mars à juillet 2020, dont près de 90 Md€ de crédits de trésorerie. La hausse a été de 35 Md€ sur le seul mois de

⁶⁴ OCDE, « Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses », 5 mai 2020.

⁶⁵ OFCE, « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », 19 juin 2020

⁶⁶ Ce chiffre est en proportion du nombre d'entreprises considérées et estime l'impact du dispositif d'activité partielle et du fonds de solidarité. Il est donc différent des 90 % présenté

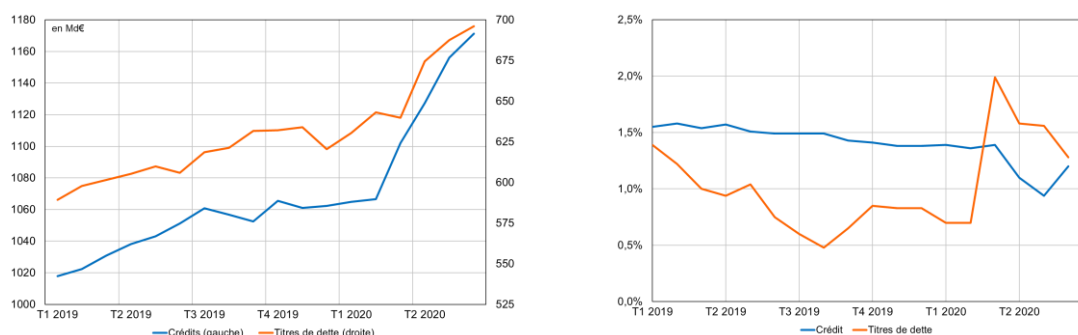
dans le premier chapitre, qui est en proportion des pertes globales, et pour lequel des dispositifs de soutien public supplémentaires sont pris en compte (reports de charges et avances de crédit d'impôt).

⁶⁷ Pour les chiffres à fin juin, voir Banque de France, « L'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière des ménages et des entreprises », 27 juillet 2020.

mars, ce qui constitue un plus haut historique. Cela reflète en particulier le succès des prêts garantis par l'État (PGE, cf. encadré 1), dont près de 117 Md€ avaient été accordés à la fin juillet. La garantie de l'État accordée sur les PGE a permis une baisse marquée du taux moyen sur les crédits aux entreprises : le taux des prêts des nouveaux crédits de

moins de 1 M€, qui concernent essentiellement les PME et certaines ETI, s'établissait à 0,62 % en mai, au plus bas depuis le début de la série en 2003. Le taux des crédits inférieurs à 250 000 €, essentiellement contractés par des TPE, a également baissé et s'établissait à 0,69 % en mai, au plus bas depuis le début de la série en 2010.

Graphique 1 : Encours de la dette des SNF (gauche) et coût de la dette nouvelle des SNF (droite)

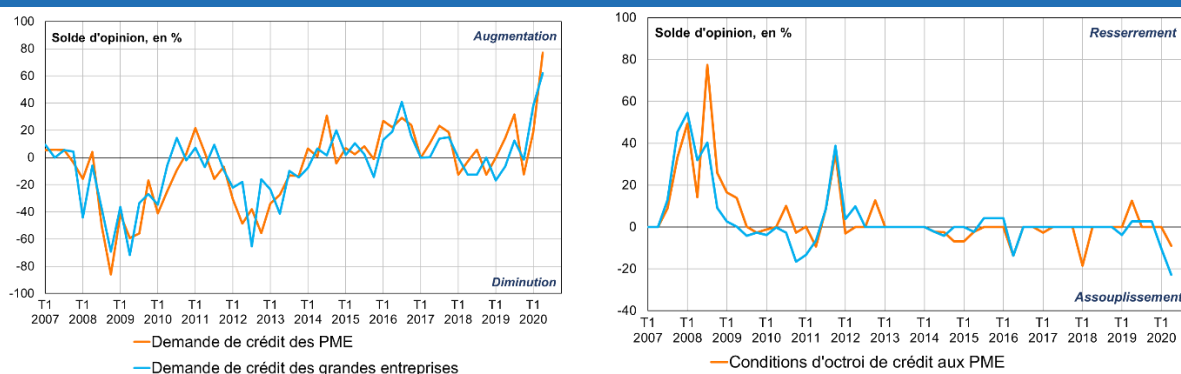


Source : Banque de France, Dernier point : T2 2020

La crise a ainsi conduit à une forte hausse de la demande et de l'offre de crédit, contrairement à la crise financière de 2008. L'enquête trimestrielle de la Banque centrale européenne sur la distribution de crédit par les banques (*bank lending survey*) indique que la demande de crédits des entreprises françaises a atteint un plus haut depuis le lancement de l'enquête. Dans le

même temps, les conditions d'octroi de crédit se sont assouplies en France, alors qu'elles avaient été significativement durcies en 2008. Outre l'impact du PGE, la capacité des banques à continuer à prêter à l'économie témoigne de leur bien meilleure solidité financière qu'en 2008, grâce aux mesures réglementaires qui ont permis depuis de renforcer leurs fonds propres et leur résilience.

Graphique 2 : Demande de crédit des entreprises françaises (PME et grandes entreprises) (gauche) et conditions d'octroi de crédit aux entreprises (droite)



Source : Banque de France, enquête BLS de la BCE ; Dernier point : T2 2020

Note : pour la BCE, les PME désignent les entreprises dont le CA est inférieur ou égal à 50 M€ par an, les grandes entreprises (GE) celles dont le CA est supérieur à 50 M€.

Les moyennes et grandes entreprises ont en outre fortement eu recours au financement sur les marchés financiers. Après une baisse en mars, dans un contexte de turbulences sur les marchés, les émissions nettes d'obligations⁶⁸ ont augmenté nettement au 2^e trimestre. Leur encours a bondi au total de 55 Md€ sur les mois de mars à juillet 2020, dont près de 35 Md€ sur le seul mois d'avril, ce qui constitue la plus forte hausse mensuelle enregistrée depuis le début de la série en 2003.

Au total, en additionnant les crédits bancaires et le financement de marché, la dette brute des entreprises a augmenté de plus de 175 Md€ en cinq mois, de mars à juillet. L'encours de dette des sociétés non financières françaises s'établissait ainsi à 1 885 Md€ à fin juillet, en hausse de 12,2 % sur un an.

Encadré 1 : La distribution des prêts garantis par l'État (PGE)

Le dispositif de prêts garantis par l'État (PGE), prévu par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020, a été rendu opérationnel dès le 25 mars. Les PGE sont accordés par les établissements bancaires, l'État apportant sa garantie à hauteur de 90 % du prêt (80 % ou 70 % pour les grandes entreprises). Pendant les 12 premiers mois, aucun remboursement n'est dû. Au bout de cette période d'un an, les entreprises peuvent choisir entre un remboursement intégral, un amortissement du prêt sur une période de 1 à 5 ans, ou une combinaison de ces deux solutions. Les banques se sont engagées à ce que le coût de ces prêts ne dépasse pas le coût de la ressource des banques (proche de leur taux de financement) augmenté de la prime de garantie (qui dépend de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt).

Au 4 septembre 2020, 119,7 Md€ de PGE avaient été accordés, à plus de 574 720 entreprises, soit 40 % de l'enveloppe de 300 Md€ votée en loi de finances. Le taux de refus sur l'ensemble des dossiers éligibles était de 2,8 % au 4 septembre, selon les chiffres de la Fédération bancaire française (FBF). Le traitement par la Banque de France des données recueillies sur la plateforme gérée par Bpifrance permet de détailler la distribution des PGE par taille, secteur, cote de crédit et localisation des entreprises. Il en ressort que :

- **Les très petites entreprises (TPE, moins de 10 salariés) concentrent 40 % des montants accordés, alors qu'elles ne représentent que 17 % de la valeur ajoutée totale.** En nombre de prêts accordés, la part des TPE atteint 89 %. Les PME (10 à 249 salariés) représentent 35 % des montants (contre 24 % de la valeur ajoutée), et 5 % du nombre de prêts accordés. Le recours plus élevé des très petites entreprises au dispositif peut s'expliquer par un plus grand besoin immédiat de liquidités et par leur plus grande dépendance au crédit bancaire.
- **Trois secteurs particulièrement touchés par la crise représentent 40 % des montants de PGE accordés : le commerce (24 % des montants accordés), la construction (9 %) et l'hébergement et la restauration (7 %).** Cette part est deux fois supérieure à leur poids dans l'économie (moins de 20 % de la valeur ajoutée). L'industrie manufacturière, qui représente 11 % de la valeur ajoutée, a obtenu 17 % des montants de PGE.
- **Les entreprises moins bien notées par la Banque de France recourent davantage aux PGE.** Les entreprises notées entre 3++ et 4 (c'est-à-dire celles dont la capacité de remboursement est jugée d'« excellente » à « correcte ») représentent ainsi seulement 47 % des entreprises bénéficiaires de PGE, alors qu'elles constituent 63 % de l'effectif des entreprises cotées par la Banque de France. À l'inverse, les entreprises dont la situation financière est la plus fragile (notées 7 à 9 et en procédure collective) ont obtenu 2,4 % de l'ensemble des PGE, alors qu'elles représentent moins de 1 % des sociétés suivies par la Banque de France.
- **La répartition régionale des PGE reflète largement le poids économique des différentes régions.** L'Île-de-France (37 % des PGE, 30 % du PIB français), Auvergne-Rhône-Alpes (11 % contre 11 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (8 % contre 7 %) concentrent ainsi un peu plus de la moitié des montants des PGE accordés pour près de la moitié du PIB français. La surreprésentation de l'Île-de-France peut s'expliquer par le fait que les statistiques régionales de PGE se basent sur la localisation du siège social de l'entreprise qui demande le prêt.

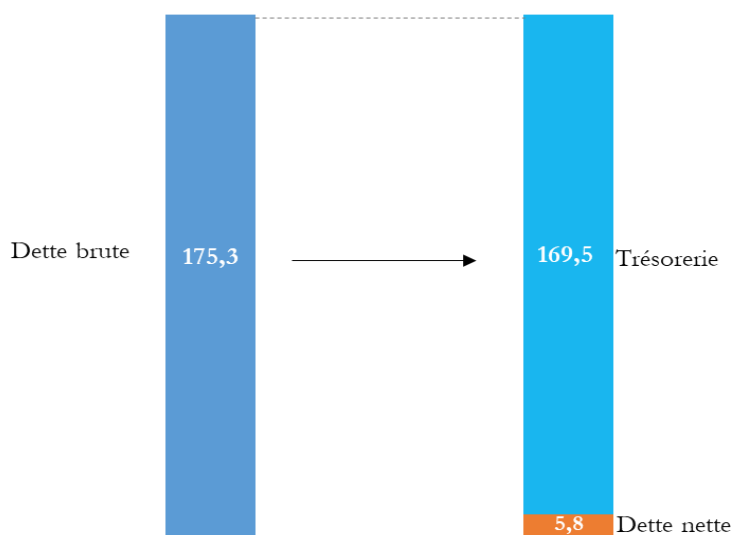
⁶⁸ C'est-à-dire les émissions brutes moins les remboursements d'obligations arrivant à échéance.

1.4. L'augmentation massive de la dette brute des entreprises a principalement alimenté la trésorerie des entreprises, la hausse de la dette nette restant contenue à ce stade

La dette nouvelle a pour l'instant largement alimenté une progression simultanée de la trésorerie des entreprises. La trésorerie a augmenté de près de 170 Md€ sur les 5 mois de mars

à juillet 2020, ce qui reflète quasi exclusivement la hausse des dépôts à vue (151 Md€). L'encours des dépôts rémunérés et les OPC monétaires ont respectivement augmenté de 6 Md€ et 13 Md€. En retranchant ce chiffre des 175 Md€ de dette nouvelle, l'augmentation de la dette nette n'a ainsi été que de 5,8 Md€ entre mars et juillet, un rythme inférieur à la moyenne constatée avant crise (hausse de 4 Md€ par mois de l'endettement net sur la période janvier 2017-février 2020).

Graphique 3 : Ventilation de la hausse de la dette des entreprises sur la période mars-juillet 2020 (en Md€)



Source : Banque de France

Cet important volant de trésorerie devrait en partie être résorbé au cours des mois à venir. Une explication simple de l'écart entre dette brute et dette nette est le décalage temporel entre les entrées et les sorties de fonds des entreprises : par exemple, la trésorerie sera utilisée pour payer les salaires après la période de prise en charge à 100 % par le dispositif d'activité partielle, ou pour régler les impôts et les cotisations sociales, dont les échéances entre mars et juin (août pour les travailleurs indépendants) ont pu être reportées de trois mois⁶⁹⁷⁰. Il est toutefois probable que le

recours à l'endettement externe reflète aussi dans certains cas un comportement de précaution : dans un contexte d'incertitude sur la durée et la sévérité de la crise, les entreprises ont profité de la possibilité d'accéder au crédit pour constituer des réserves de trésorerie qui pourraient s'avérer finalement supérieures à leurs besoins. Dans ce cas, la trésorerie pourrait en partie être utilisée pour rembourser de la dette une fois l'incertitude résorbée, en particulier les PGE à l'issue de la période initiale de 12 mois.

⁶⁹ Ainsi, les charges de mars ont pu être payées en juin, celles d'avril en juillet, celles de mai en août et celles de juin en septembre.

⁷⁰ Le règlement des factures entre entreprises est neutre sur leur trésorerie considérée au niveau global : elle réduit la trésorerie du débiteur mais augmente celle du créancier.

3. La crise va dégrader le bilan de nombreuses entreprises, ce qui nécessite des interventions ciblées pour renforcer leurs fonds propres et préserver leur capacité d'investissement

1.5. Le choc de la crise devrait mécaniquement entraîner une baisse des fonds propres des entreprises

Comptablement, les fonds propres représentent le capital qui resterait aux actionnaires de

l'entreprise, une fois vendu l'ensemble de l'actif et remboursé l'ensemble des dettes. Autrement dit, les fonds propres correspondent à « l'actif net » (des dettes). Comme le montre la modélisation présentée dans l'encadré, l'impact de la crise liée à la Covid-19 tend à diminuer les fonds propres de deux manières : il baisse la valeur de l'actif (les entreprises puisent dans leur trésorerie et réduisent leur investissement, en laissant leur actif matériel se déprécier) et il augmente la dette nette de la trésorerie.

Encadré 2 : Impact stylisé du choc Covid-19 sur le bilan des entreprises

La modélisation par la DG Trésor du choc lié à la Covid-19 permet de mieux apprécier la façon dont les fonds propres des entreprises sont affectés. Les tableaux ci-dessous présentent le bilan moyen, avant et après choc, estimé pour un échantillon particulier d'entreprises : on se limite aux grandes PME (celles qui ont de 50 à 249 salariés) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI, entre 250 et 5 000 salariés) dont la trésorerie n'est pas suffisante pour absorber le choc de la crise et qui sont donc obligées d'augmenter leur endettement. Cela concerne un peu plus de 3 000 entreprises (sur environ 25 000). Le choc modélisé sur le chiffre d'affaires est d'une durée de 3 mois, et différencié par secteur en reprenant les estimations faites durant le confinement par l'Insee.

Bilan moyen de l'échantillon PME (>50) et ETI avant choc Covid (en M€)				Bilan moyen de l'échantillon PME (>50) et ETI après choc Covid (en M€)			
ACTIF		PASSIF		ACTIF		PASSIF	
Actif net hors				Actif net hors			
Trésorerie	100,4	Fonds propres	42,8	Trésorerie	97,6	Fonds propres	36,6
Trésorerie	1,2	Dette	58,8	Trésorerie	0,2	Dette initiale	58,8
Total	101,6	Total	101,6			Dette Covid	2,4
						dont report	0,6
				Total	97,8	Total	97,8

Source : FARE 2017 (Insee), Calculs DG Trésor

Note : Le « report » est celui des échéances fiscales et sociales, qui constituent la dette nouvelle des entreprises à l'égard des administrations publiques. Du fait des choix techniques de modélisation, certaines entreprises peuvent conserver une trésorerie non exactement nulle.

Avant crise, les fonds propres représentent 42 % du passif des entreprises, pour un bilan moyen proche de 100 M€ sur cet échantillon. Le reste du passif est constitué de dettes : emprunts bancaires, dette de marché (obligations) et dette auprès des fournisseurs notamment. Côté actif, la trésorerie est faible (1 %), ce qui est attendu compte tenu de l'échantillon retenu (entreprises qui épuisent leur trésorerie en raison du choc), l'actif net hors trésorerie comprenant en particulier les actifs immobiliers, les équipements, les actifs financiers peu liquides et les dettes envers les clients.

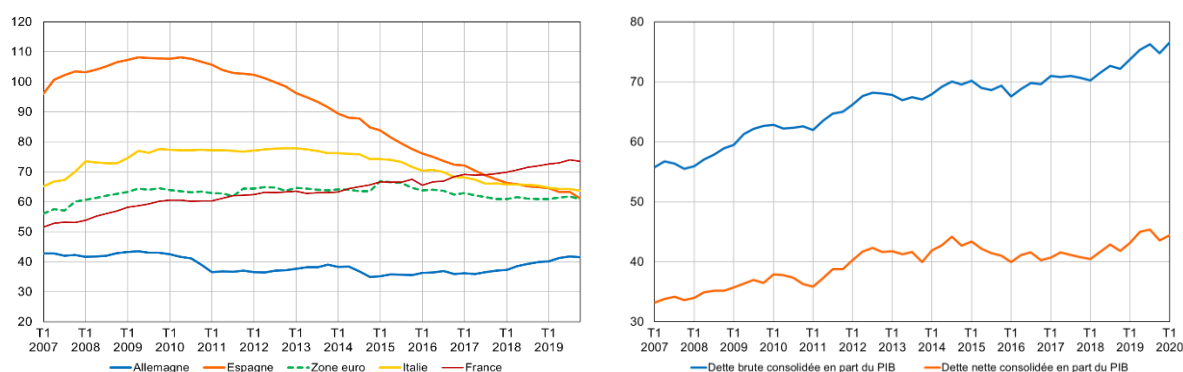
Pour ces entreprises, le choc de crise aboutit en moyenne à une baisse de 5 pts des fonds propres. Cette réduction marquée reflète les pertes subies durant le confinement, qui transitent par trois canaux : l'utilisation de la trésorerie, pour faire face aux échéances ; le recours à de l'endettement externe pour plus de 2 M€ en moyenne et qui inclut à la fois la dette privée et le report de charges fiscales et sociales ; enfin, la baisse de l'investissement, qui ne compense même plus la dégradation usuelle de l'actif existant à travers les amortissements.

La baisse des fonds propres est normale en période de crise, mais un manque de fonds propres durable est préjudiciable à l'économie. Contrairement à la dette, dont le montant doit être remboursé quelle que soit la situation de l'entreprise (sauf à faire défaut), les fonds propres jouent un rôle essentiel d'amortisseur des chocs : leur valeur et leur rémunération sous forme de dividendes augmentent quand l'entreprise se porte bien, et baissent quand elle va mal. Un manque de fonds propres, qui correspond en miroir à un endettement élevé, est préjudiciable pour l'économie à au moins trois titres. D'abord, une dette élevée affaiblit la capacité de remboursement de l'entreprise, et donc augmente sa probabilité de connaître une défaillance. Ensuite, un manque de fonds propres réduit la capacité d'absorption des chocs en cas de nouvelle crise. Enfin, afin de réduire ces risques, une dette élevée conduit les entreprises à adopter une stratégie de désendettement, au détriment du développement de leur activité : pour retrouver des marges financières, elles ont tendance à réduire leurs effectifs et leurs investissements, ce qui amplifie le choc de crise pour l'ensemble de l'économie. Une estimation

réalisée sur les entreprises de la zone euro montre ainsi que 60 % de la baisse des investissements des entreprises constatée en zone euro sur la période 2008-2012 s'explique par le sous-investissement des sociétés qui avaient une dette plus élevée, et de celles qui avaient une dette davantage à court terme⁷¹.

L'endettement supplémentaire lié à la crise de la Covid-19 vient en outre augmenter un niveau déjà élevé de dette des entreprises en France. L'endettement des entreprises françaises a nettement augmenté depuis la crise de 2008, et cette évolution tranche avec celle observée dans d'autres grands pays européens. En proportion du PIB, la dette consolidée des SNF françaises s'établissait à 73,5% au 4^e trimestre 2019, contre 41,5 % en Allemagne, 63,7 % en Italie et 60,9 % en moyenne pour la zone euro. La prise en compte des actifs à court terme (qui peuvent facilement être liquidés) tend à réduire cet écart, sans toutefois invalider le constat d'une hausse significative de la dette des entreprises entre 2008 et 2019, de façon atypique par rapport aux grands voisins européens de la France.

Graphique 4 : Comparaison internationale de l'endettement brut des SNF (gauche) et endettement brut et endettement net des SNF en France (droite) (% PIB)⁷²



Source : Comptes nationaux financiers, Banque de France, Dernier point : T4 2019 (T1 2020 pour la France)

⁷¹ Kalemli-Özcan, S., L. Laeven, and D. Moreno (2018), "Debt Overhang, Rollover Risk, and Corporate Investment: Evidence from the European Crisis", CEPR Discussion Paper 12881. Voir aussi E. Ruscher et G. Wolff, « Balance sheet adjustment: stylized facts, causes and consequences », *Bruegel Working Paper*, février 2012.

⁷² Les chiffres d'endettement brut pour la France ne sont pas strictement identiques entre les deux graphiques, en raison de différences méthodologiques dans le calcul de la dette (par exemple, les titres de créance sont en valeur nominale pour les chiffres France uniquement, et en valeur de marché pour les chiffres en comparaison européenne).

1.6. Un renforcement des fonds propres en sortie de crise, avec une intervention ciblée de l'État, apparaît nécessaire

Les besoins additionnels en fonds propres des entreprises françaises sont complexes à estimer mais seraient probablement de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Ils dépendent en particulier des hypothèses faites sur la hausse de l'endettement net des entreprises en raison de la crise et du niveau jugé soutenable des fonds propres. La Banque de France estime ainsi que le retour au taux d'endettement d'avant crise nécessiterait un apport en fonds propres de l'ordre de 50 Md€. Ce calcul donne un ordre de grandeur mais est forcément fragile, car il raisonne au niveau global, sans prendre en compte la diversité de la situation des entreprises. Un certain nombre d'entreprises ayant subi des pertes pendant la crise conserve un niveau de fonds propres conséquent, et n'a donc pas besoin de les augmenter.

Les besoins de fonds propres nécessitant une intervention publique sont plus faibles. Parmi les entreprises qui doivent renforcer leur fonds propres,

une partie, en particulier les plus grandes, est en mesure de lever des capitaux supplémentaires sur les marchés financiers ou en faisant appel à des fonds d'investissement, sans avoir besoin d'un soutien public. Ensuite, si une intervention de l'État était nécessaire, elle devrait se faire en co-investissement avec le secteur privé, pour permettre un effet de levier : par exemple, les prêts longs de Bpifrance reposent sur des fonds de garantie abondés par l'État avec un levier autour de 6, c'est-à-dire qu'un euro d'argent public permet de déclencher six euros de financement total. Enfin, il n'est pas souhaitable que les pouvoirs publics financent des entreprises qui ne sont pas viables, c'est-à-dire celles dont la rentabilité est structurellement négative, en particulier celles qui étaient déjà en forte difficulté financière avant la crise (tableau 1). Dans son étude de juin 2020, l'OFCE estime ainsi à 1,8 % la part des entreprises françaises (hors très petites entreprises) qui auraient fait faillite d'ici à la fin 2020 en l'absence de choc lié à la Covid. Au total, les besoins de fonds propres nécessitant un soutien public seraient plutôt de l'ordre de 15 à 20 Md€⁷³. Un soutien budgétaire de 3 Md€ serait ainsi requis, en retenant un levier de 6.

Tableau 1 : Entreprises à cibler pour les injections de fonds propres

	<i>Non surendettées*</i>	<i>Surendettées*</i>
<i>Viables</i>	Sans objet	Oui
<i>Non-viables</i>	Non	Non

* Est considérée comme surendettée une entreprise dont les dettes sont supérieures ou peu inférieures aux actifs.

1.7. Un soutien à la mobilisation de l'épargne des Français vers les fonds propres des entreprises permettrait de compléter les mesures publiques existantes

De nombreux dispositifs ont déjà été mis en place pour permettre aux entreprises de renforcer leurs fonds propres. Il s'agit de mesures prises dans le cadre des plans sectoriels (cf. partie 1) et de mesures ciblées sur des catégories d'entreprises, comme les prêts participatifs du Fonds de Développement Economique et Social (FDES) pour les TPE et petites PME, le fonds de développement des PME, et la possibilité pour

État de prendre des participations dans des ETI et grandes entreprises stratégiques, via une dotation de 20 Md€ gérée par l'Agence des participations de État.

Le Plan de relance vise un renforcement de 15 à 20 Md€ des fonds propres et quasi fonds propres des TPE/PME et ETI, en s'appuyant sur une enveloppe budgétaire de 3 Md€ qui permettra d'accompagner les financements privés. Le soutien de l'État bénéficiera en particulier à des fonds d'investissement responsables investissant en fonds propres et quasi-fonds propres et à la distribution de prêts participatifs de long terme par les banques (cf. encadré 3).

⁷³ La Banque de France estimait les besoins de « quasi fonds propres publics » à 10 à 20 Md€, *Lettre au Président de la République*, juillet 2020.

Encadré 3 : Mesures de renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI dans le Plan de relance

Le Plan de relance comprend deux grandes mesures pour orienter l'épargne des Français vers le financement en fonds propres et quasi-fonds propres des TPE/PME et des ETI :

- *D'une part, un **label « France Relance »** permettra d'identifier les fonds nationaux ou régionaux dont la politique d'investissement favorise, selon une approche d'investissement durable, le renforcement des fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises implantées en France. Les fonds labellisés pourront bénéficier d'une garantie de fonds propres de Bpifrance (à hauteur d'1 Md€ d'investissement garantis sur la période), ce qui permet de réduire le risque de perte en capital.*
- *D'autre part, **les banques pourront octroyer aux entreprises des prêts participatifs** – qui sont des prêts à long terme et assimilées à des quasi-fonds propres. Ces prêts seront en partie gardés aux bilans des banques et en majorité refinancés par des investisseurs professionnels, qui pourront les proposer à leurs assurés ou leurs clients. Au total, l'objectif est d'octroyer de 10 à 20 Md€ de fonds propres et quasi fonds propres à 10 à 20 000 PME et petites ETI. Ce dispositif sera soutenu financièrement par l'État.*

Les moyens de Bpifrance seront en outre renforcés pour lui permettre d'accroître son action en faveur du financement des entreprises **et l'État abondera les fonds d'investissement mis en place par les Régions**, qui permettront de renforcer le capital des PME dans les territoires.

L'emploi a été fortement affecté par la crise de la Covid-19, un choc toutefois amorti par des mesures de soutien massives

1. L'emploi a nettement reflué pendant le confinement, notamment pour les contrats courts et l'intérim

La crise sanitaire a très fortement affecté le marché du travail. L'emploi salarié s'est nettement contracté au 1^{er} semestre 2020 (-714 900 postes, soit historiquement les plus fortes destructions d'emploi sur un semestre depuis 1970). Sur le champ marchand non agricole, les destructions d'emploi salarié s'élèvent à 619 400 postes, soit davantage que l'ensemble de la crise de 2009 où 516 900 postes salariés marchands non agricoles avaient été détruits entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 3^e trimestre 2009 (cf. graphique 1). Hors intérim, les destructions d'emploi ont concerné principalement les services (-366 600 postes hors intérim sur le semestre, soit -3,1 % par rapport à fin 2019) particulièrement affectés par les fermetures administratives. L'emploi s'est également replié dans l'industrie (-38 800 postes privés hors intérim sur le semestre, soit -1,2 % par rapport à fin 2019). Dans la construction, l'emploi salarié hors intérim est resté presque stable sur le premier semestre 2020, avec des destructions d'emploi très limitées (cf. graphique 2). La contraction de l'emploi salarié concerne également le secteur non-marchand public et privé (-89 700 postes sur le semestre dont 54 700 postes publics, soit -1,1 % par rapport à fin 2019) et le secteur agricole (-5 800 postes sur le semestre, soit -1,9 % par rapport à fin 2019).

L'emploi intérimaire (qui représente 4 % de l'emploi salarié privé) a particulièrement pâti du choc. Il a concentré un peu moins d'un tiers des destructions d'emplois sur le semestre (-210 500 postes, cf. graphique 2). Après une chute historique au mois de mars 2020 (-41 %), il a poursuivi sa contraction au mois d'avril (-23 %) avant de rebondir fortement (+40 % en mai,

+14 % en juin et +10 % en juillet). Malgré ce rebond, la situation de l'emploi intérimaire reste plus dégradée que celle de l'activité économique. Au 2^e trimestre 2020, l'emploi intérimaire est inférieur de 41 % à son niveau un an auparavant (dans les branches marchandes non agricoles) alors que la valeur ajoutée a diminué de 21 %⁷⁴.

Au 1^{er} semestre 2020, la contraction des embauches a également été plus marquée pour les CDD que pour les CDI. Sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2020, les déclarations préalables à l'embauche en CDD ont diminué de 34 %⁷⁵, contre 26 % pour celles en CDI. La baisse est particulièrement marquée pour les CDD de moins d'un mois (-36 %).

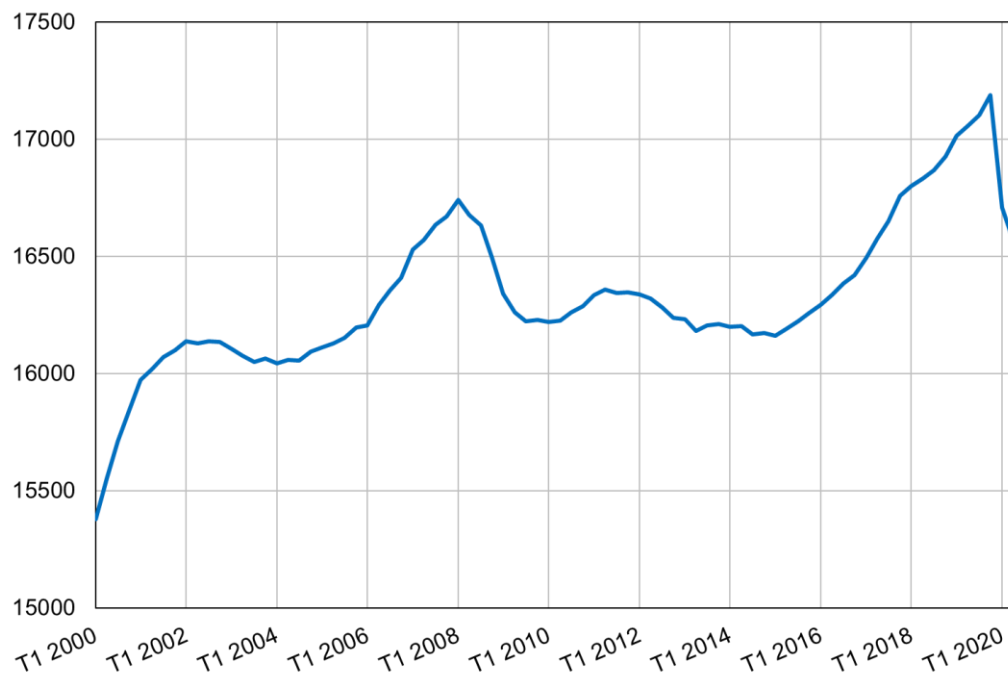
En miroir de ces destructions d'emploi et de la chute des embauches, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi a fortement augmenté au 1^{er} semestre 2020. Fin juillet, le nombre de personnes sans emploi inscrites à Pôle Emploi et qui n'ont pas exercé d'activité réduite dans le mois est supérieur à son niveau de fin décembre 2019 d'environ +500 000 personnes. Sur le premier semestre, le taux de chômage a néanmoins diminué. Cette baisse en « trompe-l'œil » ne reflète pas l'évolution du marché du travail mais découle de la définition statistique d'un chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT)⁷⁶. La dégradation de la situation sur le marché du travail se reflète dans la part des participants au marché du travail (en emploi, au chômage ou dans le halo du chômage) qui auraient souhaité travailler davantage. Celle-ci a bondi pour atteindre son plus haut niveau historique au 2^e trimestre 2020 à 31,7 %. Cette hausse est tirée à la fois par les personnes en activité partielle qui souhaiteraient travailler davantage et les personnes inactives qui veulent retrouver un emploi.

⁷⁴ Sources : Comptes trimestriels du 2^e trimestre 2020 et estimations trimestrielles d'emploi salarié (Insee), Emploi intérimaire mensuel (Dares).

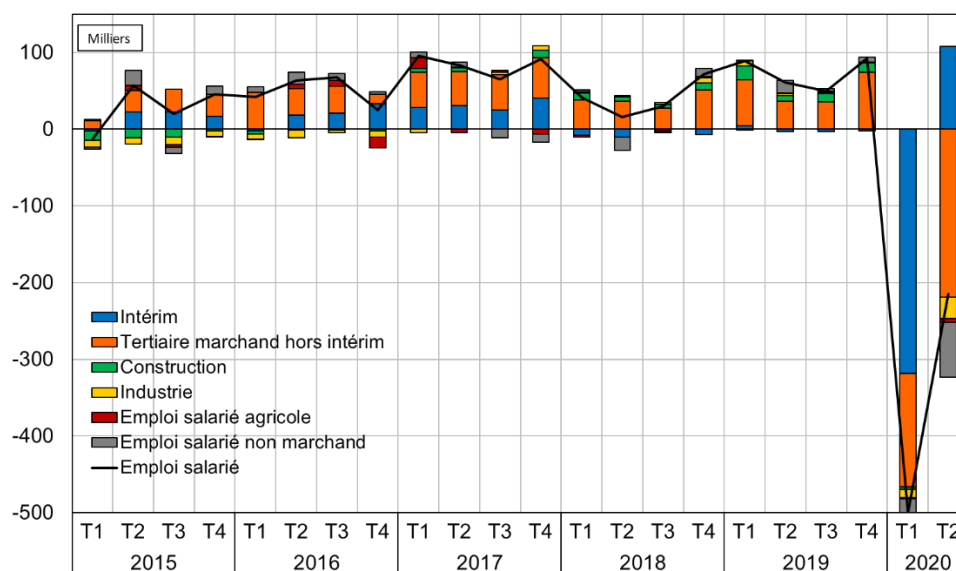
⁷⁵ Source : ACOSS.

⁷⁶ Pour être considéré comme chômeur, il faut être sans emploi pendant une semaine donnée ; être disponible pour travailler dans les deux semaines à venir ; avoir effectué, au

cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou avoir trouvé un emploi qui commence dans les trois mois. Ces critères ont été fortement perturbés par le confinement.

Graphique 1 : Emploi salarié marchand non agricole (en milliers)

Sources : INSEE, Estimations trimestrielles d'emploi

Graphique 2 : Glissement trimestriel de l'emploi salarié par secteur d'activité

Sources : INSEE, Estimations trimestrielles d'emploi

2. Le dispositif d'activité partielle déployé dès le début du confinement a permis d'amortir le choc

Le Gouvernement a mis en place un dispositif exceptionnel d'activité partielle plus généreux en réaction à la crise. Jusqu'à février 2020, l'indemnité versée par l'employeur au salarié en activité partielle (70 % du salaire horaire brut, soit 84 % du salaire net) était compensée sous forme d'une allocation forfaitaire⁷⁷ versée à l'employeur. Une partie de l'indemnité versée restait à la charge de l'employeur. À partir de mars, l'intégralité de l'indemnité a été prise en charge par les pouvoirs publics jusqu'à un plafond de 4,5 Smic, laissant un reste à charge nul aux employeurs jusqu'à 4,5 Smic (cf. deux premières colonnes du tableau 1). Ce dispositif a été le plus généreux d'Europe, par ses paramètres et par le volume d'aides ainsi accordé (cf. encadré 1 pour une comparaison avec l'Allemagne). Cela a permis de limiter fortement les répercussions sur les entreprises et les ménages de la baisse temporaire d'activité liée au confinement, en évitant un nombre encore plus substantiel de licenciements économiques.

Au 1^{er} juin, afin d'accompagner la reprise de l'activité économique après la levée du confinement strict, les conditions de prise en charge de l'indemnité ont été revues : l'indemnité versée aux salariés est restée inchangée, mais la prise en charge publique a baissé par le biais d'un reste à charge employeur de 10 % du salaire brut (avec plancher de prise en charge publique intégrale au Smic net). Ce resserrement a concerné l'ensemble des secteurs, excepté ceux durablement contraints par les mesures sanitaires (notamment tourisme, hôtels, cafés, restaurants, culture, événementiel).

L'activité partielle a permis de faire face au choc sans précédent sur l'activité. Au 1^{er} trimestre 2020, le volume d'heures travaillées a diminué d'environ 375 millions d'heures par rapport au quatrième trimestre 2019. On estime que parmi ces heures, environ 300 millions pourraient provenir de salariés placés en activité partielle (80 %). Au deuxième trimestre 2020, l'activité partielle absorberait près des trois quarts de la baisse des heures travaillées par rapport au premier trimestre (cf. graphique 3). À titre de comparaison, pendant la crise de 2009, le volume d'heures travaillées avait diminué d'environ 135 millions d'heures dont 80 millions provenaient de salariés placés en activité partielle. Les mécanismes de flexibilité interne, dont en particulier l'activité partielle, ont permis que les destructions d'emploi représentent une faible part de la baisse des heures travaillées au 1^{er} semestre 2020. Par ailleurs, la littérature économique confirme l'efficacité de l'activité partielle pour préserver l'emploi : pendant la crise de 2008-2009, 20 % des emplois placés en activité partielle en France auraient autrement été détruits avant la fin 2009 (cf. Cahuc et al.⁷⁸)⁷⁹, alors que la générosité du dispositif était moindre qu'actuellement.

En pratique, le recours à l'activité partielle s'effectue en deux temps : d'abord l'entreprise dépose une demande d'autorisation préalable pour couvrir ses salariés durant une période donnée, puis elle dépose une demande d'indemnisation pour les salariés effectivement placés en activité partielle.

Entre mi-mars (début du confinement) et début septembre, 14,6 millions de salariés ont fait l'objet d'une demande d'autorisation préalable d'activité partielle (cf. graphique 4). Mais le recours effectif au dispositif est plus limité car tous les salariés couverts par une demande d'autorisation préalable ne sont pas placés en activité partielle, et ceux qui le sont ne chôment pas néces-

⁷⁷ Cette compensation versée aux employeurs dépendait de la taille de l'entreprise : 7,74 € par heure chômée par salarié pour une entreprise de moins de 250 salariés et 7,23 € par heure chômée par salarié pour une entreprise de plus de 250 salariés.

⁷⁸ Cahuc P., Kramarz F. et Nevoux S. (2018), « When short-time work works », Discussion Papers, n°11673, Institute of Labor Economics (IZA).

⁷⁹ Il reste difficile de transposer ces résultats à la situation actuelle, les conditions d'éligibilité du dispositif exceptionnel d'activité partielle ayant été largement assouplies par rapport à celles en vigueur lors de la crise de 2009.

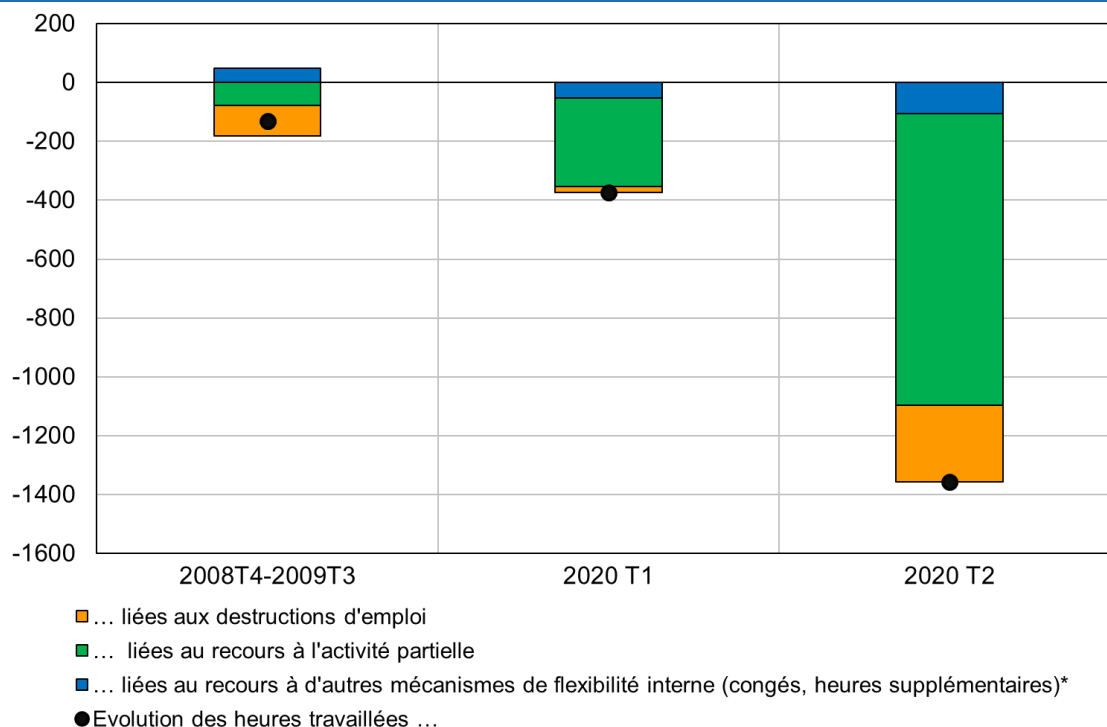
sairement l'intégralité de leurs heures habituellement travaillées. À partir de mi-mai (fin du confinement), le recours à l'activité partielle est moins marqué (cf. graphique 5). De moins en moins d'autorisations préalables semblent en effet donner lieu à des demandes d'indemnisation. En moyenne, les salariés placés en activité partielle ont chômé 50 heures sur les mois de mai, juin et juillet (soit environ un tiers d'un temps plein), contre près de 100 heures en avril (soit environ 70 % d'un temps plein). Le recours effectif en proportion du recours théorique est plus important dans les petites entreprises.

Au total au 7 septembre, 1 720 millions d'heures ont ainsi été indemnisées au titre de l'activité partielle sur la période de mars à juillet, pour un coût de 18,1 Md€⁸⁰. Les secteurs du commerce, de l'hôtellerie-restauration, des services aux entreprises et de la construction représentent la majorité de la consommation d'heures d'activité partielle à date (cf. graphique 6). Cependant, toutes les demandes d'indemnisation pour cette période n'ont pas encore été déposées (les entreprises disposent en effet d'un an pour faire leurs demandes). D'après l'enquête Acemo-Covid publiée par la Dares, qui permet d'estimer la part du non recours effectif à l'activité partielle pour les entreprises qui ont déposé une demande d'autorisation, **le nombre d'heures chômées au titre de l'activité partielle s'établirait à 1 978 millions d'heures sur la période, pour un coût de 21 Md€.**

⁸⁰ Ce coût correspond à 6,7 M de salariés en mars pour 306 M d'heures chômées (soit un coût de 3,1 Md€), 8,1 M de salariés en avril pour 781 M d'heures chômées (soit un coût de 8,2 Md€), 6,9 M de salariés en mai pour 395 M d'heures chômées (soit un coût de 4,3 Md€), 3,2 M de salariés en juin pour 163 M d'heures (soit un coût d'1,7 Md€) et 1,5 M de salariés en juillet

pour 76 M d'heures (soit un coût de 0,8 Md€). Il s'agit des demandes d'indemnisation à date : le nombre de salariés indemnisés, les heures consommées et le montant total pour mars, avril, mai, juin et juillet sont encore amenés à augmenter, car les entreprises ont un an pour déposer leur demande.

Graphique 3 : Décomposition de l'évolution des heures travaillées pendant la crise de 2009 et au cours du 1^{er} semestre 2020

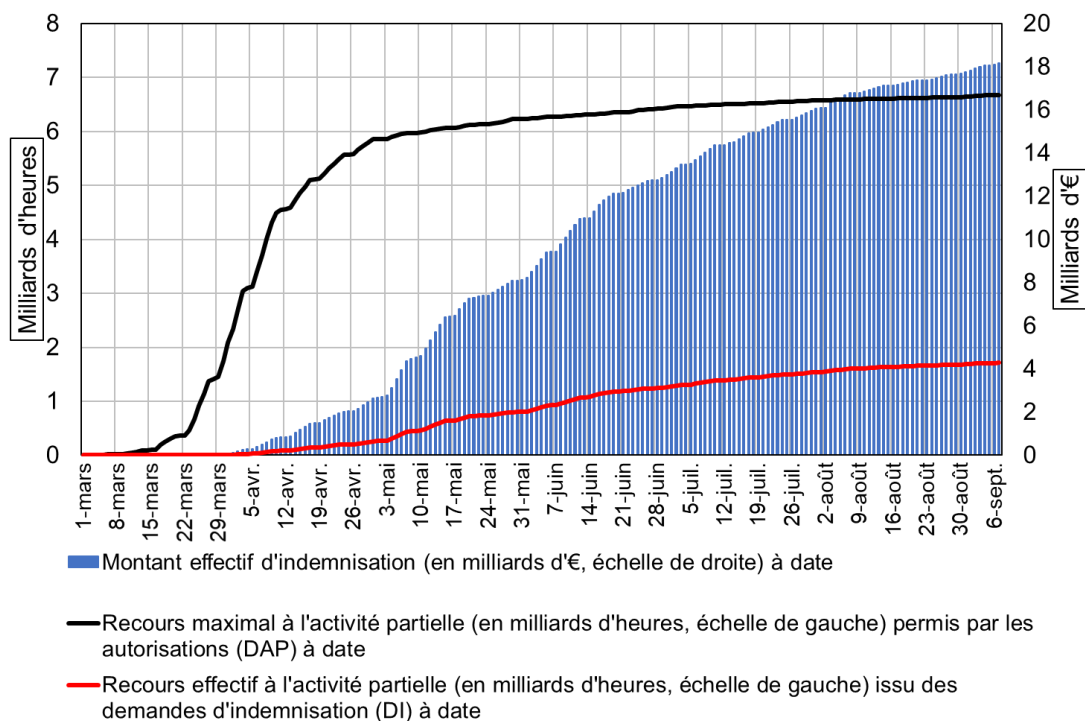


Sources : Calculs DG Trésor, comptes nationaux trimestriels au 1^{er} et 2^e trimestre 2020 (Insee) et ASP-DGEFP-Dares (données de demandes d'indemnisation d'activité partielle, heures payées ou validées)

Note de lecture : Entre le 4^e trimestre 2008 et le 3^e trimestre 2009, le volume d'heures travaillées a diminué de 132 millions d'heures dont 78 millions d'heures proviennent de salariés placés en activité partielle. Au 1^{er} trimestre 2020, le volume d'heures travaillées a diminué de 374 millions d'heures dont 299 millions d'heures proviennent de salariés placés en activité partielle.

* : La baisse des heures travaillées liées à la prise de congés n'est pas intégrée dans les comptes trimestriels pour le 1^{er} semestre 2020. Cela tend à surestimer la part de la baisse des heures travaillées qui provient du recours à l'activité partielle en 2020. A contrario, certaines entreprises demandant avec retard l'indemnisation des heures d'activité partielle, les heures d'activité partielle effectivement payées et validées au deuxième trimestre pourraient sous-estimer le recours effectif.

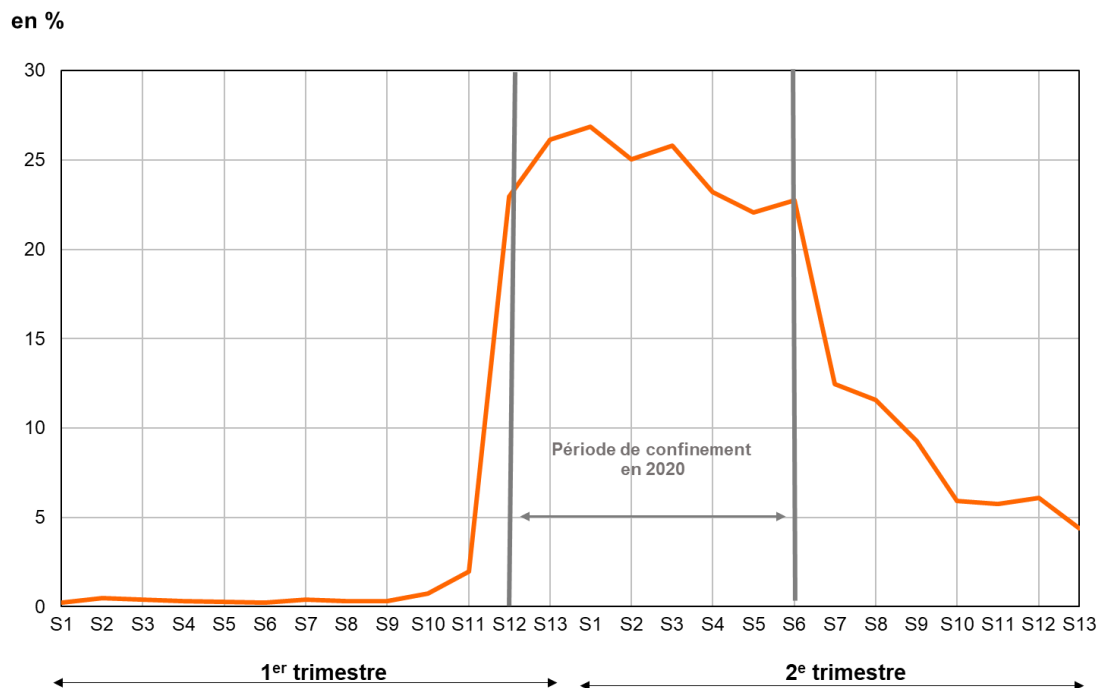
Graphique 4 : Nombre de demandes d'activité partielle depuis le 1^{er} mars et nombre de salariés concernés



Sources : ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART s'arrêtant aux données du 7 septembre 2020.

Lecture : En date du 7 septembre, les autorisations de mise en activité partielle qui ont été accordées depuis le 1^{er} mars auraient pu donner lieu à environ 6,7 Md'heures chômées si l'intégralité des salariés couverts avaient été placés en activité partielle pour l'intégralité de leur temps de travail. Le recours effectif à date s'établit lui à environ 1,7 Md'heures chômées, pour un montant d'indemnisation demandé de 18,2 Md'€ (soit un coût horaire moyen de 10,5€).

Graphique 5 : Part des personnes en activité partielle au moins un jour la semaine de référence, parmi les personnes en emploi aux 1^{er} et 2^e trimestres 2020

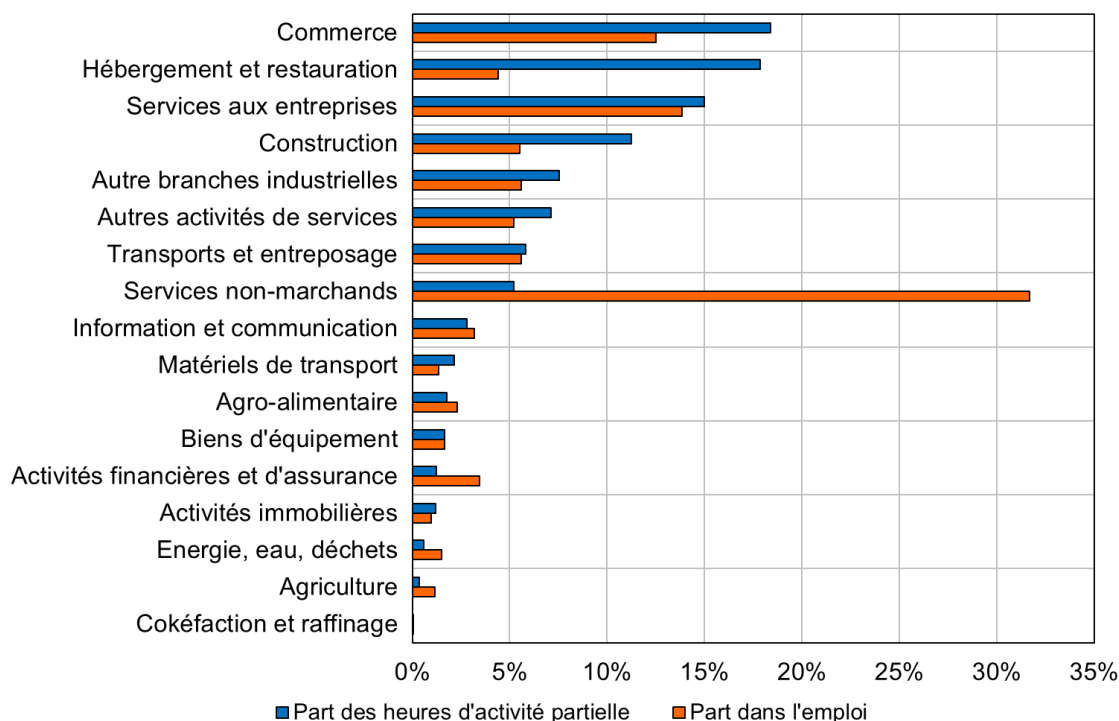


Source : Insee, enquête Emploi, données brutes

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes en emploi au sens du BIT

Note : L'enquête Emploi est habituellement exploitée à un pas trimestriel. Les estimations issues de l'enquête Emploi sont entourées d'une marge d'incertitude plus importante lorsque la période d'estimation est une semaine. Par exemple, le taux d'emploi des 15-64 ans, estimé avec un intervalle de confiance à 95 % de +/-0,4 point sur le trimestre, l'est avec une précision de +/-1,9 point sur une semaine.

Graphique 6 : Recours effectif à l'activité partielle par secteur d'activité (en % de l'ensemble des heures indemnisées) et part dans l'emploi salarié en 2019 (en %)



Sources : ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART s'arrêtant aux données du 7 septembre 2020 et estimations d'emploi de l'Insee

Note de lecture : Au total au 7 septembre 2020, 18 % des heures indemnisées au titre de l'activité partielle l'ont été au profit du secteur du commerce, secteur qui représente en 2019 13 % de l'emploi salarié total.

Encadré 1 : Le dispositif d'activité partielle en Allemagne

Le dispositif allemand d'activité partielle (*Kurzarbeit*) a été un outil efficace pour préserver l'emploi durant la crise économique de 2008-2009. Durant cette période, la progression du taux de chômage en Allemagne a été contenue, ce dernier augmentant de seulement +0,2 point, contre +1,6 point en France entre 2008 et 2009. En 2009, près de 1,5 million de salariés allemands avaient bénéficié du dispositif d'activité partielle, contre 0,3 million de salariés pour les dispositifs comparables en France.

Pendant la période de confinement, le dispositif allemand introduit en 2020 différait du dispositif français et a été relativement moins généreux :

- L'indemnité d'activité partielle touchée par le salarié correspondait à 60 % du salaire net (67 % pour les salariés avec enfant) dans la limite de 6 900€ brut à l'Ouest et 6 450€ brut à l'Est, passant à 70 % du net à partir du 4^e mois consécutif d'activité partielle (77 % pour un salarié avec enfant) puis 80 % du net à partir du 7^e mois (87 % pour un salarié avec enfant) pour les salariés dont le salaire a été réduit de moitié au moins.
- Le reste à charge pour les entreprises, qui était d'environ 30 % du salaire brut par heure chômée (correspondant au remboursement complet des cotisations sociales sur les heures chômées), a été annulé en réaction à la crise de la Covid-19.

L'Allemagne a également assoupli son dispositif d'activité partielle en réduisant plusieurs contraintes :

- *La part de salariés concernés par une baisse du temps de travail de plus de 10 % devait être d'au moins un tiers avant la crise pour permettre le recours à l'activité partielle. Ce seuil a été réduit à 10 % des salariés ;*
- *L'obligation pour les salariés de solder leurs congés de l'année en cours (dans la mesure où cela ne contrariait pas les projets de congé du salarié) n'est plus requise ;*
- *La durée maximale du dispositif a été allongée de 12 à 21 mois pour les entreprises qui étaient déjà en activité partielle avant le 31 décembre 2019.*

Plus récemment, le 25 août, la coalition s'est mise d'accord sur les conditions de prolongation du recours à l'activité partielle :

- *Le relèvement de l'allocation d'activité partielle à partir du 4^e mois de prestation est prolongé jusqu'à fin 2021 pour les salariés éligibles à l'activité partielle avant le 31 mars 2021.*
- *Le remboursement complet des cotisations sociales sur les heures chômées est prolongé jusqu'au 30 juin 2021. Après cette date et jusqu'à la fin 2021, l'agence fédérale du travail remboursera la totalité des cotisations sociales à la condition que le salarié placé en activité partielle suive une formation ; dans le cas contraire elle en remboursera la moitié.*
- *La durée maximale de prestation est étendue à 24 mois, avec comme date butoir le 31 décembre 2021.*

3. Des évolutions significatives du dispositif ont été annoncées dès juillet 2020, pour accompagner les entreprises éprouvant des difficultés persistantes sans entraver les restructurations nécessaires

Au début du second semestre 2020, le dispositif exceptionnel d'activité partielle a été revu pour s'adapter à des situations très contrastées entre les secteurs d'activité.

En effet, d'après l'enquête Acemo-Covid réalisée fin juin 2020 par la Dares⁸¹, 20 % des salariés travaillaient dans une entreprise qui considérait que son activité serait affectée de manière durable (au-delà de la fin de l'année 2020) par la crise, et 35 % d'entre eux étaient employés par une entreprise qui estimait que l'activité mettrait plus de trois mois à revenir à la normale. À l'inverse, 44 % des salariés étaient employés dans une entreprise dont l'activité était revenue à la normale ou allait y revenir dans les trois mois (le restant des salariés

étant employés dans des entreprises incertaines sur le retour à l'activité).

En réponse à la variété des situations des entreprises, et pour préserver l'emploi et les compétences, le Gouvernement a mis en place un dispositif d'activité partielle double :

- un dispositif d'activité partielle « de droit commun » pour faire face aux besoins ponctuels et circonscrits dans le temps, tels qu'ils se présentent en période de crise comme de bonne santé économique

Ce dispositif a pour objectif de préserver les emplois, notamment ceux proches du Smic, pour les entreprises subissant une baisse d'activité ponctuelle (3 mois de recours, renouvelables une fois).

Le dispositif entrera en vigueur au 1^{er} novembre. L'indemnité horaire pour les heures chômées sera égale à 60 % du salaire brut horaire (soit 71 % du salaire net), avec plancher au niveau du Smic net

⁸¹ https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dares_acemo_covid_synthese_juillet.pdf

(8,03€/h) et un plafond à 4,5 Smic (l'indemnité touchée par le salarié serait donc décroissante en part du salaire net pour les revenus à partir de 4,5 Smic). La prise en charge publique sera égale à 60 % de l'indemnité versée au salarié, soit un reste à charge employeur de 40 % de l'indemnité versée au salarié, avec plancher à 90 % du niveau du Smic net. L'indemnité sera exonérée de cotisations sociales patronales et salariales. Une prise de congé de 5 jours sera encouragée pour le renouvellement du recours.

- **un dispositif d'activité partielle de longue durée pour accompagner les entreprises subissant un choc durable mais avec la perspective de reprise d'une activité plus élevée à moyen terme.** Le dialogue social a été placé au centre de ce nouveau dispositif, accessible uniquement par un accord collectif, signé au sein d'un établissement, d'une entreprise, d'un groupe ou d'une branche. Ce dispositif permet aux entreprises d'ajuster leur appareil productif par la diminution du temps de travail en contrepartie d'engagements en

matière d'emploi et de formation (déterminés dans un accord), sans toutefois empêcher les restructurations nécessaires en cas de perte irréversible d'activité. Il cherche à préserver les compétences en instaurant le maintien d'une activité minimale tout au long de la période, via l'introduction d'un plafond d'heures chômées de 40 % des heures habituellement travaillées par salarié et la prise en charge élevée des coûts de formation. Le dispositif peut être sollicité par tranches de 6 mois, renouvelables trois fois, soit deux ans au total.

Le dispositif est entré en vigueur au 1^{er} juillet. L'indemnité pour les heures chômées reste identique à celle perçue dans le dispositif de crise (cf. tableau 1 ci-dessous), à l'exception d'un plafonnement de l'indemnité pour les salaires dépassant 4,5 Smic. Compte tenu du plafond d'heures chômées, l'indemnité assurerait un taux de remplacement minimal pour le salarié sur le mois égal à 88 % du salaire brut. Le reste à charge pour les employeurs s'élève à 15 % de l'indemnité versée au salarié.

Tableau 1 : Evolution du dispositif d'activité partielle (hors secteurs spécifiques)

	<i>Activité partielle avant crise</i>	<i>Activité partielle Covid</i>		<i>Activité partielle de droit commun (à compter du 1^{er} novembre)</i>	<i>Activité partielle de longue durée (à compter du 1^{er} juillet)</i>
		<i>Avant le 1^{er} juin</i>	<i>Après le 1^{er} juin</i>		
Salaire versé pour les heures non travaillées (en % du salaire net)	84 % (soit 70 % du brut) avec plancher au Smic net	84 % (soit 70 % du brut) avec plancher au Smic net	84 % (soit 70 % du brut) avec plancher au Smic net	71 % (soit 60% du brut) avec plancher au Smic net	84 % (soit 70 % du brut) avec plancher au Smic net dans la limite de 4,5 Smic net
Prise en charge publique (% indemnité versée au salarié)	prise en charge forfaitaire (7,74€/h pour TPE/PME, 7,23€/h pour ETI/GE)	100 %, avec un plancher au Smic net et dans la limite de 4,5 Smic	85 %, avec un plancher au Smic net et dans la limite de 4,5 Smic	60 %, avec un plancher de 90 % du Smic net et dans la limite de 4,5 Smic	85 %, avec un plancher de 90 % du Smic net et dans la limite de 4,5 Smic
Durée	6 mois renouvelables	3 mois (sauf secteurs durablement affectés)	5 mois	3 mois renouvelables une fois (6 mois maximum)	6 mois renouvelables (2 ans maximum)

Formation	Pas de prise en charge du FNE formation en période d'AP	Prise en charge du FNE formation à hauteur de 100 % des coûts	Prise en charge du FNE formation à hauteur de 100 % des coûts	Prise en charge des frais de formation à hauteur de 70 % des coûts. Accord sur la mobilisation du CPF souhaité	Prise en charge des frais de formation à hauteur de 80 % des coûts. Accord sur la mobilisation du CPF souhaité
Conditions	Maintien de l'emploi pour les salariés qui ont recours au dispositif pendant la période de recours	Maintien de l'emploi pour les salariés qui ont recours au dispositif pendant la période de recours	Maintien de l'emploi pour les salariés qui ont recours au dispositif pendant la période de recours	Idem + Information du CSE chaque trimestre	Information du CSE chaque trimestre ; Conclusion d'un accord d'entreprise (ou référendum dans les TPE) ; Définition dans l'accord des engagements en termes d'emploi (seul l'accord peut permettre des suppressions d'emploi éventuelles)

4. La crise pose un défi majeur pour l'insertion des jeunes sur le marché du travail

La crise économique touche particulièrement les jeunes, avec un risque de paupérisation de cette population moins bien couverte par le système de protection sociale. En période de crise, le chômage des jeunes augmente davantage que pour le reste de la population, avec un risque de stigmatisation dans la durée. Le volet social du Plan de relance vise par conséquent à renforcer les dispositifs d'insertion de ce public fragile (accompagnement formation) et à soutenir la demande de travail (aide à l'embauche) pour éviter que la génération des nouveaux entrants sur le marché du travail ne soit pénalisée.

Au premier semestre 2020, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans atteint un plus bas historique depuis que l'Insee le mesure (1975) à 26,6 %. Le taux d'emploi des jeunes a chuté davantage que celui de l'ensemble des travailleurs (-2,9 points par rapport à fin 2019, contre

-1,6 points pour l'ensemble des 15-64 ans). L'expérience de la crise précédente montre que le taux de chômage des jeunes est particulièrement sensible en période de récession. Entre le premier trimestre de 2008 et le dernier trimestre de 2009⁸², il avait augmenté (au sens du BIT) de 6,2 points chez les jeunes, contre 2,3 points pour l'ensemble des 15-64 ans. Le nombre de NEETS (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire) avait également nettement augmenté pendant la crise de 2008⁸³. Cette surexposition des jeunes à la conjoncture économique est renforcée par le fait qu'ils occupent davantage de contrats plus précaires (contrats courts, intérim). La part des contrats courts chez les jeunes était de 15,2 % en 2017 contre moins de 5 % pour les 25-49 ans⁸⁴.

Pour contrecarrer les risques induits par la crise sur l'insertion professionnelle des jeunes, le Gouvernement a annoncé le 23 juillet 2020 le plan « 1 jeune, 1 solution ». L'objectif est de trouver une solution pour les 750 000 jeunes qui vont arriver sur le marché du travail à la rentrée. Ce plan s'articule autour de trois axes.

⁸² Dans la mesure où une plus faible part des jeunes sont actifs (par rapport aux autres catégories d'âge), il est préférable d'analyser l'évolution la part du chômage dans la population que le taux de chômage (ratio du nombre de chômeurs sur l'ensemble des actifs).

⁸³ La part des NEETS dans la population a augmenté depuis la crise, dans la population des 15-24 ans passant de 13,7 % en 2008 à 16,6 % en 2015.

⁸⁴ Source : Insee première, les salariés en contrat court : des allers-retours plus fréquents entre emploi, chômage et inactivité, n° 1736, février 2019.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » vise tout d'abord à faciliter l'entrée dans la vie professionnelle des jeunes. Les entreprises bénéficieront d'une aide pour toute embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI ou CDD de plus de 3 mois entre le 1^{er} août 2020 et le 31 janvier 2021 à un salaire horaire inférieur à 2 Smic. Le montant de l'aide s'élève au maximum à 4 000 euros par salarié et sera versée à terme échu à l'employeur trimestriellement⁸⁵. D'après la littérature économique, une telle aide à l'embauche temporaire a un effet positif sur l'emploi, en particulier à court terme et en sortie de crise. Contrairement à une baisse de coût du travail pérenne sur l'ensemble du stock d'emploi, une aide à l'embauche temporaire incite directement à accélérer la décision d'embauche. Dans un contexte de forte incertitude sur la conjoncture économique, elle peut ainsi faire basculer la décision de l'employeur en faveur de l'embauche d'un jeune, alors que celle-ci aurait été reportée en l'absence d'aide⁸⁶. Environ 600 000 embauches de jeunes pourraient être concernées par cette aide.

Une aide pour le recrutement en contrats d'apprentissage et de professionnalisation devrait également bénéficier à près de 285 000 contrats d'apprentissage et 100 000 contrats de professionnalisation. Le nombre de missions de services civiques augmentera nettement sur la période 2020-2021 (+100 000).

D'autre part, 200 000 jeunes supplémentaires seront formés aux métiers et secteurs d'avenir. Ces dispositifs se répartiront entre des formations qualifiantes aux métiers de la santé et du soin, des formations numériques à la portée de tous, des parcours personnalisés pour les décrocheurs entre 16 et 18 ans et des nouvelles formations qualifiantes vers les métiers d'avenir grâce au Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC). En outre, des places de formation supplémentaires seront ouvertes au niveau Bac+1 et BTS.

Plus de 300 000 parcours d'insertion permettront d'accompagner les jeunes éloignés de l'emploi. Les dispositifs d'inclusion durable dans l'emploi que sont les Parcours Emploi Compétence (PEC, 80 000 entrées supplémentaires sur la période 2020-2021) et les Contrats Initiative Emploi (CIE, 60 000 entrées supplémentaires sur la période 2020-2021) seront mobilisés. Les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi seront également renforcés : le nombre d'entrées en Garanties jeunes sera augmenté de 50 % et 80 000 entrées supplémentaires en Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA) seront proposées. L'accompagnement Intensif Jeunes (AIJ) mis en place par Pôle emploi sera doublé en 2020 et de nouveau en 2021, tandis que 3 000 places seront proposées dans le dispositif SESAME (accompagnement sur-mesure vers les métiers du sport et de l'animation).

⁸⁵ Pour pouvoir bénéficier de l'aide, l'entreprise doit remplir les conditions supplémentaires suivantes : (i) l'employeur doit être à jour de ses obligations déclaratives et de paiement au titre des impôts, des cotisations sociales et d'assurance chômage, ou avoir souscrit un plan d'apurement (des conditions dérogatoires sont toutefois prévues pour la souscription du plan d'apurement en application de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ; (ii) l'employeur ne doit pas bénéficier d'une autre aide de l'État à l'insertion, à l'accès ou au retour à l'emploi pour le même salarié ; (iii) il ne doit pas avoir procédé à un licenciement pour motif économique sur le poste concerné par l'aide depuis le 1^{er} janvier 2020 ; (iv) le salarié ne doit pas avoir appartenu aux effectifs de l'employeur à compter du 1^{er} août 2020 au titre d'un contrat n'ayant pas ouvert droit au bénéfice de l'aide ; (v) le salarié doit être effectivement maintenu dans les effectifs de l'employeur

pendant au moins trois mois à compter du premier jour d'exécution du contrat.

⁸⁶Cf. Anne-Braun et Ozil (2016). Cahuc *et al.* évaluent le dispositif "Zéro charges" mis en place pendant la crise de 2009 et estiment une très forte élasticité des embauches à la baisse du coût du travail générée par la prime (proche de 4). Dans le cadre d'un modèle du marché du travail de recherche et d'appariement (« searching and matching model »), cette élasticité très élevée s'expliquerait par trois facteurs : (i) dispositif temporaire et non-anticipé, (ii) dans une période de basse conjoncture (taux de chômage élevé et salaire minimum qui impose une contrainte sur les salaires) et (iii) cette baisse du coût du travail était ciblée uniquement sur les flux d'embauches et sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic.

La crise mondiale a révélé des fragilités d'approvisionnement qui devront être corrigées, notamment pour les biens stratégiques

1. Effets de l'épidémie sur les échanges commerciaux...

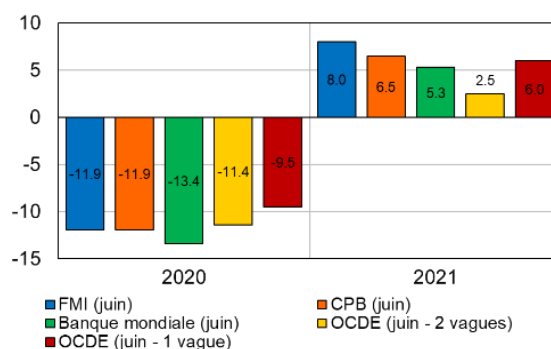
1.1. Le choc sur le commerce mondial a été majeur

L'impact de la Covid-19 sur le commerce international a été particulièrement dévastateur puisqu'il en a touché l'ensemble des moteurs. Du côté de l'offre, les mesures de confinement et de mise à l'arrêt de l'activité économique dans la plupart des pays du monde ont contribué à la chute des exportations et des importations d'intrants étrangers. Du côté de la demande, les mesures de confinement et l'incertitude ont engendré un repli sensible de la consommation et de l'investissement, et donc de la demande pour les importations. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) observe que ce phénomène est particulièrement marqué pour les biens durables (automobile, aéronautique). Ces deux chocs se sont en outre accompagnés d'une désorganisation, voire parfois d'interruptions des liaisons logistiques (transport aérien, maritime, routier...) nécessaires au commerce international.

Après une année 2019 montrant déjà un net ralentissement par rapport à 2018, les échanges mondiaux reculeraient en 2020 dans une ampleur proche de celle observée lors de la crise financière mondiale de 2009. Le repli attendu atteindrait, selon les prévisions des organismes internationaux⁸⁷, entre -9,5 % et -13,4 %⁸⁸. La baisse des échanges mondiaux serait ainsi plus marquée que la récession mondiale en 2020, prévue par le FMI à -4,9 %⁸⁹. Les stigmates profonds laissés par cette crise sur l'activité dans toutes les régions du monde, le contexte protectionniste toujours prégnant, et, à l'échelle européenne, les incertitudes

qui demeurent sur les conditions du Brexit, bride-raient nettement la reprise des échanges commerciaux internationaux en 2021 (prévue entre +2,5 % et +8,0 % selon les instituts), qui seront encore loin de retrouver leur niveau d'avant-crise.

Prévisions de croissance des exportations mondiales de biens et services (volume, %)



1.2. Avec un effet différencié selon nos partenaires

Si la baisse de la demande et des échanges mondiaux concerne l'ensemble des régions du monde, les effets sont toutefois différenciés selon les pays. L'ampleur de ces effets sur chaque pays dépend principalement de trois déterminants : (i) l'ouverture à la demande étrangère, (ii) l'exposition commerciale aux pays les plus touchés et (iii) l'exposition aux secteurs les plus touchés. La France est particulièrement exposée à la demande italienne et espagnole ainsi qu'aux secteurs du tourisme et de l'aéronautique, lourdement touchés. Elle a ainsi vu ses exportations de biens très nettement reculer au premier semestre 2020 (-21,5 % par rapport au premier semestre 2019).

⁸⁷ Prévisions les plus récentes disponibles au 31 juillet 2020.

⁸⁸ Ces différences de prévisions s'expliquent essentiellement par des hypothèses épidémiologiques différentes.

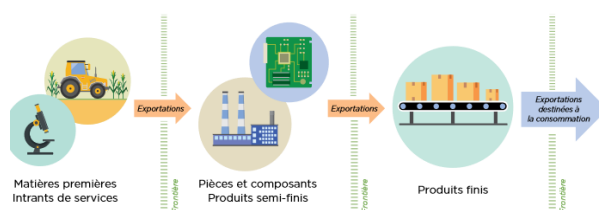
⁸⁹ Estimation de juin 2020.

2. ... et sur les chaînes de valeur mondiales (CVM)

1.3. La Covid-19 a mis en lumière certaines fragilités liées à l'essor des CVM

Les années 1990 et 2000 ont été marquées par la fragmentation croissante des processus de production entre différents pays. Dans un flux de commerce « traditionnel », un bien est entièrement fabriqué dans un pays donné puis ne traverse les frontières qu'une fois. Le mode de production fragmenté amène au contraire des intrants à traverser plusieurs frontières en vue d'être transformés, assemblés en produits finis et enfin exportés vers le pays de consommation. Cette organisation en chaînes de valeur mondiales (CVM) a engendré mécaniquement une hausse des échanges internationaux plus rapide que le PIB mondial, chaque franchissement de frontière étant comptabilisé comme une exportation, alors que le PIB n'enregistre que la valeur ajoutée produite dans chaque pays. Cette nouvelle organisation mondialisée des processus de production a entraîné un changement de paradigme où le commerce, et par conséquent la concurrence et les avantages comparatifs entre les pays, ne portent plus uniquement sur les biens intermédiaires ou finaux, mais aussi sur les différentes « tâches » du processus de production telles que l'assemblage, la conception ou le conditionnement.

Illustration simplifiée de l'organisation du commerce en chaînes de valeur mondiales



Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2020 : Le commerce au service du développement à l'ère de la mondialisation des chaînes de valeur

L'organisation en CVM s'est accélérée sous l'effet de trois facteurs. Tout d'abord, les **progrès technologiques** ont abouti d'une part à la réduction des coûts de transport et de gestion, facilitant par ce biais la coordination des activités à distance, et d'autre part à une sophistication croissante des processus de production, comme dans l'électronique (ex. cycle de fabrication d'un smartphone⁹⁰) ou l'automobile (incorporation croissante de composants électroniques comme des capteurs ou caméras, en provenance d'autre pays que le lieu d'assemblage de la voiture). Ensuite, la **multiplication des accords de libre-échange** a entraîné une baisse des barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges. Enfin, **l'insertion des pays émergents** dans les échanges commerciaux, **et en particulier de la Chine** qui a adhéré à l'OMC en 2001, a joué un rôle majeur dans la décision de délocalisation des entreprises. Ces pays ont longtemps offert une main d'œuvre bon marché par rapport à sa productivité, permettant aux entreprises d'améliorer leur compétitivité. Aujourd'hui, les CVM sont une composante majeure dans les échanges internationaux : **en 2015, près de 50 %⁹¹ du commerce international mondial était réalisé au sein d'une chaîne de valeur.**

Le développement des CVM s'est accompagné d'une spécialisation des pays ainsi que d'une dépendance accrue entre les acteurs d'une même chaîne de production. Cette dépendance est d'autant plus forte que les produits échangés sont souvent différenciés et donc peu substituables à court terme par une production domestique ou *via* d'autres sources d'approvisionnement. Cela génère en premier lieu une vulnérabilité en amont, c'est-à-dire la dépendance d'une étape de production donnée à une chaîne d'approvisionnement, elle-même constituée de plus ou

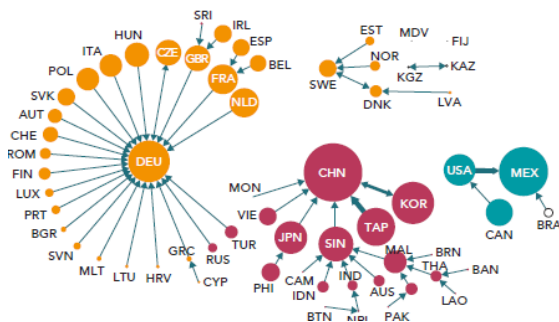
⁹⁰ Majoritairement assemblés en Chine, mais utilisant des composants, notamment des semi-conducteurs, fabriqués dans d'autres pays d'Asie, en Europe ou aux États-Unis, fabriqués eux-mêmes à partir de matières premières provenant d'autres pays.

⁹¹ Banque mondiale. 2020. Rapport sur le développement dans le monde 2020 : Le commerce au service du développement à

l'ère de la mondialisation des chaînes de valeur, doi : 10.1596/978-1-4648-1457-0. La participation aux CVM correspond ici à la part des exportations mondiales qui traversent au moins deux frontières.

moins de maillons. Plus indirectement, les interdépendances résultant des CVM peuvent créer des vulnérabilités le long du processus de production, par exemple lorsqu'un choc touche un pays en aval dans la chaîne de valeur puis se traduit par une baisse de la demande des entreprises de ce pays adressée à des fournisseurs d'intrants (ex. acier, matières premières énergétiques) localisés dans des pays en amont. Ce choc en aval peut être lui-même dû à une pénurie d'intrants d'un second fournisseur sans lien d'affaires avec le premier, mais participant tous deux à la fabrication d'un même produit fini⁹², multipliant ainsi les canaux d'interdépendance. Enfin, l'allongement des chaînes de valeur et la circulation séquentielle (plutôt que synchronisée) de l'information peuvent entraîner une perte de visibilité de certains maillons de la chaîne d'approvisionnement, ce qui accroît les difficultés à anticiper la demande face à un choc.

Exemple de chaîne de valeur mondiale dans l'électronique en 2017



Source : OMC 2019. Rapport 2019 sur le développement des chaînes de valeur mondiales

Note de lecture : ce schéma illustre l'intensité des échanges de biens électroniques traversant plus de deux frontières avant de devenir un bien final. Chaque disque représente un pays, en jaune l'Europe, en rouge l'Asie-Pacifique et en bleu l'Amérique ; la taille du disque est proportionnelle au poids du pays en commerce en valeur ajoutée, l'épaisseur des flèches indiquant le montant de commerce en valeur ajoutée entre deux partenaires. Seul le principal flux bilatéral est indiqué.

En touchant de plein fouet les grands centres manufacturiers mondiaux, la crise de la Covid-19 a mis en lumière une partie de ces fragilités. Si l'on manque encore de recul pour établir un bilan des effets de la Covid-19 sur les CVM, les me-

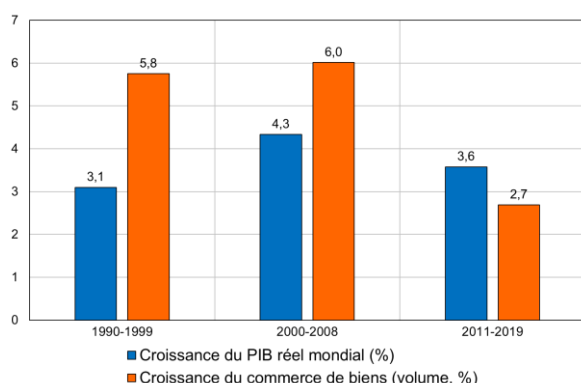
sures de confinement ont entraîné des ralentissements ou ruptures dans l'approvisionnement de certains produits et une propagation du choc le long de certaines chaînes de production. L'impact semble d'autant plus important dans les secteurs les plus sophistiqués qui impliquent de multiples producteurs et franchissements de frontières, à l'image des secteurs électronique ou automobile. Ce dernier est de surcroît caractérisé par des stratégies de limitation des stocks (juste-à-temps) qui l'exposent d'autant plus à des interruptions de production en cas de perturbations d'approvisionnement. En outre, si l'Europe a été plutôt touchée par les difficultés d'approvisionnement en intrants, d'autres régions du monde ont été pénalisées en aval de leur production, comme les pays asiatiques dépendant de la Chine pour la transformation de leurs composants (Corée, Japon) ou les pays producteurs d'acier souffrant de la mise à l'arrêt industrielle en Europe et aux États-Unis (Chine, Turquie, Brésil). Enfin, le choc de la Covid-19 à travers les CVM est d'autant plus fort que les importations des intrants sont concentrées sur un nombre limité de pays fournisseurs ou d'entreprises.

1.4. La fragmentation des CVM semble s'être essouffée depuis la crise financière mondiale

La crise de la Covid-19 pourrait confirmer l'arrêt du mouvement de fragmentation des CVM déjà observé depuis la crise financière mondiale de 2007-2009. Cette tendance peut notamment être constatée à travers la mesure des échanges mondiaux de biens intermédiaires, importés en vue d'être transformés en produits finis et donc caractéristiques des CVM. Ainsi, la croissance annuelle moyenne des volumes d'échanges de biens intermédiaires est passée de +6,1 % sur la période 2000-2008 à +1,6% sur la période 2011-2018 contribuant à un ralentissement du commerce international de +6,0 % à +2,7 % sur les mêmes périodes.

⁹² Barrot, J.-N., & Sauvagnat, J. (2016). Input specificity and the propagation of idiosyncratic shocks in production networks. *The Quarterly Journal of Economics*

Moyennes de la croissance du PIB et de la croissance des échanges commerciaux sur les trois dernières décennies



Source : FMI, OMC, calculs DG Trésor

Note : la période 2009-2010 ne figure pas en raison des fortes variations provoquées par la crise financière internationale.

L'essoufflement de la fragmentation des CVM est concomitant de la transformation du modèle de croissance chinois, réduisant sa fonction d'« atelier du monde »⁹³. L'amorce de rééquilibrage de l'activité chinoise vers la demande intérieure, mais aussi la montée en gamme de l'industrie chinoise et son intégration verticale ont entraîné une baisse de la part des exportations chinoises dans le PIB, de 35 % en 2006 à 18 % en 2018⁹⁴. La hausse des coûts de production en Chine a cependant déplacé une partie des CVM de la Chine vers l'ASEAN, faisant émerger de nouveaux acteurs et de nouvelles interdépendances en Asie.

1.5. La montée du protectionnisme et les dernières innovations technologiques contribuent à la reconfiguration des CVM

Les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine en 2018 et 2019⁹⁵ ont entraîné une hausse des **droits de douane effectifs qui ont atteint en moyenne 21 % à fin 2019**, aussi bien sur les importations chinoises qu'américaines, et ont porté essentiellement sur les biens intermédiaires, entraînant une hausse des coûts de fabrication y compris dans les économies tierces liées aux États-Unis et à la Chine par les CVM. Si le *Phase One deal* conclu en janvier 2020 marque une trêve dans les tensions commerciales, il ne dissipe pas les incertitudes ni ne réduit les droits de douane entre les deux pays, ce qui pourrait, à terme, entraîner une réorganisation des chaînes de valeur.

La numérisation, la robotisation et l'impression 3D pourraient jouer un rôle majeur dans la recomposition des CVM et la délocalisation des services à moyen terme. La numérisation des chaînes d'approvisionnement facilite la circulation des informations et permet une meilleure coordination entre les maillons des chaînes de valeur. D'un côté, l'automatisation et les robots pourraient se substituer progressivement à certains emplois non qualifiés, ce qui relativiserait l'importance du coût de travail dans les stratégies de localisation des chaînes de production. L'impression 3D pourrait également conduire à des usines plus polyvalentes pouvant produire différents types de pièces, et à des possibilités accrues de personnalisation des productions qui inciteraient à localiser les activités à proximité du client. D'un autre côté, l'essor des technologies de l'information et de la communication, accéléré par la crise de la Covid-19 (télétravail, télé médecine), pourrait favoriser des délocalisations de services vers des pays ayant un plus faible coût de la main d'œuvre.

⁹³ La Chine représente 13,1% des exportations et 10,8% des importations mondiales.

⁹⁴ Trésor-éco n°259 « Les mutations économiques de la Chine depuis 20 ans » mai 2020.

⁹⁵ Voir Trésor-éco n°244 « Effets des premières tensions commerciales apparues entre la Chine et les États-Unis », septembre 2019.

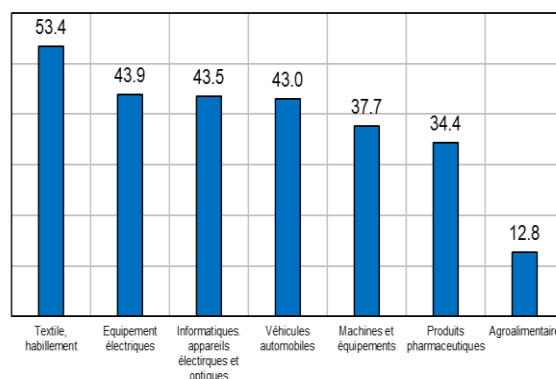
3. L'insertion de la France dans les chaînes de valeur, source d'efficacité et de vulnérabilité

1.6. La France, tout comme ses voisins européens, s'est fortement insérée dans les chaînes de valeur mondiales, en s'adossant avant tout aux chaînes de valeur européennes

Les statistiques de commerce exprimées en valeur ajoutée⁹⁶ montrent que la production industrielle française, au même titre que celle d'autres pays européens, s'est progressivement insérée dans les CVM. En 2014, la part des intrants étrangers nécessaires à la production industrielle française (soit le ratio moyen de valeur ajoutée étrangère rapportée à la VA totale d'un bien final produit par l'industrie française) était de 35 %, du même ordre qu'en Allemagne (37 %) mais beaucoup plus qu'en Italie (25 %). La France est particulièrement intégrée aux chaînes de valeur européennes : 56 % de ces intrants sont originaires de l'UE27 comme pour l'Allemagne (63 %) et l'Italie (54 %). Malgré l'émergence de nouvelles puissances industrielles commerciales extra-européennes comme la Chine, cette part est restée stable depuis 2000.

La dépendance de la production aux intrants étrangers varie selon les secteurs. Par exemple, le secteur agroalimentaire français reste largement autosuffisant puisque seulement 13 % des intrants nécessaires à la production proviennent de l'étranger. À l'inverse, les niveaux de dépendance sont plus élevés pour la production textile (53 %), qui dépend majoritairement d'intrants en provenance de pays européens (Italie, Allemagne et Espagne)⁹⁷, et pour le secteur des équipements électriques (44 %), dont l'Allemagne est le principal fournisseur.

Graphique : Part des intrants étrangers dans la production française en 2014 (%)



Source : WIOD, calculs DG Trésor

Les données en valeur ajoutée présentent une dichotomie avec les données de commerce en montant brut. Par exemple, le poids de la Chine dans la production française du secteur des équipements électriques est moins important qu'il ne paraît à première vue : même si la Chine représente 27 % des importations brutes de ce secteur, leur contribution en termes de valeur ajoutée importée n'est que de 8 % traduisant ainsi la fragmentation du processus de production et l'apport des intrants d'autres pays dans la valeur ajoutée des produits importés de Chine. Par ailleurs, dans le secteur pharmaceutique où l'Allemagne est le principal fournisseur de la France en importations brutes, ce sont la Chine et les États-Unis qui sont les premiers fournisseurs en termes de valeur ajoutée étrangère, ce qui reflète l'utilisation de principes actifs issus de ces derniers pays par l'industrie pharmaceutique européenne.

Si la dépendance de la France aux pays hors de l'UE, en termes de commerce en valeur ajoutée, est limitée, cela n'exclut pas pour autant le risque de rupture le long de la chaîne de production. En effet, même si la valeur ajoutée d'un maillon est faible, ce maillon peut être bloquant en cas d'interruption de l'activité et pénaliser le fonctionnement de l'ensemble des acteurs en amont comme en aval de la chaîne de valeur.

⁹⁶ Le commerce international est usuellement mesuré en données brutes : la valeur totale des exportations d'un bien est enregistrée, même si le produit n'a fait que transiter dans le pays, par exemple pour y être reconditionné. À l'inverse, le commerce en valeur ajoutée déduit la valeur des intrants de la valeur des biens exportés : seule la valeur produite localement

est enregistrée. Cette section s'appuie sur les données de la World Input-Output Database (WIOD). Les dernières données disponibles portent sur l'année 2014.

⁹⁷ La demande finale des consommateurs français dans le textile dépend, elle, majoritairement de l'Asie.

1.7. L'insertion dans les CVM a permis aux entreprises françaises d'améliorer leur compétitivité

Dans un environnement de forte concurrence mondiale, les entreprises s'appuient sur les CVM pour améliorer leur compétitivité. Leur stratégie d'organisation de la production à l'échelle mondiale peut être décrite selon deux axes : (1) la localisation des différentes étapes de production et (2) l'étendue du contrôle que l'entreprise souhaite exercer sur les différents maillons de sa chaîne de production⁹⁸.

La décision de localisation des différentes tâches du processus de production obéit à un objectif de maîtrise des coûts. Cette logique peut conduire à une externalisation de la production de certains segments à plus faible valeur ajoutée afin de se concentrer sur des activités telles que la R&D, la conception et les activités manufacturières à plus haute valeur ajoutée. Cette spécialisation accrue, ainsi que la possibilité d'accéder à une plus large gamme de biens intermédiaires, engendre des gains de productivité pour les entreprises, leur permettant de rester compétitives dans un environnement concurrentiel. Les entreprises françaises exportatrices s'appuient donc en partie sur la production étrangère, qu'elles incorporent et transforment en France, ce qui leur permet de maintenir leur compétitivité : la part de valeur ajoutée étrangère représente 22 % de la valeur des exportations françaises, une part similaire à la moyenne OCDE (20 % pour l'Allemagne). Réciproquement, 21 % de nos exportations sont destinés à servir d'intrants à d'autres pays (notamment l'Allemagne), qui transforment et réexportent ces composants fabriqués en France. Ainsi, alors que l'Allemagne est notre premier client en exportations directes, les États-Unis sont la principale destination de consommation finale pour notre valeur ajoutée.

Afin d'exercer un contrôle plus direct sur certains segments de production à l'étranger situés en amont ou en aval, les entreprises font parfois le choix d'investir directement à l'étranger (IDE). Les CVM ont ainsi participé de la forte présence d'entreprises françaises à l'international via les IDE⁹⁹. Ces investissements permettent à

l'économie française de bénéficier de revenus engendrés par ces filiales françaises à l'étranger, qui soutiennent la balance courante (solde positif des revenus d'IDE à hauteur 47 Md€ en 2019), ce qui fait plus que compenser le déficit commercial de biens et services (-25 Md€ en 2019).

1.8. La fragmentation de la production crée néanmoins des fragilités

La multiplication de chaînes de valeur fragmentées entre de nombreux maillons et pays, et imbriquées les unes aux autres, complexifie l'identification des risques et vulnérabilités auxquels les CVM sont exposées. Malgré cette difficulté, **plusieurs critères clés qui permettent de mettre en évidence certains types d'approvisionnement relativement plus vulnérables peuvent être définis** (voir encadré 1).

L'analyse d'environ 5 000 produits d'importation de la France montre que les intrants hautement concentrés (en termes de pays fournisseurs) sont minoritaires (une centaine) et sont pour l'essentiel originaires de pays de l'UE-27. Ces biens, pour la plupart des produits chimiques et textiles, sont également exportés par un certain nombre de fournisseurs alternatifs dans le monde, caractérisant un potentiel *a priori* élevé de diversification de nos approvisionnements, éventuellement au prix d'un coût supplémentaire. Cette analyse de la dépendance des importations, fondée sur l'examen des importations directes, ne prend cependant pas en compte les réexportations et la possibilité de vulnérabilités plus en amont dans la chaîne de valeur.

Au-delà de l'exposition propre de la production française aux risques liés aux CVM, le cas de l'UE vis-à-vis du reste du monde mérite aussi examen, compte tenu de son unité commerciale et économique, et de la profondeur de son tissu productif qui intègre une large part des maillons des chaînes de valeur auxquelles participent nos entreprises. En effet, les vulnérabilités d'approvisionnement de nos partenaires européens peuvent nous pénaliser indirectement, lorsqu'ils se fournissent en intrants depuis l'extérieur de l'UE pour fabriquer un produit que nous utilisons ensuite nous-mêmes comme intrant. En sens inverse, l'appartenance au

⁹⁸ Antràs, P. and Helpman, E. (2004). Global sourcing. *Journal of Political Economy*, 112(3):552–80.

⁹⁹ Voir Trésor-Eco : Les stratégies internationales des entreprises françaises, parution prévue en septembre 2020.

marché unique peut nous protéger de certaines vulnérabilités que suppléent nos partenaires européens si nous subissons un choc qui ne touche pas l'ensemble de l'UE. L'analyse montre que l'UE n'importe qu'un petit nombre de biens concentrés sur quelques pays fournisseurs hors-UE¹⁰⁰, notamment la Chine pour un peu moins de la moitié

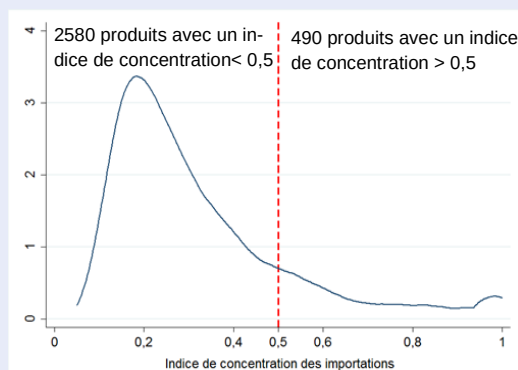
d'entre eux. L'essentiel de ces produits pourrait toutefois présenter un potentiel élevé de diversification, de par la présence de fournisseurs alternatifs sur le marché mondial, si ces fournisseurs s'avèrent en mesure de répondre rapidement à une hausse de demande.

Encadré 1 : Méthode de détection de vulnérabilités dans les chaînes d'approvisionnement

L'évaluation ex-ante de la vulnérabilité potentielle de l'approvisionnement de la France s'appuie sur trois critères¹⁰¹:

1. **Le niveau de « concentration » des importations d'un produit par la France sur un nombre limité de pays fournisseurs**, qui constitue un facteur important de vulnérabilité de nos approvisionnements, si ces pays n'étaient plus en mesure de fournir la France. Ce niveau de concentration peut être mesuré par l'indice de Herfindahl-Hirschman (HHI)¹⁰². Plus l'indice est élevé, plus les importations sont concentrées sur un nombre réduit de partenaires. Seuls 100 produits présentent un très haut niveau de concentration (supérieur à 0,9). Il s'agit essentiellement de biens intermédiaires dans les secteurs de la chimie, de la métallurgie et du textile. Pour une majorité de ces produits (82 sur les 100 produits identifiés), les principaux pays fournisseurs sont l'Allemagne, la Belgique et l'Italie. Seuls cinq produits présentent une forte dépendance à la Chine (essentiellement des produits chimiques et du matériel ferroviaire).

Graphique : Distribution de biens intermédiaires importés par la France, en fonction de l'indice de concentration des approvisionnements (HHI).



Note : La densité est représentée grâce à la méthode de Kernel, méthode d'estimation non paramétrique de la densité de probabilité d'une variable aléatoire

2. **La « centralité », qui correspond à la dépendance de l'offre mondiale d'un produit à un nombre limité de pays fournisseurs**, et donne une indication du potentiel de diversification des approvisionnements à court-terme. La majorité des produits pour lesquels les importations françaises sont très concentrées ont une faible centralité, c'est-à-dire que les exportations mondiales de ces produits sont relativement diversifiées, indiquant un potentiel relativement élevé de diversification de nos approvisionnements¹⁰³. À l'inverse, **seulement quelques produits (environ une quinzaine, dont trois biens intermédiaires) présentent un risque élevé aussi en bien en termes de concentration des**

¹⁰⁰ C'est le cas des antibiotiques chloramphénicol ou de molécules réfrigérantes (qui font aussi partie des produits vulnérables identifiés pour la France en termes de concentration des importations) alors que leur niveau de centralité est élevé. Ces deux produits sont des biens intermédiaires différenciés et donc difficiles à substituer à court terme.

¹⁰¹ Voir Korniyenko, Y., Pinat, M., et Dew, B., Assessing the Fragility of Global Trade: The Impact of Localized Supply Shocks Using Network Analysis. *IMF Working Paper WP/17/30* pour le calcul de l'indice de centralité. Pour les données, voir Guillaume Gaulier & Soledad Zignago, 2010. "BACI: International Trade Database at the Product-Level. The 1994-2007 Version," *CEPII Working Paper* 2010- 23, CEPII.

¹⁰² Le HHI est calculé pour chaque produit à partir de la somme des carrés des parts de marché de chaque pays partenaire.

¹⁰³ C'est le cas par exemple une molécule utilisée dans la synthèse d'antituberculeux et en cardiologie, que la France importe massivement depuis la Chine mais pour laquelle il serait possible de diversifier les sources d'approvisionnement notamment en provenance d'Allemagne (premier exportateur mondial de la molécule en 2018).

importations que de centralité des fournisseurs. C'est le cas par exemple du dichlorure de soufre, utilisé notamment pour la fabrication d'insecticides et de caoutchouc de synthèse.

3. **Le degré de « substituabilité » d'un produit donné par un autre à court-terme.** La Direction statistique des Nations unies propose une classification¹⁰⁴ distinguant les biens intermédiaires « génériques », relativement standards et utilisables dans plusieurs secteurs industriels, et les biens intermédiaires « différenciés », destinés à des industries spécifiques ou impliquant des exigences techniques propres au client (par exemple, des pièces automobiles fabriquées pour une marque ou un modèle spécifique de voiture). Les importations françaises fortement concentrées sont majoritairement des biens intermédiaires différenciés, impliquant qu'un temps d'adaptation serait nécessaire aux entreprises pour d'établir un circuit alternatif d'approvisionnement.

Une des limites de cette analyse est de ne pas prendre en compte les flux de réexportations. Par exemple, si la France importe un bien en provenance d'Allemagne, l'indicateur ne permet pas de distinguer s'il s'agit d'un même bien en provenance de Chine, importé en Allemagne et réexporté vers la France (ce qui augmenterait le niveau de centralité de la Chine) ou simplement d'un bien produit en Allemagne et exporté vers la France.

4. La crise de la Covid-19 a révélé la nécessité d'améliorer la résilience des chaînes de valeur mondiales au niveau français et européen

L'élaboration d'une stratégie globale de sécurisation des chaînes de valeur passe par l'identification

des objectifs visés, une mise en cohérence avec les stratégies des filières sectorielles et une délimitation des secteurs ou des produits justifiant une intervention éventuelle de la puissance publique (voir encadré 2).

Encadré 2 : quelle articulation entre une politique de sécurisation des chaînes de valeur et les autres outils de politique industrielle ?

Qu'elle émane de la puissance publique (État voire Union européenne) ou des acteurs industriels eux-mêmes, une stratégie de sécurisation des approvisionnements et de renforcement de la résilience des chaînes de valeur répond à des objectifs clairement identifiés : prévenir autant que possible les ruptures d'approvisionnement de biens utilisés directement par le consommateur (produits finis) ou entrant dans un processus de production (produits intermédiaires) et faciliter la reprise rapide d'une activité normale après un choc négatif.

Ces objectifs sont donc différents mais, dans une certaine mesure, complémentaires de ceux poursuivis par les politiques de développement économique et industriel (politiques de compétitivité, aides à l'innovation, etc.), qui visent à favoriser la compétitivité, la productivité et donc le développement de notre tissu productif et de l'emploi, et qui auront aussi une importance toute particulière dans le contexte de la sortie de crise et de la relance de l'économie.

Visant à assurer une continuité de l'activité économique productive, une politique de sécurisation des chaînes de valeur est également complémentaire des politiques et dispositifs visant à réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis de pays tiers dans certains secteurs qui revêtent des enjeux de défense et de sécurité nationale (par ex. les secteurs soumis au mécanisme de filtrage des investissements, dont IA, cloud, 5G, mais également transports, énergie, et., cf. règlement UE 2019/452).

¹⁰⁴ ONU, Division de la statistique, 5th revision of the Classification by Broad Economic Categories (BEC)

Une délimitation du périmètre des secteurs (ou produits) pour lesquels la puissance publique doit jouer un rôle directif pour garantir la sécurisation de leur approvisionnement est nécessaire préalablement à l'élaboration de cette stratégie. En effet, de nombreuses entreprises prennent en compte spontanément le risque opérationnel lié à une rupture de leurs approvisionnements en intrants. Dans d'autres secteurs, ou pour certaines productions spécifiques, l'intérêt public justifie l'intervention de l'État, y compris éventuellement financière, en raison des externalités négatives pour l'économie et la société résultant d'une matérialisation des risques, et qui dépassent le champ des risques internalisés par l'entreprise. L'identification de ces secteurs (ou produits) qualifiables de « critiques » ou d'« essentiels à la vie de la Nation » et exigeant un approvisionnement continu en toutes circonstances pour assurer certaines fonctions vitales est donc fondamental. À ce titre, on peut citer les secteurs critiques ciblés dans l'appel à projet lancé par le Gouvernement le 12 août dernier : santé, agroalimentaire, électronique et certains intrants industriels dont la rupture d'approvisionnement pourrait avoir un effet domino sur le tissu industriel national ou européen (chimie, métaux et matières premières).

4.1. Une réflexion sur la sécurisation de nos approvisionnements devrait prendre en compte l'échelle européenne et ne pas aboutir à une fermeture indifférenciée aux échanges

Au-delà des stratégies nationales, l'UE apparaît comme un échelon géographique pertinent pour déployer une stratégie d'ensemble de sécurisation des approvisionnements et de résilience des chaînes de valeur, de par l'espace de libre-échange qu'elle constitue, la profondeur et la variété de son tissu productif, la compétitivité de ses territoires pour une large gamme de secteurs et de productions, et la qualité de ses transports internes. Face à la montée du protectionnisme dans le monde, le marché unique européen représente en outre un havre de sécurité économique pour les entreprises et pour les consommateurs. L'interdépendance forte des chaînes de valeur européennes crée entre les États membres une communauté d'intérêts à défendre, invitant à un diagnostic partagé sur les fragilités d'approvisionnement de chaque pays et de l'UE dans son ensemble vis-à-vis de l'extérieur de l'UE.

Les enjeux associés aux chaînes de valeur européennes invitent aussi à la préservation d'un cadre commercial multilatéral stable, ce qui nécessite notamment de lutter contre les mesures protectionnistes qui entravent les échanges et menacent nos approvisionnements et nos débouchés à l'export, et contre la concurrence déloyale. **La règle doit rester celle du maintien d'un cadre ouvert (notamment aux investissements di-**

rects étrangers entrants et sortants) et la préservation d'un cadre de concurrence équitable, notamment en matière de subventions et d'entreprises d'État. Certains comportements non-coopératifs parmi nos grands partenaires observés à l'occasion de la crise (notamment États-Unis, Chine et Inde) appellent également l'UE à adopter une **approche plus stratégique des rapports commerciaux croisés**, notamment sur les biens critiques, avec une considération particulière sur les leviers permettant de prévenir ces comportements.

En cohérence avec ces principes, la France contribue activement aux travaux de la Commission européenne et à la concertation entre États membres, dans le cadre de la stratégie européenne « d'autonomie stratégique ouverte » initiée par la Commission européenne, qui doit notamment permettre d'établir un diagnostic partagé au niveau européen sur notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

4.2. Encourager un diagnostic public/privé pour mettre en évidence les pistes de sécurisation : diversification, stockage

Pour la grande majorité des secteurs économiques, qui répondent aux règles ordinaires de l'économie de marché, la crise devrait inciter les entreprises à elles-mêmes mieux prendre en compte les risques qui pèsent sur leur chaîne d'approvisionnement (risques sanitaire, protectionniste, environnemental) et à identifier des moyens de sécurisation. Cela peut passer par

une meilleure cartographie des canaux de sous-traitance et des « nœuds » ou « goulets d'étranglements » tout au long des chaînes de valeur (composants fabriqués par un nombre restreint d'entreprises et de pays), un renforcement des liens d'affaires avec les fournisseurs critiques, l'identification et la mise en place de canaux alternatifs d'approvisionnement, la constitution de stocks de sécurité pour les produits peu coûteux et non périssables, ou encore le développement de l'interopérabilité des capacités industrielles. Un dialogue étroit est nécessaire au sein des filières dans cette optique, en particulier s'agissant de l'élaboration d'une méthode de détection des vulnérabilités et risques dans les chaînes d'approvisionnement, et d'identification de solutions de sécurisation pour les entreprises.

Dans certains secteurs jugés critiques (cf. encadré 2), ce dialogue pourrait être complété par des mesures incitatives ciblées visant à encourager les entreprises dans cette cartographie, ou encore par des mesures de soutien au développement de technologies innovantes de détection des fragilités dans les chaînes d'approvisionnement.

4.3. La relocalisation ou le renforcement de capacités de production nationales ou européennes au moyen d'un soutien public peut s'avérer nécessaire dans les secteurs critiques

Sur le plan de l'efficacité économique, aucun pays ne peut produire seul l'ensemble des produits consommés par ses habitants, du fait de la très haute spécialisation technologique des produits désormais nécessaires à notre vie quotidienne et de la répartition très inégale des matières premières à travers le monde. La relocalisation peut entraîner des surcoûts en raison des différences de compétitivité-coût entre les pays, surcoûts d'autant plus importants que le nombre de maillons de production que l'on souhaite relocaliser est élevé, ce qui peut entraîner une hausse du prix final des produits pour le consommateur. Néanmoins, certaines entreprises pourraient être amenées à réévaluer leurs stratégies de localisation à l'aune des coûts de coordination et du manque de résilience de chaînes de valeur fragmentées révélés par la crise.

Au-delà de décisions des acteurs économiques liés à une réévaluation des risques, une stratégie générale et indifférenciée de relocalisation sur le sol français de la production industrielle serait inefficace du point de vue de la sécurisation des approvisionnements. D'abord, s'agissant de chaînes de fabrication particulièrement sophistiquées (électronique, automobile), la relocalisation d'un maillon de la chaîne de production ne réduit que partiellement la dépendance à l'étranger, en reculant la vulnérabilité au maillon plus en amont de la chaîne (composant, matière première). Ensuite, une organisation de l'approvisionnement qui ne reposerait que sur des fournisseurs nationaux constituerait en réalité une source de fragilité dans le cas où la France se trouverait elle-même en incapacité de produire ce bien (mise à l'arrêt des usines du fait d'une catastrophe naturelle, par exemple). **Le maintien de capacités à s'approvisionner depuis l'extérieur joue donc un rôle assurantiel**, du fait d'une exposition différenciée des pays à des chocs externes ou du décalage de ces chocs dans le temps, comme ce fut le cas lors de la pandémie de Covid-19.

Toutefois, pour certains biens jugés essentiels à la vie de la Nation ou spécialement critiques dans les chaînes de valeur mondiales (ex. santé, agroalimentaire, électronique et intrants industriels critiques, cf. encadré 2), une réflexion sur la préservation ou le renforcement de nos capacités de production et de notre indépendance vis-à-vis de pays tiers, au niveau national et européen, est essentielle. Une telle démarche ciblée peut en effet participer à une baisse de la spécialisation des économies, ce qui réduirait mécaniquement l'exposition de la France, ou de l'UE si cette démarche est menée au niveau européen, à des risques d'offre sectoriels ou géographiques hors UE (mais pourrait accroître l'exposition aux chocs d'offre se matérialisant sur le territoire de l'UE si les entreprises européennes mettent un terme à certains approvisionnements en provenance de pays tiers *cf. supra*). Si des risques élevés sont identifiés pour certains produits sensibles, il peut être nécessaire de développer sur le sol national ou européen des capacités de production comme élément de diversification voire de redondance des approvisionne-

ments hors UE. Cela concerne plus particulièrement certaines productions sensibles dont la production est actuellement très concentrée dans des pays hors-UE.

D'autres options, potentiellement moins coûteuses pour le consommateur ou la collectivité, peuvent suffire à sécuriser les approvisionnements de certains produits, comme la diversification des canaux d'approvisionnement, le renforcement de stocks de sécurité (sur le modèle de l'énergie), ou encore des politiques de recyclage ou d'amélioration de l'interopérabilité et de la convertibilité des capacités de production. Certaines de ces solutions peuvent se révéler plus efficaces que d'autres en cas de choc mondial (choc symétrique pénalisant simultanément les capacités de production de tous les pays du monde y compris la France). Une réflexion coût-opportunité pour chaque produit sensible doit aussi déterminer si le sol national est le plus adapté pour accueillir la relocalisation ou le développement de capacités nouvelles de production : d'autres pays de l'UE ou de son voisinage (par exemple au Maghreb) peuvent constituer des alternatives, compte tenu du type de produit, d'avantages comparatifs dans ces pays permettant d'optimiser la compétitivité de la production et donc de limiter la hausse des coûts, et des possibilités offertes par le marché intérieur ou différents accords commerciaux d'apporter un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement y compris en cas de crise.

La procédure de contrôle des investissements étrangers en France (IEF) peut participer de cette stratégie, notamment sur le volet « préservation » des capacités de production des secteurs jugés essentiels à la survie et à l'indépendance de la Nation. Son objectif premier est de préserver les capacités de production des biens, la fourniture des services et la disponibilité des infrastructures indispensables au maintien et à la

protection de la sécurité nationale. Cela se matérialise notamment par la possibilité pour l'État d'assortir les autorisations d'investissement de conditions tenant, entre autres mesures, à maintenir les activités sensibles et capacités industrielles s'y rattachant sur le territoire français. C'est dans cet esprit que ce mécanisme de contrôle a été progressivement étendu, notamment en incluant les biotechnologies dans un arrêté du 27 avril 2020.

Le choix d'implanter en France plutôt qu'à l'étranger des capacités industrielles essentielles peut entraîner des coûts de production plus élevés. Les surcoûts liés à une relocalisation pourraient être partiellement absorbés via certains leviers financiers publics (commande publique, projets importants d'intérêt économique commun (PIIEC)), dans les conditions prévues par le droit de la concurrence et des aides d'État. À terme, ces surcoûts pourraient être atténués par le développement des compétences et des gains de productivité dans les activités relocalisées.

Ces principes ont guidé la conception de la mesure « Relocalisation : sécuriser nos approvisionnements stratégiques » du plan France relance. L'objectif de cette mesure est d'accompagner les acteurs de certains filières et chaînes de valeur particulièrement stratégiques dans leur démarche de sécurisation de leurs approvisionnements. Ainsi, pour soutenir l'investissement, cinq appels à projets de soutien à la résilience de l'industrie seront lancés en 2020 dans des secteurs critiques (produits de santé, agroalimentaire, électronique, intrants industriels critiques et télécommunications). Cette mesure est dotée d'une enveloppe de 600 millions d'euros d'ici 2022, dont 100 millions dès 2020¹⁰⁵. C'est également dans cette logique que le Gouvernement a présenté, le 18 juin 2020, un plan d'action pour la relocalisation en France de projets de recherche et de sites de production de produits de santé (voir encadré 3).

¹⁰⁵ <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/aap-soutien-l-investissement-dans-des-secteurs-strategiques>

Encadré 3 : Le plan d'action pour la relocalisation de projets de recherche et de sites de production de produits de santé en France.

Dans la continuité des annonces du Président de la République à Marcy-l'Étoile (69) lors de sa visite de l'usine Sanofi, le 16 juin dernier, Olivier Véran, ministre des Solidarités et de la Santé, et Agnès Pannier-Runacher, ministre déléguée auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie, ont réuni le 18 juin le comité stratégique de filière (CSF) des Industries et technologies de santé, pour rappeler les mesures déjà mises en œuvre pour pallier les vulnérabilités apparues pendant la crise sanitaire en matière d'approvisionnement et présenter un plan d'action pour la relocalisation, en France, de projets de recherche et de sites de production de produits de santé.

Le Gouvernement a en effet décidé d'accompagner l'industrialisation, la production et le stockage de produits thérapeutiques, afin de réduire la dépendance de l'Europe et de la France vis-à-vis des pays tiers. C'est pourquoi un appel à manifestation d'intérêt (AMI) doté de 120 millions d'euros par le Programme d'investissements d'avenir (PIA) a été publié le 18 juin pour identifier les projets d'investissements qui permettront de faire croître très rapidement la production de médicaments impliqués dans la prise en charge des patients atteints de la Covid-19. Au total, près de 200 millions d'euros sont mobilisés pour développer les industries de santé, et soutenir la localisation des activités de R&D et de production en France. Cette enveloppe qui concerne les seuls projets lancés en 2020, sera amplifiée en 2021 pour financer de nouveaux projets.

Au-delà des vulnérabilités spécifiques sur certains produits nécessaires à la lutte contre la Covid-19, la crise a montré l'urgence d'assurer la résilience de notre industrie de santé. Dans cet esprit ont été examinées les recommandations du rapport commandé à Jacques Biot par le Gouvernement en novembre 2019 sur les pénuries de médicaments essentiels, et finalisées en février 2020. Sur cette base, le comité stratégique de filières (CSF) élaborera un plan d'actions qui reposera sur le recensement de projets industriels pouvant faire l'objet de relocalisations, en tenant compte de leur faisabilité socio-économique, des externalités environnementales et sociales, ainsi que des critères d'éligibilité aux mesures de soutien nationales et européennes. La relocalisation de la production de principes actifs de paracétamol sur le territoire national constituera un premier exemple de cette démarche. Des travaux sont engagés pour que, d'ici 3 ans, la France puisse reproduire, conditionner et distribuer du paracétamol.

Le CSF des Industries et technologies de santé a également appelé à la mise en place d'une coordination européenne renforcée pour soutenir la capacité de l'Union européenne à faire face à des crises sanitaires. La Commission européenne a ainsi proposé, le 27 mai, un plan qui place la santé au centre de la relance européenne avec un nouveau programme budgétaire dédié – EU4Health – et un renforcement du programme de recherche et d'innovation « Horizon Europe » sur cette thématique. La création d'un écosystème industriel européen pour la santé, annoncée par le commissaire au marché intérieur, Thierry Breton, doit permettre de structurer l'ensemble des actions européennes vers des objectifs partagés, et notamment un renforcement de l'autonomie stratégique européenne pour la santé. La conception de nouveaux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) pourrait concrétiser cette volonté commune.

Annexe méthodologique

1. La comptabilité nationale

Le champ des administrations publiques

Le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, définit le champ sur lequel sont calculés les chiffres de déficit utilisés dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance : ce sont « *les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés*¹⁰⁶. »

C'est le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) qui définit les **administrations publiques**. Celles-ci comprennent :

- les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif (producteurs non marchands) contrôlées et majoritairement financées par des administrations publiques.

Par exemple, l'Agence de Financement des Infrastructures de transport de France (AFITF), principalement financée par des ressources qui lui sont affectées par l'État, fait donc partie du champ des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques produisant des biens et services marchands, telles que La Poste et EDF, en sont exclues.

Le périmètre du secteur des administrations publiques n'est pas toujours aisé à définir. Par exemple, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) créé en 2006 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement, est géré par l'Agence Française de Développement, qui n'est pas une administration publique. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie

des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

Concrètement, on distingue habituellement quatre secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) dont les dépenses sont susceptibles d'être des dépenses publiques :

- **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor ; il intègre également en comptabilité nationale divers fonds (*cf. infra*) ;
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de l'enseignement supérieur par exemple (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), universités, grandes écoles). L'État peut leur confier la gestion d'une politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et la recherche (comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, CEA, et l'Agence nationale de la recherche ou ANR), le transport (Agence de financement des infrastructures de transport de France, AFITF, notamment), la santé (les Agences régionales de santé) ou du développement (FSD par exemple). Les ODAC comprennent également des établissements publics gérant des actifs financiers (BPI France Participations par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;
- **les administrations publiques locales (APUL)** incluent l'ensemble des collectivités

(1) Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL, de même que Mayotte qui est devenu en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les

collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale, mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires, etc. ; à noter, depuis le compte provisoire de mai 2016, la Société du Grand Paris (SGP) appartient au champ des ODAL et plus à celui des ODAC.

- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux¹⁰⁷ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage. Enfin, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appartiennent également aux ASSO.

La ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours facile à définir. Par exemple, dans le cadre des dépenses d'investissements d'avenir, les fonds créés et confiés en gestion à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne sont pas considérés comme des ODAC mais comme transparents en comptabilité nationale, qui les rattache directement à l'État. Les dépenses de ces fonds sont donc des dépenses de l'État. Cette ligne de partage évolue. Ainsi, depuis les comptes annuels de mai 2014, trois fonds anciennement classés ODAC ont été intégrés à l'État (Fonds national des solidarités actives ou FNSA, Fonds national d'aide au logement ou FNAL, Fonds national de gestion des risques en agriculture ou FNGRA).

En 2018, l'Insee a décidé d'intégrer l'audiovisuel public ainsi que SNCF Réseau dans le champ des administrations publiques (et plus précisément au sein des ODAC), alors qu'il les considérait auparavant comme des sociétés non financières.

L'enregistrement en droits constatés

Cette notion implique que la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur ») et que la recette publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au titre de laquelle elle est due. En comptabilité budgétaire, la dépense (respectivement la recette) est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement (respectivement un encaissement). La comptabilité nationale est donc sur ce point plus proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations.

Il est à noter que l'État tient par ailleurs une comptabilité d'engagement. Cette dernière fait partie de la comptabilité budgétaire, qui comprend également la comptabilité des paiements. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État.

La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas exactement aux sommes versées aux créanciers des administrations publiques lors des détachements de coupons¹⁰⁸.

(2) À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.
(3) Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier

coupon et la fin de l'année civile. Symétriquement, elle est minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N.

2. Analyse de la dépense publique

Généralités

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables :

- la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'a pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales (elle est bien enregistrée comme telle en comptabilité nationale).

La mesure de la dépense est donc fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années 1990 les concepts employés au sein du Système des Comptes Nationaux (SCN 93). Il a été actualisé en 2008 (SCN 2008).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. S'appuyant sur le SCN 93, le Système Européen de Comptes (SEC 2010) constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La dépense publique est entendue dans cette annexe comme une dépense engagée par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très sensiblement de la notion de dépense budgétaire puisqu'elle obéit à des normes comptables distinctes de la comptabilité de caisse (cf. section précédente).

Le concept de dépense publique en comptabilité nationale

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif financier, soit par une augmentation du passif financier).

On peut noter qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports, etc.) diminue l'actif financier de l'administration au sens de la comptabilité nationale. Ainsi la construction d'une route (actif physique) sera considérée comme une dépense (générant un besoin de financement équivalent) alors qu'une prise de participation dans une société d'autoroute sera considérée comme une opération financière (neutre sur le besoin de financement).

Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d'acquisition de titres financiers ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale. En effet, elles n'impliquent aucune diminution de l'actif financier net des administrations, mais seulement une réallocation d'actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;
- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de la participation de l'État détenue dans l'entreprise, et donc *in fine* du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense ;
- les prêts à des organismes privés ou à des États étrangers sont considérés comme des opérations financières et n'ont d'impact à ce titre ni sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

À l'inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l'abandon d'une créance (par exemple à la suite d'une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net.

L'emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n'ont jamais eu de contreparties en caisse. L'absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l'existence d'une dépense dès lors qu'une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d'une administration. Ceci s'applique entre autres lorsqu'une prestation versée pour le compte de l'État ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État d'un montant strictement identique, faute par exemple de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'État).

Les cotisations sociales imputées

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc comme un régime direct d'employeur. Cette situation n'est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir le fait que le niveau de dépense ne dépend pas des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariées), comme si l'employeur se la versait à lui-même. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent comme des dépenses (et des recettes) en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 44 Md€ en 2019 selon l'Insee.

Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux considèrent la majorité des prélèvements sur recettes (PSR) comme des dépenses. Par exemple la « quatrième ressource » versée à l'Union européenne (UE) entre dans cette catégorie. Avec le passage au SEC 2010, le mode de comptabilisation des prélèvements sur recette au profit de l'Union européenne a été substantiellement revu : les ressources propres de l'UE basées sur la TVA et le RNB sont désormais comptabilisées à part au sein d'un nouveau code de dépense de comptabilité nationale (D76). Le montant des prélèvements obligatoires au profit de l'UE s'en trouve modifié : ceux-ci sont diminués de plus de 2 Md€ au profit de la TVA perçue par l'État et transférée à l'Union européenne au sein du nouveau code D76.

Ainsi, les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s'écarter d'une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Par exemple, elles expliquent la différence qui existe entre le solde budgétaire de l'État et sa capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. La liste de ces retraitements est appelée « clé de passage ».

Les crédits d'impôt

En comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôts restituables¹⁰⁹ sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale, et non seulement le montant budgétaire imputé ou restitué. Pour la plupart des crédits d'impôts, le montant de la créance est globalement équivalent au montant budgétaire, soit parce que la restitution est immédiate, soit parce que les dispositifs sont en régime « de croisière ». Deux crédits d'impôts ont néanmoins des créances qui diffèrent du montant budgétaire : le crédit impôt recherche (CIR) et le crédit impôt compétitivité emploi (CICE) (dont l'impact sur les finances publiques disparaît progressivement suite à sa transformation en baisse pérenne de cotisations en 2019). L'enregistrement a lieu l'année de la reconnaissance de la créance par l'administration fiscale, même si l'entreprise utilise sa créance pour payer son impôt sur les sociétés sur plusieurs années. Ainsi, le CICE reversé au titre de la masse salariale 2018 avait été enregistré dans les comptes nationaux en 2019, année de sa déclaration par les entreprises.

Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

Pour des raisons de lisibilité, notamment dans la phase de montée en charge et de bascule du CICE en baisse de cotisations, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts qui est mise en avant dans le rapport économique social et financier.

La comptabilisation de la R&D

Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont désormais comptabilisées en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire (cette modification a été apportée par le SEC 2010).

Lorsque la R&D est produite par une administration publique, un schéma comptable spécifique est adopté pour traduire le fait que la R&D donne lieu à constitution d'un capital physique. Une dépense de formation brute de capital fixe est comptabilisée en double compte des dépenses réellement engagées, dont l'effet sur le solde est neutralisé par l'enregistrement en recettes d'une production pour emploi final propre.

Typologie de la dépense publique

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de leur nature. Les principaux postes de dépense comprennent :

- la rémunération des agents publics qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales, effectives et imputées ;
- les consommations intermédiaires ou autres dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les produits incorporés ou détruits à l'occasion de la production des services des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, etc.) ;
- la formation brute de capital fixe (FBCF), qui se compose des acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; en comptabilité nationale, elle recouvre en grande partie la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, etc.) ;
- les charges d'intérêts ;
- les transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;

(4) Selon l'Insee, « le Système européen de comptes 2010 distingue deux sortes de crédits d'impôts : les crédits restituables et non-restituables. Un crédit d'impôt est dit « restituable » si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Par exemple, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt restituable

car même des ménages peu ou pas imposables peuvent en bénéficier sous la forme d'un versement de l'État. A contrario, la réduction d'impôt obtenue pour les dons aux œuvres est « non-restituable », puisqu'elle ne peut pas excéder l'impôt dû et ne donne donc lieu à aucun remboursement. »

- les subventions et transferts courants ;
- les transferts aux ménages (prestations sociales par exemple) ;
- les crédits d'impôt.

Les normes comptables applicables à la dépense de l'État

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'État, trois comptabilités coexistent, qui appliquent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité budgétaire

Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements.

La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'État (passation de marchés, par exemple), lesquels, une fois le service fait, donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration.

La comptabilité des paiements retrace les décaissements. Elle est régie par un principe de caisse qui enregistre les dépenses autorisées en lois de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF). Les dépenses et les recettes ainsi exécutées permettent de dégager, en fin de période, le solde d'exécution des lois de finances, autrement appelé déficit budgétaire lorsqu'il est négatif.

Destinée à assurer le respect du vote du Parlement relatif aux plafonds de dépenses, cette comptabilité est utilisée par les gestionnaires pour le suivi de la consommation de leurs crédits et de l'exécution de leurs dépenses. Elle sert également au contrôle du besoin de trésorerie de l'État.

La comptabilité générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la LOLF). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des charges) qui apporte, sur l'activité de l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non, en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique est le fait générateur pour la comptabilité budgétaire des engagements alors qu'il n'aura une incidence en comptabilité générale que lorsque la prestation liée sera réalisée, même si elle n'a pas encore été payée. La comptabilité budgétaire des paiements, pour sa part, n'enregistrera l'opération qu'au moment du règlement effectif du créancier.

Pour illustration, les opérations d'investissement sont traitées en comptabilité générale différemment des comptabilités budgétaire et nationale. Une opération d'investissement de l'État, qu'elle soit immobilière ou financière par exemple, ne se traduit pas par un appauvrissement de sa situation patrimoniale. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de son patrimoine :

- si l'opération est réalisée au comptant, la valeur de l'actif reste inchangée mais celui-ci devient plus stable (trésorerie convertie en immobilisation) ;
- si l'opération est réalisée à crédit, l'actif augmente autant que le passif (comptabilisation pour un montant identique d'une immobilisation et d'une dette).

Au final, la situation nette de l'État (différence entre ses actifs et ses passifs) est inchangée.

Il existe une autre différence majeure entre les comptabilités générale et budgétaire : conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre des charges calculées (amortissements, dépréciations et provisions pour risques et charges) et rattache les charges et produits à l'exercice en vertu du principe de constatation des droits et obligations, que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. L'enregistrement de provisions pour risques et charges ne se retrouve ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

La comptabilité nationale

La dépense de l'État en comptabilité nationale (cf. partie 3 « Analyse par sous-secteur ») est celle qui permet de calculer la capacité ou le besoin de financement de l'État dans le cadre des engagements européens de la France (cf. partie III.3.).

Consolidation de la dépense publique

Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques et la neutralisation des effets de périmètre.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, le premier retraitement nécessaire est la consolidation. Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

- les subventions pour charges de service public (SCSP) versées par l'État à certains ODAC afin de couvrir les dépenses courantes d'opérateurs de l'État : le CNRS perçoit par exemple 2,7 Md€ de subvention de l'État en 2019, qui serait comptabilisée deux fois si on additionnait la dépense de transfert de l'État et la dépense finale du CNRS au sein de la dépense totale des administrations publiques ;
- la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État en 2020 constitue en comptabilité nationale une dépense de l'État et une recette des ODAC de 25 Md€. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas

d'effet sur le solde public, ni sur le niveau des dépenses et des recettes publiques.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2019, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 103 Md€, soit environ 20 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL (à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple) et les ODAC. L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (ASSO, APUL et ODAC) est nettement moins importante.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Pour étudier la dépense de l'ensemble des administrations publiques, l'on s'intéresse donc à la notion de dépense finale, qui est rattachée à l'entité qui mandate *in fine* la dépense.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteur. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est ainsi calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2019 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2018.

Les retraitements concernent ainsi les rattachements au secteur des administrations publiques, comme ce fut le cas de SNCF Réseau à partir de 2016, ou encore, s'agissant de la dépense d'un sous-secteur donné, les transferts de compétence entre sous-secteurs (par exemple, la prise en charge des allocations de logement familiales (ALF) par l'État en 2016 ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre, comme ce fut le cas en 2014 avec le rattachement à l'État de trois fonds (FNGRA, FNAL, FNSA) anciennement classés au sein des ODAC) ou encore le reclassement de la SGP dans les APUL en 2016 alors que c'était auparavant un ODAC.

3. Analyse des prélèvements obligatoires

La notion de prélèvements obligatoires

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la **nature** des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les **destinataires** des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques », au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;
- le **caractère** « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler n'est pas définie dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), les impôts et cotisations sociales le sont selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique d'État.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations

versées à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, etc.).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles de nourrir des écarts entre ces agrégats.

- En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. La partie 3.b. décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.
- D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des modifications des taux des cotisations sociales (Unédic, régimes de retraite, etc.) qui sont décidées par les partenaires sociaux. De

même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

- Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois financières ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 de l'Évaluation des Voies et Moyens, rapport annexé au Projet de Loi de Finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les évaluations souhaitent respecter le principe selon lequel les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste (cf. partie 1.2). Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé notamment pour la TVA, mais aussi pour la TICPE.

Les autres opérations des comptes (AOC) : parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées, au sens de la comptabilité nationale, comme des prélèvements obligatoires (timbre unique, permis de chasser, etc.).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements au profit des collectivités locales.

4. Analyse structurelle du solde public

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel, statistique à partir des données observées (sans modèle), l'approche par filtre et l'approche plus économique avec une **fonction de production** qui décompose explicitement le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche, dite structurelle, qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un sur-

croît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- une **composante conjoncturelle** (reflétant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, c'est-à-dire les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique) ;
- une **composante structurelle** (correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel) ;
- des **mesures ponctuelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, sur laquelle les décisions politiques peuvent influencer) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (*cf. infra*).

Encadré 1 : Le calcul du solde structurel

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel et en l'absence de mesures ponctuelles et temporaires. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

Pour estimer le solde structurel, **on raisonne à partir d'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, des postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticités reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle u des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^u$$

Pour les recettes, on suppose que la totalité des prélèvements obligatoires comporte une partie cyclique alors que le reste des recettes est supposé entièrement structurel. On estime la partie cyclique des prélèvements obligatoires à partir d'élasticités conventionnelles différentes pour l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente entre ces impôts. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

Tableau 1: Élasticités^(a) à l'écart de production

	Retenues depuis 2014
Impôt sur le revenu	1,86
CSG	1,86
Impôt sur les sociétés	2,76
Cotisations sociales	0,63
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00
Dépenses chômage	- 3,23

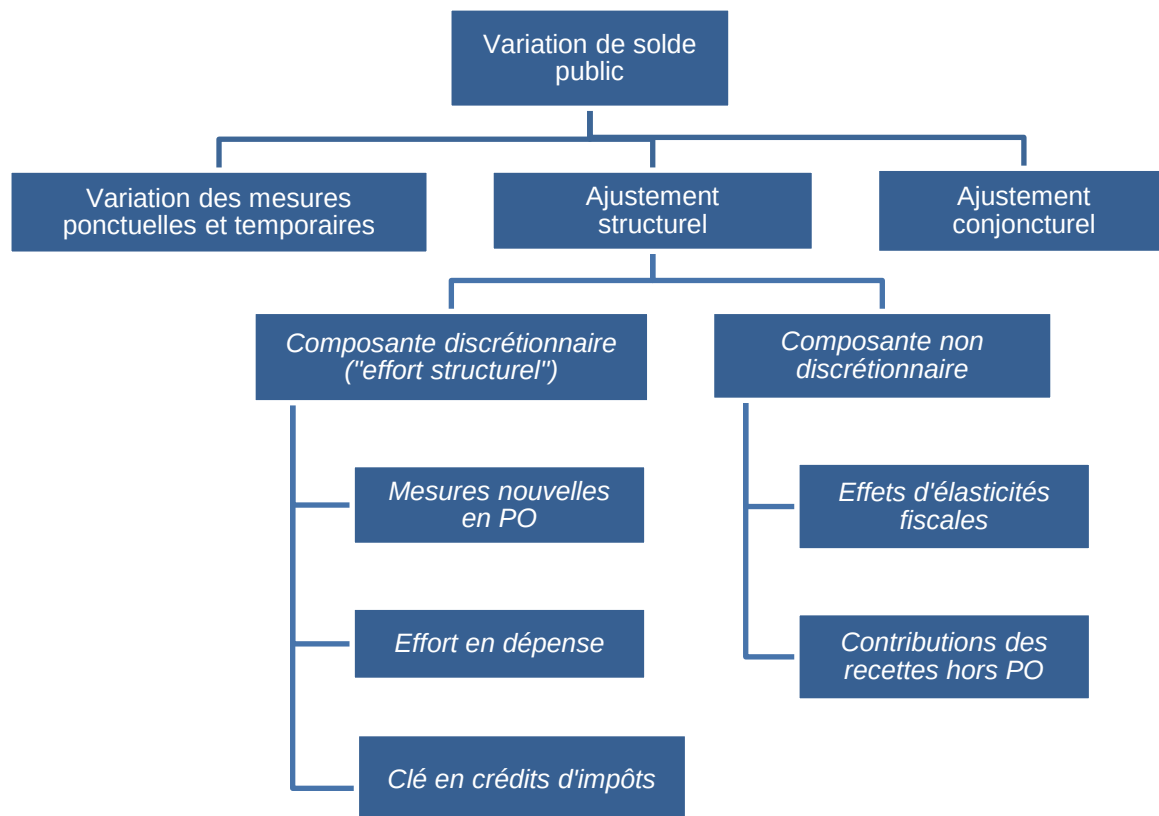
(a) Plus précisément semi-élasticité à l'écart de production.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle θ à l'écart de production :

$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.



L'effort structurel

Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

En effet, chaque année, les élasticités (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une **composante non discrétionnaire** de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégré dans le solde structurel.

Pour pallier cette seconde limite, **l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.**

Ainsi la variation du solde structurel peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire ;

L'effort structurel peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires), un effort en dépense et une clé de crédits d'impôts.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics affectant les prélèvements obligatoires. Ce terme est net de l'effet budgétaire des crédits d'impôt.

L'effort en dépense (hors crédits d'impôt en dépense) se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflattées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

- **La clé de crédits d'impôts** représente la différence entre les crédits d'impôts en recettes et les crédits d'impôts en dépense.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

La décomposition de l'ajustement structurel a été modifiée en 2017, comme exposé dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. La composante « clé de crédits d'impôts » est en effet intégrée au sein de l'effort structurel, comme détaillé ci-dessus, et n'est plus au même niveau que celui-ci comme auparavant (c'est-à-dire non affecté a priori à l'effort ou à la composante non discrétionnaire). Ce choix a été effectué car la bascule du CICE aurait perturbé les séries de mesures nouvelles en recettes et de clé de crédits d'impôt et donc l'effort structurel selon l'ancienne présentation.

Tableaux prévisionnels détaillés

Tableau 1 : Ressources et emplois de biens et services - Produit intérieur brut et composantes					
	2019	2020	2021	2021/2019	
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2 425,7	2 223,0	2 407,8		
	Nominal	Volume			
	Niveau (Md€)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation sur deux ans
RESSOURCES					
Produit Intérieur Brut	2 425,7	1,5	-10,0	8,0	-2,7
Importations	794,4	2,6	-11,5	8,2	-4,3
TOTAL DES RESSOURCES	3 220,2	1,8	-10,3	8,0	-3,1
EMPLOIS					
Consommation finale privée	1 303,3	1,5	-8,4	6,5	-2,5
Consommation finale des administrations publiques	560,2	1,7	0,8	3,1	3,9
Formation brute de capital fixe	573,1	4,3	-14,5	14,9	-1,8
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	320,7	3,7	-17,0	17,2	-2,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	129,8	1,8	-14,6	12,5	-4,0
- dont FBCF des administrations publiques	88,7	7,7	-3,7	12,1	8,0
Exportations	770,7	1,8	-18,5	12,6	-8,3
Variations de stocks et objets de valeur	12,9				
TOTAL DES EMPLOIS	3 220,2	1,8	-10,3	8,0	-3,1
Contributions à la croissance du PIB					
Demande intérieure finale hors stocks		2,2	-7,8	7,7	
Variations de stocks et objets de valeur		-0,4	-0,0	-0,7	
Commerce extérieur		-0,3	-2,1	1,0	

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix			
	2019	2020	2021
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	1,2	1,8	0,3
Importations	0,2	-2,3	0,3
TOTAL DES RESSOURCES	1,0	0,8	0,3
EMPLOIS			
Consommation finale privée	0,9	0,5	0,7
Consommation finale des administrations publiques	0,2	3,1	-1,8
Formation brute de capital fixe	1,7	1,4	1,5
Exportations	1,0	-1,3	0,2
TOTAL DES EMPLOIS	1,0	0,8	0,3
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	1,1	0,5	0,7
Indice des prix hors tabac	0,9	0,2	0,6
Indice des prix harmonisé	1,3	0,6	0,8

Tableau 3 : Capacité de financement

	2018	2019	2020	2021
	en % PIB	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 0,8	- 0,8	- 2,9	- 1,2
<i>dont :</i>				
- Balance des biens et services	- 1,0	- 1,0	- 3,0	- 1,9
- Balance des revenus et transferts	0,2	0,1	0,1	0,7
- Compte de capital	0,0	0,0	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	1,4	2,2	7,3	5,5
<i>dont :</i>				
- Ménages	2,6	2,8	8,4	5,1
- Sociétés non financières	- 1,2	- 0,3	- 1,5	0,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 2,3	- 3,0	- 10,2	- 6,7

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 77,2	- 73,9	- 97,5	- 85,9
<i>dont :</i>				
- produits agricoles	1,4	1,9	1,9	1,5
- énergie	- 45,6	- 44,6	- 31,2	- 30,7
- industrie	- 37,0	- 37,0	- 72,5	- 61,1
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 62,6	- 57,5	- 79,1	- 67,5
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,7	- 2,4	- 3,6	- 2,8
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 35,6	- 33,8	- 71,0	- 60,0

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 217,3	4,1	- 12,7	11,6
Rémunération des salariés	806,1	0,7	- 9,3	7,7
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	66,2	64,1	66,5	64,2
Impôts sur la production	63,9	15,8	- 2,4	- 8,6
Subventions d'exploitation	- 35,0	11,9	- 42,6	13,8
Excédent brut d'exploitation (EBE)	382,3	10,0	- 23,8	25,3
Ratio - EBE / VA : Taux de marge des SNF - niveau en %	31,4	33,2	29,0	32,5
Revenus de la propriété versés	269,3	1,4	- 21,6	22,7
Revenus de la propriété reçus	223,9	- 1,9	- 20,4	23,7
Impôts sur le revenu et le patrimoine	45,2	7,2	- 14,1	8,3
ÉPARGNE BRUTE	269,9	8,8	- 25,5	30,7
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	22,2	23,2	19,7	23,1
Formation brute de capital fixe (FBCF)	295,2	5,1	- 16,0	18,8
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	91,4	94,6	83,8	92,2
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	24,3	24,5	23,6	25,1
Variation des stocks (1)	20,2	10,0	11,3	- 2,6
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 2,2	- 0,6	- 3,0	0,3

(1) Variations de stocks – niveau en milliards

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	919,8	2,9	-5,7	5,2
- Cotisations sociales salariés	116,9	0,0	-4,5	6,1
Salaires nets	802,8	3,3	-5,9	5,1
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	123,5	0,8	-4,5	4,3
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	187,7	0,0	0,1	2,5
Prestations sociales en espèces	504,5	3,1	9,5	-3,1
Revenus de la propriété	102,6	3,2	-13,7	5,9
Autres ressources	71,5	3,3	-3,9	8,3
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariés	28,7	6,5	-5,8	2,9
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	248,4	0,3	-5,6	1,2
Revenus de la propriété versés	16,4	- 0,3	-3,6	5,4
Autres emplois	69,5	3,5	-8,4	8,3
Revenu disponible brut (RDB)	1 429,7	3,1	0,0	2,3

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 429,7	3,1	0,0	2,3
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)		2,1	- 0,5	1,5
Dépenses de consommation	1 223,2	2,5	- 7,6	7,0
ÉPARGNE BRUTE	206,5	6,8	43,2	- 15,1
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	14,4	15,0	21,4	17,8
Formation brute de capital fixe	135,0	3,8	- 13,5	14,5
Autres emplois nets	9,6	34,6	- 43,4	0,7
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	61,9	67,4	187,1	121,7
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (Capacité de financement /RDB) – en niveau	4,3	4,6	12,7	8,1

Tableau 8 : Environnement international – Hypothèses de base

	2019	2020 (p)	2021 (p)
Taux d'intérêt directeur BCE (refinancement, moyenne annuelle)	0,0	0,0	0,0
Taux obligataire à 10 ans en France (moyenne annuelle)	0,1	0,0	0,5
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,12	1,13	1,16
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	-1,1	2,2	1,3
Croissance mondiale (hors UE)	3,1	-3,3	5,0
Demande mondiale adressée à la France, en taux de croissance	1,1	-11,0	6,5
Importations mondiales (hors UE), en taux de croissance	-0,3	-10,1	4,7
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	64	42	44

Tableau 9 : Environnement international – Détail des prévisions de croissance du PIB

	2019	2019	2020	2021	Cumul
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	2021/2019
France**	2 788	1,5	-10,0	8,0	-2,7
Royaume-Uni	2 862	1,5	-10,5	7,2	-4,1
UE à 27	15 621	1,8	-8,1	6,0	-2,6
Zone Euro	13 680	1,3	-7,9	6,3	-2,1
Zone Euro hors France	10 892	1,3	-7,4	5,9	-1,9
États-Unis	20 612	2,2	-5,2	3,0	-2,3
Japon	4 955	0,7	-5,3	2,7	-2,8

(*) Les comptes des États-Unis et du Japon sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008/Système européen de comptes 2010 (SEC 2010).

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2018	2019	2020	2021
France (indice des prix à la consommation)	1,8	1,1	0,5	0,7
Royaume-Uni	2,5	1,8	0,6	1,0
Zone Euro	1,8	1,1	0,3	0,8
États-Unis	2,4	1,8	1,0	1,8
Japon	1,0	0,5	0,1	0,1

Tableau 11 : Marché du travail

	2019	2019	2020	2021
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ – Moyenne annuelle	28 480	1,1	- 1,7	- 0,4
Emplois personnes physiques - France métropolitaine, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	28 367	295	-480	-120
Emplois salariés personnes physiques -France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	17 059	1,3	-2,3	-0,8
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	17 189	260	- 750	325
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 242,9	0,8	- 6,4	6,0
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,9	-5,7	7,3
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		0,4	- 8,3	8,4

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel).

(3) Productivité par tête (Pib réel / Emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2019	2020	2021	2021 par rapport à 2019
	Variation Annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation biannuelle
Croissance effective	1,5	-10,0	8,0	-2,7
Croissance potentielle pré-crise	1,25	1,25	1,3	2,55
Contributions pré-crise :				
- travail	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,3
- capital	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,9
- productivité globale des facteurs	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	1,3
- effet des réformes	/	/	0,0 / 0,1	0,0 / 0,1
Croissance potentielle post-crise	1,25	-0,3	0,6	0,3
Révision	1,25	-1,5 / -1,6	-0,7	-2,2 / -2,3
- effet de la crise (travail, capital, productivité)	/	-1,6	-0,8 / -0,9	-2,4 / -2,5
- Plan de relance	/	0,0 / 0,1	0,1 / 0,2	0,2
Écart de production (en % du PIB potentiel)	0,3	-9,4	-2,7	

Tableau 13. Cibles budgétaires par sous-secteur				
	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-3,0	-10,2	-6,7
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-3,6	-7,6	-5,6
3. Administrations d'États fédérés	S.1312			
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,0	-0,1	0,0
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	0,6	-2,6	-1,0
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,5	1,3	1,3
7. Solde primaire (1 + 6)		-1,6	-8,9	-5,4
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")		-1,0	-2,6	-0,2
9. Croissance du PIB en volume (en %)		1,5	-10,0	8,0
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,2	1,2	1,3
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		0,3	-10,8	-4,9
12. Composante conjoncturelle du solde public		0,2	-6,5	-2,8
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-3,2	-3,8	-3,8
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-1,7	-2,4	-2,6
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-2,2	-1,2	-3,6

Tableau 14 : Évolution de la dette publique				
	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		98,1	117,5	116,2
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,1	19,4	-1,3
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire	D.41	-1,6	-8,9	-5,4
4. Charges d'intérêt		1,5	1,3	1,3
5. Flux de créances		-0,3	0,2	1,0
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		1,5	1,1	1,1
Dette hors soutien financier à la zone Euro		95,4	114,6	113,5

Tableau 15 : Engagements contingents				
	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'État		8,5		

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur

Administration publiques centrales			
	2019	2020	2021
Solde public	-3,6	-7,6	-5,6
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,7	-3,4	-4,3
Ajustement structurel	0,1	-0,7	-0,8
<i>dont effort structurel</i>	1,3	-0,3	-1,0
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	-1,3	-0,3	-0,6
Administrations publiques locales			
	2019	2020	2021
Solde public	0,0	-0,1	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-0,1	0,6	0,3
Ajustement structurel	-0,2	0,7	-0,3
<i>dont effort structurel</i>	-0,4	0,3	-0,5
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,2	0,1	0,4
Administrations de sécurité sociale			
	2019	2020	2021
Solde public	0,6	-2,6	-1,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,5	1,6	0,3
Ajustement structurel	0,1	1,1	-1,3
<i>dont effort structurel</i>	-1,1	0,8	-1,3
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	1,1	0,2	0,2

*Mesures de périmètre et transferts entre sous-secteurs

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

	2019	2020	2021
Solde public (en % du PIB)	-3,0	-10,2	-6,7
Solde conjoncturel	0,2	-6,5	-2,8
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-1,0	-2,6	-0,2
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,2	-1,2	-3,6
Ajustement structurel	0,0	1,1	-2,5
<i>dont effort structurel</i>	-0,2	0,8	-2,7
<i>dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,1	-0,6	-0,4
<i>dont effort en dépense</i>	-0,1	1,1	-2,3
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	0,0	0,4	0,0
<i>dont composante non discrétionnaire</i>	0,2	0,2	0,3
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	-0,4	1,0
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	0,3	0,6	-0,7

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		52,6	53,4	52,1
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,8	17,3	17,0
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,1	13,2	12,4
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,7	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	16,8	16,9	16,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,5	4,8	4,6
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		43,9	44,6	44
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		55,6	63,6	57,1
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,3	13,7	12,4
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	5,8	5,1
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,4	30,0	26,4
dont prestations chômage		1,4	2,1	1,5
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,5	1,3	1,2
2.5. Subventions	D.3	2,8	2,8	2,3
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	3,9	4,1
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	1,2	1,3
2.8 Autres		4,1	4,8	4,3

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoires net des crédits d'impôts et non bruts

Tableau 19 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		52,6	53,4	52,5
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,8	17,3	16,6
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,1	13,2	12,5
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,7	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	16,8	16,9	16,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,5	4,8	5,3
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		43,9	44,6	43,6
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		55,6	63,6	59,2
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,3	13,7	12,9
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	5,8	5,3
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,4	30,0	27,4
dont prestations chômage		1,4	2,1	1,5
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,5	1,3	1,3
2.5. Subventions	D.3	2,8	2,8	2,3
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	3,9	4,2
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	1,2	1,4
2.8 Autres		4,1	4,8	4,5

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoires net des crédits d'impôts et non bruts

Tableau 20 : Calcul de l'agrégat de la règle en dépense

	2019	2019	2020	2021
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépense totale (y compris crédits d'impôt)	1347,9	55,6	63,6	59,2
2. Mesures ponctuelles et temporaires en dépense	23,3	1,0	2,7	0,1
3. Dépenses d'intérêt	35,3	1,5	1,3	1,3
4. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2,0	0,1	0,1	0,1
5. Dépenses d'investissement courantes	88,7	3,7	3,9	4,2
6. Dépenses d'investissement lissées sur 4 ans	80,1	3,3	3,7	3,7
7. Prestations chômage conjoncturelles	-0,3	0,0	0,6	0,3
8. Agrégat règle en dépense (=1-2-3-4-[5-6]-7)	1279,2	52,7	58,6	57,0
9. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (brut des CI, hors mesures ponctuelles et temporaires)	-26,0	-1,1	-0,3	-0,5
10. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Agrégat net règle en dépense (= 8-9-10)	1305,2	53,8	58,9	57,5

Note : le volet préventif du Pacte de stabilité prévoit que la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), "ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes" (Règlement 1466/97 amendé). Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel. En particulier, le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes.

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021			
	2019	2020	2021
État	-31,4	-0,3	-14,8
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2021</i>			<i>2,3</i>
Effet retour IS Plan de relance (baisse des impôts de production)			1,4
Contribution d'Action Logement au FNAL			1,0
Impact de la révision des valeurs locatives sur la TA-CFE			-0,1
<i>Autres mesures 2020</i>		<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>
Avance de R&D pour les transporteurs routiers		-0,3	0,3
<i>LFR III 2020</i>		<i>-0,6</i>	<i>-0,9</i>
Report en arrière des déficits ("carry-back")		-0,4	-0,7
Report de la mesure supprimant la niche TICPE sur le GNR		-0,2	-0,2
Autres mesures			-0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2020</i>		<i>-2,1</i>	<i>-4,3</i>
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu		-5,0	
Lissage de la chronique de baisse du taux d'IS de 33⅓ % à 25 %		2,2	-1,4
Contribution d'Action Logement au FNAL		0,5	-0,5
Suppression de la TH - État			-2,4
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier		0,2	0,5
Réduction d'une niche de R&D de TICPE transporteurs routiers		0,1	0,1
Prorogation CITE			-0,5
Autres mesures		-0,1	-0,0
<i>Loi du 24 juillet 2019</i>	<i>1,9</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,1</i>
Report de la baisse du taux d'IS de 33⅓ % à 31 % pour les entreprises de plus de 250 M de CA	1,7	-1,6	-0,1
Création de la taxe sur certains services numériques	0,3	0,1	
<i>MUES</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,3</i>
Défiscalisation des heures supplémentaires	-1,1	-1,0	-0,4
Retour IR de la mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6 %)	0,1	0,1	0,0
Autres mesures	-0,0	0,0	
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2019</i>	<i>2,0</i>	<i>-2,0</i>	<i>1,2</i>
Renforcement du 5 ^e acompte d'IS	1,5	-1,5	
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)		-1,1	1,1
Retour IR de l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires	0,1	0,2	0,2
Mesures d'intégration fiscale (dont taxation à taux zéro des plus-values brutes à long terme provenant de cessions de titres de participation)	0,3	0,2	-0,1
Rebudgétisation du crédit d'impôt IS apprentissage		0,2	
Autres mesures	0,1	0,1	0,1

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021

Sous-total mesures LFI / LFSS 2018	-1,1	15,9	-1,2
Retour IR et IS de la bascule CICE / cotisations	2,0	5,8	-2,3
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-2,4	-3,1	-2,2
Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	-0,2	1,5	0,3
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-0,3	-0,1	
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	-1,1	1,1	
Prorogation du dispositif Pinel	-0,1	-0,1	-0,2
Prorogation et recentrage du dispositif PTZ	-0,2	-0,2	-0,2
Retour IR de la bascule cotisations / CSG	0,1	-0,3	0,6
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	-0,3		
Baisse de taux de 7 % à 6% et suppression du CICE	1,6	11,2	2,8
Autres mesures	-0,3	-0,1	0,1
Autres mesures	-0,7	-1,0	-1,0
Prolongations antérieures du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	2,0		
Correction en droits constatés de l'impôt sur le revenu	-0,9	0,7	0,2
Montée en charge du CICE (mesures adoptées jusqu'à la LFI 2017)	-0,5	-0,1	-1,3
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	-0,3	0,0	0,0
STDR (lutte contre la fraude)	-0,5	-0,2	
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation - effet retour IR	-0,1	-0,1	-0,0
Contentieux	-0,2	-1,2	0,0
Autres mesures	-0,2	-0,1	0,2
Transferts de recettes	-32,5	-7,8	-11,0
Transferts de recettes des APUL	-3,5	-4,3	-10,8
Transferts de recettes des ASSO	-28,8	-2,9	-0,7
Transferts de recettes des ODAC	-0,2	-0,5	0,5
ASSO	-1,0	-1,2	8,7
Sous-total mesures LFI / LFSS 2021		1,0	-0,5
Surtaxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires		1,0	-0,5
LFR III 2020		-5,2	5,2
Exonération de cotisations pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la Covid-19		-4,4	4,4
Exonération de cotisations pour les indépendants		-0,8	0,8
Sous-total mesures LFI / LFSS 2020	-0,1	0,4	0,1
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des allègements généraux		0,4	
Mesure de rationalisation micro-entreprises - exonération cotisations ACRE (aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises)		0,1	0,1
Suppression de la taxe fournisseurs de tabacs	-0,1		
Autres mesures		-0,1	-0,0
MUES	-2,8	1,3	
Avancement de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	-1,3	1,3	
Mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6%)	-1,5		

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021			
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2019</i>	-1,9	-1,5	-0,0
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes	-0,2		
Suppression de petites taxes	-0,1	-0,1	
Baisse du forfait social	-0,4	-0,1	
Transformation des exonérations spécifiques en allègements généraux	-0,4		
Exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	-0,6	-1,3	
Autres mesures	-0,1	-0,0	-0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2018</i>	-26,2	-0,6	0,8
Bascule CICE / cotisations	-23,6	-2,2	
Bascule cotisations / CSG	-4,1		
Mesures en faveur des micro-entreprises	-0,2	-0,3	-0,3
Fiscalité du tabac (brut des effets de comportement)	1,4	2,0	0,9
Autres mesures	0,3	-0,1	0,1
<i>Autres mesures</i>	1,5	0,5	-0,4
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,0	0,6	
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation	1,9		
STDR (lutte contre la fraude)	-0,1	-0,1	
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017 et prolongation en 2019	-0,0	-0,1	-0,3
Prolongation jusqu'en 2022 de la surcontribution Unédic		0,1	0,3
Contentieux	-0,0	-0,0	0,0
Autres mesures	-0,2	0,0	-0,4
<i>Transferts de recettes</i>	28,4	2,9	3,6
Transferts de recettes de l'État	28,8	2,9	0,7
Transferts de recettes des ODAC	-0,4	-0,0	2,9
APUL	-0,1	-1,1	2,1
Baisse des impôts de production			-10,0
Dégrèvement exceptionnel de deux tiers de la CFE (sur décision des collectivités)		-0,1	0,1
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-3,6	-3,8	
Mesures en faveur des micro-entreprises	-0,2		
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,1	0,2	1,2
Autres mesures	0,2	0,0	0,0
<i>Transferts de recettes</i>	3,5	2,5	10,8
Transferts de recettes de l'État	3,5	4,3	10,8
Transferts de recettes des ODAC		-1,8	
ODAC	8,5	2,4	-3,4
Mesure de périmètre - France Compétences	6,3		
Hausse de taux de la TSBA pour financer l'AFITF		0,2	
Suppression de petites taxes	-0,1	-0,1	
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	1,5		
Autres mesures	0,1		
<i>Transferts de recettes</i>	0,7	2,3	-3,4
Transferts de recettes de l'État	0,2	0,5	-0,5
Transferts de recettes des ASSO	0,4	0,0	-2,9
Transferts de recettes des APUL		1,8	
TOTAL	-24,0	-0,2	-7,4

Encadré 1 : Publication de données comptables infra-annuelles

Le règlement UE n° 473/2013, partie intégrante du « two-pack » et auquel il est aussi fait référence sous le nom de « règlement Ferreira » dispose dans son article 10 paragraphe 3 :

« En ce qui concerne les administrations publiques et leurs sous-secteurs, l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport est rendu public. »

Le règlement délégué n° 877/2013 de la Commission européenne du 27 juin 2013 a précisé le format attendu des publications^a, sous la forme des tableaux présentés en annexe. Les données sous-jacentes ont été rendues publiques par les différentes administrations publiques concernées conformément à l'article 3.2^b de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, directive incluse dans le « six-pack ».

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données disponibles, en comptabilité de caisse (**Tableau 22**) ou en comptabilité nationale (**Tableau 23**) et dont le détail est donné en annexe.

Les données disponibles doivent être analysées avec prudence. Notamment, les données par sous-secteur sont indiquées en comptabilité de caisse (sauf pour les administrations de sécurité sociale) : elles ne permettent pas de consolider le compte des administrations publiques. Enfin, l'enregistrement des dépenses et des recettes n'est pas régulier au cours de l'année. De fait, le niveau de solde atteint à un moment de l'année ne donne que des indications très partielles sur celui qui sera observé en fin d'année.

Tableau 22 : Solde des sous-secteurs en comptabilité de caisse

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
État^c	-52,5	-124,9
APUL^d	-12,3	-8,1
dont recettes	50,4	127,2
dont dépenses	62,7	135,3
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)^e	-1,1	-14,9
dont recettes	101,6	189,2
dont dépenses	102,7	204,1

Tableau 23 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde public^f	-30,0	-89,7
dont recettes	306,3	584,3
dont dépenses	336,3	673,9

(a) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.244.01.0023.01.FRA

(b) L'article 3.2 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres dispose en effet que : « Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment : a) des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes :

— mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et

— tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le sous-secteur des administrations locales ;

b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95

(c) https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2020/Situation_mensuelle_Budget_Etat_3103020.pdf

https://www.budget.gouv.fr/files/files/publications%20direction/SMB/SMB%202020/situation_mensuelle_budget_Etat_30_juin_2020.pdf

(d) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

(e) <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-en-detail/comptes-de-la-securite-sociale/comptes-mensuels> (f)

(f) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4648097?sommaire=4639532>

**Tableau 24 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales	-52,5	-124,9
Administrations d'États fédérés		
Administrations locales	-12,3	-8,1
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	-1,1	-14,9
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	50,4	127,2
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	101,6	189,2
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	62,7	135,3
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	102,7	204,1

**Tableau 25 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
et perspectives selon les normes du SEC et non corrigées des variations saisonnières
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	Code SEC	Année 2019	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-30,0	-59,7
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'États fédérés	S. 1312		
Administrations locales	S. 1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S. 1314		
Pour les administrations publiques			
Total des recettes	TR	306,3	278,0
Total des dépenses	TE	336,3	337,6

**Tableaux des finances
publiques jusqu'en 2019**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2019

Tableau 1 : Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

Tableau 2 : Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale

Tableau 3 : Part des dépenses publiques dans le PIB

Tableau 4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB

Tableau 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (APU)

Tableau 6 : Dépenses et recettes de l'État

Tableau 7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (ASSO)

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC)

Tableau 9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques locales (APUL)

Tableau 10 : Structure de la dette publique au sens de Maastricht

Tableau 11 : Lois de finances initiales et exécution budgétaire

Tableau 12 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)

Définitions

DG Trésor : Direction Générale du Trésor.

Les **dépenses publiques** sont les dépenses effectuées par les administrations publiques (**APU**). Ces dernières sont financées par des prélèvements obligatoires et des emprunts, produisent des services non marchands et effectuent des opérations de redistribution. Elles comprennent :

- les APU centrales : **État** et organismes divers d'administration centrale (**ODAC**) dont l'action est financée au niveau national (ANPE, CNRS, universités...) ;
- les APU locales (**APUL**) : collectivités locales (régions, départements, communes et organismes en dépendant), et organismes divers d'administration locale (**ODAL**) dont l'action est financée localement (lycées, collèges, chambres de commerce et d'industrie, crèches mais aussi Société du Grand Paris ...) ;
- les administrations de sécurité sociale (**ASSO**) : régimes d'assurance sociale et organismes financés par ceux-ci.

Tableau 1 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État	Organismes divers d'administra- tion centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques
en milliards d'euros					
2013	-70,2	1,3	-8,5	-9,1	-86,5
2014	-74,3	2,6	-4,8	-7,4	-83,9
2015	-73,3	-2,5	-0,1	-3,8	-79,7
2016	-75,9	-6,2	3,0	-2,2	-81,3
2017	-70,1	-4,4	1,6	4,9	-68,0
2018	-65,9	-2,5	2,7	11,7	-54,1
2019	-84,1	-2,3	-0,9	14,4	-73,0
en points de PIB					
1981	-1,1	0,1	-1,2	-0,2	-2,4
1982	-1,6	0,1	-1,3	-0,1	-2,8
1983	-2,0	0,1	-1,2	0,5	-2,5
1984	-2,2	-0,1	-0,7	0,3	-2,7
1985	-2,5	0,2	-0,8	0,1	-3,0
1986	-1,8	-0,2	-0,7	-0,6	-3,2
1987	-1,4	0,0	-0,5	-0,1	-2,0
1988	-2,0	0,1	-0,6	-0,1	-2,6
1989	-1,5	0,2	-0,6	0,1	-1,8
1990	-2,0	0,2	-0,5	-0,1	-2,4
1991	-1,9	0,2	-0,7	-0,5	-2,9
1992	-3,4	0,2	-0,7	-0,8	-4,6
1993	-5,2	0,2	-0,4	-1,0	-6,4
1994	-4,7	0,2	-0,4	-0,5	-5,4
1995	-3,7	-0,4	-0,3	-0,7	-5,1
1996	-3,4	0,0	-0,1	-0,4	-3,9
1997	-3,8	0,2	0,1	-0,2	-3,7
1998	-2,7	0,1	0,2	0,0	-2,4
1999	-2,4	0,2	0,2	0,4	-1,6
2000	-2,2	0,0	0,1	0,8	-1,3
2001	-2,1	0,0	0,1	0,7	-1,4
2002	-3,6	0,1	0,1	0,2	-3,2
2003	-3,8	0,1	0,0	-0,3	-4,0
2004	-3,1	0,4	-0,2	-0,7	-3,6
2005	-3,0	0,2	-0,2	-0,4	-3,4
2006	-2,7	0,4	-0,2	0,2	-2,4
2007	-2,1	-0,4	-0,4	0,2	-2,6
2008	-3,3	-0,1	-0,5	0,7	-3,3
2009	-6,0	-0,1	-0,3	-0,8	-7,2
2010	-6,2	0,6	-0,1	-1,2	-6,9
2011	-4,5	0,0	0,0	-0,6	-5,2
2012	-4,1	-0,1	-0,2	-0,6	-5,0
2013	-3,3	0,1	-0,4	-0,4	-4,1
2014	-3,5	0,1	-0,2	-0,3	-3,9
2015	-3,3	-0,1	0,0	-0,2	-3,6
2016	-3,4	-0,3	0,1	-0,1	-3,6
2017	-3,1	-0,2	0,1	0,2	-3,0
2018	-2,8	-0,1	0,1	0,5	-2,3
2019	-3,5	-0,1	0,0	0,6	-3,0

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux

Tableau 2 : Capacité (+) ou Besoin (-) de Financement des administrations de sécurité sociale
 (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Total Adminis- trations de Sé- curité Sociale (1)	ODASS (dont Hôpitaux) (2)	Régime Général	Régimes d'indemnisa- tion du chômage	Régimes complémen- taires	Fonds spéciaux (dont FSV) (3)	Autres régimes (4)
En points de PIB							
	Base 2014	Base 1995 des comptes nationaux					
1997	-0,23	0,03	-0,36	-0,04	-0,02	0,01	-0,04
1998	0,00	0,01	-0,23	0,01	0,06	0,02	0,03
1999	0,43	0	0,01	0,14	0,14	0	-0,02
	Base 2014	Base 2000 des comptes nationaux					
2000	0,78	0,03	0,15	0,02	0,26	-0,1	0,12
2001	0,68	0,03	0,11	-0,08	0,3	-0,02	0,06
2002	0,20	0	-0,32	-0,31	0,44	-0,05	0,01
2003	-0,27	-0,03	-0,75	-0,28	0,42	-0,03	0,09
2004	-0,66	-0,01	-0,86	-0,27	0,36	-0,04	-0,05
2005	-0,43	-0,08	-0,24	-0,16	0,44	-0,15	0,03
	Base 2014	Base 2005 des comptes nationaux					
2006	0,16	-0,06	-0,51	0,09	0,38	0,13	0,1
2007	0,21	-0,08	-0,53	0,21	0,33	0,18	0,14
2008	0,70	-0,09	-0,53	0,25	0,25	0,58	0,25
	Base 2014	Base 2010 des comptes nationaux					
2009	-0,78	-0,05	-1	-0,04	0,05	0,2	0,08
2010	-1,20	-0,08	-1,14	-0,14	-0,02	0,19	0,04
2011	-0,62	-0,11	-0,78	-0,06	-0,04	0,36	0,01
2012	-0,61	-0,12	-0,6	-0,12	-0,08	0,3	0,01
	Base 2014	Base 2014 des comptes nationaux (5)					
2013	-0,43	-0,07	-0,53	-0,17	-0,1	0,37	0,08
2014	-0,35	-0,06	-0,38	-0,17	-0,11	0,33	0,05
2015	-0,17	-0,04	-0,32	-0,17	-0,06	0,35	0,08
2016	-0,09	-0,02	-0,23	-0,18	-0,05	0,36	0,03
2017	0,21	-0,02	-0,05	-0,14	0,01	0,36	0,07
2018	0,49	0,02	-0,02	-0,10	0,05	0,51	0,05
2019	0,59	-0,01	-0,03	-0,07	0,12	0,52	0,06
En milliards d'euros							
	Base 2014 des comptes nationaux (5)						
2014	-7,45	-1,39	-8,23	-3,72	-2,32	7,11	1,1
2015	-3,84	-0,80	-7,13	-3,83	-1,43	7,64	1,71
2016	-2,16	-0,49	-5,19	-3,98	-1,05	7,97	0,58
2017	4,95	-0,49	-1,26	-3,18	0,20	8,38	1,52
2018	11,68	0,41	-0,57	-2,39	1,21	11,94	1,09
2019	14,36	-0,17	-0,81	-1,75	2,96	12,72	1,4

Source : Insee, bases 2014, 2010, 2005, 2000 et 1995 des comptes nationaux.

(1) À l'occasion du passage à la base 2005, la Caisse d'amortissement de la dette sociales (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), précédemment classés dans le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ont été reclassés dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Fonds spéciaux).

(2) ODASS : organismes dépendant des administrations de sécurité sociale, essentiellement les hôpitaux et à partir de 2009 Pôle emploi.

(3) Dont FRR et Cades en base 2010 des comptes nationaux.

(4) Les autres régimes regroupent les régimes particuliers de salariés (régimes des marins, des mineurs ou des agents des collectivités locales), les régimes de non-salariés (caisses des artisans et des professions libérales) et les régimes agricoles.

(5) En base 2014 des comptes nationaux, les comptes 2018 sont semi-définitifs et les comptes 2019 sont provisoires.

Tableau 3 : Part des dépenses publiques dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques (1)						État				Organismes divers d'ad- ministration centrale	Administrations publiques locales					Administrations de sécurité sociale		
	Total des dépenses	dont	Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémunéra- tions (D1)	Prestations (D62 + D63 partie)	Intérêts (D41)	FCBF (P51)	Total des dépenses	dont :	Rémunéra- tions (D1)	Intérêts (D41)	Total des dépenses	Total des dépenses	dont :	Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémunéra- tions (D1)	FBCF (P51)	Total des dépenses	dont presta- tions sociales et transferts sociaux (D62 + D63 partie)
en milliards d'euros																			
2016	1264,3	111,8		284,0	579,6	41,1	75,1	479,2	22,6	121,3	35,1	80,9	248,9	50,8	79,7	40,3	585,0	448,7	
2017	1 298,0	115,0		290,9	589,7	39,7	76,4	497,1	23,8	124,2	34,2	81,3	254,2	51,9	81,5	42,6	596,6	456,5	
2018	1 314,6	116,8		293,8	600,4	40,3	80,4	497,5	24,1	126,4	34,8	79,2	259,4	52,6	81,6	46,0	608,7	466,5	
2019	1 347,9	119,5		297,5	616,6	35,3	88,7	502,3	25,0	128,2	30,2	89,1	271,1	53,6	83,0	53,0	621,2	477,4	
en points de PIB																			
1992	52,6	5,3		12,4	21,3	3,0	4,7	23,7	2,1	6,7	2,1	3,4	9,5	1,5	2,5	2,6	22,2	16,7	
1993	55,2	5,7		13,0	22,4	3,2	4,6	25,4	2,5	7,1	2,3	3,5	9,6	1,6	2,5	2,4	23,1	17,4	
1994	54,6	5,3		13,1	22,3	3,3	4,5	24,8	2,0	7,1	2,4	3,2	9,8	1,7	2,6	2,4	23,0	17,2	
1995	54,8	5,1		13,2	22,3	3,4	4,2	23,9	1,6	7,1	2,6	3,9	9,7	1,8	2,6	2,3	23,2	17,3	
1996	54,9	5,4		13,4	22,5	3,6	4,1	24,2	1,7	7,2	2,6	3,4	10,0	1,9	2,7	2,1	23,5	17,6	
1997	54,5	5,4		13,3	22,6	3,5	3,8	24,6	1,8	7,1	2,7	3,3	9,6	2,0	2,7	1,9	23,3	17,5	
1998	52,9	4,8		13,1	22,2	3,4	3,7	23,2	1,3	7,0	2,6	3,2	9,4	2,0	2,7	1,9	23,0	17,3	
1999	52,6	4,8		13,1	22,1	3,0	3,8	23,4	1,2	6,9	2,5	3,1	9,5	2,0	2,8	2,1	22,8	17,1	
2000	51,7	4,8		12,9	21,6	2,9	3,9	22,4	1,2	6,7	2,4	3,1	9,6	2,1	2,8	2,2	22,4	16,9	
2001	51,7	4,6		12,9	21,8	3,0	3,9	22,4	1,2	6,7	2,4	3,3	9,5	1,9	2,9	2,2	22,6	17,1	
2002	52,8	4,8		13,0	22,3	3,0	3,8	23,0	1,2	6,7	2,5	3,5	9,8	2,1	2,9	2,1	23,1	17,5	
2003	53,3	4,8		13,1	22,8	2,8	3,9	22,6	1,1	6,7	2,4	3,4	10,1	2,1	3,0	2,1	23,7	17,9	
2004	53,0	4,9		12,9	22,8	2,8	4,0	22,8	1,1	6,5	2,3	3,2	10,6	2,1	3,0	2,2	23,9	18,0	
2005	53,3	4,9		12,8	23,0	2,7	4,0	22,6	1,2	6,4	2,3	3,3	10,7	2,2	3,0	2,3	24,2	18,2	
2006	52,9	4,8		12,6	23,0	2,6	3,9	21,4	1,1	6,2	2,1	3,2	10,8	2,2	3,0	2,3	23,8	17,9	
2007	52,6	4,7		12,4	22,9	2,7	3,9	20,5	1,1	6,0	2,1	3,5	11,0	2,1	3,1	2,4	23,9	17,8	
2008	53,3	4,7		12,4	23,2	2,9	3,9	21,1	1,1	5,9	2,3	3,2	11,2	2,1	3,2	2,4	23,9	18,0	
2009	57,2	5,1		13,1	25,1	2,5	4,3	22,4	1,1	6,1	2,0	3,8	12,0	2,3	3,5	2,4	25,7	19,5	
2010	56,9	5,1		13,0	25,1	2,5	4,2	24,2	1,0	5,9	2,1	4,1	11,5	2,3	3,5	2,2	25,9	19,6	
2011	56,3	5,1		12,8	25,0	2,7	4,0	21,7	1,0	5,7	2,2	3,9	11,5	2,3	3,4	2,2	25,9	19,6	
2012	57,1	5,1		12,9	25,5	2,6	4,0	21,7	1,0	5,7	2,1	4,0	11,7	2,4	3,5	2,3	26,4	20,0	
2013	57,2	5,2		12,9	25,9	2,3	4,0	21,6	1,0	5,6	1,9	4,0	11,9	2,4	3,5	2,4	26,6	20,2	
2014	57,2	5,1		13,0	26,1	2,2	3,7	21,6	0,9	5,6	1,8	4,1	11,8	2,4	3,6	2,1	26,7	20,4	
2015	56,8	5,1		12,8	25,9	2,0	3,4	21,2	1,0	5,4	1,7	4,1	11,4	2,3	3,6	1,9	26,3	20,2	
2016	56,7	5,0		12,7	25,9	1,8	3,4	21,5	1,0	5,4	1,6	3,6	11,1	2,3	3,6	1,8	26,2	20,1	
2017	56,5	5,0		12,7	25,7	1,7	3,3	21,6	1,0	5,4	1,5	3,5	11,1	2,3	3,5	1,9	26,0	19,9	
2018	55,7	4,9		12,4	25,4	1,7	3,4	21,1	1,0	5,4	1,5	3,4	11,0	2,2	3,5	2,0	25,8	19,8	
2019	55,6	4,9		12,3	25,4	1,5	3,7	20,7	1,0	5,3	1,2	3,7	11,2	2,2	3,4	2,2	25,6	19,7	

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor

(1) Total des postes de l'État, des ODAC, des APUL et des ASSO consolidés au niveau des APU

Tableau 4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État						Administrations publiques locales					Administrations de la sécurité sociale					ODAC	Union Euro- péenne	Total des Administra- tions publiques
	Taxe sur la valeur ajoutée	TICPE	Impôt sur le revenu (1)	Impôt sur les sociétés (1)	Autres (2)	Total	CET + IFER (3)	Taxes foncières	Taxe d'habitation	Autres (4)	Total	CSG (5)	Cotisations sociales (6)	Autres (7)	Total				
Niveau en milliards d'euros (base 2014)																			
2019	124,9	18,1	75,4	33,6	52,7	304,7	23,7	36,0	13,9	82,5	156,1	126,7	352,2	105,5	584,4	20,0	4,7	1069,8	
En points de PIB (base 2000)																			
1990	6,9	1,6	3,5	2,0	2,8	16,9	1,3	0,9	0,5	2,0	4,8	0,0	18,1	0,7	18,7	0,3	0,9	41,6	
1991	6,7	1,6	3,9	1,7	2,8	16,7	1,4	1,0	0,5	2,1	4,9	0,4	18,1	0,5	19,0	0,3	1,0	41,9	
1992	6,5	1,5	4,0	1,3	2,6	15,9	1,5	0,9	0,6	1,9	5,0	0,6	18,3	0,4	19,2	0,4	0,9	41,4	
1993	6,5	1,6	4,0	1,4	2,4	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,2	0,8	18,5	0,6	19,8	0,4	0,8	42,2	
1994	7,3	1,9	3,7	1,8	1,3	16,0	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,2	0,7	20,1	0,4	0,8	42,6	
1995	6,8	1,8	3,6	1,9	1,9	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,1	0,8	20,2	0,4	0,8	42,7	
1996	7,2	1,8	3,5	2,0	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	1,2	18,2	0,9	20,3	0,6	0,7	43,9	
1997	7,2	1,8	3,2	2,3	2,3	16,8	1,5	1,1	0,7	2,3	5,7	1,8	17,6	0,9	20,3	0,7	0,7	44,1	
1998	7,1	1,8	3,2	2,4	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	3,9	15,5	1,0	20,4	0,7	0,6	44,0	
1999	7,2	1,8	3,4	2,7	2,4	17,4	1,4	1,1	0,7	2,3	5,5	4,0	15,7	1,0	20,7	0,7	0,6	44,9	
2000	6,9	1,7	3,4	2,6	2,0	16,5	1,3	1,1	0,6	2,2	5,2	4,1	15,6	1,5	21,1	0,7	0,6	44,1	
En points de PIB (base 2005)																			
2001	6,8	1,5	3,2	3,0	1,7	16,2	1,3	1,1	0,6	2,0	5,0	4,1	15,6	2,0	21,8	0,3	0,6	43,8	
2002	6,8	1,5	3,0	2,5	1,7	15,5	1,2	1,1	0,6	2,1	4,9	4,0	15,7	2,1	21,8	0,5	0,5	43,3	
2003	6,9	1,5	3,0	2,3	1,6	15,2	1,2	1,1	0,6	2,1	5,0	4,0	15,9	2,0	22,0	0,5	0,3	43,1	
2004	7,1	1,2	2,9	2,5	2,7	16,3	1,2	1,1	0,6	2,4	5,3	4,0	15,8	1,2	20,9	0,5	0,2	43,3	
2005	7,2	1,1	2,9	2,4	2,6	16,2	1,2	1,2	0,7	2,5	5,5	4,2	15,9	1,3	21,4	0,5	0,3	43,8	
2006	6,8	1,0	2,9	2,7	1,7	15,2	1,2	1,2	0,7	2,6	5,6	4,3	15,8	2,4	22,5	0,5	0,3	44,1	
2007	6,7	0,9	2,6	2,7	1,5	14,4	1,2	1,2	0,7	2,7	5,7	4,3	15,7	2,5	22,4	0,6	0,3	43,4	
2008	6,5	0,8	2,6	2,6	1,3	13,8	1,1	1,2	0,7	2,9	5,8	4,4	15,7	2,7	22,8	0,5	0,3	43,2	
En points de PIB (base 2010)																			
2009	6,3	0,7	2,4	1,1	1,1	11,6	1,1	1,3	0,7	2,9	6,0	4,2	15,8	2,8	22,8	0,5	0,1	41,0	
2010	6,3	0,7	2,4	1,7	2,6	13,6	0,0	1,3	0,8	2,4	4,5	4,2	15,7	2,7	22,5	0,6	0,1	41,3	
2011	6,3	0,6	2,5	2,1	1,4	12,9	0,8	1,3	0,8	2,9	5,8	4,3	15,8	3,1	23,2	0,6	0,1	42,6	
2012	6,3	0,6	2,9	2,0	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,8	5,9	4,4	16,0	3,2	23,6	0,6	0,1	43,8	
2013	6,2	0,6	3,2	2,1	1,9	14,1	0,9	1,4	0,8	2,7	5,9	4,4	16,3	3,3	24,0	0,7	0,1	44,8	
2014	6,4	0,6	3,3	1,7	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,7	6,0	4,4	16,5	3,4	24,3	0,7	0,1	44,6	
2015	6,4	0,6	3,2	1,4	1,8	13,4	0,9	1,4	0,8	2,8	6,1	4,4	16,3	3,4	24,1	0,8	0,1	44,4	
2016	6,4	0,7	3,3	1,4	2,0	13,7	1,0	1,5	0,8	2,9	6,2	4,4	16,3	3,4	24,0	0,5	0,1	44,4	
En points de PIB (base 2014)																			
2017	6,6	0,7	3,2	1,6	2,1	14,1	0,9	1,5	0,8	3,0	6,2	4,3	16,3	3,3	24,0	0,6	0,2	45,1	
2018	6,6	0,8	3,1	1,2	2,0	13,6	0,9	1,5	0,7	3,2	6,4	5,3	15,6	3,1	24,1	0,5	0,2	44,8	
2019	5,1	0,7	3,1	1,4	2,2	12,6	1,0	1,5	0,6	3,4	6,4	5,2	14,5	4,4	24,1	0,8	0,2	44,1	

Source : Insee, bases 2014, 2010, 2005 et 2000 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Déduction faite des crédits d'impôts budgétaires; (2) Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.

(3) Jusqu'en 2010, les collectivités locales percevaient la taxe professionnelle; (4) Principalement la fiscalité indirecte locale et les transferts de recettes fiscales en provenance de l'État.

(5) Y.c. rendement du prélèvement au fil de l'eau de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports; (6) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables; (7) Notamment TVA transférée, taxe sur les salaires et prélèvements sur tabacs et alcools.

Tableau 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros												En points de PIB											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
DÉPENSES																								
Consommations intermédiaires	99,1	102,5	104,2	107,3	109,8	109,6	111,4	111,8	115,0	116,8	119,5	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9		
Rémunérations des salariés	254,1	259,8	263,6	268,5	273,1	278,5	281,3	284,0	290,9	293,8	297,5	13,0	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7	12,4	12,3		
Autres dépenses de fonctionnement	9,1	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	10,7	10,9	11,0	11,2	11,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5		
Intérêts	49,3	50,4	55,7	54,7	48,9	46,4	43,8	41,1	39,7	40,3	35,3	2,5	2,5	2,7	2,6	2,3	2,2	2,0	1,8	1,7	1,7	1,5		
Prestations sociales et transferts sociaux	485,9	501,1	515,5	532,7	547,9	560,2	569,2	579,6	589,7	600,4	616,6	25,1	25,1	25,0	25,5	25,9	26,1	25,9	25,9	25,7	25,4	25,4		
Subventions	34,5	36,4	34,7	36,3	36,4	47,2	56,1	55,9	57,2	62,4	67,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	2,2	2,6	2,5	2,5	2,6	2,8		
Autres transferts	88,7	89,4	91,1	95,0	97,5	94,9	98,8	105,6	115,6	106,8	108,3	4,5	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,5	4,7	5,0	4,5	4,5		
Acquisition d'actifs non financiers	86,1	86,0	84,2	88,6	87,8	82,6	77,3	77,6	78,9	82,8	91,7	4,3	4,3	4,1	4,2	4,1	3,8	3,5	3,5	3,4	3,5	3,8		
dont FBCF	82,4	82,9	81,6	84,5	84,3	79,6	74,9	75,1	76,4	80,4	88,7	4,2	4,2	4,0	4,0	4,0	3,7	3,4	3,4	3,3	3,4	3,7		
TOTAL DES DÉPENSES	1106,7	1135,0	1158,7	1192,9	1211,6	1230,0	1248,7	1266,4	1298,0	1314,6	1347,9	56,9	56,9	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,7	56,5	55,7	55,6		
RECETTES																								
Production et subventions d'exploitation	77,2	80,0	81,4	83,0	84,9	86,5	88,3	88,7	91,1	92,5	93,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	3,9	3,9		
Impôts et transferts de recettes fiscales	503,2	524,3	561,8	588,7	611,5	621,5	638,2	648,6	681,3	714,5	741,1	26,3	26,3	27,3	28,2	28,9	28,9	29,0	29,0	29,7	30,3	30,5		
dont taxes et impôts sur production	289,3	293,4	310,7	319,6	328,8	337,1	347,5	356,0	372,5	387,3	407,3	14,7	14,7	15,1	15,3	15,5	15,7	15,8	15,9	16,2	16,4	16,8		
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	206,4	223,1	240,8	259,5	272,3	274,1	278,4	280,1	294,5	312,8	318,5	11,2	11,2	11,7	12,4	12,9	12,7	12,7	12,5	12,8	13,3	13,1		
dont impôts en capital	7,5	7,7	10,3	9,6	10,5	10,4	12,3	12,5	14,3	14,4	15,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6		
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Cotisations sociales	354,3	361,8	376,2	387,1	398,9	408,8	413,0	418,4	430,2	424,4	408,1	18,1	18,1	18,3	18,5	18,8	19,0	18,8	18,7	18,7	18,0	16,8		
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-5,1	-5,4	-5,7	-6,0	-6,3	-6,4	-6,7	-6,5	-6,8	-6,0	-4,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2		
Autres transferts courants	19,2	17,9	19,5	19,8	20,9	20,4	20,7	21,5	19,2	19,8	20,4	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8		
Revenus de la propriété	19,1	19,0	19,4	16,3	15,3	15,3	15,4	14,4	15,0	15,3	16,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7		
TOTAL DES RECETTES	967,8	997,5	1052,6	1088,8	1125,2	1146,0	1169,0	1185,2	1230,1	1260,5	1274,9	50,0	50,0	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,0	53,5	53,4	52,6		
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-138,9	-137,4	-106,1	-104,0	-86,5	-83,9	-79,7	-81,3	-68,0	-54,1	-73,0	-6,9	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6	-3,0	-2,3	-3,0		

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 6 : Dépenses et recettes de l'État (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	21,0	20,4	20,5	20,8	21,2	20,3	21,7	22,6	23,8	24,1	25,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Rémunérations des salariés	117,9	116,9	117,1	118,1	118,6	119,3	119,8	121,3	124,2	126,4	128,2	6,1	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3
Autres dépenses de fonctionnement	232,4	245,5	256,6	269,5	280,8	289,4	294,6	299,0	302,0	308,8	319,5	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Intérêts	39,3	41,9	46,0	44,8	40,2	39,1	37,0	35,1	34,2	34,8	30,2	2,0	2,1	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2
Prestations sociales et transferts sociaux	80,0	80,3	82,5	85,2	87,0	88,4	89,5	96,5	98,7	101,4	106,5	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,3	4,3	4,3	4,4
Subventions	13,1	14,4	12,8	13,3	12,5	21,4	28,3	41,6	43,2	47,9	46,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	1,0	1,3	1,9	1,9	2,0	1,9
Autres transferts	148,9	194,1	157,7	159,6	167,0	166,3	158,4	151,6	161,1	150,7	153,6	7,7	9,7	7,7	7,6	7,9	7,7	7,2	6,8	7,0	6,4	6,3
Acquisition d'actifs non financiers	12,2	14,2	9,6	10,9	10,1	8,8	10,0	11,6	10,6	11,0	10,6	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
dont FBCF	12,2	14,2	9,5	10,7	9,8	8,8	9,9	11,5	10,5	10,9	10,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
TOTAL DES DÉPENSES	433,6	483,4	447,3	453,7	457,6	464,7	465,7	481,3	497,1	497,5	502,3	22,4	24,2	21,7	21,7	21,6	21,6	21,2	21,5	21,6	21,1	20,7
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	6,7	6,3	6,2	6,1	5,8	5,7	6,0	6,2	6,9	6,9	7,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et transferts de recettes fiscales	238,6	283,9	276,8	291,1	307,0	308,4	315,5	326,2	348,4	351,8	332,2	12,3	14,2	13,4	13,9	14,5	14,3	14,4	14,6	15,2	14,9	13,7
dont taxes et impôts sur production	152,0	172,0	156,2	157,1	161,1	162,6	169,3	179,5	190,3	198,6	168,8	7,9	8,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,7	8,0	8,3	8,4	7,0
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	96,0	109,7	121,0	132,8	143,4	143,0	142,2	141,8	151,7	149,6	162,9	5,0	5,5	5,9	6,4	6,8	6,6	6,5	6,3	6,6	6,3	6,7
dont impôts en capital	7,5	7,7	8,7	9,6	10,5	10,4	12,3	12,5	14,3	14,4	15,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
dont transferts de recettes fiscales	-16,9	-5,6	-9,1	-8,4	-7,9	-7,5	-8,2	-7,6	-7,9	-10,8	-14,7	-0,9	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,5	-0,6
Cotisations sociales	42,8	43,8	45,0	46,5	47,6	48,2	48,5	48,8	49,1	49,6	49,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-1,7	-1,9	-2,1	-2,3	-2,4	-2,4	-2,6	-2,5	-2,9	-2,6	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Autres transferts courants	22,2	19,6	19,2	19,9	22,0	22,5	17,1	19,5	17,8	18,6	21,3	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9
Revenus de la propriété	8,9	8,9	9,9	7,2	7,3	8,1	8,0	7,1	7,7	7,3	7,9	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL DES RECETTES	317,4	360,5	354,9	368,6	387,4	390,4	392,5	405,4	427,0	431,6	418,2	16,4	18,1	17,2	17,6	18,3	18,2	17,9	18,1	18,6	18,3	17,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-116,1	-122,9	-92,4	-85,1	-70,2	-74,3	-73,3	-75,9	-70,1	-65,9	-84,1	-6,0	-6,2	-4,5	-4,1	-3,3	-3,5	-3,3	-3,4	-3,1	-2,8	-3,5

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	23,6	25,2	25,4	26,6	27,0	27,3	27,8	27,8	28,3	28,7	29,4	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Rémunérations des salariés	57,4	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,6	65,2	66,8	67,2	67,5	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8
Autres dépenses de fonctionnement	290,3	298,9	308,9	320,7	331,2	337,8	343,6	349,9	354,9	363,4	375,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Intérêts	3,7	3,4	4,8	5,6	4,8	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Prestations sociales et transferts sociaux	377,6	391,4	403,1	416,8	428,6	437,8	444,9	448,7	456,5	466,5	477,4	19,5	19,6	19,6	20,0	20,2	20,4	20,2	20,1	19,9	19,8	19,7
Subventions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	22,7	24,2	24,2	25,3	26,3	26,1	23,3	26,4	28,8	29,7	30,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2
Acquisition d'actifs non financiers	7,3	7,7	9,3	9,7	7,9	8,7	6,9	7,0	6,4	6,1	6,9	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
dont FBCF	7,3	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	6,8	6,8	6,3	6,0	6,8	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL DES DÉPENSES	497,5	515,9	532,2	550,4	562,6	574,2	577,6	585,0	596,6	608,7	621,2	25,7	25,9	25,9	26,4	26,6	26,7	26,3	26,2	26,0	25,8	25,6
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	16,9	17,6	18,4	19,0	19,6	20,0	20,1	20,2	20,8	21,2	21,3	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	135,8	137,2	151,0	158,4	162,6	167,5	170,0	171,4	175,9	200,0	232,8	7,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7	7,7	8,5	9,6
dont taxes et impôts sur production	44,3	44,0	50,3	53,5	56,4	59,4	57,2	57,1	58,0	57,7	95,0	2,3	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4	3,9
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	91,7	93,4	99,2	105,2	106,4	108,3	113,0	114,5	118,2	142,6	138,0	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	6,0	5,7
dont impôts en capital	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	310,6	317,0	330,2	339,6	350,2	359,5	363,4	368,4	379,9	373,5	357,0	16,0	15,9	16,0	16,3	16,5	16,7	16,5	16,5	16,5	15,8	14,7
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-3,4	-3,5	-3,6	-3,8	-3,9	-4,0	-4,1	-4,0	-3,9	-3,4	-3,8	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
Autres transferts courants	18,8	20,4	19,6	20,4	21,2	20,2	20,6	23,5	25,3	25,2	24,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,0
Revenus de la propriété	3,7	3,3	3,9	4,1	3,8	3,6	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
TOTAL DES RECETTES	482,4	492,0	519,4	537,7	553,5	566,8	573,7	582,8	601,6	620,3	635,6	24,9	24,7	25,2	25,7	26,1	26,4	26,1	26,1	26,2	26,3	26,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-15,2	-23,9	-12,7	-12,7	-9,1	-7,4	-3,8	-2,2	4,9	11,7	14,4	-0,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,5	0,6

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	10,2	10,7	10,7	10,6	10,7	10,6	11,0	10,7	11,0	11,3	11,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Rémunérations des salariés	11,7	15,2	16,1	16,7	17,2	17,5	17,8	17,9	18,4	18,7	18,9	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses de fonctionnement	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts	2,6	2,7	2,2	1,6	1,5	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations sociales et transferts sociaux	8,4	8,2	7,9	8,1	8,7	9,1	9,3	8,3	8,3	5,9	5,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2
Subventions	7,3	8,5	8,2	9,1	9,8	11,8	13,5	0,4	0,4	0,3	6,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,3
Autres transferts	15,8	17,5	17,8	18,4	19,5	20,7	20,7	25,7	24,8	24,2	26,4	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,1	1,0	1,1
Acquisition d'actifs non financiers	16,2	17,2	17,0	17,1	16,6	16,4	16,2	16,5	17,0	17,4	18,5	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
dont FBCF	15,9	17,0	17,5	16,4	16,3	16,2	16,4	16,5	17,0	17,5	18,3	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
TOTAL DES DÉPENSES	73,1	80,8	80,7	82,6	85,0	87,9	90,1	80,9	81,3	79,2	89,1	3,8	4,1	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	3,6	3,5	3,4	3,7
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	17,2	18,2	17,7	17,7	18,2	18,4	19,0	18,9	19,4	19,9	20,4	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	11,8	13,9	14,9	15,6	17,0	17,7	19,6	13,3	14,2	11,8	20,0	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,6	0,6	0,5	0,8
dont taxes et impôts sur production	7,9	9,5	10,6	11,2	12,4	13,0	15,1	8,6	9,2	8,5	16,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4	0,7
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	3,9	4,4	4,3	4,4	4,6	4,7	4,5	4,7	5,0	3,3	3,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts courants	38,0	55,2	43,9	43,6	48,5	52,6	47,3	41,1	41,8	43,3	44,7	2,0	2,8	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2	1,8	1,8	1,8	1,8
Revenus de la propriété	4,5	4,7	3,6	2,8	2,4	1,5	1,4	1,2	1,1	1,2	1,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	71,7	92,1	80,5	80,0	86,4	90,5	87,6	74,7	76,9	76,7	86,8	3,7	4,6	3,9	3,8	4,1	4,2	4,0	3,3	3,3	3,2	3,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-1,3	11,3	-0,2	-2,6	1,3	2,6	-2,5	-6,2	-4,4	-2,5	-2,3	-0,1	0,6	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques Locales (en milliards d'euros et en points de PIB)

	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	44,2	46,3	47,6	49,3	50,9	51,4	50,9	50,8	51,9	52,6	53,6	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Rémunérations des salariés	67,1	68,9	70,4	72,6	75,0	77,7	79,1	79,7	81,5	81,6	83,0	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
Autres dépenses de fonctionnement	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Intérêts	4,1	2,8	3,3	3,3	2,9	2,3	2,1	1,7	1,2	1,3	1,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestations sociales et transferts sociaux	19,9	21,2	22,0	22,6	23,7	24,8	25,6	26,1	26,2	26,6	26,8	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Subventions	14,0	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	14,3	14,0	13,6	13,6	13,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Autres transferts	29,6	28,6	28,2	29,4	30,3	31,5	31,6	31,4	31,9	32,2	33,9	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Acquisition d'actifs non financiers	50,4	46,8	48,4	50,8	53,2	48,7	44,1	42,4	44,9	48,4	55,7	2,6	2,3	2,4	2,4	2,5	2,3	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3
dont FBCF	47,1	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,7	40,3	42,6	46,0	53,0	2,4	2,2	2,2	2,3	2,4	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0	2,2
TOTAL DES DÉPENSES	231,5	230,4	235,9	244,5	252,8	253,2	250,5	248,9	254,2	259,4	271,1	12,0	11,5	11,5	11,7	11,9	11,8	11,4	11,1	11,1	11,0	11,2
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	36,4	38,0	39,1	40,2	41,2	42,3	43,1	43,4	44,1	44,5	44,5	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	116,9	89,3	119,2	123,6	124,9	127,9	133,1	137,8	142,8	150,9	156,1	6,0	4,5	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2	6,4	6,4
dont taxes et impôts sur production	85,0	67,9	93,6	97,8	98,9	102,1	105,9	110,8	115,0	122,5	126,9	4,4	3,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,2	5,2
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	14,7	15,6	16,2	17,1	17,9	18,1	18,8	19,1	19,6	17,2	14,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	17,1	5,8	9,3	8,6	8,2	7,7	8,4	7,9	8,1	11,1	14,9	0,9	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Cotisations sociales	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts courants	68,5	97,9	73,5	73,6	74,8	74,8	70,8	67,1	65,4	62,9	65,6	3,5	4,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,2	3,0	2,8	2,7	2,7
Revenus de la propriété	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	3,0	3,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	225,2	228,4	235,2	240,8	244,2	248,4	250,4	252,0	255,9	262,1	270,2	11,6	11,4	11,4	11,5	11,5	11,6	11,4	11,3	11,1	11,1	11,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-6,3	-2,0	-0,8	-3,7	-8,5	-4,8	-0,1	3,0	1,6	2,7	-0,9	-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 10 : Structure de la dette publique au sens du traité de Maastricht ⁽¹⁾
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations Publiques	Sous-secteurs			
		État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
En milliards d'euros					
2013	1 977,7	1 538,1	44,4	183,4	211,7
2014	2 039,9	1 613,6	20,8	188,8	216,7
2015	2 101,3	1 664,4	19,8	196,7	220,3
2016	2 188,5	1 702,9	60,5	200,1	225,0
2017	2 258,6	1 768,9	62,9	201,2	225,6
2018	2 314,9	1 841,8	63,3	205,7	204,1
2019	2 380,0	1 911,8	64,9	210,3	193,1
En points de PIB					
1981	22,0	13,2	0,6	7,1	1,1
1982	25,4	16,2	0,8	7,3	1,1
1983	26,7	17,1	0,8	7,6	1,1
1984	29,1	18,9	0,9	8,0	1,4
1985	30,7	20,0	0,9	8,5	1,3
1986	31,3	21,0	1,1	8,5	0,7
1987	33,7	22,5	1,2	9,2	0,8
1988	33,6	23,0	0,9	8,9	0,9
1989	34,4	24,0	1,0	8,6	0,8
1990	35,6	25,1	1,0	8,6	0,8
1991	36,5	25,6	1,1	8,8	1,0
1992	40,2	28,5	1,2	8,9	1,6
1993	46,6	33,5	1,5	9,2	2,3
1994	49,9	37,2	1,6	9,3	1,8
1995	56,1	40,1	4,0	9,2	2,8
1996	60,0	43,8	3,8	9,1	3,3
1997	61,4	45,2	3,6	8,3	4,3
1998	61,4	46,6	3,3	7,9	3,5
1999	60,5	46,7	3,0	7,6	3,2
2000	58,9	45,8	2,8	7,2	3,1
2001	58,3	45,8	2,7	7,0	2,9
2002	60,3	48,1	2,5	6,7	3,0
2003	64,4	50,9	2,9	6,7	3,9
2004	65,9	51,0	2,6	6,7	5,6
2005	67,4	51,8	2,5	6,8	6,3
2006	64,6	49,4	2,0	6,9	6,3
2007	64,5	49,0	2,2	7,1	6,2
2008	68,8	53,0	2,2	7,5	6,0
2009	83,0	61,2	5,9	8,2	7,8
2010	85,3	63,3	5,0	8,2	8,8
2011	87,8	65,8	3,8	8,2	9,9
2012	90,6	69,8	2,2	8,5	10,1
2013	93,4	72,6	2,1	8,7	10,0
2014	94,9	75,1	1,0	8,8	10,1
2015	95,6	75,7	0,9	8,9	10,0
2016	98,0	76,2	2,7	9,0	10,1
2017	98,3	77,0	2,7	8,8	9,8
2018	98,1	78,0	2,7	8,7	8,6
2019	98,1	78,8	2,7	8,7	8,0

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit d'une dette brute. Elle diffère de la dette au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

Tableau 11 - Lois de finances initiales (LFI) et exécution budgétaire (hors FMI)
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	LFI	Exécution budgétaire									
	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI	Solde du Budget Général	Dépenses du Budget Général	Recettes du Budget Général	dont :			Fonds de Concours	Soldes CST
							Recettes Fiscales Nettes	Prélèvements sur Recettes	Recettes Non Fiscales		
2003	- 44,6	- 56,9	- 56,9	- 56,7	273,8	217,1	239,8	- 52,9	30,2	4,5	- 0,2
2004	- 55,1	- 43,9	- 43,9	- 45,4	283,6	238,2	265,7	- 61,2	33,7	4,8	1,5
2005	- 45,2	- 43,5	- 43,5	- 45,2	288,4	243,3	271,6	- 64,4	36,1	5,8	1,7
2006(1)	- 46,9	- 35,7	- 35,7	- 39,2	266,1	226,8	267,9	- 65,8	24,8	3,6	3,5
2006(2)		- 39,0	- 39,0	- 42,5	269,3	226,8	267,9	- 65,8	24,8	3,6	3,5
2007(3)	- 42,0	- 38,4	- 38,4	- 38,2	266,8	228,6	266,7	- 66,8	28,7	3,8	- 0,2
2007(4)		- 34,7	- 34,7	- 38,2	266,8	228,6	266,7	- 66,8	28,7	3,8	3,5
2008	- 41,7	- 56,3	- 56,3	- 57,0	275,0	218,0	260,0	- 69,9	28,0	3,2	0,7
2009	- 67,0	- 138,0	- 138,0	- 129,9	290,9	161,0	214,3	- 76,2	19,5	3,5	- 8,1
2010	- 117,4	- 148,8	- 148,8	- 150,8	322,7	171,9	253,6	- 102,9	18,2	3,1	2,0
2011	- 91,6	- 90,7	- 90,7	- 90,1	291,3	201,2	255,0	- 74,1	16,4	3,8	- 0,6
2012	- 78,7	- 87,2	- 87,2	- 88,2	299,5	211,4	268,4	- 74,6	14,1	3,5	1,0
2013	- 62,3	- 74,9	- 74,9	- 75,4	298,6	223,2	284,0	- 78,0	13,7	3,5	0,6
2014	- 82,6	- 85,6	- 85,6	- 85,7	302,9	217,2	274,3	- 74,8	13,9	3,7	0,2
2015 (5)	- 74,4	- 70,5	- 70,5	- 72,1	301,6	229,4	280,1	- 70,2	14,4	5,1	1,6
2016	- 72,3	- 69,1	- 69,1	- 75,9	314,4	238,5	284,1	- 65,5	16,2	3,6	6,8
2017	- 77,8	- 67,8	- 67,8	- 73,3	326,8	253,4	295,6	- 60,2	13,8	4,1	5,5
2018	- 85,7	- 76,1	- 76,1	- 76,9	329,7	252,8	295,4	- 61,0	13,9	4,5	0,8
2019	- 107,7	- 92,7	- 92,7	- 92,9	330,3	239,2	281,3	- 61,9	14,0	5,8	4,1

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

(5) Dépenses du BG y compris fonds de concours et hors prélèvements sur recette ; Recettes du BG y compris fonds de concours, hors prélèvements sur recette et remboursements et dégrèvements.

Part dans le PIB

Base 2000 des comptes nationaux

1979	- 0,6	- 1,5	- 1,5	- 1,1	18,5	17,4	18,3	- 1,9	1,0	0,7	- 0,4
1980	- 1,1	- 1,0	- 0,8	- 1,2	19,1	17,9	18,9	- 2,0	1,0	0,7	0,4
1981	- 0,9	- 2,5	- 2,0	- 2,3	20,6	18,3	19,2	- 2,0	1,2	0,7	0,3
1982	- 2,5	- 2,6	- 2,4	- 2,3	21,2	18,8	19,5	- 2,1	1,4	0,7	- 0,1
1983	- 2,8	- 3,1	- 3,3	- 3,2	21,3	18,0	19,1	- 2,4	1,4	0,7	- 0,1
1984	- 2,8	- 3,2	- 3,5	- 3,2	21,1	17,8	18,8	- 2,4	1,4	0,8	- 0,2
1985	- 2,9	- 3,1	- 3,3	- 3,2	20,9	17,7	18,8	- 2,4	1,4	0,8	- 0,1
1986	- 2,8	- 2,7	- 2,8	- 2,9	20,3	17,4	18,6	- 2,5	1,4	0,8	0,1
1987	- 2,3	- 2,2	- 2,5	- 2,0	19,3	17,3	18,8	- 2,8	1,2	0,8	- 0,5
1988	- 1,9	- 1,9	- 1,7	- 1,8	18,5	16,8	18,4	- 3,0	1,3	0,6	0,1
1989	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,3	18,1	16,8	18,1	- 2,9	1,5	0,6	- 0,3
1990	- 1,3	- 1,4	- 1,4	- 1,4	18,1	16,7	17,8	- 2,8	1,6	0,6	0,0
1991	- 1,1	- 1,9	- 1,9	- 1,6	18,1	16,5	17,5	- 3,1	2,0	0,8	- 0,3
1992	- 1,2	- 3,1	- 3,1	- 2,8	18,6	15,8	16,7	- 3,0	2,1	0,8	- 0,2
1993	- 2,3	- 4,3	- 4,3	- 4,0	19,3	15,3	16,5	- 3,2	1,9	0,8	- 0,3
1994	- 4,0	- 3,9	- 4,0	- 3,6	19,4	15,8	16,6	- 3,1	2,3	0,8	- 0,3
1995	- 3,5	- 4,1	- 4,1	- 3,9	19,2	15,3	16,6	- 3,0	1,7	0,8	- 0,2
1996	- 3,6	- 3,7	- 3,7	- 3,7	19,3	15,6	16,9	- 3,0	1,7	0,9	0,0
1997	- 3,4	- 3,2	- 3,2	- 3,2	18,9	15,7	17,0	- 3,0	1,7	0,8	0,0
1998	- 3,0	- 2,9	- 2,9	- 2,9	18,3	15,4	16,7	- 2,9	1,6	0,7	0,1
1999	- 2,6	- 2,3	- 2,3	- 2,4	18,6	16,2	17,4	- 3,0	1,7	0,5	0,1
2000	- 2,3	- 2,0	- 2,0	- 2,0	17,6	15,5	16,7	- 3,0	1,9	0,4	0,0
2001	- 1,9	- 2,2	- 2,2	- 2,1	18,1	15,8	16,5	- 3,1	2,3	0,3	0,0

Base 2010 des comptes nationaux

2002	- 1,9	- 3,1	- 3,1	- 3,1	17,1	14,0	15,1	- 3,1	2,1	0,3	0,0
2003	- 2,7	- 3,5	- 3,5	- 3,5	16,7	13,3	14,6	- 3,2	1,8	0,3	- 0,0
2004	- 3,2	- 2,6	- 2,6	- 2,7	16,6	13,9	15,5	- 3,6	2,0	0,3	0,1
2005	- 2,5	- 2,5	- 2,5	- 2,5	16,3	13,7	15,3	- 3,6	2,0	0,3	0,1
2006(1)	- 2,5	- 1,9	- 1,9	- 2,1	14,4	12,2	14,5	- 3,6	1,3	0,2	0,2
2006(2)	0,0	- 2,1	- 2,1	- 2,3	14,5	12,2	14,5	- 3,6	1,3	0,2	0,2
2007(3)	- 2,2	- 2,0	- 2,0	- 2,0	13,7	11,7	13,7	- 3,4	1,5	0,2	- 0,0
2007(4)	0,0	- 1,8	- 1,8	- 2,0	13,7	11,7	13,7	- 3,4	1,5	0,2	0,2
2008	- 2,1	- 2,8	- 2,8	- 2,9	13,8	10,9	13,0	- 3,5	1,4	0,2	0,0
2009	- 3,5	- 7,1	- 7,1	- 6,7	15,0	8,3	11,0	- 3,9	1,0	0,2	- 0,4
2010	- 5,9	- 7,4	- 7,4	- 7,5	16,1	8,6	12,7	- 5,2	0,9	0,2	0,1
2011	- 4,5	- 4,4	- 4,4	- 4,4	14,1	9,8	12,4	- 3,6	0,8	0,2	- 0,0
2012	- 3,8	- 4,2	- 4,2	- 4,2	14,4	10,1	12,9	- 3,6	0,7	0,2	0,0
2013	- 2,9	- 3,5	- 3,5	- 3,6	14,1	10,6	13,4	- 3,7	0,6	0,2	0,0
2014	- 3,8	- 4,0	- 4,0	- 4,0	14,1	10,1	12,8	- 3,5	0,6	0,2	0,0
2015	- 3,4	- 3,2	- 3,2	- 3,3	13,7	10,5	12,8	- 3,2	0,7	0,2	0,1
2016	- 3,2	- 3,1	- 3,1	- 3,4	14,1	10,7	12,7	- 2,9	0,7	0,2	0,3

Base 2014 des comptes nationaux

2017	- 3,4	- 3,0	- 3,0	- 3,2	14,3	11,1	12,9	- 2,6	0,6	0,2	0,2
2018	- 3,6	- 3,2	- 3,2	- 3,3	14,0	10,7	12,6	- 2,6	0,6	0,2	0,0
2019	- 4,4	- 3,8	- 3,8	- 3,8	13,6	9,9	11,6	- 2,6	0,6	0,2	0,2

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

Sources : Projets de loi de règlement pour chaque année, Direction du Budget; Insee, calculs DG Trésor. Le Fonds de Stabilisation des Changes (FSC) est géré par la Banque de France pour le compte de l'État. Depuis 1999, date de la modification du statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales, le FSC ne détient plus d'actifs en devises étrangères.

Tableau 12 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale) (En milliards d'euros)					
BILAN DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE (au 31 décembre de l'année considérée)	2015	2016	2017	2018	2019
ACTIF					
ACTIF IMMOBILISÉ (1)	814,7	830,2	851,1	878,9	898,7
dont : Immobilisations incorporelles	27,1	28,2	28,4	28,8	29,9
Immobilisations corporelles	463,8	462,1	475,6	496,9	510,3
Immobilisations financières	323,8	340,0	347,1	353,3	358,5
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) (2)	129,3	124,2	127,0	126,8	129,5
dont : Stocks	29,6	30,1	28,9	29,5	28,3
Créances	88,0	84,8	87,4	88,1	93,1
Charges constatées d'avance	11,8	9,3	10,7	9,2	8,2
TRÉSORERIE (3)	28,6	23,2	33,2	46,0	51,0
dont : Fonds bancaires et fonds en caisse	11,3	12,2	21,4	31,5	32,1
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	-1,7	-2,8	-1,9	0,0	-1,5
Autres composantes de trésorerie	10,4	9,7	11,2	9,9	15,3
Équivalents de trésorerie	8,6	4,1	2,5	4,6	5,1
COMPTES DE RÉGULARISATION (4)	0,3	0,2	1,3	0,2	0,2
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	973,0	978,0	1 012,6	1 051,9	1 079,5
PASSIF					
DETTES FINANCIÈRES (5)	1 601,6	1 646,8	1 710,7	1 780,7	1 846,2
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) (6)	202,5	224,9	244,8	245,2	269,7
dont : Dettes de fonctionnement	7,5	7,8	7,6	7,6	7,9
Dettes d'intervention	13,0	16,8	16,3	13,2	9,5
Produits constatés d'avance	65,6	78,7	82,3	85,7	97,7
Autres dettes non financières	116,3	121,6	138,6	138,8	154,5
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (7)	135,9	142,8	150,4	146,0	147,6
dont : Provisions pour risques	23,7	27,6	29,8	28,8	29,2
Provisions pour charges	112,2	115,2	120,6	117,2	118,4
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) (8)	33,4	40,9	39,5	36,2	35,4
TRÉSORERIE (9)	100,8	102,3	107,1	116,9	126,8
COMPTES DE RÉGULARISATION (10)	22,6	23,2	22,2	22,5	23,7
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10))	2 096,8	2 180,9	2 274,6	2 347,5	2 449,4
Report des exercices antérieurs	-1 391,8	-1 474,3	-1 550,3	-1 611,5	-1 663,6
Écarts de réévaluation et d'intégration	351,1	346,9	349,5	367,8	378,3
Solde des opérations de l'exercice	-83,1	-75,6	-61,1	-51,9	-84,6
SITUATION NETTE (III = I – II)	-1 123,8	-1 202,9	-1 261,9	-1 295,6	-1 369,9

Source : Compte général de l'État (CGE), 2019 et précédents

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette

