

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
BILAN REDISTRIBUTIF 2017-2022.....	42
PERSPECTIVES ECONOMIQUES	53
VUE D'ENSEMBLE.....	54
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale.....	64
2. Entreprises.....	66
3. Ménages.....	68
4. Commerce extérieur	70
5. Perspectives d'emploi	72
6. Perspectives d'inflation et de salaires.....	74
7. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	76
8. Aléas et scénarios alternatifs	78
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES	81
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques.....	82
2. Solde structurel	96
3. Analyse par sous-secteurs	
- État.....	109
- Organismes divers d'administration centrale	123
- Administrations publiques locales.....	125
- Administrations de sécurité sociale.....	127
4. Dette des administrations	135
Annexe : Comparaison des trajectoires des finances publiques	139
DOSSIER THEMATIQUE : L'ECONOMIE APRES LA PANDEMIE.....	143
ANNEXES	
SUIVI DES RECOMMANDATIONS PAYS 2019 A 2021.....	167
ANNEXE METHODOLOGIQUE.....	197
TABLEAUX PREVISIONNELS DÉTAILLÉS	211
1. Perspectives économiques	212
2. Perspectives des finances publiques.....	218
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2020-2022.....	223
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020	229

Table des encadrés

Comparaison des mesures d'urgence des pays européens	17
La croissance française depuis 2017 : comparaison européenne	20
Financement européen du plan de relance: Next Generation EU et le plan national de relance et de résilience (PNRR)	22
L'agenda de réformes du programme présidentiel se poursuit notamment dans le cadre de la stratégie de sortie de crise.....	32
La loi climat et résilience	37
La loi de programmation de la recherche.....	39
Le projet de loi 3DS	41
Retour sur les prévisions pour 2021 et 2022	59
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions	61
Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du Consensus des économistes	62
Croissance potentielle et écart de production	77
Quelle sensibilité des prévisions au rythme de consommation de la sur-épargne ?	79
Mesures de soutien d'urgence et plan de relance	86
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel	98
Relecture structurelle dans le cadre potentiel de la LPFP	99
Partition de la dépense publique	102
Evolution des dépenses publiques dans le contexte de relance de l'économie	104
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt.....	113
Enregistrement des dispositifs de garantie en comptabilité nationale	115
Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale	121
Ondam 2022, une hausse de 3,8 % hors dépenses exceptionnelles liées à la covid-19	129
Situation financière de l'assurance chômage.....	131
Flux de créances et évolutions de la dette	136
Faut-il attendre des effets d'hystérèse en matière d'emploi en sortie de crise ?	145
La crise de la covid-19 s'est-elle accompagnée d'une vague de destruction créatrice ?	152
Quels effets économiques du télétravail ?	155
Quel risque de « zombification » de l'économie française	158
Le plan de relance européen.....	161
Comment comparer la réponse budgétaire française et européenne à la crise par rapport à celle mise en œuvre aux États-Unis ?	165
Le calcul du solde structurel.....	208
Publication de données comptables infra-annuelles	227

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

Depuis 2020, la France a fait face à une crise sanitaire et économique sans précédent. L'activité a été marquée en 2020 par une récession d'une ampleur inédite (-8,0 %). La dégradation de la situation du marché du travail a été limitée grâce aux mesures mises en place pour absorber la baisse d'activité (293 000 emplois salariés détruits soit -1,1 %).

En dépit de l'importance du choc, l'économie a rapidement et fortement rebondi. La croissance est attendue à 6 % en 2021 et 4 % en 2022, plaçant la France en tête des principales économies européennes. Les mesures d'urgence ayant permis de préserver la capacité de rebond de l'économie française, et le plan France Relance ayant été mis en œuvre dès l'été 2020, la reprise a été portée par un redressement marqué de l'investissement, puis de la consommation, à mesure de l'amélioration de la situation sanitaire. La reprise s'ancrerait dans la durée grâce à la progression de la couverture vaccinale et à la mise en œuvre soutenue du plan France Relance. L'activité devrait ainsi retrouver son niveau pré-crise à la fin de l'année 2021.

En parallèle, la situation sur le marché du travail s'est également améliorée en 2021, avec notamment un fort rebond de l'emploi au premier semestre, permettant à l'emploi salarié de retrouver puis dépasser son niveau pré-crise¹. **Depuis le début du quinquennat, ce sont ainsi près de 827 000 emplois salariés qui ont été créés à date,** malgré la crise.

Concernant les finances publiques, le déficit public s'élèverait à 8,4 % du PIB en 2021, et la dette à 115,6 %. Le retour de l'activité a permis de contenir le déficit public en dessous de 9 %, en dépit de l'intervention publique massive déployée pour limiter les effets de la crise. En 2022, le rebond de l'activité permettrait de réduire fortement le déficit, à 4,8 % du PIB, et la dette publique, à 114,0 % du PIB. La normalisation de la situation

des finances publiques se poursuivra progressivement de façon à préserver la reprise économique et se fera prioritairement par le retour de la croissance ainsi que par les réformes structurelles.

Face à la crise, l'action du Gouvernement a été massive et rapide, avec pour objectif de préserver dans un premier temps l'outil de production et l'emploi (entreprises, appariement sur le marché du travail), en déployant une série de **mesures d'urgence** (activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, exonérations de cotisations), dont les premières évaluations² ont montré la très forte efficacité. Ces mesures ont été constamment adaptées à la situation sanitaire, pour accompagner les phases de reprise d'activité, tout en continuant de protéger les entreprises et les ménages dont l'activité restait contrainte. Au total, en réponse au choc de court terme, les administrations publiques ont engagé 69,7 Md€ de mesures de soutien d'urgence direct avec impact sur le solde public en 2020 et 63,8 Md€ en 2021, auxquelles s'ajoutent l'impact de la baisse spontanée des prélèvements obligatoires, ainsi que les autres mesures de politique économique (France Relance, Ségur, etc.)

En sortie de crise, France Relance, plan de relance massif qui mobilise 100 Md€ – dont 40 Md€ sont refinancés par le plan de relance européen – est en cours de déploiement, pour rehausser au plus vite l'activité et l'emploi, et ainsi éviter les effets négatifs durables de la crise. Le plan France Relance a également pour objectif de transformer l'économie française en investissant pour accélérer la transition écologique, rehausser la compétitivité et le potentiel d'innovation, et renforcer la cohésion sociale et territoriale. Pour assurer sa pleine efficacité, le déploiement du plan s'effectue à un rythme soutenu, avec près la moitié des 100 Md€ de crédits de France Relance déjà engagée contractuellement à fin août 2021, et un objectif de 70 % d'ici fin 2021.

¹ Cf. Fiche n°5 sur l'emploi dans la partie perspectives économiques pour plus de détails.

² Cf. Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 - Rapport final, 27 juillet 2021

En parallèle, le Gouvernement a engagé un effort très important de formation et d'investissement dans les compétences afin de réduire les tensions de recrutement, en redéployant 1,4 Md€ à cette fin. Il prépare aussi **un plan d'investissement de long terme « France 2030 »**, qui vise un objectif : bâtir la France de 2030 et faire émerger dans notre pays et en Europe les champions de demain qui, dans les domaines du numérique, de l'industrie verte, des biotechnologies, ou encore de l'agriculture, dessineront notre avenir.

Ces investissements d'envergure s'inscrivent en pleine cohérence dans la continuité de la stratégie économique menée depuis 2017, qui a pour priorités de libérer les initiatives, de mieux rémunérer le travail et d'insérer par l'activité, de protéger les plus vulnérables, de bâtir une protection sociale plus universelle et plus adaptée aux défis actuels, et d'investir massivement dans la transition écologique et l'innovation.

Face à une crise sans précédent, les mesures d'urgence déployées par le Gouvernement en soutien aux entreprises et aux ménages ont permis d'amortir efficacement le choc

La France a été frappée durement par la pandémie de covid-19, qui a eu un impact sanitaire et économique considérable. Le Gouvernement a réagi de manière rapide et déterminée pour préserver la santé des Français et pour protéger ménages et entreprises de l'impact de l'épidémie.

1. La France a connu une crise épidémique et économique soudaine et d'une ampleur inédite

L'épidémie de covid-19 se distingue par son ampleur et sa durée

L'épidémie de covid-19 a débuté en France en mars 2020. Elle s'est traduite par **quatre vagues épidémiques successives** au printemps 2020, à l'automne 2020, au printemps 2021 puis à l'été 2021. À chaque fois, le nombre de cas de covid-19 ont augmenté fortement (cf. Graphique 1), entraînant un risque de saturation des capacités d'accueil des hôpitaux.

Afin de prévenir ce risque, la politique sanitaire s'est adaptée aux évolutions rapides et imprévisibles de l'épidémie pour préserver la santé des

Français, en limitant la contagion, en prenant en charge efficacement les malades, et dès que les vaccins ont été disponibles, en déployant une campagne de vaccination de grande envergure.

Le Gouvernement a eu pour priorité la santé des Français

Les mesures de restrictions sanitaires décidées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, pour une durée limitée et sous le contrôle étroit du Parlement, telles que les confinements et les couvre-feux, couplées aux mesures de freinage de moindre intensité (port du masque, passe sanitaire, fermeture ponctuelle ou restriction horaire s'appliquant à des établissements recevant du public ou limitation des regroupements sur l'espace public) ont permis de protéger les Français face aux vagues épidémiques successives. Afin de permettre un retour à la normale durable, le Gouvernement a déployé une inédite campagne de **vaccination de toute la population âgée de plus de 12 ans**. L'efficacité des vaccins, sur la probabilité de contracter et de transmettre le virus, et surtout sur la prévention de la survenue de formes graves, en fait en effet l'outil clé pour sortir dans la durée de cette crise sanitaire.

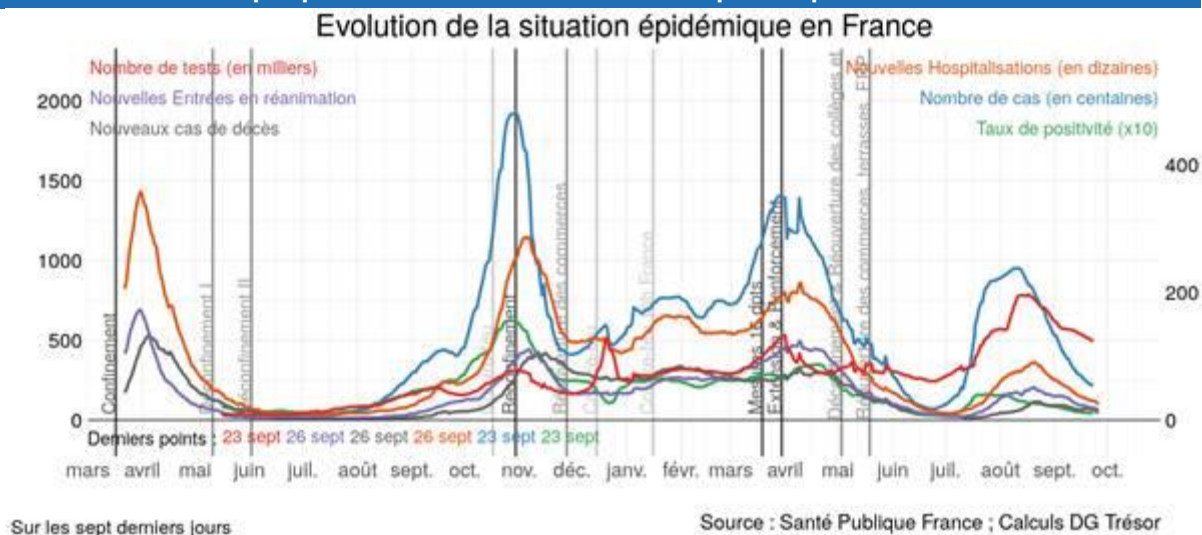
L'amplification de l'effort vaccinal et l'adoption des normes prophylactiques ont été encouragées par **l'introduction du passe sanitaire**, qui permet à la fois de maintenir l'activité des lieux où il est requis tout en limitant la contagion, et de renforcer l'incitation à la vaccination. L'extension du passe sanitaire à l'ensemble des activités de loisirs, aux restaurants et débits de boisson, et aux transports longue distance, avec une forte adhésion de la population et des professionnels, a bien eu un effet incitatif à la vaccination, avec plus de 12 millions de personnes supplémentaires primo-vaccinées entre le 12 juillet et le 31 août. Au 30 septembre, 87 % des personnes âgées de 12 ans et plus ont reçu au moins une dose de vaccin.

Grâce à cette progression massive de la vaccination, que la loi du 5 août 2021 a rendue obligatoire pour la plupart des professionnels des secteurs sanitaire et médico-social, et au passe sanitaire, **la vague épidémique liée à la propagation rapide du variant Delta a ainsi pu être contenue**, à rebours des craintes des scientifiques qui

avaient établi la possibilité d'une quatrième vague pire que les précédentes au plan hospitalier. La croissance du nombre d'hospitalisations a ainsi été moins forte et moins rapide que celle du

nombre de cas, ce qui étaye l'efficacité de la stratégie sanitaire choisie par le Gouvernement (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Evolution de la situation épidémique en France



L'impact économique associé à l'épidémie a été très lourd

L'épidémie a été à l'origine d'un recul de l'activité d'une ampleur sans précédent dans la période contemporaine.

Le PIB a reculé de 8,0 % en 2020, avec un impact sectoriel très différencié (cf. Graphiques 2a, 2b et 2c) :

- **Certains secteurs ont subi la crise de plein fouet** en raison des contraintes sanitaires et des fermetures administratives, notamment le secteur du tourisme, du sport et de la culture, le secteur des transports, ou les fournisseurs directs de ces secteurs. La reprise pour ces secteurs a été contrastée : rapide pour la majorité des activités, elle est plus lente pour certains secteurs qui connaissent un niveau d'activité durablement dégradé par rapport à l'avant-crise, comme le tourisme international, la culture et le transport aérien ;
- **Certains secteurs industriels font face à une demande déprimée ou à des difficultés d'approvisionnement** qui compliquent la production ; c'est notamment le cas pour le

secteur aéronautique et le secteur automobile ;

- **D'autres secteurs ont subi de lourdes pertes d'activité au début de l'épidémie mais ont ensuite vu leur volume d'activité revenir progressivement à des niveaux proches de ceux d'avant-crise**, comme la construction et le commerce ;
- **Enfin, des secteurs ont bien résisté à la crise voire ont dépassé leur niveau d'activité d'avant-crise**, tels l'informatique et les télécommunications ou encore la chimie et la pharmacie.

La France a connu en 2020 une **forte chute de ses exports**, en raison notamment de sa spécialisation dans des secteurs particulièrement touchés par la crise, comme l'aéronautique et le tourisme. La balance commerciale des biens et services s'est ainsi dégradée de 21 Md€ en 2020, soit 0,9 point de PIB, essentiellement du fait des biens (- 13 Md€) et du tourisme (- 7 Md€).

En ce qui concerne les finances publiques, le **déficit public a atteint 9,1 % du PIB en 2020**, après 3,1 % en 2019 (2,2 % du PIB hors double coût exceptionnel lié à la transformation du CICE). Cette

forte augmentation du déficit reflète la puissance de la réponse budgétaire, provenant pour une part des stabilisateurs automatiques (recul mécanique des recettes fiscales et sociales avec le recul de l'activité), et pour une autre part des mesures de soutien d'urgence massives adoptées face à la crise sanitaire et économique. La dette publique atteignait quant à elle 115,0 points de PIB.

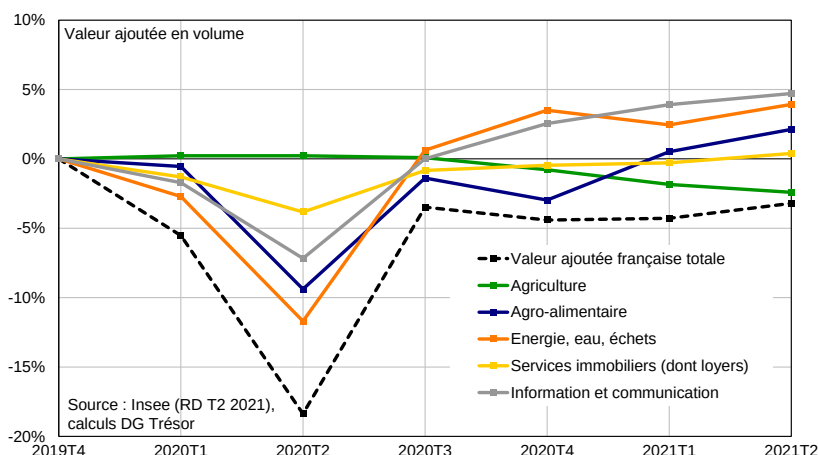
L'impact économique de la crise épidémique et des restrictions sanitaires s'est cependant atténué au fil du temps, comme en témoigne la reprise vigoureuse observée en 2021. Cela peut s'expliquer par le bon équilibre trouvé par le Gouvernement dans sa stratégie de conciliation des enjeux sanitaires et économiques, qui a visé à trouver des modes d'organisation permettant de

poursuivre les activités de production et de consommation tout en appliquant les mesures sanitaires efficaces pour contenir l'épidémie. La capacité d'adaptation des entreprises et des ménages français a aussi joué un rôle de premier plan, à mesure que nous avons appris à vivre le plus normalement possible avec le virus.

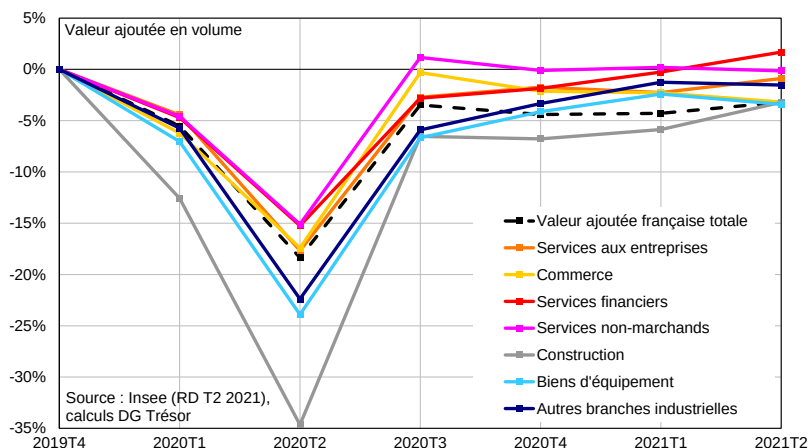
Au-delà des mesures d'urgence, la stratégie économique du Gouvernement en sortie de crise vise à prévenir de **potentiels effets négatifs de la crise à moyen-terme** et à **accélérer les transformations** engagées depuis 2017 pour bâtir une économie plus verte, plus innovante et plus solidaire (cf. dossier thématique « L'économie après la pandémie »).

Graphiques 2a, 2b, 2c : Perte d'activité liée à la crise de la covid-19 selon la branche d'activité (NAF niveau A17)

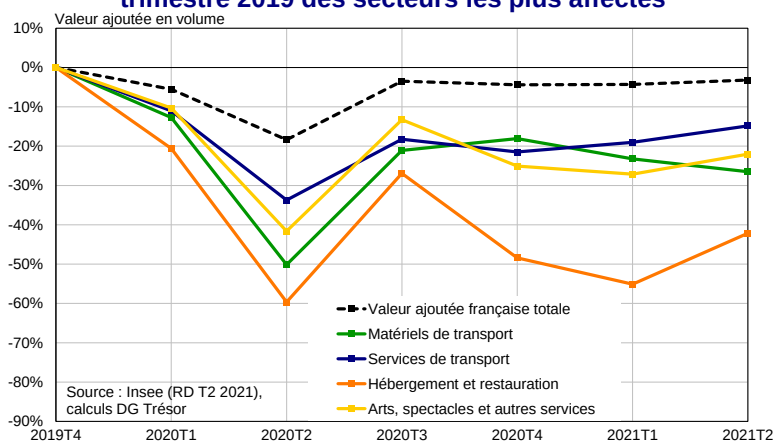
Ecart de la valeur ajoutée par rapport au 4e trimestre 2019 des secteurs résilients



Ecart de la valeur ajoutée par rapport au 4e trimestre 2019 des secteurs ayant rapidement rebondi



Ecart de la valeur ajoutée par rapport au 4e trimestre 2019 des secteurs les plus affectés



2. Les mesures de soutien d'urgence, déployées « quoi qu'il en coûte », ont démontré leur efficacité pour préserver l'outil de production

Pour faire face à cette crise, des mesures d'urgence massives ont été mises en œuvre

La priorité au plus fort de l'épidémie a été de **renforcer le système de santé en lui donnant les moyens d'accueillir les patients atteints de la covid-19**. À ce titre, 14 Md€ ont été alloués aux dépenses de santé exceptionnelles en 2020, et 14,8 Md€ ont été prévus pour 2021.

Le Gouvernement a également mis en place un soutien massif aux ménages et aux entreprises, à la fois par des mesures avec un effet direct sur le déficit public (activité partielle, fonds de solidarité, exonérations de cotisations sociales et

d'impôts, transferts aux ménages les plus précaires...), par des mesures de trésorerie (reports des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires, remboursement anticipé de crédits d'impôts...) et par des mesures en garantie à destination des entreprises (prêts garantis par l'État notamment).

Quatre mesures transversales principales ont été déployées pour amortir l'impact économique de la crise et préserver la capacité de rebond du tissu économique et social :

- **L'activité partielle** permet de limiter les licenciements économiques grâce à la prise en charge par l'État et l'Unédic d'une partie du coût de l'indemnité versée aux salariés en inactivité dans les entreprises connaissant

une baisse de leur activité. D'après la Dares³, 3 264 millions d'heures d'activité partielle ont été consommées par les entreprises entre mars 2020 et août 2021, pour un coût total de 34,0 Md€. Le recours à l'activité partielle a été massif et a concerné l'ensemble des secteurs au plus fort de la crise pendant le premier confinement⁴.

- **Des reports, des exonérations et une aide au paiement des cotisations sociales** ont été décidés pour soulager les entreprises et abaisser le coût du travail. Ces mesures ont profité principalement aux petites entreprises et aux entreprises fermées administrativement. Les reports de cotisations sociales (bruts des remboursements) ont représenté environ 49 Md€ en 2020 et le reste à recouvrer sur l'ensemble des cotisations reportées en 2020 et 2021 (reports nets des remboursements) atteindrait environ 26 Md€ à fin août 2021. Les exonérations et l'aide au paiement des cotisations sociales ont représenté 5,8 Md€ en 2020 et s'élèveraient à 2,6 Md€ en 2021.
- **Les prêts garantis par l'État** ont fourni un important volume de liquidités aux entreprises pour leur permettre de passer le cap de la crise. Accordés par les établissements bancaires, ces prêts bénéficient d'une garantie publique jusqu'à 90 % du montant, avec un différé de remboursement pouvant aller jusqu'à 2 ans. Fin août 2021, 142 Md€ de prêts avaient été octroyés à près de 695 000 entreprises.
- **Le fonds de solidarité** permet de compenser les pertes de chiffre d'affaires des entreprises affectées les plus vulnérables. Il a ainsi prévenu la faillite des entreprises bénéficiaires, tout particulièrement les petites entreprises, micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales, très touchés par la crise. Au 16 septembre, 36 Md€ ont été versés depuis mars 2020 à plus de 2 millions

d'entreprises au titre du fonds de solidarité et des dispositifs connexes.

Ces dispositifs ont été progressivement adaptés et complétés pour répondre à l'évolution de la situation sanitaire et économique. Ainsi, le fonds de solidarité – au départ réservé aux très petites entreprises – a été réactivé et progressivement renforcé en octobre 2020 à l'arrivée de la seconde vague pour être ouvert à toutes les entreprises fermées administrativement et à celles des secteurs les plus affectés par la crise, notamment pour couvrir leurs charges fixes et éviter ainsi les faillites. Les taux de prise en charge publique du dispositif exceptionnel d'activité partielle ont pour leur part été modulés en fonction de l'impact des contraintes sanitaires sur les entreprises. Enfin, les prêts garantis par l'État ont été prolongés tant que l'épidémie perturbe l'activité économique et le différé d'amortissement a été étendu d'un an.

En complément de ces quatre grands dispositifs, **des mesures plus ciblées ont été déployées pour traiter la diversité des situations des acteurs économiques.** En particulier, un crédit d'impôt a été mis en place pour les bailleurs acceptant des abandons de loyer à certaines entreprises locataires, et une aide a été créée pour la prise en charge des coûts fixes des entreprises.

Pour les ménages les plus fragiles, les droits aux revenus de remplacement ont été prolongés (en particulier la prolongation en faveur des chômeurs en fin de droits), et des primes exceptionnelles ont été versées aux ménages bénéficiaires du RSA et des ménages avec enfants bénéficiaires des APL, en mai 2020 puis en novembre 2020. Par ailleurs, une aide a été versée aux travailleurs permittents jusqu'à fin août 2021.

Des mesures de soutien sectorielles ont également été mises en œuvre pour soutenir les secteurs les plus touchés. Ainsi, l'hôtellerie-restauration, le tourisme – notamment les entreprises des stations de ski –, la culture, le sport, mais aussi l'aéronautique et l'automobile ont bénéficié de plans dédiés.

³ Source : ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART. Données en date du 20 septembre 2021.

⁴ [En 2020, l'activité partielle a concerné tous les secteurs et tous les profils de salariés | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/)

Au total, l'État a déployé 69,7 Md€ de mesures de soutien d'urgence avec effet direct sur le solde public en 2020 et 63,8 Md€ supplémentaires ont été prévus pour l'année 2021.

Tableau 1 : Synthèse des mesures de soutien d'urgence pour 2020, 2021 et 2022, mesures avec effet direct sur le solde public

en Md€	2020	2021	2022
Activité partielle (AP covid)	26,5	9,3	0,0
Fonds de solidarité et aides annexes, y compris sport montagne culture	15,9	23	0,0
Dépenses de santé	14	14,8	5,0
Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales	5,8	2,6	0,0
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)	-2,6	2,6	0,0
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	3,9	5,3	0,3
Report en arrière des déficits sur l'assiette fiscale de l'IS	0,1	0,9	-0,1
Crédit d'impôt bailleurs	0,0	0,1	0,0
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, permittents, etc.)	6,4	2,5	0,2
Sinistralité BEI	0,0	0,0	0,5
Sinistralité PGE nette des primes	-0,2	0,1	2,2
Dotations pour dépenses		1,5	
Autres dépenses sous norme pilotable		1,0	
Total	69,7	63,8	8,1

Tableau 2 : Synthèse des mesures de relance pour 2020, 2021 et 2022, mesures avec effet direct sur le solde public

en Md€	2020	2021	2022
Mesures du plan de relance - avant financement UE (A)	1,8	38,2	30,1
Financement UE (B)		-16,5	-10,6
Plan de relance net des financements UE (A+B)	1,8	21,7	19,6

Les mesures d'urgence ont efficacement préservé le tissu économique

Outre la bonne résilience de l'activité économique, la bonne tenue de plusieurs indicateurs économiques témoigne de l'efficacité des mesures d'urgence durant et en sortie de crise:

- **Le nombre de faillites est resté très faible en 2020 et 2021, à des niveaux inférieurs à la normale.** Il a ainsi chuté de 39 % en 2020 par rapport à 2019 selon la Banque de

France. Cet effet s'expliquerait en grande partie par les importantes liquidités mises à disposition des entreprises par les mesures d'urgence comme les prêts garantis par l'État et le fonds de solidarité⁵.

- **Les destructions d'emploi en 2020 ont été limitées au regard de la baisse de l'activité, grâce notamment au dispositif exceptionnel d'activité partielle :** l'emploi

⁵ Cf. Benjamin Hadjibeyli, Guillaume Roulleau, Arthur Bauer, « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », Trésor-Éco n°282, avril

2021 ; et Anne Epaulard et alii, [La situation financière des PME/TPE en août 2021 au vu de leurs comptes bancaires](#), Focus n°65 du CAE, septembre 2021.

marchand a chuté de 1,5 % en moyenne annuelle, un repli plus faible que celui observé en 2009 (-2,2 %) alors que la baisse de l'activité a été beaucoup plus importante (-8,0 % en 2020 contre -2,8 % en 2009). Une étude de l'Insee publiée en février 2021 démontre ainsi que le recours à l'activité partielle a permis de préserver les postes des salariés malgré la baisse de l'activité⁶.

- **Le pouvoir d'achat des ménages a été préservé**, en témoigne le maintien du pouvoir d'achat en 2020 (+0,4 %⁷) pour l'ensemble des ménages. En 2021, le pouvoir d'achat devrait également croître de +2,2 %, soutenu par le rebond de l'activité économique. Dans une note de blog du 17 septembre 2021, l'OFCE rappelle l'efficacité de l'action publique à préserver la situation des ménages pendant la crise. Il chiffre ainsi l'augmentation du revenu disponible brut des ménages à 45 Md€ depuis le début de la crise⁸.

Les mesures d'urgence prises par le Gouvernement ont été jugées bien ciblées, proportionnées et efficaces. C'est notamment l'avis du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19, présidé par Benoît Cœuré. Dans son rapport final rendu le 27 juillet 2021, il évalue en effet positivement l'impact des quatre principales mesures d'urgence. Il estime que le fonds de solidarité et l'activité partielle ont permis de compenser à hauteur de 45 % la baisse de l'excédent brut d'exploitation des entreprises des branches marchandes lors de la première vague, et totalement lors de la deuxième vague. Il rapporte par ailleurs que le taux de refus des prêts

garantis par l'État s'est avéré très faible. Les entreprises interrogées par le comité expriment une opinion positive sur l'utilité des aides, sur leur rapidité d'exécution, et rapportent que le non-recours a été majoritairement volontaire.

Le comité de suivi juge également le ciblage des aides adapté. En effet, ces aides ont été concentrées sur : les petites entreprises, qui ont bénéficié des aides dans une proportion supérieure à leur part dans l'économie ; les entreprises dont la santé financière avant la crise était médiane, qui affichent un taux de recours supérieur aux entreprises en mauvaise ou excellente santé avant la crise ; et les entreprises affichant les plus fortes baisses de chiffre d'affaires et d'excédent brut d'exploitation, notamment dans les secteurs les plus touchés. A l'inverse, ni les entreprises en très bonne santé financière, ni les entreprises dites « zombies » (définies par l'OCDE comme les entreprises matures ne dégageant pas assez d'excédent brut d'exploitation pour couvrir leurs frais financiers durant trois années de suite) n'auraient bénéficié de manière disproportionnée de ces aides, ce qui conforte l'efficacité du ciblage des mesures de soutien d'urgence. Plusieurs études confirment par ailleurs ce dernier constat⁹.

En comparaison internationale, les mesures d'urgence déployées par la France se caractérisent par une palette de dispositifs diversifiée, une grande efficacité de protection des entreprises, des salariés et des ménages les plus fragiles (notamment via une activité partielle qui a indemnisé 100 % du salaire net des salariés proches du Smic) et un volume de dépense budgétaire pour financer ces mesures qui se situe dans la moyenne des pays européens (cf. Encadré 1).

⁶ [Le recours à l'activité partielle atténue l'impact de la crise sur l'emploi, O. Pinol et S. Levasseur, février 2021](#)

⁷ Insee, Informations Rapides n° 220 du 31 août 2021

⁸ <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/perspectives-de-rentree-pour-leconomie-francaise-2021-2022-la-vague-de-la-reprise/>

⁹ Cf. Dossier thématique « L'économie après la pandémie »

Encadré 1 : Comparaison des mesures d'urgence des pays européens

La réponse apportée par les États européens à la crise a été sans précédent par rapport aux crises passées. Le volume rapporté au PIB des dépenses budgétaires annoncées en France pour financer les mesures de soutien d'urgence en 2020 et 2021 est proche de la moyenne de la zone euro.

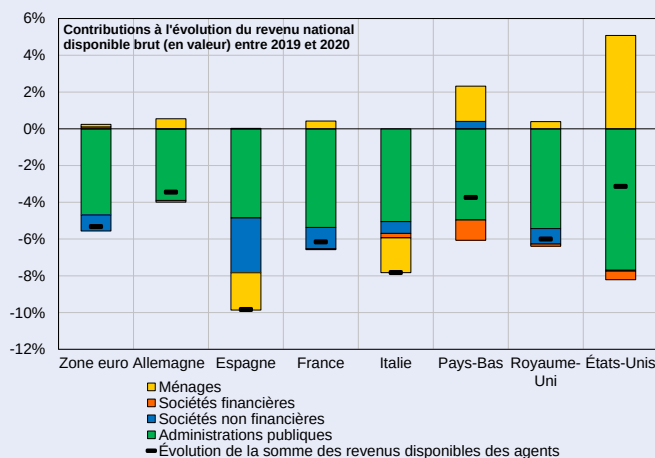
Ces mesures ont permis d'absorber une part importante des pertes de revenus des ménages et des entreprises en 2020 (cf. Graphique 3). Malgré des pertes directes importantes de la valeur ajoutée subies par les entreprises et les ménages, l'ensemble des transferts des administrations publiques a permis de compenser en grande partie ces pertes, ce qui se traduit par une moindre baisse de leur revenu disponible.

Au total pour la zone euro, les administrations publiques ont absorbé 88 % du choc subi en 2020 par les agents privés (87 % en France), avec cependant une hétérogénéité entre pays, selon l'ampleur du choc et celle des mesures prises.

Le revenu disponible des ménages a globalement été préservé grâce à l'activité partielle, qui représente en moyenne le quart du montant des mesures d'urgence en zone euro. En Italie, en Espagne et en Autriche, les ménages ont connu une légère baisse de leur revenu disponible. En France, au Portugal, en République tchèque et en Belgique, le revenu des ménages a été préservé malgré des chocs d'activité importants, grâce aux mesures de soutien mises en place. Les paramètres de l'activité partielle en France ont été particulièrement protecteurs, en indemnisant 100 % du salaire net pour les salariés proches du Smic. Enfin, l'Allemagne, le Danemark, la Suède, la Finlande et les Pays-Bas ont connu une hausse du revenu disponible des ménages, mais surtout du fait d'une économie moins touchée par la crise sanitaire.

L'impact de la crise sur les entreprises est plus hétérogène entre pays européens malgré la similarité des mesures prises en leur faveur. Les entreprises ont vu leur excédent brut d'exploitation (EBE) nettement diminuer en 2020 en Italie, en Belgique, et en Espagne. En France, le taux de marge des entreprises a été préservé: il s'est établi en 2020 à 31,8 %, soit à peu près son niveau de 2019 (corrigé du double compte lié à la bascule CICE). En Allemagne, au Danemark, en République tchèque et en Suède, les entreprises ont été aussi préservées, surtout parce que le choc était plus faible. Aux Pays-Bas, les transferts vers les entreprises ont même permis une hausse de l'EBE.

Graphique 3 : Répartition finale du choc d'activité sur le revenu disponible des agents en 2020



Source : Eurostat, comptes nationaux ; calculs DG Trésor

Note de lecture : Le revenu national disponible brut correspond à la somme du revenu disponible de chaque agent (entreprises, ménages, administrations publiques). Le revenu disponible d'un agent correspond à ses revenus directement liés à la participation au processus de production, nets des transferts courants avec les autres agents. Il prend donc notamment en compte l'intervention publique. Il est utilisé usuellement pour les ménages, mais ce concept vaut également pour les autres agents de l'économie (les entreprises tirent leur principale source de revenu de leur excédent brut d'exploitation ; pour les administrations publiques, le revenu disponible brut inclut les recettes des impôts et cotisations, mais est diminué des transferts aux autres agents). Pour la France, les données sont retraitées de l'effet de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales.

3. La sortie progressive des mesures d'urgence et le plan de sortie de crise accompagnent la reprise économique en cours

La reprise économique qui s'amorce est très vigoureuse

La croissance de l'activité sur 2021 devrait être en France l'une des plus élevée de l'UE (cf. encadré 2 pour une mise en perspective depuis 2017). Les chiffres du 1^{er} semestre 2021 ont fait apparaître un investissement très dynamique, au-delà des seuls effets de rattrapage après la crise. Il a ainsi dépassé son niveau d'avant-crise dès le premier trimestre pour les entreprises et dès le deuxième trimestre pour les ménages. La reprise de la consommation depuis le début des réouvertures en mai 2021 a aussi été très rapide, les données de paiement par carte bancaire montrant des dépenses à l'été 2021 plus élevées qu'à l'été 2020. Ces données conjoncturelles favorables ont

conduit le Gouvernement, comme d'autres organismes, à relever ses prévisions de croissance. La croissance prévue pour 2021 a ainsi été relevée à 6 %, contre 5 % dans le programme de stabilité d'avril 2021¹⁰. Les indicateurs disponibles depuis, tout comme l'évolution récente de l'épidémie, confortent ce scénario. **Le PIB français devrait ainsi retrouver son niveau d'avant-crise à la fin de l'année 2021.**

Les exportations de biens s'inscrivent en hausse au 1^{er} semestre 2021 (+18,4 % par rapport au 1^{er} semestre 2020 et +6,7 % par rapport au 2^e semestre 2020), et retrouvent quasiment leur niveau d'avant-crise à la fin du semestre (en juin 2021, elles étaient à 98 % du niveau moyen de 2019). Grâce au soutien financier exceptionnel déployé par le Gouvernement depuis le début de la crise, **le tissu économique et l'appareil exportateur français ont été résistants** : on compte au

¹⁰ Cette révision de la croissance prévue par le Gouvernement a été inscrite dans un tiré à part du 15 juillet

2021 pour le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) 2022 ([lien](#)).

premier semestre 2021 près de 132 000 exportateurs en France, un record en 20 ans.

L'attractivité économique de la France reste forte malgré la crise, comme en témoigne le 1^{er} rang en Europe en nombre de projets d'investissements étrangers selon le classement EY 2021.

L'emploi a fortement rebondi au premier semestre 2021¹¹ malgré une situation sanitaire encore dégradée sur la première partie de l'année. Ce rebond de l'emploi ne se fait pas au détriment de sa qualité puisque la part des CDI parmi les déclarations préalables d'embauches est élevée. Au deuxième trimestre 2021¹², le taux d'emploi a ainsi retrouvé son niveau d'avant crise, tandis que le taux de chômage s'établit à 8,0 % de la population active en France entière hors Mayotte, soit 0,1 point en-dessous de son niveau de fin 2019 après une année marquée par de fortes fluctuations. Le taux d'emploi des jeunes a fortement rebondi, s'établissant à 31,1 % au 2^e trimestre 2021, soit +1,2 points au-dessus de son niveau d'avant-crise. En parallèle, le taux de chômage des jeunes s'est résorbé pour s'établir à 19,8 % au 2^e trimestre 2021, son plus bas niveau depuis plus de 13 ans. Par ailleurs, les difficultés de recrutement augmentent fortement. Selon la Banque de France, en août, 50 % des entreprises déclarent faire face à des difficultés de recrutement, alors qu'elles n'étaient que 37 % en mai dernier.

[La sortie de crise est organisée de façon à accompagner les entreprises de façon fluide et progressive](#)

Ces signaux positifs quant à la situation économique confirment qu'il y a bien eu un retour rapide à un niveau normal d'activité, notamment grâce à l'intensification de la campagne vaccinale et à la mise en œuvre du passe sanitaire. **La sortie graduelle des mesures de soutien** a pu être confirmée le 30 août 2021, et se fera de façon progressive dans le temps, et différenciée selon les secteurs et les territoires, de manière à s'adapter aux conditions effectives de reprise d'activité :

- **Les modalités du dispositif d'activité partielle sont modifiées** avec l'application du régime de droit commun à l'ensemble des

secteurs à compter du 1^{er} septembre 2021, avec un reste à charge de 40 % pour l'entreprise. Les entreprises des secteurs les plus affectés qui connaissent toujours des restrictions sanitaires telles que des jauges, ou qui connaissent une perte de chiffre d'affaires supérieure à 80 %, continueront à bénéficier d'un reste à charge nul.

- De même, **les aides au paiement des cotisations sociales ont été supprimées** au 31 août 2021.
- **Le fonds de solidarité est supprimé** au 30 septembre 2021 et maintenu uniquement dans les territoires d'outre-mer concernés par une reprise épidémique.
- **Le dispositif de prise en charge des coûts fixes prend le relais** à partir du 1^{er} octobre dans une version étendue : il concernera désormais toutes les entreprises des secteurs dont l'activité reste significativement pénalisée par les restrictions sanitaires, sans critère de taille.

En parallèle de l'extinction progressive des dispositifs de soutien, le Gouvernement a annoncé le 1^{er} juin 2021 une **stratégie d'accompagnement des entreprises connaissant des difficultés financières en sortie de crise**. Cette stratégie, déclinée dans chaque département grâce aux conseillers départementaux à la sortie de crise, repose sur trois piliers : détecter, orienter et accompagner (cf. dossier thématique « L'économie après la pandémie »).

¹¹ Cf. Fiche n°5 sur l'emploi dans la partie perspectives macroéconomiques pour plus de détails.

¹² [Informations Rapides ; 13 août 2021 ; n° 207](#)

Encadré 2 : La croissance française depuis 2017 : comparaison européenne

La France a connu une croissance plus importante que ses principaux partenaires européens depuis 2017 (cf. graphique 4a). Cette surperformance de l'économie française est majoritairement le fait du dynamisme de l'investissement sur la période.

Cette bonne performance, renforcée par un fort rebond au 3^e trimestre 2020, permet à la France d'être au-dessus du niveau d'activité de ses partenaires à l'issue du 2^e trimestre 2021 par rapport au deuxième trimestre 2017. La surperformance de la France est notamment visible sur la période pré-crise, avec une progression d'activité au 4^e trimestre 2019 par rapport au 2^e trimestre 2017 de +4,0 % en France, dépassée uniquement par l'Espagne (+5,2 %), mais largement devant le Royaume-Uni (+3,2 %), l'Allemagne (+2,7 %) et l'Italie (+1,1 %). Depuis le début de la crise sanitaire, la perte d'activité au 2^e trimestre 2021 par rapport au 4^e trimestre 2019 a été particulièrement importante en Espagne (-8,9 %) et au Royaume-Uni (-4,6 %), plus mesurée en Italie (-3,8 %), en Allemagne (-3,4 %) et en France (-3,2 %). À l'issue du 2^e trimestre 2021, l'activité de la France est ainsi au-dessus de son niveau du début du quinquennat (+0,6 %) alors que l'Allemagne (-0,7 %), et plus particulièrement le Royaume-Uni (-1,3 %), l'Italie (-2,7 %) et l'Espagne (-3,7 %) ont connu une baisse d'activité sur cette période.

Ces écarts sont principalement expliqués par le dynamisme de l'investissement en France, particulièrement allant avant-crise¹³, qui a fortement rebondi au 3^e trimestre 2020 (+26 %) et continue de croître depuis (cf. graphique 4b). Cela traduit la vigueur de l'investissement des entreprises sur la période : le taux d'investissement des entreprises non-financières françaises (investissement rapporté à la valeur ajoutée) s'établit à 24,3 % en moyenne sur la période 2017-2020 contre 22,8 % sur la période 2012-2016, en hausse de +1,5 pt¹⁴. L'investissement des entreprises françaises a été particulièrement porté sur la période par l'investissement en information-communication¹⁵. Seule l'Italie connaît, depuis le 2^e trimestre 2020, un rebond comparable de l'investissement (+38 % en Italie entre le 2^e trimestre 2020 et le 2^e trimestre 2021, +33 % en France), notamment dans la construction, porté par le plan de relance italien.

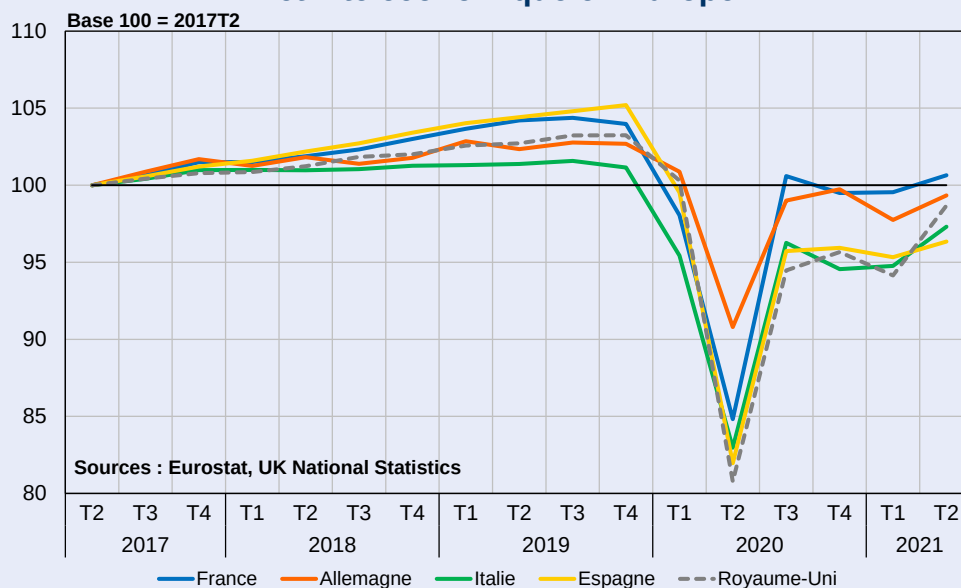
¹³ L'investissement français a augmenté de +10,5 % sur l'ensemble de la période : il a été particulièrement dynamique durant la période pré-crise (+9,0 % au 4^e trimestre 2019 par rapport au 2^e trimestre 2017) puis résilient durant la crise (+1,5 % au 2^e trimestre 2021 par rapport au 4^e trimestre 2019).

¹⁴ Source : Eurostat ; à titre de comparaison, sur la même période, le taux d'investissement des SNF a augmenté de +0,8 pt en Allemagne, +1,0 pt en Italie et +3,1 pt en Espagne.

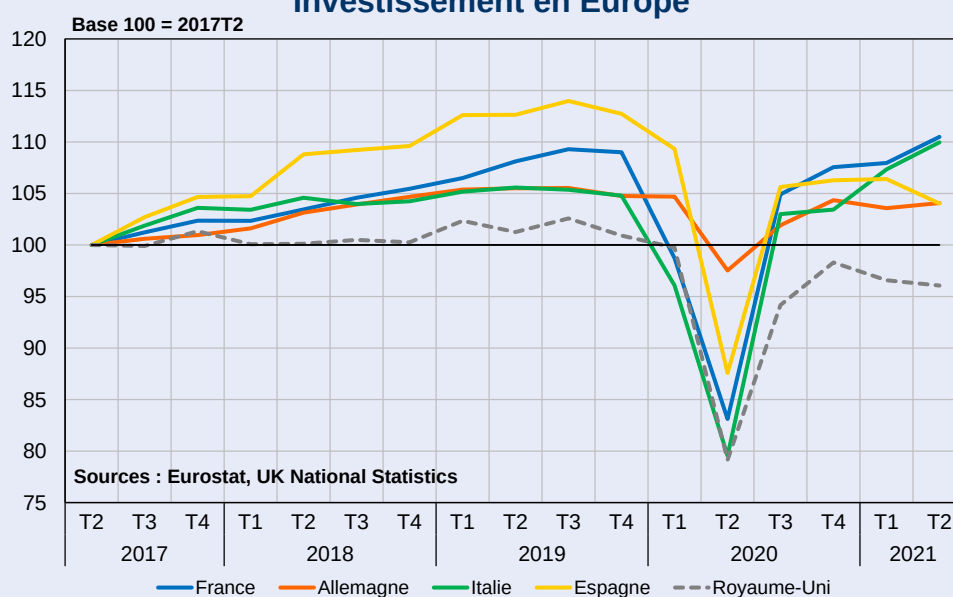
¹⁵ Le taux d'investissement en propriété intellectuelle est nettement plus élevé en France que dans les autres pays européens (6 % de la VA en 2018 en France, contre 4 % en Allemagne et en Espagne et 3 % en Italie). Cet écart doit toutefois être interprété avec précaution. Certaines études relèvent ainsi que certaines dépenses des entreprises sont considérées en comptabilité nationale comme de l'investissement dans certains pays et comme des consommations intermédiaires dans d'autres (voir notamment Guillou et Mini, 2019, [A la recherche de l'immatériel : comprendre l'investissement de l'industrie française](#)). Hors investissements en logiciels et bases de données, le taux d'investissement en France (22 % de la VA en 2018) est comparable à celui de l'Allemagne (23 %), mais supérieur à celui de l'Italie (18 %) et de l'Espagne (20 %).

Graphiques 4a, 4b : Activité et investissement en Europe

Activité économique en Europe



Investissement en Europe



Le plan France Relance est déployé pour accélérer et renforcer la reprise et répondre à trois défis structurels de l'économie française

En complément des mesures d'urgence, le plan **France Relance**, annoncé le 3 septembre 2020, constitue le deuxième temps de réponse à la crise. Il apporte une **double réponse, conjoncturelle** en sortie de crise pour accentuer le rebond de l'économie et l'emploi par un soutien à l'offre, et **structurelle** en répondant aux défis de long terme de l'économie française : l'accélération de la transition écologique, le renforcement de la compétitivité et de l'innovation, et le développement des compétences et de la cohésion sociale et territoriale.

Pour assurer sa pleine efficacité, en temps et en pertinence, le **plan France Relance est déployé à un rythme soutenu, dans le cadre d'une gouvernance exigeante** s'assurant de la qualité des projets financés : sur les 100 Md€ votés à l'au-

tomne 2020, la moitié a ainsi été engagée contractuellement à fin août 2021, et 70 % devraient l'être d'ici la fin de l'année. Ce rythme rapide de mise en œuvre s'explique par le ciblage des mesures de relance (sur des besoins structurels de renforcement de l'offre) et sur leur lisibilité et leur accessibilité. Ceci a conduit les différents dispositifs à observer une forte demande malgré les incertitudes sanitaires et économiques, et *in fine* de pouvoir concilier rapidité de mise en œuvre et qualité des dossiers financés.

La gouvernance du plan France Relance a été pensée pour être souple et réactive, et permettre l'adaptation des mesures en fonction des retours de terrain. Des redéploiements ont ainsi été réalisés pour réabonder les dispositifs qui rencontraient le plus de succès, par exemple les dispositifs consacrés à l'industrie, la réhabilitation des friches urbaines ou encore les primes à l'embauche et à l'apprentissage pour les jeunes. .

Encadré 3 : Financement européen du plan de relance: Next Generation EU et le plan national de relance et de résilience (PNRR)

À la suite de l'impulsion donnée par l'initiative conjointe franco-allemande pour la relance européenne en mai 2020, les 27 États membres se sont accordés, lors du Conseil européen de juillet 2020, sur un plan de relance historique NextGenerationEU de 750 Md€ qui est financé par un endettement commun. Il inclut en particulier la facilité pour la reprise et la résilience qui soutient les efforts de relance des États membres, en ciblant notamment les plus durement touchés par la crise, et permet d'investir massivement dans la transition écologique et numérique. Ce plan de relance européen constitue une avancée historique, vers plus de solidarité et d'intégration économique au sein de l'Union européenne.

Le plan national de relance et de résilience (PNRR) présente les investissements pour lesquels la France sollicite un financement d'environ 40 Md€ de la facilité pour la reprise et la résilience ainsi que la stratégie de réformes qui viendra renforcer l'efficacité de ces investissements et le potentiel de croissance de notre économie.

Tous les investissements financés par le plan de relance européen sont inclus dans le plan national France Relance présenté par le Premier Ministre le 3 septembre 2020, adopté par le Parlement en loi de finances pour 2021, et en cours de déploiement en France. Le plan de relance européen contribuera ainsi au financement du plan de relance national à hauteur d'environ 40 %. C'est un signal fort et concret de la plus-value de l'Union européenne, qui témoigne également de la cohérence entre les priorités de politique économique portées par la France et par l'Union européenne.

Ainsi, en cohérence avec France Relance, le plan national de relance et de résilience présente les impacts attendus des investissements financés pour atteindre 3 objectifs clés : la transition écologique, la compétitivité et l'innovation, ainsi que la cohésion sociale et territoriale. Il

comprend des investissements massifs en faveur d'une production et d'une consommation plus respectueuses de l'environnement – par exemple la rénovation thermique des bâtiments et le développement des mobilités et technologies vertes ; le soutien à l'innovation dans des secteurs stratégiques de la santé ou du numérique – par exemple l'intelligence artificielle. Le Gouvernement investit également en priorité en faveur des jeunes, que la crise a rendus particulièrement vulnérables, afin de renforcer leurs compétences dans des domaines stratégiques et de faciliter leur intégration sur le marché du travail.

L'Union européenne a adopté le 13 juillet 2021 le plan national de relance et de résilience (PNRR) de la France, ouvrant la voie au versement d'environ 40 Md€ d'aides européennes d'ici 2026 qui contribue à financer le plan France Relance. Un premier versement de 5,1 Md€ a été reçu par la France le 19 août 2021.

Figure 1 : Composition des investissements du plan national de relance et de résilience

Ecologie		Compétitivité		Cohésion	
1	Rénovation énergétique	5,8 Md€	5	Financement des entreprises	0,3 Md€
2	Ecologie et biodiversité	2,1 Md€	6	Souveraineté technologique et résilience	3,2 Md€
3	Infrastructures et mobilités vertes	7,0 Md€	7	Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises ; culture	2,1 Md€
4	Énergies et technologies vertes	5,3 Md€			
			8	Sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle	7,5 Md€
			9	Recherche, Ségur de la santé / dépendance, cohésion territoriale	7,7 Md€

1. Le volet de France Relance consacré à l'écologie amplifie et accompagne les efforts engagés depuis le début du quinquennat en faveur de la transition écologique

Le volet écologie du plan France Relance s'inscrit dans la continuité des efforts menés depuis le début du quinquennat (cf. *infra* Encadré 4). Il déploie des moyens massifs pour atteindre les objectifs environnementaux ambitieux fixés en début

de quinquennat, et il accentue l'accompagnement des ménages et des entreprises dans leur transition écologique. Ce volet incarne la **double dimension** du plan France Relance : **conjoncturelle**, par la mise en œuvre rapide de mesures de relance **mais surtout structurelle** par son caractère transformant, accélérant concrètement la transition écologique de notre économie.

À court terme, la mise en œuvre rapide des mesures d'investissement dans la rénovation énergétique des bâtiments et des investissements dans les mobilités soutient l'activité

Le plan France Relance prévoit un investissement massif (plus de 7 Md€) dans la rénovation énergétique des bâtiments, tant publics que privés (rénovation énergétique des bâtiments publics, des locaux de TPE/PME, des logements privés, rénovation énergétique et rénovation lourde des logements sociaux). Pour en maximiser l'efficacité, elles sont déployées à un rythme soutenu. En particulier :

- Plus de 4 200 projets de **rénovation énergétique de bâtiments de l'État** ont été retenus dès le mois de décembre 2020 pour un investissement total de 2,7 Md€, avec un objectif de notifier l'ensemble des marchés de travaux d'ici la fin de l'année 2021. A mi-septembre 2021, plus de 2 300 marchés de travaux ont été notifiés et près de 470 projets ont déjà été livrés.
- Par ailleurs, en ce qui concerne **la rénovation des logements privés**, environ 479 000 dossiers de demande de MaPrimeRénov' ont été déposés entre janvier et août 2021, alors que 192 000 demandes avaient été déposées en 2020. Parmi ces dossiers reçus en 2021, plus de 400 000 ont été validés pour un montant de travaux associés de près de 6 Md€.

Le plan prévoit également des **investissements dans les infrastructures et le développement des mobilités vertes (plus de 8 Md€)**, notamment dans le ferroviaire, les transports en commun, les mobilités actives et partagées, ou encore le verdissement du parc automobile. Cette dernière mesure a permis de soutenir la demande adressée au secteur automobile : entre juin 2020 et juillet 2021, **420 000 ménages ont bénéficié du bonus écologique ou de la prime à la conversion**. Outre le soutien à la demande induit, France Relance accélère ainsi nettement le verdissement du parc automobile : entre janvier et août 2021, les immatriculations de véhicules électriques et hybrides rechargeables ont été multipliées par 3 par rapport à la même période en 2019 (pré-confinement). Les véhicules électriques

et hybrides rechargeables représentent 16 % des ventes entre janvier et août 2021 (contre 6,8 % en 2020).

France Relance finance des investissements innovants dans les énergies et technologies vertes, notamment au travers du PIA4 et de la stratégie nationale hydrogène

Pour assurer une transformation pérenne de notre économie sur un chemin durablement plus vert, le plan France Relance prévoit également d'accompagner et de **soutenir le développement d'énergies et de technologies vertes (plus de 8 Md€)**, par des investissements dans des marchés-clés verts (portant notamment sur les enjeux de recyclage, de décarbonation industrielle), des plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile, ou la mise en place d'une stratégie hydrogène.

Sur les années 2021-2022, le PIA prévoit de mobiliser 4 Md€ de financements sur des stratégies d'investissement prioritaires et des projets d'innovation pour la transition écologique.

Quatre stratégies ont déjà été lancées (hydrogène décarboné, nucléaire, ville durable et bâtiments innovants, recyclabilité) et sept autres sont en cours de finalisation. Près de vingt appels à projets ont déjà été lancés pour identifier les entreprises ou les collectivités qui bénéficieront des investissements d'avenir. Par ailleurs, pour chaque stratégie, un programme prioritaire de recherche sera mené afin de placer la France au meilleur niveau académique sur ces thématiques prioritaires.

Un ensemble de mesures vise à réduire l'impact environnemental et climatique de nos modes de production et de consommation

Le plan comprend des mesures en faveur de la **décarbonation de l'industrie (1,2 Md€)** pour accompagner la transition vers des modes de production plus propres. A fin juillet 2021, près de 1 Md€ d'investissements au total ont déjà été sélectionnés et 0,5 Md€ de subventions versées à ces projets.

Le volet écologie de France Relance inclut également des actions en matière d'**économie circulaire et de circuits courts**, de préservation des écosystèmes et de la biodiversité ainsi que de

lutte contre l'**artificialisation des sols**, notamment par le fonds de réhabilitation des friches. Un an après le lancement du plan France Relance, plus de 500 projets ont déjà été retenus et 1 365 hectares de friches seront réhabilités et dépollués permettant la construction de 3 millions de mètres carrés de logements et de 1,3 million de mètres carrés de locaux destinés à des activités économiques.

Afin d'accélérer la **transition écologique de l'agriculture et de l'économie de la mer**, le plan France Relance intègre un soutien aux modes de production agro-écologiques, au renouvellement des agroéquipements pour diminuer les pollutions et aux investissements pour le développement des protéines végétales et un soutien à la transition écologique des filières de la pêche et de l'aquaculture. Ces mesures permettront notamment une baisse des pollutions du secteur grâce à une baisse de l'utilisation des intrants.

Enfin, le financement de la transition écologique est accéléré par 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 par la mobilisation d'investissements en fonds propres vers des projets de transition dans le cadre de son **Plan Climat**.

2. Avec les mesures du volet compétitivité, le plan de relance aide les entreprises à absorber le choc de la crise tout en répondant aux faiblesses structurelles identifiées pré-crise

Le second volet du plan France Relance, consacre 34 Md€ à la **transformation de notre appareil productif** afin de soutenir la compétitivité et l'innovation du tissu productif, et de renforcer ainsi sa résilience et son indépendance.

[La baisse des impôts de production, effective à partir de 2021, réduit la charge fiscale et soutient ainsi la compétitivité et l'investissement](#)

La baisse des impôts de production permet de renforcer la compétitivité de nos entreprises, car elle diminue un prélèvement particulièrement pénalisant pour l'activité dans les territoires en France (son assiette portant sur les facteurs de production, sans lien avec la rentabilité de l'entreprise). Cette mesure bénéficie prioritairement aux entreprises industrielles et aux entreprises de taille intermédiaire.

L'ensemble des baisses d'impôts de production¹⁶ représente une baisse d'un peu plus de **10 Md€ par an, effective depuis le 1^{er} janvier 2021, soit 20 Md€ sur 2021-2022**, et bénéficie à plus de 730 000 entreprises.

[Des mesures de renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI sont déployées pour solvabiliser les entreprises en sortie de crise](#)

Pour renforcer les fonds propres des PME dans les territoires, l'État abonde à hauteur de 250 M€ un **nouveau fonds de fonds** qui investira aux côtés des régions, et des partenaires privés dans des fonds d'investissement régionaux. Cette action vise à renforcer les fonds propres des PME dans les territoires, leur compétitivité et leur capacité de résilience et d'investissement à long terme.

Le nouveau **dispositif de prêts participatifs** permet l'octroi de financements de long terme pour conforter le bilan des entreprises françaises et leur permettre de réaliser leurs projets d'investissement. Ces financements permettent depuis mai 2021 aux entreprises d'investir, d'embaucher et de développer leur activité. Un an après le lancement du plan, 11 Md€ ont été levés auprès d'investisseurs institutionnels pour être en mesure d'accorder des prêts participatifs.

En outre, le **label Relance** vise à apporter des ressources nouvelles aux entreprises du tissu productif français. Ce dispositif a rencontré un important succès, avec, un an après le lancement du

¹⁶ La baisse des impôts de production porte sur la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

ainsi que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

plan France Relance, près de 200 fonds labellisés, permettant d'orienter 16 Md€ d'épargne vers les fonds propres des PME et ETI françaises.

[Le plan finance des investissements afin de réindustrialiser les territoires, de renforcer l'appareil productif, et d'accompagner les entreprises françaises dans la reconquête des parts de marché internationales](#)

Afin de consolider l'autonomie et la résilience française, **France Relance soutient les projets matures d'implantation d'activités industrielles stratégiques** par le biais d'un **appel à manifestation d'intérêt (AMI)** pour des **produits de santé destinés à la lutte contre la covid-19**, et d'un **appel à projets** pour soutenir des investissements visant la **localisation de lignes de production dans des secteurs critiques** : santé, agroalimentaire, électronique, télécommunications-5G et intrants essentiels de l'industrie.

Outre le fonds de soutien aux investissements innovants du secteur nucléaire et les investissements pour la modernisation des filières automobiles et aéronautiques, qui relèvent du volet écologie, France Relance déploie également des aides aux projets industriels dans les « **Territoires d'industrie** »¹⁷. Au total, début septembre 2021, France Relance soutient 378 projets d'investissement industriel dans les cinq secteurs critiques (638 M€ d'aides), 1 064 projets d'investissement industriel dans les territoires (465,5 M€ d'aides), et 21 projets d'investissement destinés à renforcer les capacités de production des produits de santé pour la lutte contre la covid-19 (165 M€ d'aides).

Enfin France Relance accompagne les entreprises à l'export, avec **le plan de soutien à l'export** qui comprend une série de mesures, largement déployées. Un an après le lancement de France Relance, plus de 5 600 entreprises ont ainsi été accompagnées dans leur stratégie d'export, en bénéficiant d'un chèque relance Export, d'un chèque relance volontariat international en entreprise (VIE) ou d'une assurance financière pour entreprendre des démarches de prospection.

[France Relance investit dans l'innovation des entreprises et des services publics](#)

Le PIA4 finance des stratégies d'accélération dans des secteurs stratégiques pour l'indépendance, la résilience et la souveraineté technologique du pays : le numérique, la santé, les industries culturelles et créatives. L'objectif est de soutenir les innovations dès les phases amont de conception et jusqu'aux conditions de leur déploiement, en passant par la démonstration de leur efficacité en situation réelle. Les stratégies en faveur des industries de santé ont été présentées par le Président de la République dans le cadre du plan innovation santé 2030. France Relance prévoit l'engagement de 2,6 Md€ sur ces stratégies d'ici fin 2022.

Les **mesures de soutien au secteur de la culture** ont commencé à se déployer pour aider ce secteur d'excellence français à se moderniser et traverser une crise qui l'a particulièrement affecté. Ainsi, un an après le lancement du plan France Relance, de nombreux projets de rénovation ont été initiés qui concernent : le château de Villers-Cotterêts, 47 cathédrales, 15 monuments historiques appartenant à l'Etat et 52 à des collectivités territoriales ou à des propriétaires privés.

La transition numérique des TPE et des PME est un enjeu important de la relance et des années à venir. **Début septembre 2021, près de 112 000 entreprises ont bénéficié d'un accompagnement à la numérisation (55,9 M€ d'aides).**

Afin d'accélérer la **montée en gamme des entreprises industrielles**, l'État soutient la numérisation et la robotisation des processus et lignes de production des PME et ETI exerçant une activité industrielle. Début septembre 2021, on compte 6 648 bénéficiaires de l'aide à la transition vers l'industrie du futur, pour un soutien total de 706 M€ par France Relance.

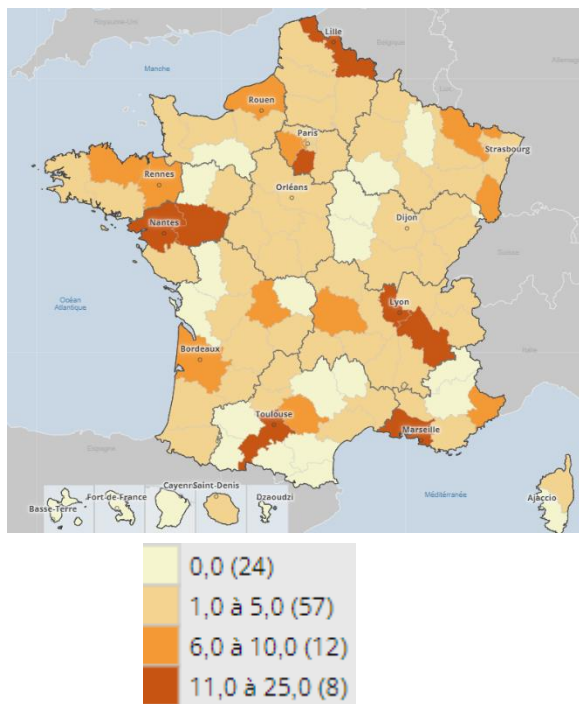
En complément, une enveloppe d'1,5 Md€ au total est dédiée au financement de projets de **transformation numérique de l'État et des territoires** pour moderniser les services publics et renforcer leur efficacité.

¹⁷ Les territoires d'industrie sont au nombre de 148, il s'agit d'intercommunalités ou de groupes d'intercom-

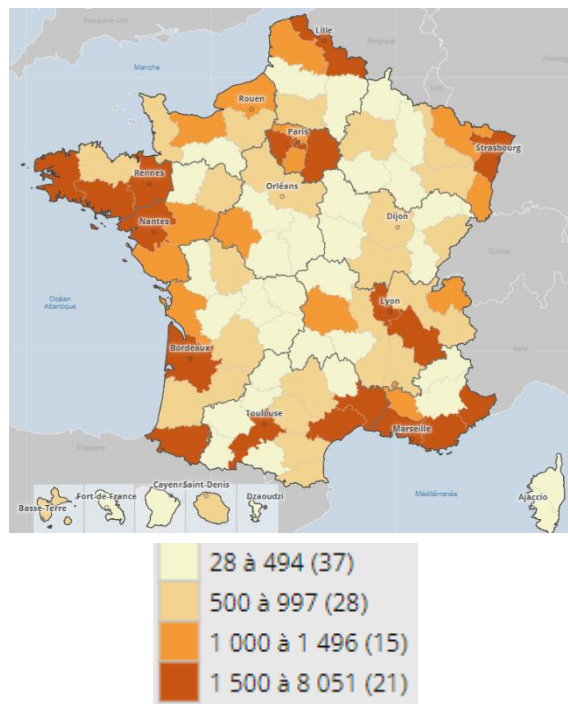
munalités situés dans les campagnes, les espaces périurbains, les villes petites et moyennes avec une forte identité et un savoir-faire industriel.

**Cartes 1a et 1b : Déploiement des dispositifs de soutien
à la réindustrialisation des territoires et à la numérisation des entreprises**

Nombre d'entreprises bénéficiaires d'un soutien aux projets industriels dans 5 secteurs critiques*



**Nombre d'entreprises accompagnées
dans le cadre d'un soutien à la numérisation
des TPE**



* Cette carte couvre les soutiens octroyés à cinq secteurs prioritaires : les produits de santé, les intrants critiques pour l'industrie, l'électronique, l'agroalimentaire et les télécommunications.

Source : data.economie.gouv.fr.

Données mises à jour le 31 juillet 2021

3. Le 3^e volet de France Relance renforce la cohésion sociale et territoriale en sortie de crise, en cohérence avec la stratégie de lutte contre les inégalités poursuivie depuis 2017

Le troisième volet du plan France Relance, **consacré aux compétences, et à la cohésion sociale et territoriale** vise à protéger et accompagner les travailleurs, les ménages et les territoires les plus vulnérables et à continuer d'investir dans les compétences. Ce volet s'inscrit dans la lignée des actions mises en œuvre depuis 2017 pour réduire les inégalités sociales et territoriales.

Des mesures de sauvegarde de l'emploi et de développement de la formation professionnelle ont été mises en place

Le plan France Relance finance **l'activité partielle de longue durée (APLD)**. Ce dispositif a été

créé pour répondre aux problématiques spécifiques des entreprises qui connaissent une réduction durable de leur activité, mais qui pourraient bénéficier d'un rebond d'activité à moyen terme. Sous réserve de conclusion d'un accord collectif, ces entreprises peuvent alors avoir recours à l'APLD qui permet de réduire le volume horaire de travail de salariés sur une période de 24 mois, avec une indemnisation publique plus généreuse que dans le cas de l'activité partielle de droit commun. Il emporte des engagements de la part de l'employeur en matière de maintien en emploi et de formation.

Le **FNE-Formation** est un dispositif dédié à la formation des salariés placés en activité partielle ou en activité partielle de longue durée. Il a été mobilisé en 2020 pour répondre rapidement à la crise et protéger les compétences des salariés. L'objectif est d'utiliser les heures d'activité partielle pour la formation. Le dispositif a ensuite été modifié au

1^{er} janvier 2021 pour financer aussi des parcours de formation plus longs afin d'accompagner les transitions professionnelles, dans une optique de plus long terme. 437 000 salariés ont été accompagnés et 7,8 millions d'heures de formation professionnelle réalisées en 2020.

Lancé le 1^{er} février 2021 et co-construit avec les partenaires sociaux, le **dispositif « Transitions collectives »** vise à accompagner les entreprises et les salariés qui font face à des mutations économiques accélérées par la crise sanitaire. Fin juillet 2021, 86 plateformes territoriales avaient été créées à cette fin.

Le plan France Relance intègre aussi des mesures de **renforcement des moyens de France compétences et de Pôle emploi** ainsi que des mesures de **numérisation de l'offre de formation professionnelle ainsi que de développement de la formation à distance**.

Enfin, l'effort de formation est intensifié en sortie de crise par le plan d'action du Gouvernement annoncé par le Premier ministre le 27 septembre pour réduire les tensions de recrutement (*cf. infra*).

[Le plan #1jeune1solution a été largement mis en œuvre, et a apporté un soutien significatif à l'emploi, la formation et l'insertion des jeunes](#)

Lancé en juillet 2020, le **plan #1jeune1solution** mobilise plus de 9 Md€, avec pour objectifs d'aider les jeunes à trouver un emploi ou une formation et de les accompagner dans leur orientation professionnelle.

Le plan #1jeune1solution a notamment permis de **soutenir fortement l'emploi des jeunes**, traditionnellement sensible aux variations conjoncturelles :

- Le dispositif d'**aide exceptionnelle à l'apprentissage**, qui prévoit une aide aux employeurs d'apprentis, a ainsi été massivement déployé avec près de 600 000 dossiers validés entre août 2020 et mi-septembre 2021¹⁸. Le nombre de contrats d'apprentissage conclus en 2020 s'inscrit en hausse de plus de 40 % par rapport à l'année précédente, à plus de 525 000 contrats¹⁹. Le nombre de contrats de professionnalisation a en revanche fortement diminué (-48 % en 2020, à 113 000 contrats²⁰).
- Le recours à l'**aide à l'embauche des jeunes**, dispositif qui prévoit une aide à l'embauche des moins de 26 ans en CDD de plus de 3 mois ou en CDI, a également été particulièrement fort, avec environ 474 000 demandes d'aide à l'embauche des jeunes validées²¹. Les premières évaluations disponibles (CAE²², DARES²³) concluent à un effet positif de l'aide sur l'emploi des jeunes en CDI ou CDD de plus de 3 mois. Cette aide a donc permis de soutenir l'insertion des jeunes dans l'emploi au plus fort de la crise sanitaire.

Ainsi, après une dégradation significative en 2020, le taux d'emploi des jeunes a fortement rebondi, s'établissant à 31,1 % au 2^e trimestre 2021, soit +1,2 point au-dessus de son niveau d'avant-crise. En cumulé sur les mois de janvier à août 2021²⁴, les embauches des jeunes en CDI ou CDD de plus de trois mois ont augmenté de 6,5 % par rapport à la même période en 2019, contre une baisse de -3,6 % pour les embauches des 30 ans et plus. Le taux de chômage des jeunes s'est ainsi résorbé pour atteindre 19,8 % au 2^e trimestre 2021, son plus bas niveau depuis plus de 13 ans.

¹⁸ Source : DGEFP, tableau de bord hebdomadaire, données arrêtées au 19 septembre 2021.¹⁹ [Une très forte augmentation des entrées en contrat d'apprentissage en 2020 | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

¹⁹ [Une très forte augmentation des entrées en contrat d'apprentissage en 2020 | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

²⁰ [Source : Dares, Le contrat de professionnalisation, juin 2021](#)

²¹ Source : DGEFP, tableau de bord hebdomadaire, données arrêtées au 19 septembre 2021.

²² [Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche, P. Martin et R. Rathelot, mai 2021](#)

²³ « [Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ?](#) », M. Bordel, C. Dubost, A. Pichavant, C. Reist mai 2021

²⁴ Source : Dares, tableau de bord jeunes

Le plan #1jeune1solution accompagne également les jeunes vers l'emploi à travers une série de dispositifs ciblés sur les jeunes éloignés de l'emploi. Ceux-ci comprennent en particulier des parcours d'insertion (**parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, garantie jeunes, accompagnement intensif des jeunes**) ainsi que des contrats aidés dans le secteur marchand (**contrat initiative emploi**) ou non marchand (**parcours emploi compétences - PEC**) et des places créées en structures de **l'insertion par l'activité économique (IAE)** :

- Au total, plus de 900 000 parcours d'insertion sont prévus en 2021²⁵ : de janvier à septembre 2021, plus de 570 000 entrées dans ces parcours ont déjà été réalisées²⁶.
- A ceux-là s'ajoutent environ 38 000 entrées en CIE, 22 000 entrées en PEC, et près de 62 000 places créées en IAE à mi-septembre 2021²⁶.

Le volet formation du plan #1jeune1solution repose sur le plan d'investissement dans les compétences (PIC) (PIC parcours qualifiants, PIC CléA/pass numérique, PIC formations de la santé et des soins), mais également le parcours civique :

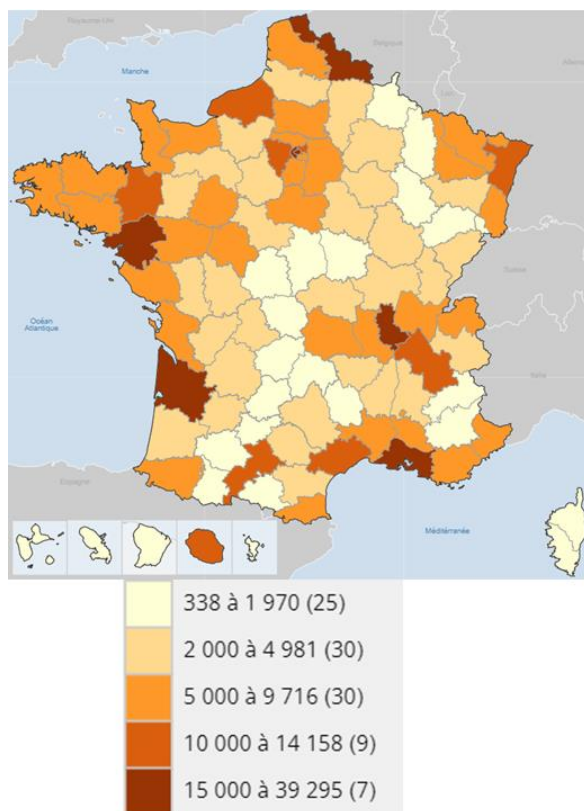
- Le **PIC parcours qualifiants** est le principal dispositif. Il vise à financer 100 000 parcours qualifiants supplémentaires. L'enjeu est d'orienter cette offre complémentaire vers des formations liées aux secteurs d'avenir comme ceux de la transition écologique et du numérique.
- Concernant **le parcours civique**, 140 000 jeunes entrent habituellement dans le dispositif chaque année. Le plan de relance a fixé un objectif de 245 000 jeunes pour 2021. Les missions d'intérêt général du service civique sont accomplies au sein d'associations (deux tiers des contrats) ou d'organismes public tels que les opérateurs ou ministères (un tiers des contrats).

²⁵ Comprend les dispositifs suivants : PACEA, GJ, AIJ, Epide et E2C. Source : DB, tableau de suivi, mi-juillet 2021.

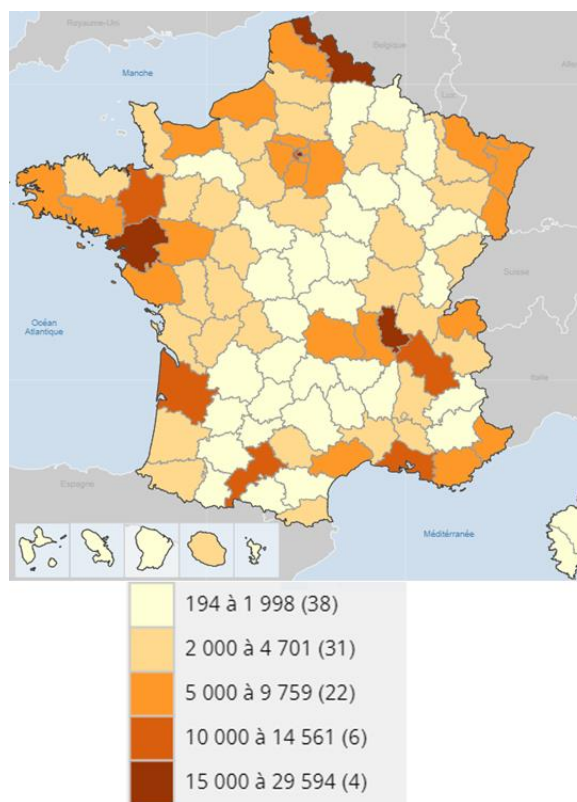
²⁶ Source : DGEFP, tableau de bord hebdomadaire, données, semaine 37 (mi-septembre).

Cartes 2a et 2b : Déploiement des dispositifs de soutien à l'emploi des jeunes

Nombre de contrats d'apprentissage ayant bénéficié de l'aide exceptionnelle



Nombre de jeunes bénéficiant de la prime à l'embauche



Source : DGEFP. Calculs DG Trésor.

Données arrêtées au 19 septembre 2021.

Lecture : Depuis le déploiement des deux dispositifs en 2020, 22 départements ont vu entre 5 000 et 9 759 jeunes bénéficier de la prime à l'embauche, et 30 entre 5 000 et 9 716 jeunes bénéficier de l'aide exceptionnelle.

Les mesures de soutien aux collectivités locales, l'investissement dans les services publics et les mesures en faveur des plus fragiles contribuent à la cohésion sociale et territoriale

Sur les 100 Md€ du plan France Relance, 10,5 Md€ d'aides sont à destination des collectivités locales pour concourir à la relance de l'économie²⁷. Ces aides comprennent 2,5 Md€ de **financement exceptionnel de soutien à l'investissement** de toutes les collectivités locales, du bloc communal aux conseils régionaux.

Un an après le lancement de France Relance, sur les **plus de 11 730 projets d'investissement** du

quotidien lauréats portés par les collectivités locales retenus, on dénombre 2 000 projets de rénovation d'établissements scolaires, plus de 70 projets concernant des centres médicaux de proximité ou de soin et environ 1 300 km d'infrastructures cyclables.

Par ailleurs, France Relance comprend un **mécanisme de compensation de pertes de recettes pour les collectivités locales** de 4,2 Md€, dont 2,8 Md€ ont été mis en œuvre au titre de l'année 2020. Enfin, le plan France Relance comprend 3,5 Md€ de **mesures sectorielles à destination des collectivités locales** réparties dans les trois

²⁷ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/20210719_DP_Deploiement_France_Relance_territoires.pdf

volets (réhabilitation de friches, développement des mobilités durables, accélération du plan très haut débit, etc.).

Afin de **soutenir l'activité des associations œuvrant dans le champ de la lutte contre la pauvreté**, et leur permettre de toujours mieux répondre aux urgences sociales, un plan de soutien exceptionnel de 100 M€ a été lancé dans le cadre de France Relance. Au regard du succès du premier appel à projets, de la qualité des projets déposés et de la nécessité d'assurer rapidement le redémarrage de notre vie économique et sociale, le Gouvernement a décidé, sur proposition du comité de sélection, de débloquer la totalité de l'enveloppe de 100 M€ dès 2021.

Chaque année, plus de 3 millions de familles ayant des revenus modestes reçoivent au mois d'août une **allocation de rentrée scolaire** pour leurs enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans. Afin d'aider ces familles à faire face aux dépenses de la rentrée et à assurer la continuité de l'apprentissage de leurs enfants, et contribuer à la relance de la consommation, France Relance a financé en 2020 une **majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire de 100 euros** par enfant scolarisé âgé de 6 à 18 ans. La majoration exceptionnelle de l'ARS a été versée automatiquement par les caisses d'allocations familiales (CAF) et

les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) aux familles bénéficiaires de l'ARS pour la rentrée scolaire 2020. Ces aides monétaires sont venues compléter les aides d'urgence versées aux ménages les plus fragiles (aides exceptionnelles aux bénéficiaires du RSA et des ménages avec enfants bénéficiaires des APL, activité partielle, aide aux permittents, prolongation des prestations en faveur des fins de droits).

Certains services publics cruciaux bénéficient d'investissements massifs, qui permettent d'accompagner la reprise tout en modernisant notre service public. Pour la recherche publique, **une augmentation des moyens de l'ANR renforce les investissements dans la recherche** et accélère la mise en œuvre de la loi de programmation pour la recherche. Aux côtés des investissements d'innovation déployés par le PIA4, ces investissements contribuent à ancrer notre prospérité sur la connaissance. Par ailleurs, notre système de santé bénéficie via France Relance d'un soutien supplémentaire de 6 Md€ en faveur de l'investissement des établissements de santé et médico-sociaux. Ce volet investissement vient compléter l'effort inédit de revalorisation salariale des soignants décidé dans le cadre du **Ségur de la santé**.

Pour accélérer la transformation de notre économie, le Gouvernement poursuit la stratégie économique mise en œuvre depuis 2017

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a déployé un ambitieux agenda de transformations, qui était déjà **largement mis en œuvre avant la crise** (cf. Encadré 4). Les premiers effets se sont rapidement concrétisés avec une tendance visible à l'amélioration de la situation du pays avant la crise, qui se poursuit en sortie de crise sanitaire (cf. Encadré 3 *supra*).

Les réformes mises en œuvre par le Gouvernement ont notamment permis de **soutenir le niveau de vie** de l'ensemble des ménages et **ont réduit les inégalités** (cf. *infra* Bilan redistributif 2017-2022).

Le déploiement de l'agenda de transformations se poursuit, notamment dans le cadre de la stratégie de sortie de crise et de relance, pour renforcer notre système de protection sociale et réduire les inégalités, investir dans la transition écologique et dans l'innovation, et moderniser notre service public.

C'est ainsi que l'action menée depuis 2017 en faveur de la formation professionnelle et de la formation des chômeurs est renforcée en sortie de crise par le déploiement d'un **plan d'action inédit**

visant à réduire les tensions de recrutement.

Comme l'a annoncé le Premier ministre le 27 septembre 2021, 1,4 Md€ de crédits seront redéployés en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, en particulier de longue durée, des métiers dans les secteurs en tensions, et des salariés, notamment ceux visant des reconversions professionnelles. Ce plan de formation vient compléter la **réforme du régime d'assurance chômage**, qui sera intégralement mise en œuvre à la fin de l'année 2021 si la situation actuelle du marché du travail se maintient. **L'accompagnement des jeunes** vers l'activité et l'emploi fera aussi l'objet d'actions supplémentaires. La stratégie d'investissement sera complétée par un **plan d'investissement à long terme « France 2030 »**, qui vise un objectif : bâtir la France de 2030 et faire émerger dans notre pays et en Europe les champions de demain qui, dans les domaines du numérique, de l'industrie verte, des biotechnologies, ou encore de l'agriculture, dessineront notre avenir.

Enfin, la France assurera au premier semestre 2022 **la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne**, ce qui sera l'occasion d'impulser de nouvelles actions pour approfondir les coopérations européennes en matière économique, industrielle et technologique.

Encadré 4 : L'agenda de réformes du programme présidentiel se poursuit notamment dans le cadre de la stratégie de sortie de crise

Dès le début du quinquennat, un ambitieux programme de réformes a été mis en œuvre, avec des résultats visibles avant la crise²⁸. Après deux années de forte croissance en 2017 et 2018, la croissance avait bien résisté en 2019, et la situation du marché du travail avait connu une amélioration continue avec un taux de chômage à 8,1 % fin 2019, au plus bas depuis la crise de 2008. Ce dynamisme sur le marché de l'emploi se poursuit en sortie de crise sanitaire : en lien avec les fortes créations d'emploi observées au 1^{er} semestre 2021, le taux de chômage atteint 8,0 % au 2^e trimestre 2021, soit -0,1 point en-dessous de son niveau de fin 2019. Au total, environ 827 000 emplois salariés ont été créés depuis 2017, ce qui conforte la solidité de la reprise économique. La compétitivité française s'était également redressée, avec des coûts salariaux unitaires maîtrisés grâce aux baisses d'impôts et de charges mise en œuvre par le Gouvernement, et une attractivité en progression, puisque la France prenait pour la première fois pour l'année 2019 la première place en matière d'investissements étrangers en Europe dans le baromètre EY de l'attractivité de la France.

Pour permettre l'accès du plus grand nombre à un emploi tout en améliorant l'efficacité du marché du travail, le droit du travail a été simplifié avec les ordonnances pour le renforcement du dialogue social,

²⁸ Cf. Rapport économique, social et financier 2021, Introduction – Stratégie de politique économique

et le système de formation professionnelle a été rénové et renforcé par la loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel qui réforme la formation continue et l'apprentissage. Un effort tout particulier a par ailleurs été déployé en faveur du développement des compétences, par le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences de 15 Md€. La réforme de l'assurance-chômage qui sera menée d'ici la fin de l'année et le nouveau plan d'investissement dans les compétences annoncé par le Premier ministre prolongent l'action du Gouvernement en faveur de l'emploi. **Pour que le travail paye mieux et soit rémunéré à sa juste valeur, le Gouvernement a pris plusieurs mesures fortes visant à diminuer les prélèvements pesant sur le travail, à encourager l'activité et à soutenir le pouvoir d'achat des ménages** tels que la revalorisation de la prime d'activité, la réduction de l'impôt sur le revenu des classes moyennes, l'exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales salariales et d'impôt sur le revenu ainsi que les mesures en faveur du développement de l'intéressement et de la participation. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour tous les contribuables complète ces mesures de justice et de pouvoir d'achat. En définitive, le pouvoir d'achat a progressé deux fois plus vite sous ce quinquennat que sous les deux quinquennats précédents

Pour lutter contre les inégalités de destin, les dispositifs se concentrant sur l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ont été renforcés tels que la transformation des emplois aidés en Parcours emploi compétences, l'intensification des accompagnements vers l'activité tels que la Garantie Jeunes, le développement de l'insertion par l'activité économique, ou l'expérimentation des emplois francs. Des mesures fortes ont été prises en matière d'éducation pour améliorer les performances du système éducatif et lutter contre les inégalités dès le plus jeune âge avec notamment l'ouverture de places en crèche, l'instruction obligatoire à 3 ans, et le dédoublement des classes de CP/CE1 en REP/REP+. **Des mesures importantes ont également été mises en œuvre pour soutenir les plus vulnérables** dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté avec la revalorisation de minima sociaux (ex-minimum vieillesse ASPA et allocation adulte handicapé AAH) ou encore la réforme 100% Santé qui réduit le reste à charge pour les soins dentaires et optiques et vise à lutter contre le renoncement aux soins. Le soutien aux plus précaires a été un axe fort de la gestion de crise, avec la prolongation des revenus de remplacement tels que le RSA et le versement d'allocations exceptionnelles, et il se prolonge au sein de France Relance avec la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire et le soutien aux associations luttant contre la pauvreté. **Le Gouvernement a enfin déployé une politique de lutte contre les fractures territoriales** en déployant des dispositifs ciblés sur certains territoires défavorisés avec les Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville pour les quartiers défavorisés, le programme Action Cœur de Ville pour les centres-villes de villes moyennes, ou les Territoires d'Industrie pour les bassins industriels. Plusieurs mesures du plan de relance visent par ailleurs spécifiquement à réduire la fracture territoriale à travers la réindustrialisation des territoires, en compensant les pertes de recettes des collectivités territoriales et en soutenant leur investissement.

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a mis en œuvre **une action ambitieuse en matière de transition écologique et énergétique**, pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Il a notamment **démultiplié les dispositifs en place pour accompagner les ménages dans la transition écologique**. Des **réformes ambitieuses visant à réformer les secteurs-clés de l'économie française participent également à cet effort**, comme la loi pour un nouveau pacte ferroviaire pour le secteur ferroviaire, la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) pour le logement, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (loi EGAlim) pour l'agriculture et l'alimentation ou encore la loi d'orientation des mobilités (LOM) pour les transports. La loi climat et résilience s'inscrit dans le prolongement de cet effort (cf. Encadré 5), tandis que la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire entre pleinement en vigueur.

Pour renforcer la compétitivité, le coût du travail a été durablement maîtrisé grâce à la baisse des impôts et des cotisations. En particulier, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi a été transformé en une baisse de cotisations sociales employeur pérenne, renforcée en faveur des bas salaires, et les cotisations et contributions sociales salariales ont été baissées de 1,4 point. En complément, **une ambitieuse réforme de la fiscalité du capital a contribué à l'amélioration de l'attractivité du pays pour les investisseurs dans l'économie productive**. L'ISF a été transformé en impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour ne pas dissuader les investisseurs de s'installer en France et investir dans le tissu productif, et un prélèvement forfaitaire unique (PFU) a simplifié et rendu la fiscalité des revenus du capital moins dissuasive sans coût pour les finances publiques. Enfin, la baisse progressive de l'impôt sur les sociétés sur la durée du quinquennat, et la baisse des impôts de production, introduite dans le plan de relance, ont allégé les charges qui pesaient directement sur les entreprises et dissuadaient leurs investissements. La baisse des impôts de production inscrite dans le plan France Relance poursuit ce mouvement d'allègement de la fiscalité pour renforcer la compétitivité de l'économie. **L'investissement dans l'innovation demeure une priorité**. Les soutiens à l'innovation ont été renforcés avec le déploiement du quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA4) dans le cadre de la relance avec une gouvernance renouvelée et des stratégies d'accélération construites avec des objectifs technologiques précis et ambitieux. Le plan d'investissement « France 2030 » complète et prolonge l'action du Gouvernement en faveur de l'émergence de nouveaux champions innovants dans des secteurs porteurs.

De nombreuses autres politiques publiques ont fait l'objet de transformations pour les rendre plus efficaces et aptes à répondre aux besoins de nos concitoyens. Par exemple, **la politique du logement a été profondément renouvelée**, par la loi ELAN, la réforme du mode de calcul des APL et les mesures en faveur de la construction durable. **L'organisation de la fonction publique** a elle aussi été modernisée, à commencer par la loi sur la gestion des ressources humaines de 2019. Enfin, **le cadre réglementaire et administratif ainsi que l'environnement des affaires ont été sécurisés et simplifiés avant crise** par la loi PACTE, et la loi ESSOC. La loi ASAP s'inscrit dans la continuité de ces textes en approfondissant l'agenda de simplification administrative et réglementaire.

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

Depuis le début du quinquennat, **les réformes mises en œuvre par le Gouvernement ont permis de soutenir la progression du pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages à un rythme deux fois plus élevé que sous les deux quinquennats précédents**. Ces réformes ont aussi réduit les inégalités, notamment par la création d'emplois (+827 000 emplois salariés depuis 2017), l'insertion dans l'activité et la baisse du chômage (cf. Encadré 7). Dans la période de crise et de sortie de crise, le Gouvernement a poursuivi **le renforcement de notre système de protection sociale** :

- **La stratégie nationale de réforme du système de santé** a donné lieu au Ségur de la santé dont les mesures vont transformer les métiers et revaloriser les carrières des soignants, avec un effort massif de plus de 12 Md€ annuels de financements publics qui y sont dédiés. Le Ségur définit aussi une nouvelle politique d'investissement (6 Md€ engagés via France Relance et 13 Md€ programmés sur 10 ans pour la reprise de dette des établissements publics de santé, dont la moitié est consacrée à l'investissement), et de financement valorisant la qualité des soins, simplifie les organisations et le quotidien des équipes de santé, afin de fédérer les acteurs de la santé dans les territoires, au service des usagers.

- **La création d'une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à l'autonomie** a pour objectif de mieux financer la prise en charge des seniors et du handicap et de contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'équité des prises en charge. En particulier, le PLFSS 2022 inclut des mesures favorisant le maintien à domicile, en fixant notamment un tarif plancher pour les services à domicile, et renforçant la médicalisation des EHPAD et la présence des soignants.
- **La réforme de la santé et de la sécurité au travail** inscrite dans la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail dote la France d'un système d'acteurs de santé au travail plus efficace et tourné vers la prévention d'une part, et réorganise la gouvernance et le fonctionnement des institutions en charge de la santé au travail.
- **Un plan pour les travailleurs indépendants** a été présenté le 16 septembre 2021, dont l'objectif vise notamment à faciliter la conduite de leur activité et à améliorer leur protection sociale. Il fera l'objet d'un projet de loi, déposé avant la fin du mois de septembre au conseil des ministres.

La **réforme de l'assurance chômage**, actée avant la crise mais dont certains volets ont été reportés et adaptés pendant la pandémie, sera mise en œuvre progressivement entre le 1^{er} octobre et le 1^{er} décembre 2021. Le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence renforcera l'équité des règles, en faisant en sorte que pour une même quantité de travail, tous les assurés bénéficiaires perçoivent la même allocation de chômage, ce qui n'est pas le cas avant la réforme. En parallèle, s'agissant de la modulation du taux de contribution patronale à l'assurance chômage, dite « bonus-malus », la phase d'observation du

comportement des employeurs a démarré au 1^{er} juillet 2021 et la première modulation du taux de contribution s'appliquera au 1^{er} septembre 2022. L'ensemble des mesures de la réforme constitue une réponse importante pour lutter contre le recours excessif aux contrats courts et pour rendre le régime d'assurance-chômage plus équitable, en garantissant que les périodes d'inactivité ne soient pas plus rémunératrices que les périodes d'activité, et que les situations de permittance ne soient pas plus favorables financièrement que les situations de travail continu. Un dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme sera mis en place pour en mesurer les effets.

L'impulsion donnée dès le début du quinquennat en **faveur de la petite enfance et l'éducation**, a été accentuée avec la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'éducation qui s'est tenu en 2021, et dont découlent douze engagements qui seront tous mis en œuvre avant janvier 2022, notamment les revalorisations salariales des enseignants et des personnels éducatifs, l'individualisation de l'accompagnement pour les enseignants, et une meilleure prise en compte des conditions de travail.

Les actions de transformations seront poursuivies dans les prochains mois, notamment en faveur de **l'accompagnement des jeunes qui sont éloignés de l'activité, de l'emploi et de la formation**. Enfin, la **réforme des retraites** devra être engagée ultérieurement, lorsque les conditions sanitaires et économiques le permettront, pour garantir le niveau des pensions des Français à terme, améliorer l'emploi des seniors et avoir un système plus équitable. L'objectif sera de rapprocher les règles des différents régimes de retraites afin d'en améliorer l'équité, d'inciter à l'activité pour augmenter le potentiel de croissance du pays et de préserver la soutenabilité du régime.

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

L'agenda de transition écologique est poursuivi non seulement par le déploiement des investissements du plan de relance, mais aussi par **des actions structurantes pour faire évoluer nos comportements** dans la vie quotidienne, par la mise en œuvre de la réforme de la réglementation thermique des bâtiments, et de la loi d'orientation des mobilités, le déploiement de la feuille de route économie circulaire ou la mise en œuvre de **la loi climat et résilience du 22 août 2021**.

- Les réformes du Gouvernement en matière environnementale décidées avant la crise de la covid-19 ont continué à se déployer pendant. Afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique, **la réforme de la réglementation thermique des bâtiments (RE2020)** est entrée en vigueur en 2021. Elle renforce notamment les exigences de performance énergétique et de confort estival des bâtiments neufs et introduit de nouvelles exigences concernant les émissions de gaz à effet associées à la construction des bâtiments et à leurs consommations d'énergie. Enfin, un **nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE)**, qui renseigne sur la performance énergétique d'un logement ou d'un bâtiment, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Le nouveau DPE est plus fiable, plus lisible, et permet de mieux tenir compte des enjeux climatiques.
- La loi d'orientation des mobilités a abouti à une nouvelle programmation des infrastructures, en faveur des mobilités durables.

- **La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire** promulguée le 10 février 2020 a continué à se déployer avec l'adoption de ses principaux décrets d'application.
- Enfin, **la loi climat et résilience**, qui s'inscrit dans la continuité des travaux de la Convention citoyenne sur le climat, a été débattue au Parlement puis votée en août 2021. Elle contient un ensemble des mesures conduisant à faire évoluer très concrètement les comportements dans nos manières de produire, consommer, se loger ou encore se nourrir (cf. Encadré 5).

Plus largement, l'ambition du Gouvernement en matière écologique s'appuie sur la pérennisation du **budget vert** : le projet de loi de finances est analysé au regard des enjeux environnementaux, grâce à la méthodologie du budget vert inaugurée en 2020 et affinée en 2021, innovation majeure pour évaluer et améliorer l'alignement des finances publiques avec les objectifs de l'Accord de Paris.

Au niveau européen, la France soutient enfin une mise en œuvre rapide et ambitieuse du Pacte vert européen. A ce titre, la France a accueilli favorablement **l'agenda européen « Fit for 55 »** proposé par la Commission européenne le 14 juillet 2021 pour décliner la nouvelle ambition climatique de l'Union européenne pour 2030, avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre de -55 % en 2030 par rapport à 1990.

Encadré 5 : La loi climat et résilience

La loi climat et résilience du 22 août 2021 fait rentrer dans la vie quotidienne de nombreuses actions concrètes en faveur de l'écologie, et s'organise autour des thématiques identifiées par la Convention citoyenne pour le climat :

Le titre I « Atteindre les objectifs de l'accord de Paris et du Pacte vert pour l'Europe » rappelle les engagements climatiques que s'est fixée la France, au niveau européen et international.

Le titre II « Consommer » vise à faire évoluer les modes de consommation en informant mieux les consommateurs et futurs consommateurs et en soutenant le développement d'alternatives moins carbonées, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre due à la consommation de biens et services fortement émetteurs, mais également de la surconsommation.

Le titre III « Produire et travailler » soutient la transition de nos modèles de production afin qu'ils soient décarbonés et plus respectueux du vivant, en favorisant la transparence des entreprises et les investissements moins carbonés, en anticipant les évolutions du monde du travail, en renforçant la protection de nos écosystèmes et l'encadrement des activités industrielles, et en appuyant le développement des énergies décarbonées.

Le titre IV « Se déplacer » contient un ensemble de mesures pour réduire les émissions des différents moyens de transports : voiture individuelle, transport routier de marchandises et transport aérien, à la fois par des incitations, par la définition d'un cadre réglementaire stable et par un accompagnement des filières.

Le titre V « Se loger » contient des dispositions très ambitieuses pour modifier durablement la façon de concevoir et d'habiter la ville. Il accélère la rénovation des passoires thermiques et réduit significativement le rythme d'artificialisation des sols.

Le titre VI « Se nourrir » inclut les dispositions de nature législative qui s'inscrivent dans une politique globale accompagnant la transition écologique de l'agriculture, avec notamment le verdissement de la politique agricole commune. Ces mesures participent à l'ambition de développer de nouvelles habitudes alimentaires et pratiques agricoles moins émettrices de gaz à effet de serre.

Le titre VII « Renforcer la protection judiciaire de l'environnement » renforce le droit pénal de l'environnement pour le rendre plus dissuasif en complétant l'arsenal judiciaire pour les atteintes à l'environnement.

Le titre VIII « Dispositions relatives à l'évaluation climatique et environnementale » contient des dispositions pour renforcer la gouvernance climatique de nos politiques publiques.

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

Le plan France Relance a accompagné une action de fond menée depuis 2017 en faveur de la recherche et de l'innovation, visant à placer la France à la **frontière technologique**.

- Issue de réflexions débutées avant la crise et votée en novembre 2020, la **loi de programmation de la recherche (LPR)** vise à mieux

financer la recherche publique, impulser l'excellence scientifique, améliorer l'attractivité des métiers de la recherche, et également à mieux valoriser les résultats de la recherche publique par le secteur privé, en encourageant les liens entre recherche publique et innovation privée (cf. Encadré 6).

- **Le PIA4**, lancé en septembre 2020, représente 20 Md€ investis en faveur de l'innovation, dont 11 Md€ dans le cadre du plan

France relance. Il permet à l'État de définir de nouvelles stratégies d'innovation prioritaires, consacrées à des secteurs stratégiques tels que la transition écologique, la transition numérique ou la santé. Il soutient également les écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation pour conforter l'excellence de la recherche publique française et favoriser le transfert de connaissances et de technologies vers le secteur privé. Il poursuit enfin la consolidation d'un environnement favorable à la création et à la croissance des entreprises innovantes, en particulier les start-ups et les PME. Le PIA4 a commencé à se déployer dans le cadre du plan France Relance (*cf. supra*) et il s'inscrit dans une temporalité de plus long terme et se poursuivra au-delà de 2022.

Le PIA4 bénéficie par ailleurs d'une nouvelle gouvernance visant à assurer le respect de la doctrine d'intervention et la qualité des investissements. Elle comprend notamment la mise en place d'un Conseil interministériel de l'innovation (C2i), qui réunit les ministres compétents autour du Premier ministre, et l'élargissement des missions du Comité de surveillance des investissements d'avenir, qui conseille le C2i dans l'élaboration des politiques d'innovation et donne un avis consultatif sur l'identification de nouvelles priorités d'investissement.

Le plan d'investissement France 2030 en préparation visera un objectif : bâtir la France de 2030 et faire émerger dans notre pays et en Europe les champions de demain qui, dans les domaines du numérique, de l'industrie verte, des biotechnologies, ou encore de l'agriculture, dessineront notre avenir.

Pour accompagner le plan d'investissement et diminuer les tensions de recrutement induites par le redémarrage rapide de l'économie, le Gouvernement **intensifie l'investissement dans les compétences avec la mise en œuvre d'un plan compétences**. Ce plan mobilise 1,4 Md€ en 2021

et 2022 notamment par le redéploiement des crédits d'urgence pour la gestion de crise : 900 M€ doivent être débloqués d'ici à la fin d'année 2021 et 500 M€ en 2022.

Ces nouveaux investissements doivent permettre de répondre aux tensions de recrutement des entreprises en favorisant le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées et en favorisant la formation des salariés des PME.

Le plan compétences dédie 560 M€ pour atteindre 1,4 million de demandeurs d'emploi en 2022 par :

- **50 000 préparations opérationnelles à l'emploi (POEI) supplémentaires** et 15 000 formations préalables au recrutement (AFPR) ;
- **50 000 actions de formation pour répondre aux difficultés de recrutement** avec notamment des formations de réentrainement ;
- 5 000 formations dans les secteurs connaissant des besoins de main d'œuvre structurels ;
- **35 000 actions de remobilisation** pour les demandeurs d'emploi de longue durée ainsi que le rappel par Pôle emploi de tous les demandeurs d'emploi de longue durée d'ici fin 2021 pour leur proposer une solution.

Le plan introduit une prime à l'embauche en **contrats de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) de plus de trente ans**, d'un montant total de 240 M€ ; elle doit permettre de soutenir le développement de l'alternance au-delà des jeunes.

Le plan accompagne aussi **la montée en compétences des salariés des PME**. Les entreprises de 51 à 300 salariés bénéficieront de 600 M€ pour former leurs salariés, avec un objectif de **350 000 entrées en formation supplémentaires**.

Encadré 6 : La loi de programmation de la recherche

La loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur renforce l'impact de la recherche et contribue à l'excellence scientifique française.

Elle mobilise trois leviers majeurs : **consolider les dispositifs de financement et d'organisation de la recherche**, en particulier par la capacité de financement compétitif des projets de recherche (via la hausse du budget de l'Agence nationale de la recherche notamment), **renforcer l'attractivité des emplois et des carrières scientifiques** et **renforcer les interactions de la recherche avec l'économie et la société**.

Les moyens annuels de l'Agence nationale de la recherche (ANR) seront ainsi augmentés d'1 Md€ d'ici 2027. L'objectif est de porter à 30 % le taux de succès des appels à projets (contre 16 % actuellement), tout en revalorisant l'abondement financier qui revient aux établissements pour soutenir les laboratoires et les unités de recherche.

La rémunération des personnels de la recherche et de l'enseignement supérieur doit être revalorisée pour attirer les talents français et internationaux vers la recherche publique. Dès 2021, 92 millions d'euros seront consacrés à cette refonte indemnitaire, et 92 millions d'euros de plus chaque année jusqu'en 2027.

Enfin, la loi ambitionne de renforcer le lien entre la société et le monde scientifique, notamment avec les entreprises. Les chercheurs publics pourront plus facilement créer une entreprise, participer à la vie d'une entreprise ou cumuler leur poste avec une activité privée à temps partiel.

Au-delà du financement sur projet par le canal de l'ANR et de la revalorisation de la rémunération des personnels, l'essentiel des financements sera contractualisé sur objectifs et/ou à la performance.

En matière de justice fiscale, dans un contexte marqué par une course au moins-disant fiscal entamée depuis plusieurs décennies, et qui a pour conséquence une érosion des revenus fiscaux, la France a activement promu depuis 2017 une **refonte globale des règles internationales de la fiscalité des entreprises multinationales**. La France a ainsi défendu, dans le cadre inclusif de l'OCDE: d'une part une meilleure répartition de droits à taxer les bénéfices des entreprises dont les activités se numérisent, rendant obsolète la notion de présence physique; d'autre part l'introduction d'un taux minimum d'imposition effective, d'au moins 15 %, sur les bénéfices. Cette réforme a fait l'objet d'un accord historique lors du G20 Finances de Venise en juillet 2021, formellement accepté par plus de 130 pays et juridictions membres du cadre inclusif de l'OCDE. Une fois mis en œuvre, un tel accord permettra que les entreprises multinationales paient une juste part d'impôt partout où elles exercent des activités.

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

La crise de la covid-19 a démontré l'importance de **pouvoir compter sur un État et une administration publique capables de protéger rapidement et efficacement les Français**, que soit sur le plan sanitaire, économique, social, ou encore éducatif. Grâce à l'action de l'administration et de la fonction publique, les hôpitaux français n'ont pas été saturés malgré la virulence des 4 vagues épidémiques successives; les ménages et les entreprises français ont bénéficié de mesures de soutien d'urgence bien ciblées, déployées rapidement; les écoles sont restées ouvertes sur la très grande majorité de la période de crise sanitaire. Ces résultats ont peu d'équivalents dans le monde.

Pour poursuivre **l'amélioration des services publics et la réforme de l'État**, le Gouvernement a

mis en œuvre des chantiers ambitieux, transformant en profondeur le fonctionnement de l'administration. La loi de 2019 a **modernisé le cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique**, pour la rendre plus attractive et plus adaptée aux besoins actuels. Ce chantier s'est poursuivi par la **réforme des cadres de l'État**, avec notamment la suppression de l'École nationale d'administration (ENA) et la création de l'Institut national du service public (INSP) à partir du 1^{er} janvier 2022. L'INSP proposera un tronc commun aux 13 écoles actuelles de service public. Des revalorisations ont été annoncées lors de la **conférence sur les perspectives salariales dans la fonction publique**, qui bénéficieront aux agents publics les plus faiblement rémunérés.

L'agenda de simplification s'est traduit par la **loi ASAP** (accélération et simplification de l'action publique), qui, à la suite de la **loi PACTE** et de la **loi ESSOC**, permet d'alléger les procédures et les réglementations pesant sur les entreprises et les ménages pour que la reprise économique soit aussi rapide et forte que possible. Promulguée en décembre 2020, elle concrétise plusieurs engagements pris à la suite du grand débat national : elle rapproche l'administration du citoyen, facilite le développement des entreprises et simplifie les démarches administratives des particuliers.

Par ailleurs, l'administration s'est rapprochée des territoires, avec la **loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution**, qui consacre le droit à la différenciation des collectivités territoriales en leur permettant d'expérimenter des règles relatives à l'exercice de leurs compétences différentes pour tenir compte de

leurs spécificités. La simplification de l'action publique et le renforcement de son efficacité et de sa pertinence est confortée par le **projet de loi 3DS** (cf. Encadré 7) qui promeut plus de proximité et d'adaptation de l'action publique aux spécificités des territoires.

La poursuite de la **réforme de la politique du logement** participe également de l'amélioration des politiques publiques, avec l'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul contemporain des aides personnalisées au logement (APL) qui rend le dispositif plus simple et plus juste puisque les aides s'adaptent désormais en temps réel aux variations de revenus de l'allocataire.

La **nouvelle trajectoire de finances publiques** prévoit un retour du déficit sous les 3 % à horizon 2027 après le choc de la pandémie, porté par la poursuite du retour de la croissance et la mise en œuvre de l'agenda de réformes des politiques publiques. Un nouveau cadre **de gouvernance des finances publiques** et d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique renforcera le pilotage des finances publiques. Ainsi, la **proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit l'introduction d'une règle en dépense pluriannuelle, qui est un indicateur pertinent et parlant, et qui a servi d'ancre principale au Gouvernement pour piloter les dépenses publiques depuis 2017. Par ailleurs, les prérogatives du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) seront étendues, afin de renforcer la transparence des finances publiques et mieux éclairer le Parlement et le grand public.

Encadré 7 : Le projet de loi 3DS

Pour répondre au besoin d'une plus grande proximité, lisibilité et efficacité de l'action publique, exprimé par les Français lors du grand débat national en 2019, le **projet de loi «différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification» (projet de loi 3DS)** prévoit des actions pour rapprocher des territoires les politiques publiques, dans les domaines du logement, des transports, de la transition écologique, de la santé et des solidarités. Ces dispositions aident les collectivités territoriales à rendre leur service public plus efficient et adaptable, en fonction de leurs spécificités. Le projet de loi poursuit quatre objectifs principaux :

Différenciation territoriale : pour s'adapter aux réalités locales, le projet de loi réaffirme la capacité d'adaptation de l'organisation et de l'action des collectivités aux particularités de leur territoire, dans le respect du principe d'égalité. Elles auront, par exemple, plus de latitude pour fixer localement la réglementation dans leur domaine de compétence.

Décentralisation : le texte conforte les compétences des collectivités locales dans les domaines des transports, du logement, de l'insertion, de la transition écologique ou de la santé. Les **régions** pourront expérimenter la **décentralisation des routes nationales** qui n'auront pas été transférées aux **départements** et **métropoles**. Les communes devront continuer à respecter les **quotas de logements sociaux** prévus l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 dite "SRU", dont les objectifs sont pérennisés tout en étant adaptés aux réalités locales. Certaines petites communes disposent en effet de peu de foncier disponible et d'autres n'ont pas de demande de logement social. La **recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA)** sera expérimentée dans les départements volontaires, ce qui permettra de renforcer leur investissement dans les politiques d'insertion. Les régions pourront poursuivre leurs actions de préservation de la biodiversité via la gestion des sites Natura 2000. Les collectivités pourront financer des établissements de santé ou recruter du personnel soignant pour leurs centres de santé.

Déconcentration : il s'agit de rapprocher l'État du terrain, dans une logique d'appui et de contractualisation avec les collectivités territoriales. Le Gouvernement pourra, par exemple, faciliter le recours par les collectivités aux capacités d'appui en ingénierie du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), établissement public de l'État. Le préfet de région sera désormais le délégué territorial de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), ce qui permettra de garantir sa bonne articulation avec l'action des autres services de l'État.

Simplification de l'action publique locale : plusieurs mesures sont prévues pour simplifier le fonctionnement des collectivités locales et des établissements de l'État. Par exemple, pour éviter aux usagers de redonner plusieurs fois les mêmes informations à l'administration, les différentes administrations pourront s'échanger plus facilement les données utiles.

Bilan redistributif 2017-2022

Face à la crise covid, le système redistributif et les dispositifs d'urgence mis en place ont protégé le pouvoir d'achat des Français. Notre système redistributif limite fortement les inégalités de niveau de vie, en particulier lorsque l'on prend en compte les services publics dans leur ensemble. Les mesures de transferts mises en œuvre par le Gouvernement depuis 2017 ont bénéficié en moyenne aux ménages appartenant à l'ensemble des dixièmes de la distribution des niveaux de vie, avec un gain plus marqué en pourcentage pour les dixièmes aux revenus les plus modestes. Plus largement, la politique économique du Gouvernement a soutenu les créations d'emploi et l'insertion sur le marché du travail, qui sont des leviers particulièrement efficaces pour soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes.

Le pouvoir d'achat des Français a progressé deux fois plus vite entre 2017 et 2022 que sous les deux quinquennats précédents.

Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) des ménages a progressé de façon continue depuis 2017. Le revenu après prise en compte de l'inflation serait ainsi supérieur d'environ 8 % en 2022 à son niveau de 2017. Pour tenir compte de l'augmentation de la population, on peut également analyser l'évolution du pouvoir d'achat par unité de consommation (UC²⁹) ou par ménage. Ces deux indicateurs montrent également une progression marquée du pouvoir d'achat des ménages sur l'ensemble du quinquennat, entre 4 et 6 %, et ce malgré une récession profonde pendant la crise de la covid-19. Cette progression du pouvoir d'achat de 2018 à 2022 est

près de deux fois plus forte que sur la période 2013-2017 (+4 %), et deux fois plus forte que sur la période 2008-2012 (+3,5 %).

De 2017 à 2019, les revenus d'activité ont été le principal moteur de la hausse du pouvoir d'achat, portés par la dynamique la croissance et de l'emploi. La contribution des revenus de la propriété a également été significative en 2018, dans un environnement fiscal rendu plus incitatif par la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU). En 2019, la contribution des prestations est notable, ce qui reflète les mesures sociales adoptées par le Gouvernement, notamment la forte revalorisation de la prime d'activité.

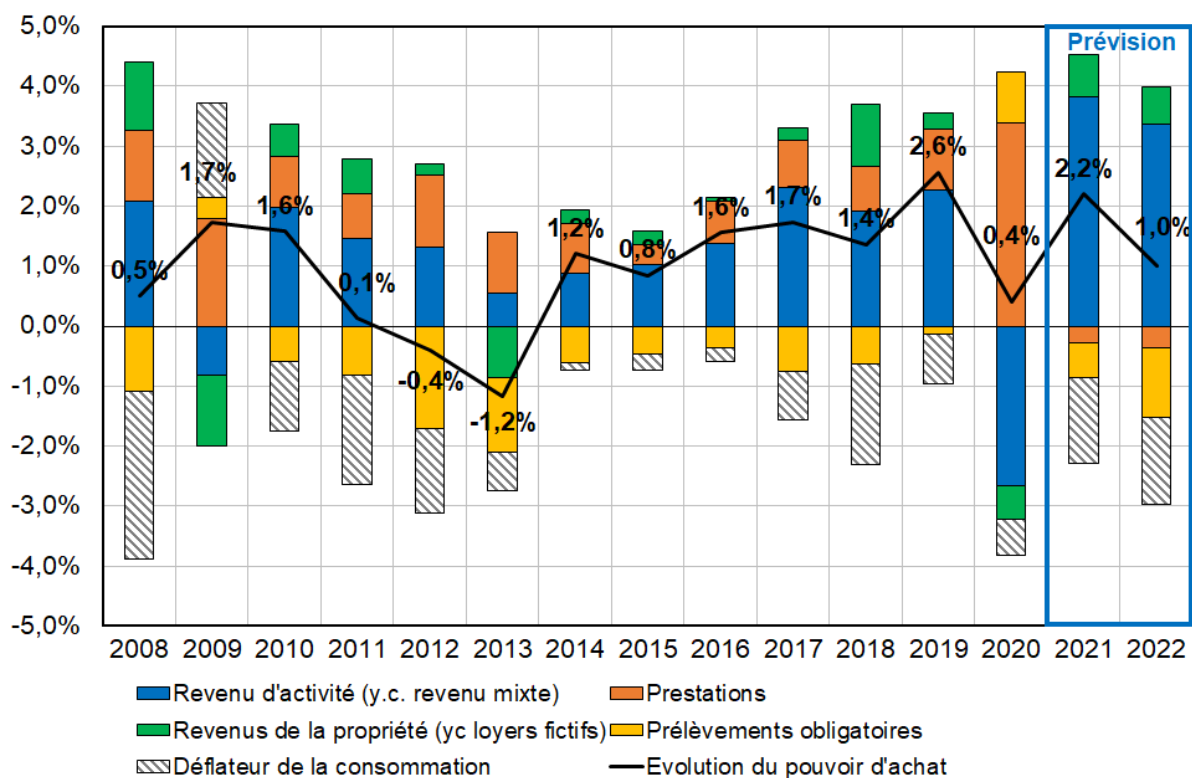
En 2020, le revenu global des ménages a continué de progresser en dépit de la forte chute de l'activité. Les mesures d'urgence mises en œuvre par le Gouvernement en faveur des ménages, au premier rang desquelles le dispositif exceptionnel d'activité partielle, ont permis de compenser la baisse des revenus d'activité. Par ailleurs, les mesures en faveur des entreprises, comme les exonérations de cotisations sociales ou le fonds de solidarité, ont permis de maintenir des personnes en emploi et donc empêché une chute encore plus marquée des revenus d'activité.

En 2021 et 2022, le pouvoir d'achat serait en progression marquée, en lien avec le rebond de l'activité et de l'emploi. Il serait en outre soutenu par les mesures fiscales, notamment l'extension progressive à toute la population de l'exonération de la taxe d'habitation sur la résidence principale.

²⁹ Les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est en effet pas nécessaire de multiplier tous les [biens de consommation](#) (par exemple, les biens durables comme les appareils électroménagers) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi, pour comparer

les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'[OCDE](#)) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Contributions à l'évolution annuelle du pouvoir d'achat du revenu disponible brut



Sources : Insee, prévisions PLF 2022

Note de lecture : En 2020, le pouvoir d'achat du RDB a progressé de +0,4 %. Les transferts ont contribué pour +3,4 pts, tandis que les revenus d'activité ont contribué pour -2,7 pts.

Les mesures de transferts mises en œuvre depuis 2017 ont bénéficié à tous les dixièmes de niveau de vie, avec un gain plus marqué en pourcentage pour les dixièmes aux revenus les plus modestes

Les mesures socio-fiscales de transferts permettent de réduire les inégalités monétaires. Selon les dernières analyses disponibles, en 2019, le niveau de vie moyen des 20 % de personnes les plus aisées avant redistribution est 8,8 fois supérieur au niveau de vie moyen des 20 % de personnes les plus modestes. Après redistribution par les transferts socio-fiscaux, ce rapport n'est plus que de 4,0, un niveau relativement stable depuis 2008³⁰. Cette réduction des écarts

de niveaux de vie permise par la redistribution socio-fiscale provient, en 2019, à 62 % des prestations sociales (minima sociaux, prime d'activité, aides au logement, prestations familiales), et à 38 % des prélèvements³¹ (impôt sur le revenu, cotisations et contributions).

L'ampleur de la redistribution est plus élevée lorsque l'on tient compte, outre les transferts socio-fiscaux, des prélèvements indirects et du bénéfice que retirent les ménages des services publics. L'Insee met en évidence une redistributivité du système deux fois plus importante dans une approche élargie aux services publics

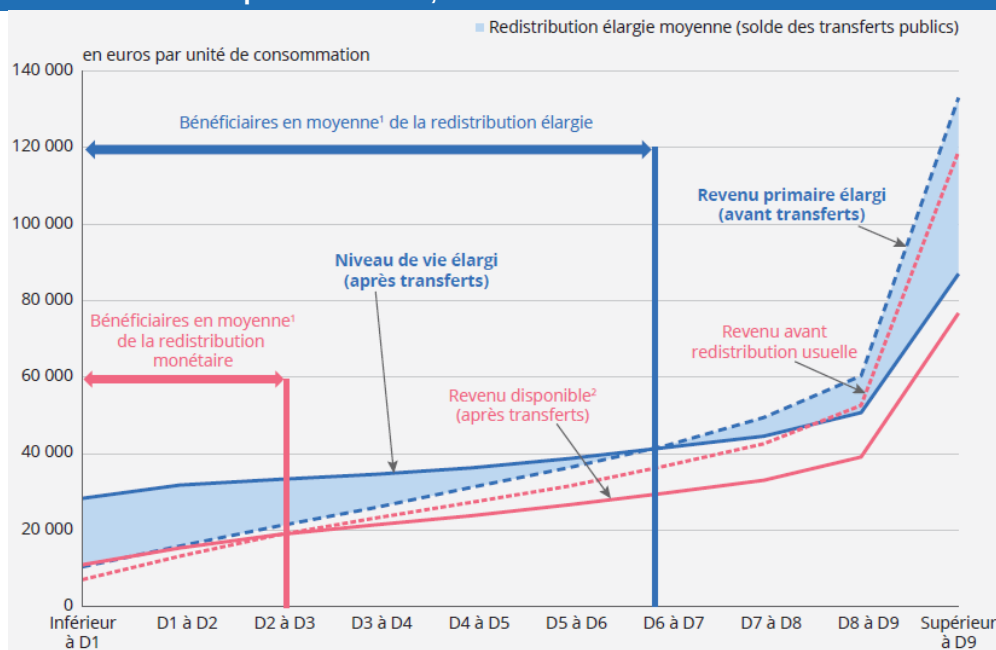
³⁰ Voir *France, portrait social*, Édition 2020, Insee.
Fiche 4.4 Redistribution monétaire pour des statistiques détaillées par type de prélèvement et de prestation.

³¹ Les contributions à la réduction des inégalités sont mesurées par la part de la différence de Gini avant et après transferts attribuable au transfert considéré.

que dans une approche monétaire usuelle ³². Après redistribution élargie, le ratio entre le niveau de vie moyen des 20 % de personnes les plus aisées et le niveau de vie moyen des 20 % de personnes les plus modestes n'est plus que de 2,4 alors qu'il est de 7,5 avant redistribution élargie. Ainsi, la redistribution élargie divise par 4 ce ratio par rapport à la situation avant redistribution. Dans

cette approche élargie, la redistribution (au sens de l'indice d'inégalités de Gini) résulte en premier lieu des transferts en nature (éducation, santé, logement) qui contribuent pour 50 % à la réduction des inégalités, puis des prestations sociales monétaires (23 %), des dépenses de consommation collective (16 %) et des retraites (10 %).

Graphique 1 - Distribution du revenu national avant et après transferts, selon le niveau de vie usuel³³



¹ Bénéficiaires en moyenne à l'intérieur d'un dixième de population. Il peut cependant exister des contributeurs nets parmi cette catégorie de ménages.

² Revenu disponible calculé à partir des comptes nationaux distribués. Il est différent du revenu disponible diffusé usuellement par l'Insee. Ce dernier contient notamment les allocations logement alors qu'elles ne sont pas comprises ici.

En rouge : revenu monétaire ; en bleu : revenu élargi

Lecture : le revenu primaire élargi (avant transferts) des 10 % les plus aisés (niveau de vie usuel supérieur au 9^e décile) s'élève à 133 080 euros par unité de consommation (UC) contre 10 480 euros par UC pour les 10 % les plus modestes (inférieur au 1^{er} décile). Le niveau de vie élargi (après transferts) est égal à 87 030 euros en moyenne pour les 10 % les plus aisés contre 28 370 euros pour les plus modestes. Les personnes appartenant aux 10 % les plus modestes sont en moyenne bénéficiaires de la redistribution (même s'il peut exister des perdants parmi cette catégorie de ménages).

Champ : France.

Source : Insee, Comptes nationaux distribués 2018. Revenus et patrimoine des ménages, Edition 2021.

³² Voir Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics,

Accardo et al. dans Revenus et patrimoine des ménages, Edition 2021, Insee Références pour une analyse extensive.

³³ Voir encadré méthodologique

Cette section analyse l'impact redistributif à court terme des nouvelles mesures socio-fiscales de transferts mises en œuvre depuis le début du quinquennat³⁴. D'un point de vue agrégé, les mesures étudiées ont eu pour conséquence **d'augmenter le revenu disponible des ménages de 24 Md€ à l'horizon 2022**. Le bilan redistributif présenté est ainsi associé à un coût pour les finances publiques, c'est-à-dire une dégradation, toutes choses égales par ailleurs, du solde des finances publiques, ce qui explique que l'ensemble des ménages puisse être bénéficiaire d'un gain de niveau de vie. La prise en compte des répercussions de ce déficit in fine sur les ménages, tout comme la prise en compte des effets macroéconomiques de ces mesures (notamment la création d'emploi, les incitations à l'activité et la hausse des salaires) – qui ne sont pas intégrés – pourraient modifier substantiellement les effets mesurés. L'évaluation prend en compte 40 mesures regroupées en 14 groupes affectant les transferts aux ménages, dont le coût en 2022 est présenté par groupes dans le tableau 1.

Les mesures de transferts évaluées ici augmentent le pouvoir d'achat de tous les dixièmes de niveau de vie. Cette augmentation est plus marquée pour les dixièmes aux niveaux de vie les plus modestes (Graphique 2, en pourcentages de niveau de vie). Au niveau agrégé, les mesures prises dans leur ensemble entraînent une hausse de niveau de vie allant d'environ 2 % pour les ménages situés dans la plupart des dixièmes de niveau de vie, jusqu'à 4 % pour les ménages du dixième le plus modeste. Ces évolutions sont des moyennes sur des populations hétérogènes au sein d'un même dixième de niveau de vie. Malgré un gain moyen de 2 % ou plus, il existe au sein de chaque dixième des ménages connaissant de moindres gains aux mesures de transferts étudiées, voire des pertes, et d'autres connaissant des gains plus importants.

Les **ménages modestes**, situés dans les premiers dixièmes de niveau de vie, bénéficient de la progression de pouvoir d'achat la plus importante en pourcentage (+4,0 % pour le 1^{er} dixième, et +2,6 % pour le 2^e dixième). Cette progression provient principalement de la forte revalorisation de la prime d'activité (quasi-doublement des crédits budgétaires dédiés), et de la revalorisation des prestations en faveur des plus fragiles, à savoir l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Ils ont aussi bénéficié de l'extension de la Garantie jeunes ou du chèque énergie. Ces gains ont toutefois été partiellement amoindris par quelques mesures d'économies sur d'autres prestations, notamment la réforme des aides au logement, la revalorisation maîtrisée de certaines prestations sociales, et la réforme de l'assurance chômage. Leur pouvoir d'achat a aussi été proportionnellement davantage affecté par la hausse de la fiscalité énergétique et de la fiscalité sur le tabac.

Les **ménages de la classe moyenne** ont bénéficié principalement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, mais aussi de la bascule des cotisations sociales vers la CSG qui a favorisé les actifs, et de la baisse de 5 Md€ de l'impôt sur le revenu sur les deux premières tranches d'imposition.

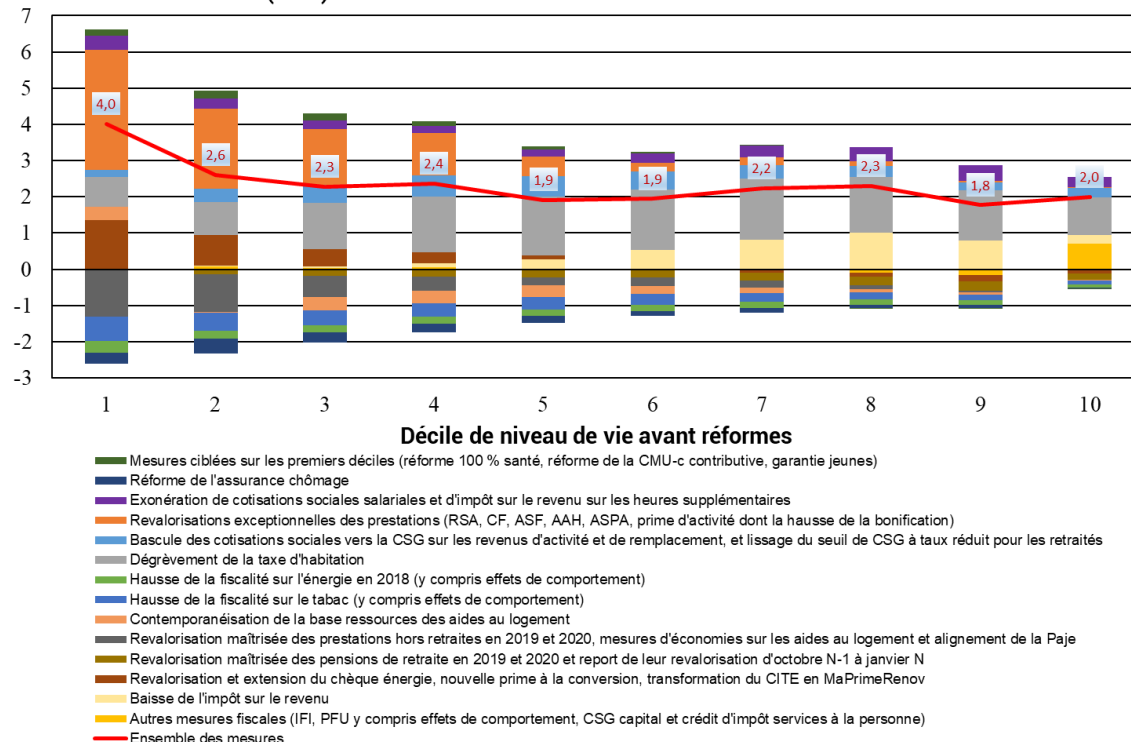
Les **ménages les plus aisés**, situés dans les déciles les plus élevés de la distribution des niveaux de vie, ont bénéficié de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital. L'analyse étant réalisée à horizon 2022, ces ménages bénéficient d'une exonération partielle de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont la suppression complète est prévue en 2023.

³⁴ Ce bilan répertorie les principales réformes pérennes de transferts aux ménages mises en œuvre par le Gouvernement, en comparant l'impact sur le niveau

de vie du système socio-fiscal en vigueur en début et en fin de quinquennat (voir Encadré méthodologique).

Graphique 2 : Bilan redistributif des mesures mises en œuvre depuis le début du quinquennat à horizon 2022

Variation du niveau de vie (en %)



Source : calculs DG Trésor.

Par ailleurs, pour la plupart des dixièmes de niveau de vie, les **mesures nouvelles de transferts ont bénéficié prioritairement aux actifs**, conformément à l'objectif de mieux rémunérer le travail. **Le gain est particulièrement fort pour les actifs dont les revenus sont modestes.** Ainsi, **un travailleur célibataire rémunéré au Smic peut désormais gagner 170€ par mois de plus** par l'effet des mesures de transfert³⁵. Ce gain de pouvoir d'achat est l'équivalent de 1,7 mois de salaire en plus sur un an. Au-delà de ces mesures de transfert, le Smic a par ailleurs été revalorisé annuellement via sa formule de revalorisation légale³⁶, soit +7,4 % en cumulé sur la période 2017-2021 (109 € par mois pour un temps plein).

En tant qu'employeur, l'État a aussi contribué à la revalorisation des salaires d'actifs dans des professions en première ligne dans la gestion de la crise covid. Dès l'automne 2020, les premiers engagements du Ségur de la santé portant sur les rémunérations des soignants ont été mis en œuvre. Après un an de carrière, un aide-soignant qui gagnait 1 546 € par mois a vu son revenu augmenter de 244 € pour atteindre 1 790 € après le Ségur. Après cinq ans de carrière, le *gain est de 368 €* pour un revenu net par mois passant de 1 586 € à 1 954 €. Après cinq ans de carrière, un infirmier en soins généraux qui gagnait auparavant 1 872 € par mois a vu son revenu augmenter de 335 € net pour atteindre 2 207 € net par

³⁵ Le cas-type choisi est un célibataire travaillant au Smic, qui payait 595 €/an de taxe d'habitation sur sa résidence principale avant réforme, qui réalise 111 heures supplémentaires par an, et qui reçoit une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat de 600 €/an.

³⁶ Chaque année, au 1^{er} janvier, le Smic évolue de façon automatique selon une formule de revalorisation

légale qui intègre l'inflation et les salaires. Au 1^{er} octobre 2021, il évolue également grâce au mécanisme de revalorisation anticipée, l'indice des prix à la consommation hors tabac des 20 % des ménages ayant les revenus les plus faibles ayant enregistré une hausse de 2,2 % entre novembre 2020 et août 2021.

mois et un masseur-kinésithérapeute a vu son revenu augmenter de 343 €, pour un salaire net par mois passant de 1 881 € à 2 224 €.

Enfin, **des revalorisations de prestations ciblées sur les ménages fragiles ont entraîné des hausses importantes de niveau de vie pour leurs bénéficiaires, peu perceptibles dans l'analyse agrégée.** Les personnes en situation de handicap bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont bénéficié d'une revalorisation de 13 % de son montant depuis le début de quinquennat, et les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ont quant à eux bénéficié d'une revalorisation de 14 %.

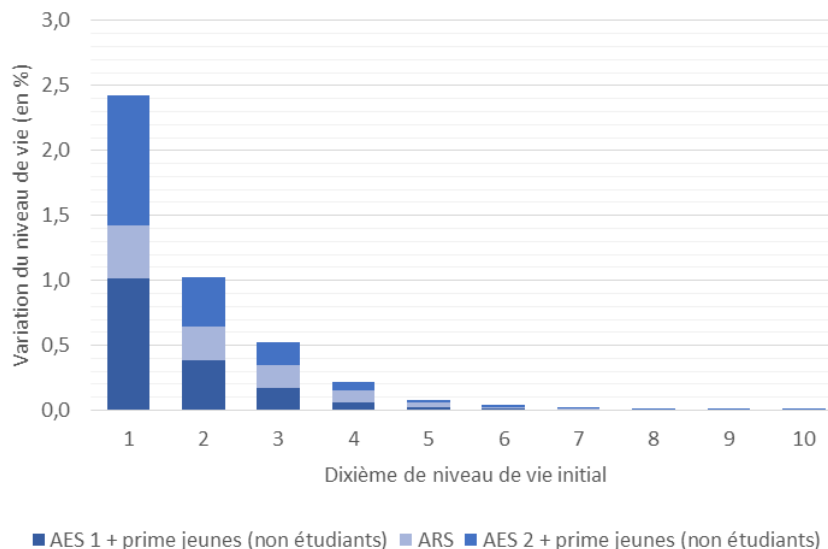
Les mesures de soutien d'urgence pendant la crise ont protégé le pouvoir d'achat de l'ensemble des Français.

Tout d'abord, des aides exceptionnelles ont ciblé les ménages en situation de précarité financière, qui ont été durement affectés par la crise. Des aides exceptionnelles de solidarité ont été versées en mai 2020 puis en novembre 2020, d'un montant de 150 € à chaque fois, à l'ensemble des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ainsi que 100 € par enfant à charge de

moins de 20 ans pour toutes les familles bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou d'une aide au logement³⁷. Les étudiants ayant perdu un emploi ou un stage en raison de la crise et les jeunes précaires de moins de 25 ans bénéficiaires des allocations logement (hors étudiants non-salariés) ont pu toucher la prime jeunes de 200 € en juin 2020, reconduite en novembre 2020 pour un montant de 150 € à destination des jeunes précaires et des étudiants boursiers. L'allocation de rentrée scolaire (ARS) a été exceptionnellement majorée de 100 € par enfant pour soutenir les familles en août 2020. Ces aides exceptionnelles, attribuées essentiellement à des individus déjà bénéficiaires de prestations sociales, ont permis un soutien ciblé aux individus du premier dixième de niveau de vie (Graphique 3). Au sein de ce dixième, ces mesures ont permis de soutenir le niveau de vie de 2,4 % en moyenne. Par ailleurs, d'autres aides d'urgence ont été décidées (non modélisées ici), comme le versement d'un chèque-énergie exceptionnel fin 2021, afin d'aider les ménages modestes à faire face à la hausse actuelle des prix de l'énergie. Enfin, ces aides monétaires se sont accompagnées d'autres mesures prises afin de lutter contre la pauvreté, comme le renforcement de l'hébergement d'urgence et un plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté.

³⁷ Aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) ou allocation de logement sociale (ALS).

Graphique 3 : Impact des mesures exceptionnelles sur le niveau de vie des ménages



Source : modèle Saphir 2019, enrichi de la législation 2020, hors variations de revenus et mesures liées à la covid-19.
 Note de lecture : les mesures exceptionnelles hors étudiants ont entraîné une hausse de niveau de vie annuel d'environ 2,4 % en moyenne pour les ménages du premier dixième de niveau de vie (moyenne sur bénéficiaires et non bénéficiaires).

Ensuite, sur le marché du travail, l'indemnisation publique de l'activité partielle a protégé les salariés, et tout particulièrement ceux faiblement rémunérés. L'activité partielle a été très efficace pour limiter les répercussions du choc d'activité sur l'emploi et les revenus des ménages. Elle a notamment bénéficié aux travailleurs ayant les salaires les plus faibles : d'une part, le recours à l'activité partielle s'est surtout concentré dans les secteurs dont l'activité a été fortement affectée par les contraintes sanitaires (HCR, transports, commerce), où les rémunérations sont en moyenne plus faibles que dans le reste de l'économie ; d'autre part, l'existence d'un plancher pour l'indemnité versée au salarié (qui a été calibrée à 83 % du salaire net antérieur, avec un plancher au niveau du Smic net) et pour l'allocation versée à l'employeur (bénéficiant elle aussi d'un plancher au niveau du Smic net) a permis de protéger tout particulièrement les plus bas salaires : le taux de remplacement a été égal à 100 % du salaire net pour les salariés au Smic. L'activité partielle a

ainsi protégé tout particulièrement les ménages dont les membres travaillent à des salaires proches du Smic, qui se situent en grande partie dans la première moitié de la distribution des niveaux de vie³⁸. En outre, des mesures spécifiques ont été prises pour soutenir les revenus des actifs précaires pendant la crise, comme la prolongation des chômeurs en fin de droits, et une aide mensuelle a été versée aux permittents jusqu'à fin août 2021.

La politique du Gouvernement soutient les créations d'emploi et l'accès équitable aux opportunités.

L'analyse de l'impact à court terme des mesures de transferts, telle qu'elle est conduite ci-dessus, offre un éclairage incomplet sur la capacité d'une politique économique à réduire les inégalités. En effet, ce type d'analyse ne prend pas en compte l'impact des politiques publiques sur la création d'emploi, ni sur les facilités d'insertion sur le marché du travail, ni

³⁸ Par exemple le niveau de vie d'un couple avec un enfant dont les deux membres travaillent à temps plein au Smic est situé entre le troisième et le quatrième dé-

cile. Voir l'étude de l'IPP pour plus de détails sur la distribution de l'activité partielle (<https://www.ipp.eu/actualites/resultats-menages-impact-de-la-crise-et-des-mesures-budgetaires-2020-2021/>)

sur la dynamique de la productivité et donc des revenus.

Par ailleurs, le long d'un cycle de vie, un individu peut occuper au cours du temps différentes positions dans la distribution des revenus, selon son âge ou son statut d'activité, connaître une trajectoire ascendante ou descendante, et en conséquence bénéficier ou contribuer de manière variable au système socio-fiscal. L'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les inégalités doit donc aussi apprécier la capacité à réduire les écarts entre les trajectoires de vie des individus, notamment la garantie d'un accès équitable aux opportunités et la lutte contre les inégalités de destin à la racine.

L'entrée dans l'emploi contribue directement à la réduction de la précarité, par l'amélioration de

la situation professionnelle, monétaire et sociale. **C'est pourquoi le Gouvernement poursuit comme première priorité la création d'emploi et l'insertion dans l'activité.** Entre la fin du 1^{er} trimestre 2017 et la fin du 2^e trimestre 2021, **près de 827 000 emplois salariés ont été créés dans l'économie**, avec, à fin 2019, un impact observé à la baisse sur le chômage plus prononcé pour les employés et ouvriers. Ces créations d'emploi depuis 2017 ont donc directement contribué à soutenir le pouvoir d'achat des premiers dixièmes de la distribution de niveau de vie de 2017. Même s'il est délicat de calculer une estimation précise, l'ampleur du gain en pouvoir d'achat des premiers dixièmes via le canal de la création d'emploi est probablement très supérieure aux gains de pouvoir d'achat via les mesures de transferts.

Graphique 4 : Evolution du taux d'emploi en base 100 selon la tranche d'âge



Source : Insee. Calculs DG Trésor.

Champ : France entière hors Mayotte.

Note de lecture : depuis le 2^e trimestre 2017, le taux d'emploi chez les 15-24 ans a augmenté de 7,6 % et celui des plus de 50 ans a augmenté de 4,3 %.

Tout d'abord, **les incitations à la reprise d'activité ont été fortement renforcées depuis 2017**, notamment la prime d'activité qui a augmenté au niveau du Smic de plus de 50 % et son périmètre d'éligibilité rehaussé jusqu'à 1,5 Smic. Avec ces

mesures, en 2021, le revenu disponible d'un individu célibataire locataire sans aucun revenu d'activité s'élève à 770 € par mois. Toujours en 2021, **le revenu disponible du même individu qui**

prendrait un emploi rémunéré au Smic augmenterait de +90 %, à 1 464 € par mois, contre +69 % sans l'effet des réformes. **Le gain de revenu du passage de l'inactivité à l'activité au niveau du Smic à temps complet a donc été augmenté de 21 pts.** Ensuite, le taux d'emploi a progressé dans toutes les catégories d'âge (cf. Graphique 4), mais **la hausse du taux d'emploi a été particulièrement forte chez les jeunes** : le taux d'emploi a gagné +2,2 pts entre le 2^e trimestre 2017 et le 2^e trimestre 2021, s'établissant à 31,1 %. Enfin, **les chômeurs les moins qualifiés ont bénéficié pendant le quinquennat d'un meilleur accès à la formation professionnelle**, dont le taux de retour à l'emploi, après 6 mois, était de 57,6 % entre mars 2019 et février 2020. Ainsi, grâce au Plan d'Investissement dans les Compétences déployé tout au long du quinquennat (15 Md€ déployés de 2018 à 2022), le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi a atteint 16 % en 2021 contre 11 % en 2015. Le plan #1jeune1solution a été mis en place afin de soutenir l'emploi des jeunes, public très vulnérable en temps de crise. En facilitant l'entrée des jeunes sur le marché du travail grâce à des aides exceptionnelles (prime pour l'apprentissage et les contrats de professionnalisation, aide à l'embauche) et des contrats aidés, le plan a permis d'améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise et de limiter l'impact celle-ci sur leurs futures trajectoires d'emploi. Enfin, le plan a également renforcé l'accompagnement des jeunes éloignés de l'emploi grâce à des parcours d'accompagnement et d'insertion sur mesure, comme la **garantie jeunes** dont les capacités d'accueil ont été doublées (jusqu'à 200 000 entrées possibles en 2021 contre 100 000 en 2020).

Par ailleurs, **la politique économique menée depuis 2017 lutte contre les inégalités de destin.** En particulier, le Gouvernement a fixé dès 2017 comme priorité de **combattre les difficultés scolaires**, qui fomentent les inégalités de demain, par des actions fortes, déployées à tous les niveaux de notre système d'éducation. Ainsi, l'instruction a été rendue obligatoire à 3 ans, les classes de CP et CE1 ont été dédoublées en zones REP et REP+. A la rentrée 2020, les mesures en faveur de l'éducation ont été poursuivies par l'instauration d'une limite à 24 élèves par classe de la grande section de maternelle au CE1 ainsi qu'un dédoublement des classes de grande section en zone d'éducation prioritaire. Une obligation et une offre systématique de formation jusqu'à 18 ans a été instaurée en 2020 à l'intention des jeunes ni en emploi, ni en études ni en formation. Les places attribuées au sein des cordées de la réussite³⁹ sont passées de 80 000 à 200 000 à la rentrée 2020.

En parallèle, **le Gouvernement agit pour réduire les inégalités femmes-hommes**, qui ne se voient pas dans l'analyse des mesures de transferts. L'analyse redistributive usuelle attribue un niveau de vie commun à tous les membres du même ménage, et ne distingue pas la répartition du revenu au sein de celui-ci (voir Encadré 2). Or le gouvernement a contribué à réduire ces inégalités en encourageant les entreprises à plus de transparence et en promouvant une meilleure répartition des tâches au sein des foyers. La loi Avenir professionnel, promulguée en septembre 2018, oblige depuis plus de trois ans les entreprises à plus de transparence en termes d'inégalités salariales femmes-hommes et à prendre des mesures de remédiation lorsque les inégalités sont trop élevées. La loi de financement de la sécurité sociale 2021 a rallongé la durée du congé paternité depuis le 1^{er} juillet, afin de permettre un meilleur partage des tâches au sein du couple.

³⁹ Le dispositif « Cordées de la réussite » s'appuie sur des partenariats entre des établissements du supérieur, des lycées et des collèges et sur des actions de tutorat et d'accompagnement : il vise à aider les jeunes de milieu modeste ou issus de quartiers prioritaires à

lever les obstacles psychologiques et culturels qui les font trop souvent renoncer à s'engager dans la voie des études longues.

Méthodologie de l'évaluation de l'impact redistributif des réformes

La politique de redistribution dans son acception la plus large englobe l'ensemble des transferts affectant le revenu des ménages, y compris les services publics en nature (éducation, santé, police, justice, etc.). L'analyse des mesures de transferts mises en œuvre pendant le quinquennat (Graphique 2) se concentre sur les transferts monétaires (impôts et prestations sociales), élargis aux taxes sur la consommation (tabac, énergie) et à certains transferts quasi-monétaires affectés à une dépense particulière (comme le chèque énergie ou la prime à la conversion par exemple). Cette analyse ne prend pas en compte les canaux macroéconomiques, tels que la création d'emploi (abordée en section IV) et la progression des salaires. Le revenu total des individus après transferts constitue leur revenu disponible. Pour étudier les effets redistributifs des différentes mesures, l'échelle du ménage est privilégiée, car il est supposé être une unité économique au sein de laquelle il existe une forme de mise en commun des ressources. Afin de tenir compte des économies d'échelle au sein du ménage, l'indicateur de richesse retenu est le niveau de vie, défini comme le revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation[1]. Pour évaluer les effets redistributifs de ces mesures de transferts, les ménages sont ordonnés en fonction de leur niveau de vie et regroupés par déciles pour évaluer, sur chacun de ces déciles, l'effet des modifications de la législation.

L'évaluation de la plupart des mesures du quinquennat est réalisée à l'aide du modèle de microsimulation Saphir, développé par la DG Trésor, qui reproduit la législation socio-fiscale française sur un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine (enquête revenus sociaux et fiscaux de l'Insee). L'impact redistributif de la contemporanéisation de la base ressources des aides au logement est issu d'une publication de l'Institut des politiques publiques, exploitant des données spécifiquement adaptées pour cette étude[2].

Pour évaluer les changements apportés à la redistribution via les mesures de transferts lors du quinquennat, une législation contrefactuelle fictive est simulée, excluant les quarante mesures étudiées (en vigueur en 2022 et mises en œuvre depuis 2017). On obtient ainsi, à partir du même échantillon d'individus, le revenu disponible que les ménages auraient perçu si le système socio-fiscal du début de quinquennat était encore en vigueur. Ce revenu disponible est comparé à celui obtenu avec la législation effective, comprenant en sus toutes les mesures étudiées. L'écart de revenu disponible permet d'évaluer l'impact des mesures étudiées sur les revenus des ménages en 2022. L'impact du changement de législation est donc sauf exceptions mesuré de façon statique, sans effets comportementaux ou bouclage macroéconomique. Des effets de comportement sont pris en compte dans certains cas, lorsque la mesure a pour objectif premier d'orienter les comportements (fiscalité du tabac, fiscalité énergétique), lorsque la réforme a significativement modifié le recours à la prestation (hausse du recours à la prime d'activité consécutive à la revalorisation exceptionnelle de 2019) ou l'assiette de l'impôt concerné (augmentation des versements de dividendes en 2018 après mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique). L'évaluation de l'impact redistributif de la mesure inclut dans ce cas l'évolution du montant du transfert des administrations publiques aux ménages, résultant à la fois de la modification de la législation et du comportement des ménages concernés[3].

Comme dans les analyses redistributives de l'Insee, les résultats sont présentés sur le champ des ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. L'impact des mesures est évalué par la variation relative du niveau de vie agrégé de chaque décile.

Tableau 1 : Ensemble des mesures évaluées

Principales mesures nouvelles en dépenses et en recettes en Md€	
	2022
Ménages	23.9
Revalorisations exceptionnelles des prestations (RSA, CF, ASF, AAH, ASPA, prime d'activité dont la hausse de la bonification)	6.3
Revalorisation maîtrisée des prestations hors retraites en 2019 et 2020, mesures d'économies sur les aides au logement et alignement de la Paje	-3.0
Contemporanéisation de la base ressources des aides au logement	-1.4
Revalorisation maîtrisée des pensions de retraite en 2019 et 2020 et report de leur revalorisation d'octobre N-1 à janvier N	-4.0
Basculer des cotisations sociales vers la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement, et lissage du seuil de CSG à taux réduit pour les retraités	4.1
Dégrèvement de la taxe d'habitation	15.7
Hausse de la fiscalité sur le tabac (y compris effets de comportement)	-2.8
Hausse de la fiscalité sur l'énergie en 2018 (y compris effets de comportement)	-1.7
Revalorisation et extension du chèque énergie, nouvelle prime à la conversion, transformation du CITE en MaPrimeRenov	1.0
Exonération de cotisations sociales salariales et d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires	3.6
Autres mesures fiscales (IFI, PFU y compris effets de comportement, CSG capital et crédit d'impôt services à la personne)	1.8
Réforme de l'assurance chômage	-1.9
Mesures ciblées sur les premiers dédites (réforme 100 % santé, réforme de la CMU-c contributive, garantie jeunes)	0.7
Baisse de l'impôt sur le revenu	5.4

[1] L'échelle d'équivalence utilisée est celle de l'Insee, attribuant 1 unité de consommation au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres personnes de 14 ans et plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

[2] Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact, Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand. Rapport IPP n°35 – Juillet 2021

[3] La prise en compte de la hausse des versements de dividendes par exemple permet de mieux rendre compte du montant du prélèvement forfaitaire unique qui est effectivement payé par les ménages après la réforme (et qui est le symétrique du montant de recettes fiscales qui est effectivement perçu par l'administration publique).

Perspectives économiques

Perspectives économiques : vue d'ensemble

L'activité rebondirait de +6 % en 2021, et la croissance resterait soutenue, à +4 %, en 2022.

Après une chute historiquement marquée du PIB en 2020 (-8,0 %⁴⁰), l'économie française rebondirait vivement en 2021 (+6 %) et retrouverait son niveau d'avant crise à la fin 2021. La croissance resterait soutenue en 2022 (+4 %), l'activité s'établissant 1,5 pt au-dessus de son niveau de 2019. Ce scénario est fondé sur l'hypothèse d'une levée progressive des restrictions sanitaires nationales d'ici à la fin 2021, quelques contraintes résiduelles demeurant en 2022 sur les déplacements internationaux.

La forte reprise économique reflète la résilience de l'économie française à l'hiver dernier et le rebond rapide de l'activité au printemps. Elle a été rendue possible par les mesures d'urgence et de relance prises par le Gouvernement et par l'amélioration des perspectives sanitaires à mesure des progrès de la couverture vaccinale.

Grâce à l'extension de l'utilisation du passe sanitaire, la couverture vaccinale à une dose de la population éligible a ainsi fortement augmenté et dépasse 85 % début septembre, un des niveaux les plus élevés d'Europe. Ces progrès en matière de vaccination, la capacité d'adaptation des Français et la réduction de la transmission dans les lieux les plus à risque ont permis de limiter les effets sanitaires et économiques de la 4^e vague épidémique en France. La circulation du virus est désormais en recul, sans qu'il ait été nécessaire de recourir à des mesures qui auraient fortement affecté l'économie.

L'action du Gouvernement, au travers des mesures d'urgence puis du plan de relance pour appuyer la sortie de crise, vient compléter ces mesures sanitaires. Ainsi, sous l'hypothèse de maîtrise globale de l'épidémie, la préservation du tissu productif permettrait un rebond rapide et durable de l'économie.

Le redémarrage serait tout d'abord porté par une dynamique très forte de l'investissement, qui a bien résisté en 2020 et a dépassé son niveau

d'avant-crise dès le 1^{er} trimestre 2021 pour les entreprises, et au 2^e trimestre pour les ménages. Il rebondirait ainsi fortement en 2021 et continuerait de progresser en 2022. La consommation des ménages augmenterait en 2021 et accélérerait en 2022, au fur et à mesure de la levée des mesures sanitaires. Elle serait soutenue par la préservation du pouvoir d'achat des ménages pendant la crise puis par le rebond des revenus d'activité et de l'emploi. Les exportations se redresseraient progressivement après un très fort recul en 2020. Si de nombreux secteurs profiteraient de la reprise soutenue du commerce mondial, le commerce extérieur resterait pénalisé par l'impact plus durable de la crise sur le tourisme et l'aéronautique.

Grâce au dispositif d'activité partielle, les destructions d'emploi salarié marchand ont été limitées au regard de la baisse de l'activité. L'emploi marchand rebondirait fortement en 2021, soutenu par le regain d'activité et le plan de relance. A mi-2021, l'emploi salarié a déjà dépassé de +145 400 emplois son niveau d'avant-crise (soit +0,6 %), et a augmenté de près de 827 000 postes depuis début 2017. Les créations d'emploi se poursuivraient bien qu'à un rythme moindre en 2022.

Enfin, l'inflation atteindrait 1,5 % en 2021, en lien avec la hausse des prix de l'énergie, et serait stable en 2022 à +1,5 %.

Ces prévisions de croissance sont proches de celles des principaux organismes et des économistes de marché.

Pour 2021, les prévisions récentes vont de 5,8 % (FMI, publié fin juillet) à 6,3 % (Banque de France, OFCE, OCDE, publiées en septembre). Pour 2022, elles se situent entre +3,7 % (Banque de France) et +4,2 % (Commission Européenne et FMI). Le niveau du PIB en 2022 par rapport à 2019, qui est de +1,5 pt dans la prévision sous-jacente au PLF 2022, se situe entre +1,3 pt (Consensus Forecasts) et +1,7 pt (OFCE, OCDE) dans les prévisions les plus récentes.

⁴⁰ Au sens des comptes nationaux trimestriels (corrigés des jours ouvrables). L'évolution du PIB au sens

des comptes nationaux annuels (bruts) a été de -7,9 % en 2020.

Au 3^e trimestre 2021, l'activité poursuivrait son redressement, à un rythme plus soutenu qu'au 2^e trimestre

Après être resté stable au 1^{er} trimestre 2021, le PIB a nettement progressé au 2^e trimestre (+1,1 %) grâce à une progression de la demande intérieure, en particulier de l'investissement. L'activité s'établissait au printemps en moyenne à 3,2 pts sous son niveau de fin 2019.

Le renforcement des mesures sanitaires en réponse à la 3^e vague de l'épidémie de covid-19 a pesé sur l'activité, qui était inférieure en avril d'environ -6 % à son niveau d'avant-crise, après -4 % au 1^{er} trimestre selon les estimations de l'Insee. La baisse en avril a toutefois été nettement plus contenue que lors des deux confinements de 2020 : l'activité avait chuté à respectivement -31 % de son niveau de fin 2019 en avril 2020 et à -7 % en novembre 2020. En mai puis juin 2021, les réouvertures et la levée des principales restrictions sanitaires ont permis à l'activité de rebondir vivement, pour atteindre des niveaux d'activité d'environ -3 % en mai puis -1 % en juin. Le rebond a principalement profité aux branches de services dont l'activité avait été la plus réduite en avril : l'hébergement-restauration, les arts et spectacles, les transports, et dans une moindre mesure le commerce. Cette reprise, plus rapide qu'anticipé, a de nouveau illustré la capacité de l'économie française à rebondir rapidement dès la levée des mesures de restrictions, grâce aux mesures de soutien qui ont préservé le revenu des ménages et évité les destructions d'emploi et les faillites.

Le redressement s'est poursuivi durant l'été, à un rythme plus progressif, et de manière plus hétérogène. Certains secteurs, comme l'industrie automobile, ont été pénalisés par des éléments conjoncturels, comme les difficultés d'approvisionnement. Cependant, tous les indicateurs confirment sans ambiguïté que l'activité et la consommation en France se sont établies à des niveaux plus élevés durant l'été 2021 que pendant l'été 2020, et que le rebond entamé au printemps se poursuit.

L'activité au 3^e trimestre 2021 serait ainsi nettement plus élevée qu'au 2^e, qui était encore significativement affecté par les mesures sanitaires, et à un niveau désormais proche de celui d'avant crise. La croissance serait en premier lieu portée par le rebond de la consommation des ménages. Dans l'enquête mensuelle de conjoncture de l'Insee auprès des ménages de septembre, le solde relatif à l'opportunité de faire des achats importants est ainsi toujours au-dessus sa moyenne de long terme. L'impact du passe sanitaire sur la consommation des ménages apparaît en outre temporaire et limité : les données de cartes bancaires montrent une légère baisse initiale des dépenses dans les secteurs où le passe sanitaire entre en vigueur, puis généralement un rebond au bout de quelques semaines. C'est aussi ce que constate l'Insee dans son point de conjoncture du 7 septembre.

Les contraintes sanitaires seraient progressivement allégées.

La progression de la couverture vaccinale dans toutes les tranches d'âge en France, ainsi que l'évolution favorable de la situation épidémique, constatée depuis la mi-août en France métropolitaine et dans plusieurs pays européens, devrait permettre une levée progressive d'une grande partie des contraintes sanitaires d'ici à la fin 2021. Les contraintes qui pèsent sur les déplacements internationaux devraient être allégées moins rapidement que les contraintes en vigueur sur le territoire national, et dépendront de la circulation du SARS-CoV-2 à l'international. La maîtrise de l'épidémie au niveau mondial permettra ainsi, à terme, le retour à la normale des activités liées au tourisme international.

La demande mondiale adressée à la France rebondirait nettement en 2021 grâce à la normalisation des échanges en zone euro.

Après un début d'année où l'activité restait freinée par les mesures sanitaires, l'activité en zone euro rebondirait nettement en 2021 et continuerait de progresser en 2022, mais à des rythmes différents selon les pays. L'Allemagne, moins touchée par la crise sanitaire en 2020, retrouverait son niveau d'activité d'avant crise dès 2021. À l'inverse, l'Italie, pénalisée par une consommation atone malgré un investissement dynamique, et l'Espagne, particulièrement exposée au tourisme international, rattraperaient tout juste leurs niveaux d'avant crise en 2022.

Parmi les autres pays avancés, l'activité aux États-Unis rebondirait fortement en 2021, grâce aux soutiens budgétaires mis en place et une politique monétaire accommodante. De même, l'activité se redresserait au Royaume-Uni en 2021 malgré les tensions sur le marché du travail, grâce à des dépenses publiques particulièrement dynamiques et à un investissement soutenu par des mesures fiscales incitatives. Au Japon, le rebond serait freiné en 2021 par le durcissement des mesures sanitaires, alors que l'activité avait été relativement épargnée en 2020.

Dans les grandes économies émergentes, l'activité évoluerait de manière disparate. En Chine et en Turquie, le ralentissement de l'activité en 2020 a été contenu et la croissance serait soutenue en 2021. En Russie et au Brésil, la reprise économique, de moindre ampleur, se heurte désormais à un resserrement de la politique monétaire face aux pressions inflationnistes.

Dans ce contexte, la demande mondiale adressée à la France rebondirait fortement en 2021 (+10,4 % après -6,8 % en 2020), avant de ralentir en 2022 (+4,9 %).

En 2021 et 2022, les importations progresseraient fortement, en ligne avec le rebond de la demande intérieure, alors que la reprise des exportations serait un peu plus progressive.

En 2021, la reprise économique en France serait associée à une progression marquée des importations manufacturières, les importations totales en volume s'établissant à +9,0 %. Les exportations totales rebondiraient de +8,6 % en 2021 après la chute de -16,1 % observée en 2020. Elles seraient un peu moins dynamiques que la demande mondiale, en raison d'une reprise seulement graduelle des exportations en matériels de transports (aéronautique notamment) et d'une fréquentation touristique toujours en retrait par rapport à son niveau d'avant crise.

En 2022, les effets de la crise sur les exportations se résorberaient. Les exportations totales accélèreraient, à +10,0 %, au-dessus du rythme de progression de la demande mondiale : cela reflèterait le rattrapage des pertes de performances à l'export enregistrées en 2020 sur certains secteurs, en particulier l'aéronautique. Le fort rebond du tourisme soutiendrait également les exports totaux. Les importations continueraient de croître à un rythme soutenu (+10,4 %), reflétant le dynamisme de la demande finale et des investissements des entreprises.

La contribution du commerce extérieur serait ainsi légèrement négative sur les deux années.

Après avoir bien résisté en 2020 grâce aux stabilisateurs automatiques et aux mesures d'urgence, le pouvoir d'achat des ménages accélérerait en 2021 et 2022, ce qui permettrait un rebond de la consommation.

Après avoir continué de progresser en 2020 (+0,4 %) malgré la chute historique de l'activité, le pouvoir d'achat accélérerait fortement en 2021, à +2,2 %. Il serait tiré avant tout par le rebond des revenus d'activité, grâce aux créations d'emploi et à la baisse du recours à l'activité partielle. Il serait également soutenu, dans une moindre mesure, par le redressement des revenus de la propriété, notamment les dividendes versés par les entreprises. En 2022, le pouvoir d'achat serait en hausse de +1,0 %. En lien avec la poursuite du rebond de l'activité économique, les revenus d'activité et de la propriété resteraient dynamiques mais se normaliseraient progressivement. Les deux années, la contribution des transferts sociaux serait légèrement négative, la diminution graduelle des mesures de soutien étant quasiment compensée par une progression dynamique des retraites.

Sur l'ensemble de la période, la revalorisation des rémunérations des professionnels de santé décidée dans le cadre du Ségur de la Santé contribuerait à la hausse des revenus d'activité. Les mesures de baisses d'impôts engagées avant la crise (notamment l'extension de l'exonération de taxe d'habitation sur la résidence principale) soutiendraient aussi le pouvoir d'achat.

La consommation des ménages rebondirait en 2021 et 2022 et le taux d'épargne se normaliserait progressivement.

La consommation des ménages progresserait de +4,1 % en 2021. Après un rebond freiné par l'environnement sanitaire au 1^{er} semestre, la consommation progresserait plus nettement sur la deuxième partie de l'année avec la levée des restrictions.

Le rattrapage se poursuivrait sur le début de l'année 2022, la consommation augmentant très nettement (+7,0 %), sur l'ensemble de l'année.

Dans ce scénario, le taux d'épargne, particulièrement élevé en 2020 et au 1^{er} semestre 2021, se normaliserait progressivement au 2^e semestre

2021 et en 2022. S'établissant à 15,2 % sur l'ensemble de l'année 2022, il retrouverait un niveau similaire à celui d'avant crise.

L'investissement des ménages rebondirait fortement en 2021, dépassant son niveau de 2019 et resterait dynamique en 2022.

L'investissement des ménages a nettement chuté en 2020 (-12,2 %) mais rebondirait fortement en 2021 (+15,7 %). En 2020, si l'investissement des ménages en construction (construction neuve et entretien-amélioration des logements existants) a été fortement pénalisé par l'arrêt des mises en chantier durant le premier confinement, l'investissement en services (lié aux transactions immobilières) a nettement mieux résisté.

Alors que la construction neuve se redresse depuis le 3^e trimestre 2020, les transactions immobilières affichent des niveaux records en juillet 2021, avec près de 1,2 million de ventes d'habitations dans l'ancien sur un an. Les travaux de rénovation sont dans le même temps soutenus le dispositif MaPrimRenov', qui a été étendu dans le cadre du plan de relance. L'investissement des ménages dépasserait ainsi en 2021 son niveau de 2019.

En 2022, l'investissement des ménages conserverait une bonne dynamique et progresserait de +3,1 %, l'ensemble de ses déterminants (emploi, pouvoir d'achat, taux d'intérêt) étant bien orientés.

L'investissement des entreprises serait en forte progression en 2021 (+12,2 %). En 2022, la croissance de l'investissement des entreprises resterait élevée (+5,1 %), à la faveur du soutien apporté par le plan de relance.

En 2020, en dépit du recul de l'activité et du climat d'incertitudes élevées, l'investissement des entreprises a relativement bien résisté avec une baisse similaire à celle du PIB (-8,1 %) au lieu de surréagir comme lors des précédentes crises. Les mesures de soutien ont fortement atténué les effets négatifs du recul de l'activité sur la situation financière des entreprises et la résilience des acteurs financiers a permis de répondre à leurs besoins de financement.

En 2021, l'investissement des entreprises rebondirait fortement et dépasserait son niveau de 2019. Ce net rattrapage est favorisé par les mesures d'urgence puis de relance, en particulier la

baisse des impôts de production. Elles permettraient aux entreprises de retrouver, au niveau agrégé, des marges élevées (34,7 % en 2021 et 33,2 % en 2022), ce qui soutiendrait leur capacité d'investissement. Les dispositifs de soutien au financement de long terme des PME et ETI (prêts participatifs et obligations Relance) et les aides et subventions à l'investissement, notamment de modernisation industrielle, dans le cadre de France Relance permettent également de soutenir l'investissement dans la durée.

En 2022, la croissance de l'investissement des entreprises resterait élevée dans un contexte d'activité particulièrement dynamique, et à la faveur du soutien apporté par le plan de relance.

Après une baisse amortie par l'activité partielle en 2020, l'emploi rebondirait en 2021 et progresserait de nouveau en 2022.

En 2020, le repli de l'emploi a été bien moins marqué que celui de l'activité : l'emploi marchand a baissé de 1,5 % en moyenne annuelle, un repli plus faible que celui observé en 2009 (-2,2 %) alors que la chute d'activité a été beaucoup plus importante (-8,0 % en 2020 contre -2,8 % en 2009). Les politiques de soutien à l'emploi, notamment le dispositif exceptionnel d'activité partielle, ont permis de contenir l'effet des restrictions sanitaires sur l'emploi.

En 2021, l'emploi total rebondirait fortement, soutenu par la reprise économique et le plan de relance, et dépasserait ainsi son niveau d'avant-crise⁴¹. En glissement annuel, +375 000 emplois seraient ainsi créés, ce qui représente +330 000 emplois en moyenne annuelle. En 2022, l'emploi total poursuivrait sa progression mais à un rythme plus modéré, avec +130 000 postes créés en glissement annuel (+205 000 créations en moyenne annuelle).

L'inflation atteindrait 1,5 % en 2021, en lien avec la hausse des prix de l'énergie, puis serait stable en 2022 à +1,5 %.

En 2021, l'inflation totale s'élèverait à +1,5 %, après +0,5 % en 2020, principalement du fait du redressement des prix énergétiques. Après une chute en

2020, le cours du pétrole a en effet nettement augmenté en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité mondiale. En moyenne annuelle, le prix du baril de Brent s'établirait à 57 € (après 36,6 € en 2020). L'inflation sous-jacente augmenterait à +1,1 %, après +0,6 % en 2020, grâce à une demande moins contrainte par les mesures sanitaires.

En 2022, l'inflation totale serait stable, à +1,5 %. L'inflation sous-jacente serait également de +1,5 %, en lien avec la poursuite de la reprise économique et les tensions constatées en 2021 sur le prix de certaines matières premières, de certains intrants et du fret, qui auraient un effet retardé sur les prix à la consommation.

Les aléas qui entourent cette prévision sont en diminution mais restent importants.

L'évolution de la situation sanitaire reste l'aléa le plus important pour le scénario économique. Les incertitudes portent sur le calendrier précis de levée des restrictions, le risque d'apparition de nouveaux variants plus résistants aux vaccins ou l'évolution de la situation chez les pays partenaires, notamment les économies émergentes où la couverture vaccinale est plus faible.

Le comportement des agents économiques en sortie de crise est également une source d'incertitude, notamment concernant l'utilisation de la surépargne des ménages accumulée en 2020 et 2021, qui constitue un aléa haussier, et l'investissement des entreprises, qui ont connu une hausse simultanée et marquée de leur dette et de leur trésorerie.

Les tensions d'approvisionnement constatées en 2021, par exemple sur les semi-conducteurs, pourraient en outre contraindre la production.

Enfin, la crise pourrait entraîner des évolutions structurelles profondes, concernant les habitudes de consommation des ménages, l'organisation du travail des entreprises ou la numérisation de certaines activités, qui impliquent des aléas dans les deux sens.

d'emploi au premier semestre, qui constitue un aléa haussier sur l'emploi en 2021.

⁴¹ Cette prévision d'emploi a été arrêtée avant la publication par l'Insee le 8 septembre de l'estimation détaillée de l'emploi salarié au 2^e trimestre 2021. Elle n'intègre donc pas la révision à la hausse des créations

Tableau 1: Prévisions économiques 2021-2022
(variations annuelles en volume et en % sauf indication contraire)

	2020	2021	2022	Cumul 2019/2022
PIB France*	-8,0	6,0	4,0	1,5
Demande mondiale adressée à la France	-6,8	10,4	4,9	8,0
Indice des prix à la consommation en France	0,5	1,5	1,5	//
PIB monde*	-3,3	6,0	4,5	7,1
PIB États-Unis*	-3,4	6,2	4,4	7,1
PIB zone euro*	-6,5	4,6	4,3	2,0
Taux de change USD/EUR (niveau)	1,14	1,19	1,17	//
Prix du Brent en USD (niveau)	42	68	69	//

* Données corrigées des jours ouvrables

Encadré 1 : Retour sur les prévisions pour 2021 et 2022

Par rapport au programme de stabilité (PSTAB), publié le 14 avril 2021, la prévision d'activité pour 2021 est révisée à la hausse de +1 pt (+6 % contre +5 % pour le PSTAB).

La révision pour l'année 2021 traduit la bonne résilience de l'économie française au durcissement des mesures sanitaires de janvier à avril 2021 et le redressement rapide de la consommation et de l'activité au printemps. Les derniers comptes trimestriels publiés par l'Insee le 31 août montrent ainsi un net rebond de l'activité au 2^e trimestre (+1,1 % après +0,0 % au trimestre précédent). L'acquis de croissance à l'issue du 2^e trimestre est donc de +4,8 %. Sur le début de l'année 2021, l'emploi et l'investissement ont fortement progressé et dépassé leur niveau leur niveau d'avant-crise au 2^e trimestre, dès le 1^{er} pour l'investissement des entreprises. Les importants progrès sur le plan de la couverture vaccinale, notamment depuis l'annonce de la généralisation du passe sanitaire le 12 juillet, permettent d'envisager un allègement durable des contraintes sanitaires et une baisse plus marquée des comportements de distanciation volontaires. En outre, l'analyse de données de cartes bancaires suggère que l'effet, limité, du passe sanitaire serait transitoire.

Si la prévision de croissance pour 2022 n'est pas revue par rapport au programme de stabilité, le niveau d'activité en 2022 est révisé à la hausse de +1,3 pt. Outre la plus forte croissance en 2021, cela reflète aussi une chute du PIB en 2020 un peu moins marquée qu'estimé au moment du PSTAB (-8,0 % après la publication des comptes annuels fin mai, contre -8,2 % au moment du PSTAB).

La prévision d'inflation totale est révisée à la hausse de +0,4 pt pour 2021 par rapport à la prévision du PSTAB (+1,5 % contre +1,1 %) ; celle d'inflation sous-jacente de +0,5 pt en 2021 (+1,1 % contre +0,6 %). La révision est encore plus marquée en 2022 : +0,7 pt pour l'inflation totale et +0,6 pt pour l'inflation sous-jacente. Ces révisions proviennent d'une part d'une révision à la hausse de l'inflation volatile : les prix énergétiques ont été revus en hausse depuis le PSTAB (le prix du pétrole est gelé en prévision à 59,2 € dans le PLF contre 50,6 € au moment du PSTAB, et les tarifs réglementés de vente du gaz ont augmenté chaque mois entre mai et septembre 2021). Cet effet contribue fortement à la révision de 2021, et plus modérément à celle de 2022. Les révisions proviennent également d'une inflation sous-jacente prévue à un niveau plus élevé, tout d'abord car les évolutions constatées des prix des produits manufacturés et des services (transport, communication et loyers) ont été plus élevées que prévu au moment du PSTAB ; mais aussi parce que la prévision du PLF prend en compte l'impact différé des hausses récentes des prix des matières premières, des intrants comme les semi-conducteurs, et du fret, qui se diffuseraient aux prix à la consommation dès la fin 2021. Ces phénomènes étaient nouveaux au printemps et avaient été considérés comme des aléas à la hausse dans la prévision d'inflation du PSTAB.

**Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2022 et de celles
du programme de stabilité d'avril 2021**

<i>Taux de croissance annuel, en %</i>	Programme de stabilité – avril 2021			Projet de loi de finances 2022		
	2021	2022	Cumul	2021	2022	Cumul
Environnement international						
Demande mondiale de biens adressée à la France	7,6	5,1	13,1	10,4	4,9	15,8
Taux de change USD/EUR (niveau)	1,21	1,21	//	1,19	1,17	//
Prix du Brent en USD (niveau)	61	61	//	68	69	//
France						
PIB	5,0	4,0	9,2	6,0	4,0	10,3
Dépense de consommation des ménages	3,9	5,7	9,8	4,1	7,0	11,4
FBCF totale	8,3	4,6	13,2	12,4	4,7	17,7
<i>dont entreprises non financières</i>	6,5	6,3	13,3	12,2	5,1	18,0
<i>dont administrations publiques</i>	10,3	2,6	13,1	12,0	2,3	14,5
Importations	7,5	7,8	15,9	9,0	10,4	20,4
Exportations	8,2	9,3	18,3	8,6	10,0	19,4
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en pts de PIB)	0,0	0,3	//	-0,3	-0,4	//
Contribution des stocks à la croissance (en pts de PIB)	-0,5	0,0	//	-0,3	0,0	//
Contribution de la demande intérieure hors stocks (en pts de PIB)	5,5	3,7	//	6,6	4,4	//
Indice des prix à la conso. total	1,1	0,8	//	1,5	1,5	//

Sources : Programme de stabilité 2021-2027; prévisions RESF 2022

**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. Le Conseil constitutionnel a indiqué que les avis rendus par le HCFP font 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 2022, publié le 22 septembre 2021, le HCFP a jugé « prudente » la prévision macroéconomique pour 2021 et « plausible » celle pour 2022.

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

La prévision du niveau d'activité du projet de loi de finances pour 2022 est proche des autres prévisions.

La prévision de croissance du Gouvernement pour 2021, +6,0 %, est identique à celle de la Commission européenne publiée le 7 juillet (cf. tableau 3).

Le projet de loi de finances table pour 2022 sur un taux de croissance du PIB à 4,0 %, soit une hausse cumulée de l'activité de +1,5 % entre 2019 et 2022. Cette prévision d'activité est identique à celle de la Banque de France et se situe dans la fourchette des prévisions des autres instituts. Le FMI, dans ses Perspectives économiques mondiales publiées le 27 juillet, estime que la progression de l'activité entre 2019 et 2022 sera de +1,4 %. La Commission Européenne, dans ses Prévisions économiques de l'été publiées le 7 juillet, situait la hausse de l'activité française à +1,6 %. L'OCDE, dans ses Perspectives économiques intermédiaires publiées le 21 septembre estime que la croissance de l'activité entre 2019 et 2022 serait de +1,7 %, tout comme l'OFCE dans sa publication du 17 septembre⁴².

Le niveau d'activité économique en 2022 retenu dans le projet de loi de finances est également proche de celui du dernier Consensus des économistes.

Pour 2021, les prévisions du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts de septembre sont très proches, avec une hausse de l'activité anticipée de respectivement 6,0 % et 6,1 %. Elles sont également voisines pour 2022 (avec une croissance de respectivement +4,0 % et +3,8 %). Le scénario du projet de loi de finances et le Consensus des économistes concordent donc sur le niveau d'activité en 2022, qui serait supérieur d'un peu plus de 1 pt à son niveau de 2019.

Le Consensus Forecasts du mois de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de +1,6 % en 2021 et de +1,5 % en 2022, soit une évolution comparable à celle du projet de loi de finances pour 2021 (+1,5 %) et identique s'agissant de 2022.

Les hypothèses internationales du projet de loi de finances apparaissent voisines de celles du Consensus. Les prévisions de croissance sont identiques pour le Japon et très proches pour 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 hausse de l'activité un peu plus importante que le Consensus aux États-Unis, et un peu moins forte pour la zone euro.

⁴² [« Perspectives de rentrée pour l'économie française 2021-2022 : la vague de la reprise »](#)

Tableau 3 : Prévisions pour la France
projet de loi de finances, OCDE, Commission européenne et FMI

	PLF pour 2022			OCDE**** - sept. 2021 -			Commission européenne**** - juillet 2021 -			FMI **** - juillet 2021 -		
Taux de croissance annuel (en %)	2021	2022	2022/ 2019 ***	2021	2022	2022/ 2019 ***	2021	2022	2022/ 2019 ***	2021	2022	2022/ 2019 ***
PIB	6,0	4,0	1,5	6,3	4,0	1,7	6,0	4,2	1,6	5,8	4,2	1,4
Indice des prix à la consommation harmonisé	1,7*	1,6*	/	1,9	1,4	/	1,6	1,2	/	n.d.	n.d.	/
Solde public (en points de PIB) **	-8,4	-4,8	/	n.d.	n.d.	/	n.d.	n.d.	/	n.d.	n.d.	/

* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +1,5 % en 2021 et +1,5 % en 2022.

** Au sens de Maastricht.

*** Calculs DG Trésor.

**** OCDE : Perspectives économiques intermédiaires, 21 septembre 2021 ; FMI : Perspectives économiques mondiales mises à jour ; Commission européenne : Prévisions intérimaires d'été, 7 juillet 2021.

Tableau 4 : Comparaison des prévisions
du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts

	Scénario économique sous-jacent au PLF 2022			Prévision du Consensus Forecasts – Septembre 2021 –		
Taux de croissance annuel (en %)	2021	2022	2022/ 2019	2021	2022	2022/ 2019
International - Croissance du PIB						
États-Unis	6,2	4,4	7,1	5,9	4,3	6,7
Japon	2,3	3,0	0,4	2,3	3,0	0,4
Royaume-Uni	7,0	5,3	1,5	6,7	5,4	1,4
Zone euro	4,9	4,4	2,3	5,0	4,4	2,5
France						
PIB	6,0	4,0	1,5	6,1	3,8	1,3
Consommation des ménages	4,1	7,0	3,4	3,9	4,8	1,0
Investissement des entreprises	12,2	5,1	8,4	12,2	4,0	7,2
Prix à la consommation	1,5	1,5	/	1,6	1,5	/

Situation économique mondiale

Après un repli sans précédent en 2020, l'activité mondiale rebondirait fortement en 2021 et progressait encore vivement en 2022¹.

Ce rebond reflète la progression des campagnes de vaccination et le soutien budgétaire et monétaire. Il permettrait à l'économie mondiale de retrouver son niveau pré-crise dès 2021.

En zone euro, l'activité retrouverait en 2022 son niveau d'activité de 2019.

Le rythme de la reprise différerait selon les pays. L'Allemagne retrouverait le niveau d'avant crise en 2021 : moins touchée que d'autres en 2020, l'économie allemande a été pénalisée par des mesures d'endiguement au début 2021 mais bénéficierait de la résilience de son secteur industriel et du rebond du commerce international. L'Italie, qui a été plus lourdement touchée par l'épidémie, et l'Espagne, qui resterait affectée par son exposition au tourisme, ne rattraperaient qu'au cours de 2022 leur niveau d'activité de 2019.

Au Royaume-Uni, l'activité, particulièrement touchée par l'épidémie en 2020, se redresserait nettement en 2021 mais les échanges resteraient pénalisés par les incertitudes liées à la sortie de l'UE.

Les États-Unis retrouveraient leur niveau d'avant-crise dès 2021.

Aux États Unis, après une contraction du PIB en 2020 moindre que dans les principaux pays européens, les plans budgétaires et la politique monétaire soutiendraient la consommation des ménages et l'investissement des entreprises en 2021. Les exportations profiteraient d'une demande extérieure dynamique. En 2022, l'activité ralentirait, en raison de la normalisation de la demande intérieure, mais demeurerait soutenue par le commerce extérieur.

Les économies émergentes évolueraient en ordre dispersé.

En Chine, l'élan de 2020 et le soutien de la poli-

tique monétaire permettraient une croissance dynamique en 2021, malgré une décélération des exportations et des investissements. En Inde, la reprise a été interrompue par une deuxième vague épidémique, mais les soutiens budgétaire et monétaire devraient préserver la croissance en 2021. La reprise du commerce international constituerait un relais de croissance en Turquie et au Brésil. En Russie, la hausse des prix du pétrole et l'utilisation de marges budgétaires soutiendraient le redressement de l'économie.

La demande mondiale adressée à la France augmenterait fortement 2021, après la contraction enregistrée en 2020.

Le commerce mondial de biens se redresserait fortement en 2021 (+11,4 % en volume) et augmenterait à un rythme proche de celui de l'activité mondiale en 2022 (+5,0 %). Le commerce de services demeurerait pénalisé par le recul des échanges touristiques. La demande mondiale adressée à la France connaîtrait un fort rebond en 2021 (+10,4 %) puis une hausse encore soutenue en 2022 (+4,9 %) reflétant la forte reprise de l'activité en zone euro.

Des aléas importants, sanitaires et économiques, entourent ces prévisions, à la hausse comme à la baisse.

L'activité reste d'abord fortement tributaire de l'évolution sanitaire et des mesures prophylactiques. Elles sont encore plus incertaines dans les économies émergentes, où la couverture vaccinale est réduite par rapport aux pays avancés. L'économie serait en outre pénalisée si le resserrement monétaire était plus rapide qu'anticipé, et en cas de correction des marchés actions et immobiliers. Enfin, des assouplissements tarifaires entre les États-Unis et ses partenaires pourraient dynamiser les échanges internationaux ; à l'inverse, des effets du Brexit plus forts que prévu et la persistance de goulots d'étranglements dans le fret maritime constitueraient un frein à l'activité.

¹ Cf. [Trésor-Éco n°288 « Perspectives mondiales à l'automne 2021 : un rattrapage hétérogène »](#), DG Trésor, septembre 2021. Ce scénario a été construit sous l'hypothèse que les incertitudes sanitaires se lèveront progressivement sur l'horizon de prévision.

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

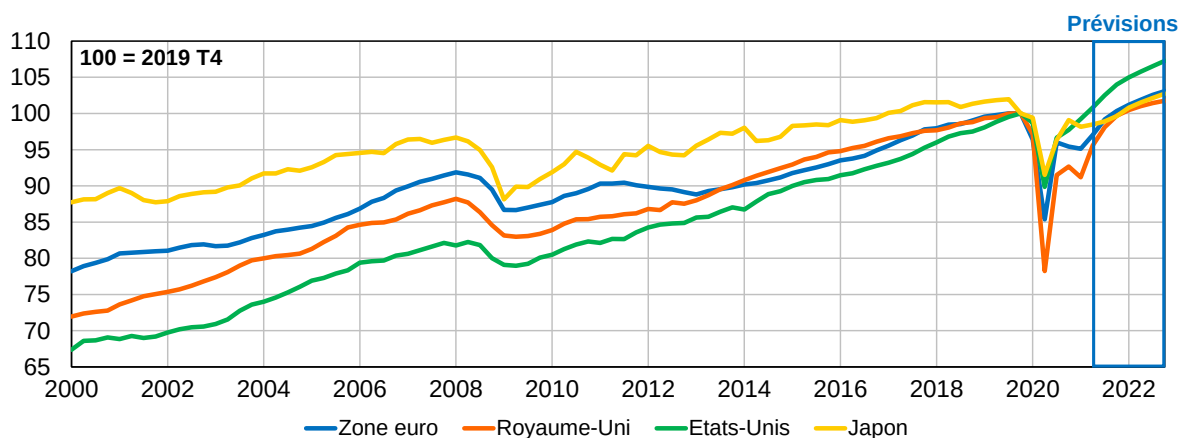
	2019	2020	2021	2022	Cumul 20/22
	Observé**		Prévisions**		
CROISSANCE MONDIALE*	2,8	-3,3	6,0	4,5	7,1
ÉCONOMIES AVANCÉES*	1,6	-4,6	5,3	4,3	4,7
États-Unis	2,4	-3,4	6,2	4,4	7,1
Japon	0,0	-4,7	2,3	3,0	0,4
Royaume-Uni	1,3	-9,8	7,0	5,3	1,5
Zone euro*	1,3	-6,5	4,9	4,4	2,3
dont Allemagne	0,6	-5,0	3,2	4,6	2,5
dont Italie	0,3	-8,9	5,8	4,5	0,7
dont Espagne	2,2	-10,8	6,1	5,7	0,0
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	3,7	-2,1	6,5	4,7	9,2
Chine	6,1	2,3	8,2	5,4	16,7

* 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, 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 corrigées des jours ouvrables (cjo) alors que les données observées (pour 2019 et 2020) sont non-cjo.

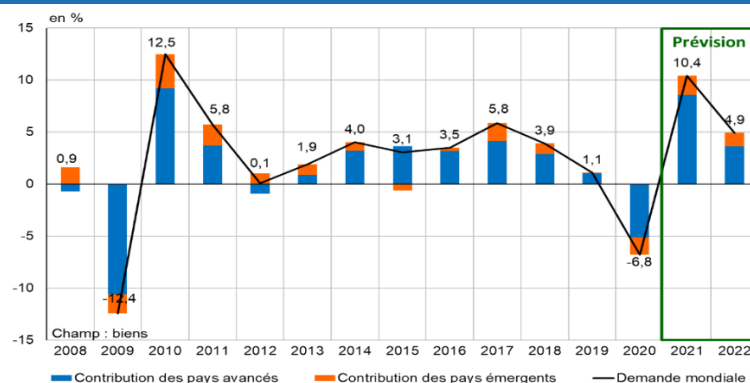
Sources : FMI (Perspectives économiques mondiales, juillet 2020), Commission européenne (Prévisions économiques d'été, juillet 2020) prévisions RESF.

Graphique 1 : PIB en volume dans les principales économies avancées



Sources : données nationales, prévisions RESF.

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



Sources : prévisions RESF.

2

Entreprises

Le taux de marge des sociétés non financières (SNF) augmenterait fortement en 2021, à 34,5 %, et s'établirait en 2022 à 33,2 %, un niveau historiquement élevé. L'investissement serait dynamique en 2021 et 2022.

En 2020, malgré une chute de la valeur ajoutée des SNF, le taux de marge a été maintenu à 31,8 %, un niveau plus élevé que celui de 2018 et en ligne avec celui de 2019 (ajusté du double compte de la bascule CICE)⁴⁴. Cette résilience du taux de marge reflète les mesures d'urgence mises en place par le Gouvernement (activité partielle, fonds de solidarité et exonérations de cotisations notamment) qui ont largement atténué l'effet de la crise sur les entreprises.

En 2021, le taux de marge atteindrait 34,7 %, un niveau historiquement haut. La valeur ajoutée augmenterait de +8,6 %, après -8,3 % en 2020. Les rémunérations versées aux salariés par les entreprises suivraient le rebond de l'emploi et seraient soutenues par la baisse progressive du taux de recours à l'activité partielle. Dans le même temps, la baisse des impôts de production de 10 Md€ par an et la forte hausse des subventions d'exploitation, liée notamment au renforcement du fonds de solidarité, soutiendraient l'excédent brut d'exploitation des SNF. Celui-ci rebondirait de +18,5 % après une baisse de -12,5 % en 2020.

En 2022, le taux de marge s'établirait à 33,2 %, un niveau toujours élevé. Le rebond de la valeur ajoutée se poursuivrait. L'adaptation des mesures de soutien à la reprise de l'activité, notamment l'extinction du fonds de solidarité, se traduirait par un repli des subventions et du taux de marge par rapport à 2021. L'excédent brut d'exploitation des SNF augmenterait de +2,8 %.

En 2020, bien qu'en baisse (-8,1 %), l'investissement total des entreprises a relativement résisté à la crise⁴⁵. En effet, contrairement à ce qui avait été observé lors des précédentes crises, l'investissement s'est moins contracté que l'activité.

Cette relative bonne tenue de l'investissement peut notamment s'expliquer par les mesures de soutien du Gouvernement, renforcées par la résilience du secteur financier, qui a pu maintenir des conditions de financement favorables pour les entreprises.

En 2021, l'investissement des entreprises enregistrerait une très forte hausse (à +12,2 %), supérieure au rebond de l'activité. Il serait soutenu par le rétablissement de l'activité, les mesures de soutien à l'investissement du plan de relance, comme la baisse des impôts de production et les aides à l'innovation, et des conditions de crédit avantageuses. L'investissement se redresserait ainsi rapidement : il a déjà retrouvé son niveau d'avant-crise au premier trimestre 2021, et s'établirait en moyenne en 2021 3 % au-dessus de son niveau de 2019.

En 2022, l'investissement des entreprises resterait dynamique (+5,1 %) dans un contexte de reprise solide de l'activité et sous l'effet du plan de relance. Il continuerait d'être soutenu par les baisses d'impôts de production et les aides à l'investissement portées par France Relance, ainsi que par un environnement financier toujours favorable.

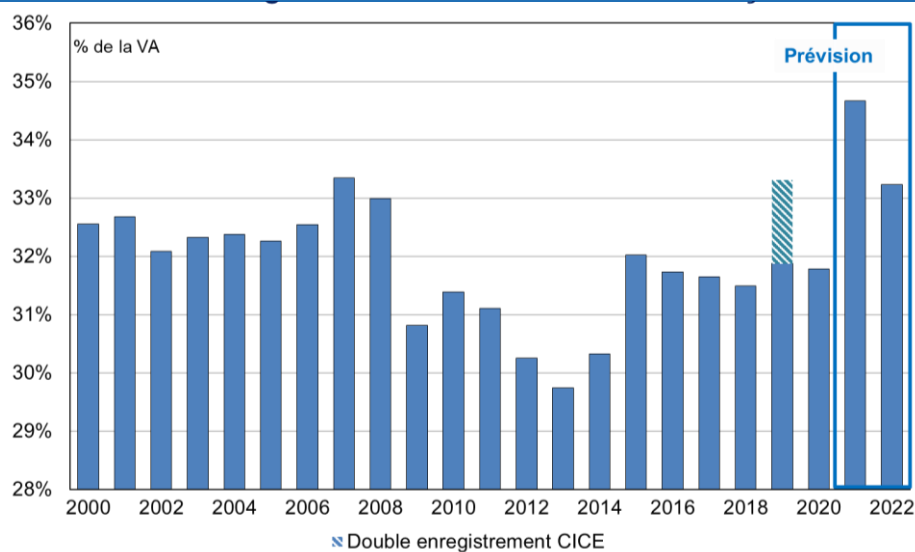
L'investissement des entreprises serait notamment soutenu par le dynamisme de l'investissement en information et communication. Cette catégorie comprend notamment les logiciels, services numériques et services d'informations. L'investissement en information et communication était déjà en hausse marquée avant la crise et a mieux résisté en 2020. Cette tendance se poursuivrait en 2021 et 2022, dans un contexte où les entreprises s'adaptent au recours accru au télétravail et au commerce en ligne.

Au total, le taux d'investissement des SNF demeurerait à des taux historiquement élevés, à 26,1 % en 2021 puis 25,9 % en 2022 (après 24,6 % en 2020 et 24,2 % en 2019).

⁴⁴ En 2019, le double enregistrement des allègements de cotisation et du CICE pour sa dernière année et artificiellement gonflé (de 1,4 pt) le taux de marge des entreprises

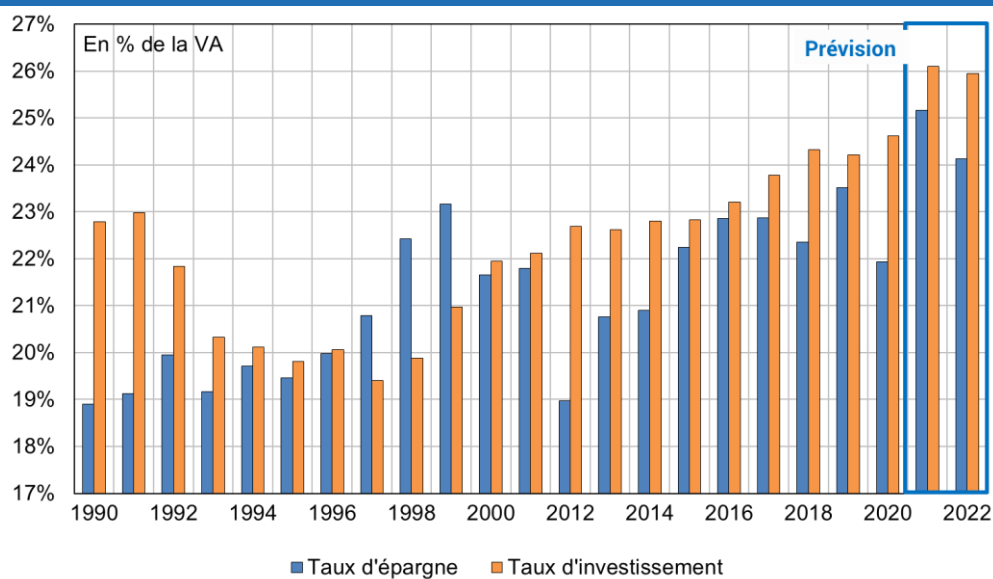
⁴⁵ Les chiffres relatifs à l'investissement concernent les entreprises non financières et sont présentés en volume.

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 des branches marchandes non agricoles et de l'investissement des entreprises non financières (en moyenne annuelle)

	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2019
Valeur ajoutée BMNA	2,2 %	2,4 %	-9,3 %	7,3 %	5,4 %	2,5 %
Investissement des ENF	4,3 %	2,7 %	-8,1 %	11,3 %	4,2 %	6,6 %

Ménages

Après avoir été protégé au plus fort de la crise, le pouvoir d'achat des ménages accélérerait nettement en 2021 et continuerait de progresser en 2022.

Les mesures exceptionnelles de soutien mises en place par le Gouvernement, associées à l'effet des stabilisateurs automatiques ont permis au pouvoir d'achat des ménages de continuer à progresser en 2020 (+0,4 %), malgré la chute historique de l'activité.

En 2021, le pouvoir d'achat augmenterait de +2,2 %. Sur les 13 dernières années, ce rythme d'évolution n'a été atteint qu'une fois, en 2019. Les revenus d'activité rebondiraient fortement, sous l'effet de la reprise de l'emploi et de l'activité. Les revenus de la propriété, en particulier les dividendes versés aux ménages, se redresseraient également dans une moindre mesure.

En 2022, le pouvoir d'achat des ménages progresserait encore de +1,0 %. Les revenus d'activité et les revenus de la propriété seraient en nette hausse, mais ralentiraient un peu par rapport à 2021, en lien avec le profil de l'activité.

En 2021 comme en 2022, les ménages continueraient de bénéficier de mesures fiscales prévues antérieurement à la crise, telles que la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ainsi que de certaines prestations sociales structurellement dynamiques, notamment les prestations retraites.

Au total, entre 2019 et 2022, le pouvoir d'achat des ménages progresserait à un rythme bien supérieur à celui de l'activité (+3,6 % contre +1,5 %).

Grâce à un revenu préservé en 2020, la consommation des ménages rebondirait à mesure de la levée des contraintes sanitaires et le taux d'épargne se normaliserait progressivement.

Après avoir chuté en 2020 (-7,2 %), la consommation des ménages rebondirait partiellement en 2021 (+4,1 %) avant d'accélérer en 2022 (+7,0 %).

En 2021, après une progression contenue de la consommation au 1^{er} semestre, la bonne tenue

du revenu des ménages permettrait un rebond rapide de leurs dépenses au 2^e semestre, à la suite de la levée progressive d'une grande partie des mesures sanitaires.

En 2022, la disparition de la plupart des mesures sanitaires et les gains passés de pouvoir d'achat seraient particulièrement favorables à la progression de la consommation des ménages.

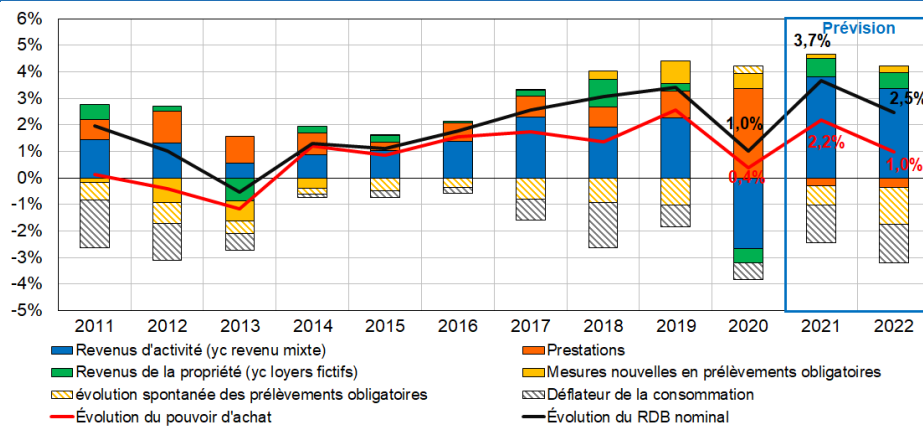
Sur la période 2021-2022, la consommation serait en outre portée par la consommation d'une partie du surplus d'épargne accumulé, qui atteint environ 150 Md€ au total en 2020 et au 1^{er} semestre 2021. Elle serait cependant encore freinée par des comportements de précaution.

Au total, après avoir connu un pic en 2020 (21,4 %), le taux d'épargne moyen baisserait modérément en 2021 (20,0 %) avant de revenir en 2022 à un niveau proche de celui d'avant-crise (15,2 %).

L'investissement des ménages serait dynamique et retrouverait dès 2021 son niveau d'avant-crise.

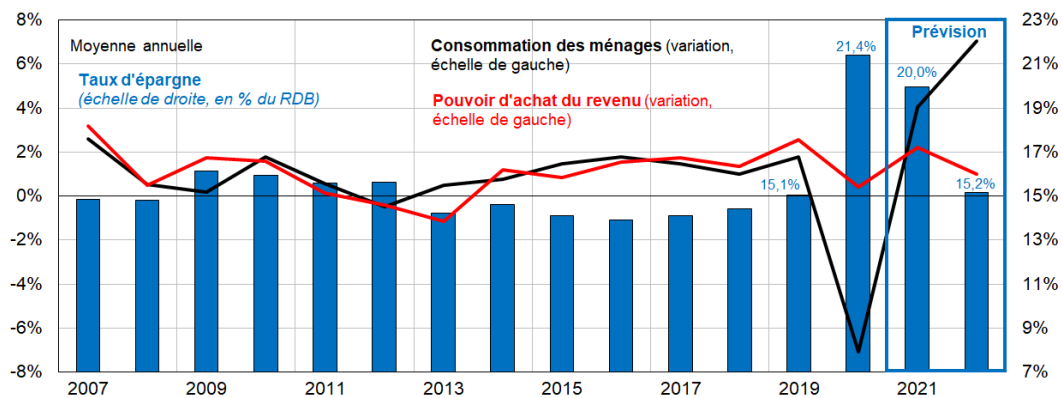
L'investissement des ménages comprend à la fois la construction de logements neufs, le gros entretien des logements existants et les frais liés à l'acquisition de logement dans le neuf et dans l'ancien, comme les frais de notaire et les honoraires d'architecte. Il a connu une chute de -12,2 % en 2020. La reprise de l'activité dans le secteur du bâtiment, sensible au 1^{er} semestre 2021, conduirait à un fort rebond sur l'ensemble de l'année (de +15,7 %). En 2022, l'investissement des ménages serait en progression de +3,1 %. Il resterait soutenu par la progression de l'emploi et du pouvoir d'achat des ménages, par les conditions de financement très favorables pour le crédit à l'habitat, par la surépargne accumulée et par le succès du dispositif MaPrimRénov' pour les travaux de rénovation.

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



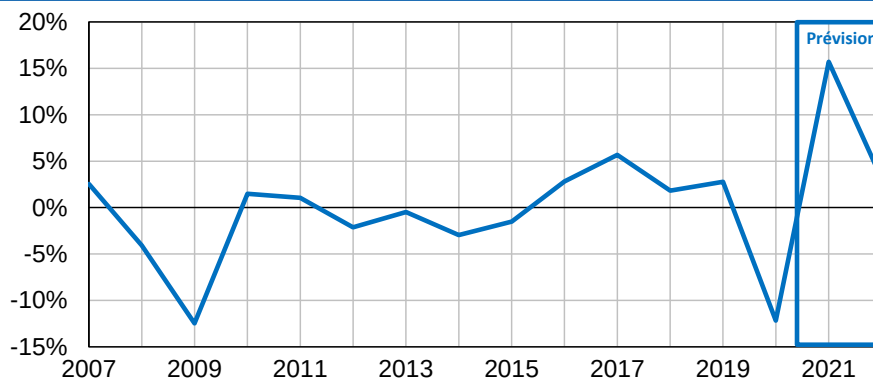
Sources : Insee, prévisions RESF

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



Sources : Insee, prévisions RESF

Graphique 3 : Investissement des ménages en volume (variation annuelle)



Sources : Insee, prévisions RESF.

4

Commerce extérieur

En 2020, les exportations françaises ont davantage chuté (-16,1 %, chiffre en volume) que les importations (-11,5 %). Outre l'effet de la baisse de la demande mondiale (-6,8 %), les exportations ont également été pénalisées par les contraintes d'offre qui ont pesé sur l'appareil productif à la suite des confinements et par l'exposition de la France à des secteurs particulièrement affectés par la crise, comme l'aéronautique ou le tourisme.

En 2021, les exportations rebondiraient nettement (+8,6 % en volume) et se rapprocheraient de leur niveau d'avant-crise. Les exportations de biens manufacturés connaîtraient une progression de +10,3 %, soutenue par le redressement de la demande mondiale (+10,4 %). La situation serait cependant hétérogène entre les secteurs : le rebond serait marqué pour les biens d'équipements et les produits industriels, nettement moins pour les matériels de transport. Cette hétérogénéité sectorielle est déjà observable sur la première moitié de l'année : en moyenne sur le 2^e trimestre, les exportations de matériels de transport demeurent à un niveau nettement inférieur à celui de fin 2019 (-21,8 %), alors que les exportations de biens d'équipement ne sont inférieures que de -4,3 % à leur niveau pré-crise. Les dépenses des touristes étrangers en France (les « exportations de tourisme ») restent également à des niveaux bien inférieurs à ceux de 2019.

Les importations progresseraient en 2021 de +9,0 % (en volume). Le fort rebond de la demande intérieure entraînerait en effet une progression marquée des importations. Ce serait notamment le cas des importations de produits manufacturés (+11,2 % en volume). À l'inverse, les dépenses touristiques à l'étranger des résidents français, qui constituent des importations de tourisme, resteraient en retrait en raison des restrictions continuant à affecter le tourisme mondial.

En 2022, les exportations continueraient à augmenter de façon dynamique (+10,0 % en volume), dépassant leur niveau de 2019. Les exportations en biens progresseraient à un rythme soutenu (+12,5 %), dans un contexte de hausse marquée de la demande mondiale adressée à la France

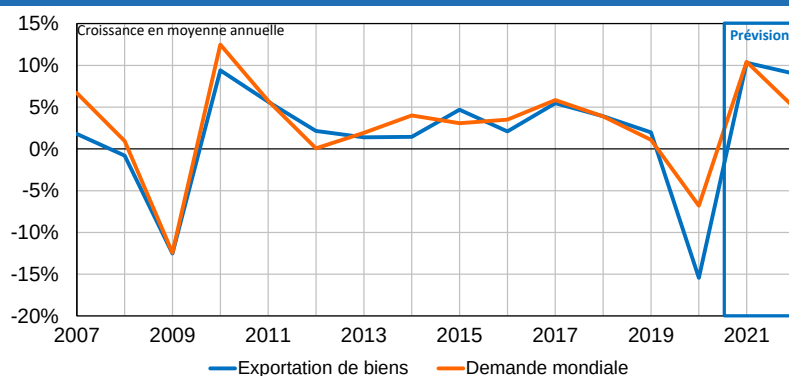
(+4,9 %). Les performances à l'exportation sur le champ des biens seraient en hausse en 2022, tirées par les exportations aéronautiques, confirmant ainsi la normalisation progressive, initiée en 2021, des secteurs dont les exports ont été plus fortement touchés par la crise.

Les importations connaîtraient en 2022 une hausse de +10,4 % (en volume), et dépasseraient également leur niveau pré-crise. Les importations en produits manufacturés seraient soutenues par une demande finale toujours dynamique, en raison de la progression marquée de la consommation des ménages et de la bonne tenue des investissements des entreprises. **Cette augmentation s'accompagnerait d'une forte reprise des imports énergétiques avec la normalisation** progressive du transport aérien et de la consommation des industries lourdes.

Au total, la contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB serait légèrement négative sur les deux ans, à hauteur de -0,3 pt en 2021 et de -0,4 pt en 2022. Le montant des importations étant plus élevé que celui des exportations, une progression similaire des imports et des exports pèse en effet sur la progression du PIB. Cet effet, déjà présent avant crise, a été accentué par la plus forte baisse des exportations que des importations en 2020. Il pourrait s'inverser après 2022, avec le rattrapage des secteurs exportateurs les plus pénalisés.

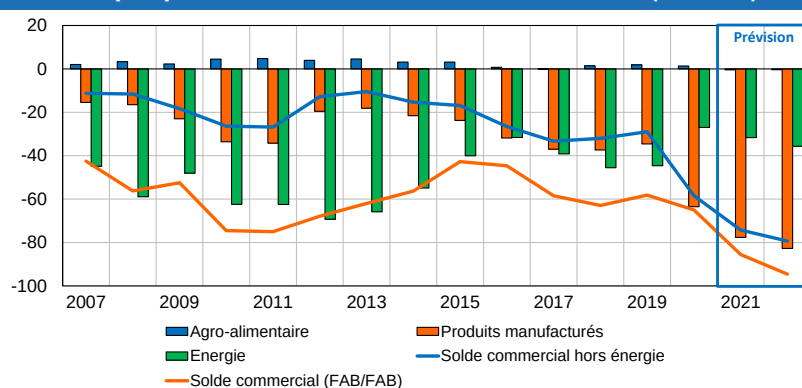
Après une forte augmentation du déficit en 2020, le solde se dégraderait encore en 2021 et 2022, ce qui reflète en particulier la hausse des prix de l'énergie. Au sens des douanes (données FAB-FAB), le solde commercial s'est établi à -65 Md€ en 2020. En 2021, le déficit s'accroîtrait du fait de la hausse du prix de l'énergie et des matières premières, et atteindrait 86 Md€ en 2021. En 2022, le solde commercial demeurerait dégradé par les besoins en imports énergétiques. La balance commerciale au sens des douanes s'établirait ainsi à -95 Md€ en 2022, soit -3,7 % du PIB de 2022 (contre -2,4 % en 2019).

Graphique 1 : Exportations et demande mondiale adressée à la France



Sources : Insee, prévisions RESF

Graphique 2 : Évolution du solde commercial (en Md€)



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

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

	2019	2020	2021	2022
Biens et services (a)	-21,6	-57,1	-66,0	-75,3
<i>Biens – marchandises générales</i>	-57,2	-66,5	-87,0	-96,1
Dont données douanières	-58,2	-65,0	-85,6	-94,6
<i>Biens – négoce international</i>	11,6	6,5	11,0	11,0
<i>Services</i>	24,0	2,9	10,0	9,8
Revenus primaires (b)	61,7	43,3	50,1	51,9
<i>Rémunérations des salariés</i>	21,6	20,2	20,8	22,0
<i>Revenus des investissements</i>	36,5	20,7	25,8	26,6
<i>Autres revenus primaires</i>	3,6	2,4	3,5	3,2
Revenus secondaires (c)	-46,1	-43,6	-29,7	-32,6
Transactions courantes (a+b+c)	-6,1	-57,3	-45,6	-56,0
Transactions courantes en % du PIB	-0,2 %	-2,5 %	-1,9 %	-2,2 %
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB) *	-0,9 %	-1,2 %	-1,5 %	-2,2 %

* Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques

Sources : Banque de France, Douanes, prévision RESF.

5

Perspectives de l'emploi

En 2021, l'emploi total rebondirait fortement, avec 375 000 créations d'emploi à la fin d'année par rapport à fin 2020, dont 360 000 emplois salariés.

L'année 2020 a été marquée par une chute de l'activité due à la crise sanitaire, entraînant 355 000 destructions d'emploi total en glissement annuel, dont 295 000 emplois salariés. Le secteur principalement marchand (ci-après « secteur marchand ») connaît un repli plus marqué avec 355 000 destructions d'emploi en glissement annuel tandis que le secteur non marchand reste dynamique avec 60 000 créations d'emploi dont 45 000 emplois dans le secteur de la santé.

En 2021, la reprise de l'activité conduirait à un fort rebond de l'emploi marchand d'une ampleur de 325 000 créations d'emploi sur l'année, pour l'essentiel au 1^{er} semestre. Au 2nd semestre, les créations d'emploi marchand ralentiraient en lien avec le retrait progressif des aides d'urgence mises en place pendant la crise. Dans le secteur non-marchand, l'emploi serait soutenu par les mesures du plan de relance : il augmenterait de +0,4 % en glissement annuel sur l'année 2021, ce qui représente 35 000 créations d'emploi.

Au total en 2021, l'emploi rebondirait fortement avec +375 000 emplois en glissement annuel (soit +330 000 emplois en moyenne annuelle). Le rebond de l'emploi permettrait à l'emploi de dépasser son niveau d'avant-crise dès 2021.

En 2022, les créations d'emploi se poursuivraient mais à un rythme moindre, avec 130 000 créations d'emplois en glissement annuel, dont 125 000 emplois salariés.

Les créations d'emploi ralentiraient dans le secteur marchand, qui devrait créer environ 65 000 emplois entre fin 2021 et fin 2022. Dans le secteur non marchand, les créations d'emploi resteraient soutenues avec 60 000 emplois créés à la fin 2022.

Au total, l'emploi progresserait de 130 000 postes en glissement annuel sur l'année 2022 (correspondant à 205 000 emplois en moyenne annuelle). En

cumulé sur la période 2020-2022, l'emploi total augmenterait de +1,0 % en variation de moyenne annuelle.

Cette prévision a été arrêtée avant la publication par l'Insee le 8 septembre de l'estimation détaillée de l'emploi salarié au 2^e trimestre 2021, qui révisé à la hausse les créations d'emploi observées au 1^{er} semestre 2021 avec 380 000 créations d'emploi salarié marchand. Cette révision constitue un aléa haussier sur la prévision du Gouvernement.

Au premier semestre 2021, l'emploi salarié a donc fortement rebondi, dépassant son niveau d'avant-crise : +145 400 emplois salariés (soit +0,6 %) ont ainsi été créés entre fin 2019 et fin juin 2021. Dans le détail, l'emploi intérimaire reste dynamique (+19 100 emplois), après une chute historique et un fort rebond en 2020 (-40,3 % au premier trimestre 2020 puis +58,7 % sur le reste de l'année pour atteindre -5,3 % en glissement annuel sur l'année 2020), sans pour autant atteindre son niveau d'avant-crise (-22 700 postes fin juin 2021 par rapport à fin 2019, soit -2,9 %).

Hors intérim, l'emploi salarié marchand a été particulièrement dynamique au 1^{er} semestre 2021, soutenu notamment par le plan de relance et la prolongation des aides d'urgence. Il dépasse son niveau d'avant-crise (+0,3 % par rapport à fin 2019) avec 362 200 créations de postes au 1^{er} semestre 2021. Dans le tertiaire marchand et la construction, l'emploi dépasse son niveau d'avant-crise avec respectivement 319 700 et 33 700 postes créés au 1^{er} semestre (soit +0,3 % et +4,5 % par rapport à fin 2019). Mi-2021, l'emploi dans l'industrie reste en-deçà de son niveau d'avant crise (-1,5 % par rapport à fin 2019) mais augmente légèrement au premier semestre (+8 800 postes depuis fin 2020).

Au total, entre début 2017 et fin juin 2021, près de 827 000 emplois salariés ont été créés dans l'économie française.

Tableau 1 : Prévisions d'emploi 2021-2022
(en glissement annuel, en milliers)*

	2019	2020	2021	2022
Emploi salarié agricole	5	0	0	0
Emploi salarié marchand	260	-355	325	65
Emploi salarié non marchand	20	60	35	60
Total Salariés	285	-295	360	125
Non-salariés	120	-55	15	5
Emploi total	405	-355	375	130

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.

* Cette prévision d'emploi a été arrêtée avant la publication de l'estimation détaillée de l'emploi salarié au 2^e trimestre 2021 le 8 septembre 2021.

Tableau 2 : Prévisions d'emploi 2021-2022
(en variation de moyenne annuelle, en milliers)*

	2019	2020	2021	2022
Emploi salarié agricole	15	-5	5	5
Emploi salarié marchand	235	-260	245	145
Emploi salarié non marchand	-5	0	75	50
Total Salariés	245	-265	325	195
Non-salariés	95	10	5	10
Emploi total	340	-255	330	205

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.

* Cette prévision d'emploi a été arrêtée avant la publication de l'estimation détaillée de l'emploi salarié au 2^e trimestre 2021 le 8 septembre 2021.

Perspectives d'inflation et de salaires

L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation a reculé en 2020 (+0,5 % après +1,1 % en 2019), dans un contexte de chute de l'activité. Les prix de certains produits, notamment énergétiques, ont fortement baissé, tout comme ceux de certains services, comme les transports (en particulier ferroviaires et aériens) ou l'hôtellerie.

L'inflation augmenterait nettement à +1,5 % en 2021, notamment en raison du rebond des prix de l'énergie. En moyenne annuelle, le cours du pétrole retrouverait en effet en 2021 son niveau de 2019. Les autres prix énergétiques (gaz, et plus marginalement électricité), soutiendraient aussi l'inflation. L'inflation sous-jacente augmenterait à +1,1 % après +0,6 % en 2020, en lien avec la reprise de l'activité. Les prix des services seraient plus dynamiques, comme ceux des transports notamment aériens et des services de télécommunications, mais aussi des loyers, dont l'indice de référence est lié à l'inflation passée.

Les tensions sur les chaînes de valeur soutiendraient temporairement les prix. Depuis le début de l'année 2021, les prix de production sont poussés à la hausse par les augmentations des prix des matières premières, du fret et des intrants, notamment des semi-conducteurs. Ces tensions, qui se résorberaient progressivement, entraîneraient une hausse temporaire des prix de certains produits manufacturés et alimentaires. Ils se transmettraient aux prix à la consommation avec un délai de l'ordre de quelques trimestres : les premiers effets se feraient sentir à la fin 2021 et seraient maximaux au 1^{er} semestre 2022 avant de refluer au 2^e semestre 2022.

L'inflation serait stable en 2022, à +1,5 %, soutenue par l'inflation sous-jacente. Les prix de l'énergie ralentiraient après la forte hausse de 2021, sous l'hypothèse d'une stabilisation des

cours du pétrole. L'inflation sous-jacente progresserait à +1,5 %, en cohérence avec le rebond de l'activité, l'amélioration du marché du travail et la fermeture de l'écart de production.

Le salaire moyen par tête (SMPT) rebondirait fortement en 2021 (+4,8 %) et 2022 (+5,2 %) après le recul observé en 2020 (-4,9 %). Après inflation, le salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles, dépasserait en 2022 son niveau de 2019.

Le recours massif à l'activité partielle en 2020 a fait chuter, en apparence, le salaire par tête⁴⁶ nominal des branches marchandes non agricoles, de -4,9 % en moyenne sur l'année. Toutefois, en corrigeant l'effet de l'activité partielle, les salaires auraient continué de progresser en 2020, à +1,0 %. Cela témoigne de l'efficacité du dispositif de l'activité partielle ainsi que des primes mises en place, comme l'extension de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA).

En 2021, les salaires nominaux seraient soutenus par le fort rebond de l'emploi, et retrouveraient leur niveau de 2019 en fin d'année. Ils seraient également soutenus par la hausse du Smic au 1^{er} octobre et le maintien de la PEPA. En 2022, ils seraient toujours dynamiques, portés par la poursuite du rebond de l'économie et du marché du travail. Sur l'ensemble de la période, les salaires seraient aussi soutenus par la revalorisation des rémunérations dans le secteur de la santé (plan « Ségur »).

Au total sur la période 2020-2022, et malgré la chute historiquement marquée de l'activité en 2020, les salaires croîtraient de +1,6 % par an en moyenne, un rythme proche de celui atteint sur la période d'avant crise (+1,9 % en moyenne sur la période 2015-2019).

⁴⁶ Le salaire moyen par tête est mesuré à partir de la masse salariale versée par les employeurs et des effectifs employés. Les prestations d'activité partielle, versées par l'État, ne sont pas comptabilisées dans la

masse salariale alors que les effectifs placés en chômage partiel sont toujours considérés comme employés, ce qui fait baisser artificiellement le salaire par tête.

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

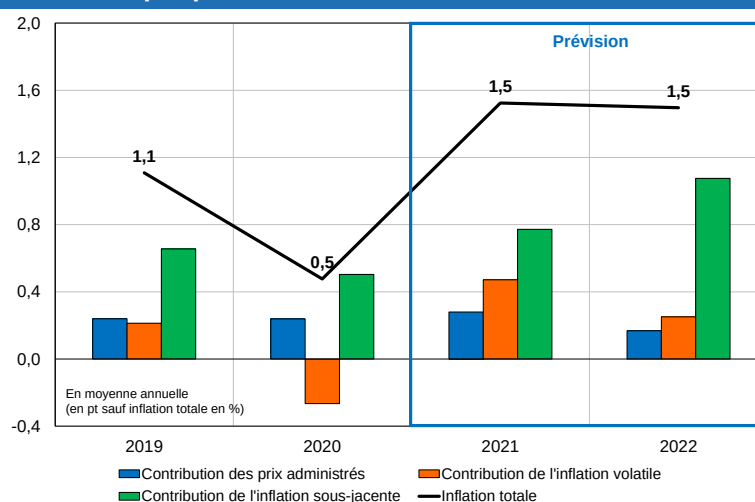
Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2021 (en %)	2020	2021	2022	Moyenne 2010-2020 (en %)
TOTAL	100,0	0,5	1,5	1,5	1,1
TOTAL HORS TABAC	97,6	0,2	1,4	1,5	1,0
Alimentation	17,9	1,9	0,9	2,3	1,3
Produits manufacturés	25,0	-0,2	0,2	0,5	-0,3
Énergie	7,5	-6,1	9,0	3,7	2,9
Services	47,3	0,9	1,1	1,4	1,3
TABAC	2,4	13,7	5,6	-0,1	6,5
SOUS-JACENT (indice brut ⁴⁷)	60,1	0,6	1,1	1,5	0,7

Sources : Insee, prévisions RESF.

Tableau 2 : Évolution des salaires dans les branches marchandes non agricoles (% annuels)

	2020	2021	2022	Évolution annuelle moyenne 2019/2022
Salaire moyen par tête (SPMT) dans les branches marchandes non agricoles (BMNA) (i)	-4,9	4,8	5,2	1,6
SPMT (BMNA), corrigé de l'activité partielle ⁴⁸	1,0	1,0	3,0	
Indice des prix à la consommation (ii)	0,5	1,5	1,5	1,2
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les branches BMNA (iii)=(i)-(ii)	-5,3	3,2	3,7	0,4

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Contributions à l'inflation totale

Sources : Insee, prévisions RESF.

⁴⁷ L'inflation sous-jacente brute est hors produits volatils et tarifs administrés. Elle n'est pas corrigée de la fiscalité en prévision.

⁴⁸ Correction effectuée en ajoutant à la masse salariale les montants équivalents en salaire brut correspondant aux indemnités versées par l'État aux employeurs au titre de l'activité partielle.

Croissance potentielle et scénario de moyen-terme

L'impact de la crise sur le PIB potentiel est désormais jugé un peu moins marqué que dans le scénario présenté dans le RESF 2021, à 1 ¼ pt contre 2 ¼ pts. Cette révision reflète plusieurs développements favorables. Le recul de l'activité en 2020, qui était prévu à -10 % au moment du RESF 2021, est désormais estimé à -8 %. En outre, les comptes 2020 des entreprises ne sont pas aussi dégradés que ce qui pouvait être anticipé, et leur investissement a moins reculé que prévu en 2020¹, puis a dépassé son niveau d'avant-crise dès le début 2021. Enfin, l'emploi a aussi été plus résilient qu'attendu, et a déjà retrouvé son niveau d'avant crise. Tout cela va dans le sens d'un impact plus limité de la crise sur l'accumulation du capital et sur le marché du travail, tandis que le maintien dans l'emploi devrait limiter les pertes de productivité. La perte sur le niveau de PIB potentiel en 2021 est ainsi révisée à -1 ¼ pt contre -2 ¼ pts dans le RESF 2021, par rapport au scénario de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Si l'évaluation de l'impact pérenne de la crise reste très incertaine, le rebond rapide de l'activité et de l'emploi suggèrent un aléa plutôt haussier, au sens d'une moindre perte de PIB potentiel, sur l'estimation actuelle.

À l'horizon 2021, le scénario de croissance potentielle s'inscrit dans l'éventail, particulièrement large, des autres estimations. Les organisations internationales font des diagnostics différents sur l'impact pérenne de la crise, que ce soit son ampleur, sa temporalité ou sa nature (pertes en niveau ou en croissance). Elles ont revu leurs estimations de croissance potentielle en 2020 et au-delà, en raison de la crise. Mais elles ont aussi révisé leurs chroniques passées, conduisant à des révisions sur le PIB potentiel en 2019. En niveau, le PIB potentiel 2021 sous-jacent au scénario macroéconomique du PLF 2022 est dans la

fourchette des estimations des principaux organismes. La forte incertitude qui entoure ces prévisions rend par ailleurs probables d'importantes révisions dans le futur.

La forte croissance du PIB effectif en 2021 et 2022 permettrait de fermer l'écart de production à cet horizon. L'écart de production estimé pour 2020 (-7,2 pt) est historiquement bas, en raison de la forte baisse du PIB effectif en 2020. Il est toutefois compliqué à interpréter économiquement compte tenu de la situation très particulière induite par les mesures sanitaires. L'écart de production commencerait à rapidement se réduire dès 2021 (-2,4 pt) avant de se refermer complètement en 2022. La Commission européenne prévoyait au printemps un scénario d'écart de production similaire, à -7,1 pt en 2020 et -2,7 pt en 2021.

À partir de 2022, la croissance potentielle reviendrait à la tendance estimée au moment de la loi de programmation des finances publiques, soit 1,35 % par an. Les mesures du plan de relance en faveur de la compétitivité, de l'innovation et de la productivité, viendraient contrebalancer les effets baissiers usuellement à l'œuvre après de fortes récessions. Le plan d'investissement qui sera annoncé prochainement pourrait également contribuer à affermir la croissance potentielle.

Après le rebond marqué de l'activité en 2021 et le 2022, qui permettrait de fermer l'écart de production, la croissance reviendrait progressivement à son niveau tendanciel à partir de 2023. Elle serait de 1,6 % en 2023, puis de 1,4 % par an à partir de 2024.

Enfin, l'inflation convergerait progressivement vers +1,75 % en 2027, qui est le niveau de l'inflation française au sens de l'Insee compatible avec la cible d'inflation de la BCE pour la zone euro.

¹ Son recul a en effet été comparable à celui de l'activité en 2020, alors qu'en temps normal on observe une sur-réaction aux variations d'activité.

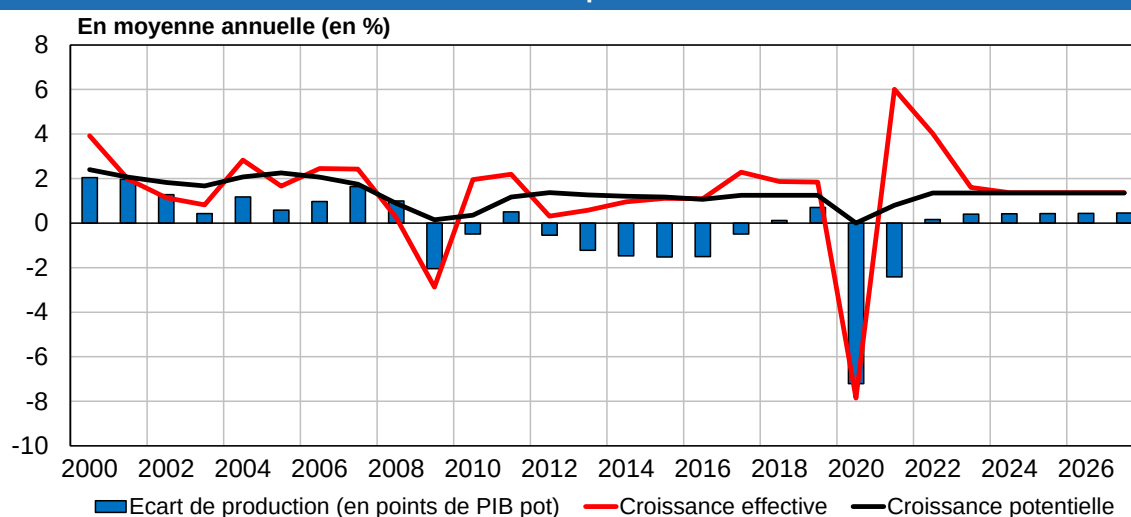
Encadré 1 : Croissance potentielle et écart de production

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). La PGF 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 (c'est-à-dire hors fluctuations conjoncturelles), dépend de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées par tête. Elle bénéficie d'une démographie plus favorable en France que dans de nombreux autres pays avancés.

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 : un écart de production négatif indique une économie en bas de cycle, un écart de production positif une économie en haut de cycle.

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



Sources : Insee, estimations RESF.

Tableau 1 : Principaux indicateurs du scénario économique 2019-2027

(Croissance annuelle en %)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB (volume)	1,8	-8,0	6,0	4,0	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Déflateur du PIB	1,3	2,5	0,5	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6
IPC (hors tabac)	0,9	0,2	1,4	1,5	1,5	1,6	1,75	1,75	1,75
Masse salariale (branches marchandes non agricoles, valeur)	3,7	-6,2	6,2	6,1	3,9	3,4	3,4	3,4	3,4
PIB potentiel (volume)	1,25	0,0	0,8	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production (% du PIB potentiel)	0,7	-7,2	-2,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5

Sources : Insee, prévisions RESF.

Aléas et scénarios alternatifs

Les aléas, à la baisse comme à la hausse, qui entourent le scénario économique ont diminué mais ils restent élevés.

L'évolution de l'épidémie demeure l'aléa principal. Malgré les bons signaux de la fin d'année et le succès de la vaccination, l'apparition et la progression de nouveaux variants plus contagieux ou plus résistants à la vaccination pourraient rendre nécessaires de nouvelles mesures de freinage ou générer des comportements attentistes qui pourraient peser alors sur l'activité.

Le comportement des agents en sortie de crise est aussi une source d'incertitude. Les ménages ont accumulé une forte épargne en 2020 et au 1^{er} semestre 2021. Une consommation plus rapide ou plus lente de cette sur-épargne pourrait modifier le scénario d'activité, tout comme l'attitude face à la forte hausse de l'endettement public et privé. Les entreprises ont accru leur endettement mais aussi, au niveau agrégé, leur trésorerie. L'évolution, incertaine, de leur endettement net influencera leurs comportements et notamment leur investissement.

Les adaptations réalisées par les agents en réponse à la crise pourraient se traduire par des changements pérennes de comportements. Pendant les confinements, les ménages ont recouru davantage à la vente à emporter ou aux achats en ligne. Si une partie de ces habitudes de consommation perdurait, cela pourrait générer des changements structurels dans certains secteurs (tourisme, culture, restauration). Du côté des entreprises, l'impact du développement du télétravail sur la productivité (à la hausse comme à la baisse) et le coût du travail (lié à la baisse des déplacements professionnels ou aux coûts d'équipements pour le télétravail) reste incertain.

Le degré de fluidité des réallocations sectorielles à l'issue de la crise pourrait aussi avoir un impact sur le rebond de l'économie française, comme c'est le cas pour les autres pays avancés.

Les tensions sur les approvisionnements se sont multipliées avec la reprise de l'activité mondiale. Une hausse plus forte qu'anticipé du

prix des matières premières ou une aggravation de la pénurie de semi-conducteurs, accentuées par la persistance des goulots d'étranglement dans le fret maritime, pourraient soutenir l'inflation et contraindre les échanges et l'activité. Certains secteurs industriels (automobile, électronique...) seraient davantage contraints.

Les difficultés de recrutement, qui ont augmenté dans tous les secteurs en France avec la reprise de l'activité, constituent aussi un aléa. Elles restent toutefois à ce stade inférieures à leur niveau d'avant-crise, et n'avaient pas empêché à l'époque une croissance soutenue.

Concernant les économies émergentes, la résurgence des pressions inflationnistes, liée à la hausse du cours des matières premières, des prix alimentaires ainsi que de la demande mondiale, **pourrait accentuer le resserrement monétaire et freiner le rebond économique.** Les économies émergentes seraient également pénalisées par un durcissement des conditions de financement en cas de resserrement brutal de la politique monétaire dans les pays avancés.

La hausse de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques extrêmes serait aussi un frein à l'activité économique.

Le scénario économique repose conventionnellement sur un gel des taux de change et du prix du pétrole à leurs niveaux observés du 9 au 29 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 épisodes de forte volatilité pendant la crise.

Les aléas semblent majoritairement haussiers en 2021. L'amélioration de la situation sanitaire depuis la mi-août a été plus rapide que l'hypothèse faite pour construire le scénario macroéconomique. Les chiffres d'emploi publiés le 8 septembre sont aussi meilleurs qu'escompté. Ces signaux, s'ils se confirment dans les mois à venir, pourraient permettre une croissance plus dynamique sur la fin d'année 2021 et donc une croissance annuelle supérieure à 6 %.

Encadré 1 : Quelle sensibilité des prévisions au rythme de consommation de la sur-épargne ?

Pour les prévisions réalisées en 2020, plusieurs institutions avaient publié des scénarios alternatifs à leur scénario principal pour prendre en compte les aléas liés à la situation sanitaire. Les prévisions effectuées à la mi-2021 sont encore marquées par une incertitude élevée, mais celle-ci a baissé par rapport à 2020 et les aléas apparaissent globalement équilibrés.

En plus des aléas sanitaires (reprise épidémique causée par un variant de la covid plus résistant et plus contagieux, activité mondiale perturbée en raison de la faible vaccination dans certaines régions du monde), les prévisionnistes mettent désormais aussi en avant les incertitudes liées aux difficultés d'approvisionnement et de recrutement, à l'évolution de l'inflation et au comportement des ménages et des entreprises. Une hypothèse centrale de la prévision est ainsi liée au rythme d'utilisation de la sur-épargne accumulée lors des confinements successifs, qui influence la reprise de la consommation et le rebond du PIB en 2021 et 2022.

Dans ses Perspectives économiques 2021-2022 d'avril 2021, l'OFCE retenait deux scénarios équiprobables :

- *un scénario dans lequel l'ensemble de « l'épargne covid » accumulée est intégralement thésaurisée et jamais désépargnée, conséquence de comportements de précaution des ménages face au niveau élevé de la dette publique (comportement dits « ricardiens », les ménages épargnant plus pour faire face à d'éventuelles hausses d'impôts futures).*
- *Un scénario alternatif dans lequel les ménages consommeraient 1/5^e de leur sur-épargne en 2022 (hors épargne de précaution), ce qui serait favorable pour la croissance, le marché du travail et les finances publiques mais conduirait aussi à une dynamique des prix plus élevée. La croissance serait alors plus élevée de 1,7 pt par rapport au scénario précédent.*

Perspectives des finances publiques

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Vue d'ensemble

La très forte mobilisation des finances publiques a permis de préserver la capacité de rebond de l'économie.

Dès mars 2020, le Gouvernement a engagé une politique de soutien rapide et massif aux ménages et aux entreprises affectés par la crise, afin de préserver les capacités productives du pays, le capital humain et le pouvoir d'achat des ménages. Les mesures de soutien d'urgence et les dépenses de santé exceptionnelles, avec un effet sur le solde public de -69,7 Md€ en 2020, ont conduit à un déficit public de 9,1 % du PIB en 2020. L'endettement public a, en cohérence, connu une hausse marquée, atteignant 115,0 % du PIB en 2020 après une trajectoire baissière à 98,1 % en 2017, 97,8 % en 2018 et 97,5 % en 2019.

En 2021, le déficit public devrait se réduire à 8,4 % du PIB en raison du rebond de l'activité économique qui reviendrait à son niveau d'avant-crise dès la fin de l'année 2021. Les mesures de soutien d'urgence et les dépenses exceptionnelles de santé (campagne de dépistage et de vaccination) ont été maintenues face à la persistance de la crise sanitaire, avec un début de décroissance par rapport au plus fort de la crise, à hauteur de -63,8 Md€ de mesures avec effet sur le solde public en 2021. La perspective d'une amélioration durable de la situation sanitaire grâce à la progression de la campagne de vaccination a permis d'inscrire avant la fin de l'année la sortie progressive des principaux dispositifs de soutien d'urgence, notamment le fonds de solidarité et l'activité partielle exceptionnelle. En parallèle, le Gouvernement a mis en œuvre le plan France Relance d'un montant total de 100 Md€, financé à hauteur de 40 Md€ par l'Union européenne, qui a pour objectif la modernisation de l'appareil productif pour décarboner l'économie, la rendre plus compétitive et renforcer la cohésion sociale et territoriale. En 2021, grâce au déploiement rapide des crédits de relance, ce plan aura atteint son pic de dépenses avec un effet sur le solde public de -38,2 Md€ (-21,7 Md€ net des financements UE de la relance).

La poursuite du rebond économique permettrait un rétablissement très net des finances publiques dès 2022 avec une amélioration du solde public, à -4,8 % du PIB. Cette amélioration est principalement due à la sortie des mesures de soutien d'urgence à l'exception, principalement, d'une provision pour des dépenses de santé exceptionnelles pour faire face à la covid-19 et du nécessaire financement des appels en garantie pour les prêts garantis par l'État (PGE). France Relance continuerait d'être déployé à un rythme soutenu, et donc de favoriser le rebond économique, avec un effet sur le solde public atteignant -30,1 Md€ (-19,6 Md€ net des financements UE). Un plan d'investissement pour le moyen terme complètera la stratégie du Gouvernement pour atteindre en sortie de crise une productivité et une croissance supérieures à celles d'avant-crise. Pour répondre notamment au défi posé par les pénuries de main d'œuvre et dans la continuité des priorités mises en œuvre depuis le début du quinquennat, le Premier ministre a annoncé un plan d'investissement dans les compétences destiné à favoriser la reprise d'un emploi, renforcer l'attractivité de certains métiers, ainsi qu'à rapprocher les besoins des employeurs avec les compétences des salariés et des demandeurs d'emploi grâce à la formation. Les moyens alloués à la formation des jeunes, des salariés en reconversion professionnelle et des chômeurs de longue durée seront ainsi renforcés. Le soutien aux acteurs économiques et à la cohésion passera également par le plan en faveur des indépendants, qui vise à renforcer leur protection sociale et l'accompagnement dans leurs démarches, de la création à la transmission d'entreprise.

La pandémie est ainsi venue mettre temporairement entre parenthèses la trajectoire d'amélioration de nos comptes publics. Retraité de l'effet exceptionnel de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales patronales, le solde public s'est ainsi élevé à -2,2 % du PIB en 2019 (-3,1 % si l'on inclut ce double coût), après -2,3 % en 2018 et -3,0 % en 2017, chiffre qui avait permis de faire sortir la France du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance dès 2018.

Le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 43,7 % du PIB en 2021, après 44,5 % en 2020. Cette baisse s'expliquerait principalement par la poursuite des mesures de baisse des prélèvements obligatoires (pour un effet de -15,2 Md€). L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires contribuerait aussi, dans une moindre mesure, à cette baisse, car le rebond spontané des prélèvements obligatoires serait légèrement moins dynamique que celui de l'activité (+6,1 % contre +6,5 % pour le PIB valeur), en miroir de la baisse spontanée de ces recettes qui avait été plus modérée que le repli de l'activité en 2020. En 2022, le taux de prélèvements obligatoires devrait encore reculer, à 43,5 % du PIB, du fait des mesures nouvelles (-4,1 Md€), l'élasticité des prélèvements obligatoires étant attendue unitaire.

Le ratio de dépense publique baisserait dès 2021 pour s'établir à 59,9 % du PIB, hors crédits d'impôts, après 60,8 % en 2020, principalement du fait du fort rebond du PIB. La dépense publique augmenterait en volume de +3,4 %, après +6,6 % en 2020, principalement portée par le plan de relance, la forte reprise de l'investissement local et la montée en charge du Ségur de la santé. Hors mesures de soutien d'urgence et de relance, mais y compris Ségur, le taux de croissance de la dépense publique atteindrait 2,1 % en volume, après 1,2 % en 2020 sur le même champ. En 2022, la dépense publique reculerait de -3,5 % en volume, sous l'effet principalement de l'arrêt des dépenses de soutien d'urgence, hors provision pour dépenses exceptionnelles de santé et hors garanties de prêts par l'État, et d'une baisse des dépenses de relance par rapport au pic atteint en 2021. Le taux de croissance de la dépense publique hors

mesures de soutien d'urgence et de relance s'établirait à 0,8 %, rythme proche de celui enregistré avant crise en 2018 et 2019. Le ratio de dépense publique hors crédits d'impôts s'établirait à 55,6 % du PIB l'an prochain. **Le ratio de dette publique au sens de Maastricht** augmenterait en 2021 d'environ un demi-point, à 115,6 % du PIB malgré le rebond de l'activité, en raison de la poursuite du soutien à l'économie et de la montée en charge de la relance. En 2022, le ratio de dette se réduirait à 114,0 % du PIB notamment grâce à une poursuite du rebond de l'économie et à un déficit public qui serait quasiment divisé par deux par rapport au niveau atteint au plus fort de la crise en 2020.

Dans ce contexte de dette élevée et dans un souci de transparence et de responsabilité, le surcroît de dette de l'État sera cantonné et fera l'objet d'un amortissement spécifique. Une partie de la hausse des recettes fiscales provenant de la croissance sera dédiée à cet effet : 165 Md€ d'autorisations d'engagement et 1,9 Md€ de crédits de paiement sont ainsi inscrits dans le projet de loi de finances pour 2022. Une convention sera ensuite conclue entre l'État et la Caisse de la dette publique, établissement public chargé d'exécuter toute opération concourant à la qualité de la signature de l'État, pour mettre en œuvre les amortissements sur un horizon d'une vingtaine d'années.

Le solde structurel est prévu à -4,7 points de PIB potentiel en 2022, après -6,8 points en 2021, dans le cadre potentiel révisé par rapport à la trajectoire anticipée avant la crise dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques⁵⁰. Ce chiffre, bien qu'en nette amélioration par rapport à 2021, traduirait le niveau de dépenses sanitaires d'urgence et de dépenses de relance persistant encore à cet horizon.

⁵⁰ Avec une perte de PIB potentiel de 1 ¾ pt.

Tableau 1 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2019	2020	2021	2022
État	-3,5	-7,8*	-6,7	-5,0*
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	1,0*	-0,1	0,3*
Administrations publiques locales	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
Administrations de sécurité sociale	0,6	-2,1	-1,4	0,0
Solde public	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8

* Y compris reprises de dettes SNCF Réseau de 2020 (25 Md€) et 2022 (10 Md€), opération neutre pour les administrations publiques dans leur ensemble car en dépenses côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération, le solde de l'État en 2020 serait de -6,7 % du PIB et le solde des ODAC serait de -0,1 % du PIB. En 2022, le solde de l'État serait de -4,6 % du PIB et le solde des ODAC serait de -0,0 %.

Tableau 2 : Solde structurel

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022
Solde public *	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8
Solde conjoncturel *	0,4	-4,3	-1,5	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,8	-0,1	-0,2
Solde structurel	-2,5	-1,9	-6,8	-4,7
Ajustement structurel		0,6	-4,9	2,1
dont effort structurel		0,6	-5,6 **	2,6 **
<i>dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et hors mesures ponctuelles et temporaires</i>		-0,6	-0,6	-0,1
<i>dont effort en dépense</i>		0,9	-5,0	2,7
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>		0,4	0,0	0,0
dont composante non discrétionnaire		0,0	0,7 **	-0,5 **
<i>dont recettes hors PO</i>		-0,4	0,9	-0,4
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>		0,4	-0,1	0,0
Croissance potentielle	1,25	0,00	0,80	1,35

* en % du PIB nominal.

** La décomposition de l'ajustement structurel entre l'effort structurel et la composante non discrétionnaire amène en 2021 à un effort structurel fortement dégradé, de -5,6 points de PIB potentiel et une composante non discrétionnaire portée par les recettes hors PO qui représentent une contribution de 0,7 point de PIB potentiel. Or, l'essentiel de cette contribution est issu du financement européen du Plan de relance et, à ce titre, l'effet positif de la composante non discrétionnaire et l'effet négatif de l'effort structurel sont à lire conjointement : si l'on retraits 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 -5,0 points et +0,1 point de PIB potentiel. En 2022, l'effort structurel serait de +2,4 points de PIB potentiel et la composante non discrétionnaire serait de -0,2 point de PIB potentiel dans cette convention.

Note : La décomposition structurelle est présentée sur la base d'une croissance potentielle révisée à 0,0 % en 2020 et 0,8 % en 2021, avant de retrouver sa dynamique d'avant crise à 1,35 % dès 2022. Dans le cadre potentiel de la LPFP, caractérisé par une croissance potentielle de 1,25 % en 2020 et 1,30 % en 2021, le solde structurel serait de -1,3 point en 2020, -5,8 points en 2021 et -3,7 pts en 2022 (cf. encadré 3 « Relecture structurelle dans le cadre potentiel de la LPFP »).

Tableau 3 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022
Dettes publiques totales	97,5	115,0	115,6	114,0
Dettes publiques hors soutien à la zone euro	94,8	112,2	113,0	111,5
Dépense publique hors crédits d'impôts*	53,8	60,8	59,9	55,6
<i>Progression en valeur (%)*</i>	2,8	6,8	4,8	-2,0
<i>Progression en volume (%)*</i>	1,9	6,6	3,4	-3,5
<i>Progression en volume hors soutien d'urgence et relance (%)*</i>	1,9	1,2	2,1	0,8
Prélèvements obligatoires	43,8	44,5	43,7	43,5

* Retraitée de l'impact de la création de France compétences (6,0 Md€ en dépenses et en recettes, neutre solde), la dépense publique croîtrait de 1,4 % en volume et 2,3 % en valeur en 2019, pour représenter 53,5 % du PIB en 2019, après 54,0 % en 2018 et 55,1 % en 2017. Le ratio de prélèvements obligatoires retraitée de France Compétences se serait établi à 43,6 % du PIB en 2019, après 44,7 % en 2018, et 45,1 % en 2017.

Encadré 1 : Mesures de soutien d'urgence et plan de relance

Pour faire face à la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en place des mesures de soutien d'urgence dès mars 2020 avec pour objectif de préserver efficacement l'outil de production et l'emploi. Ces mesures ont été constamment adaptées à la situation sanitaire, pour accompagner les phases de reprise d'activité tout en continuant de protéger les entreprises et les ménages dont l'activité restait contrainte. Au total, en réponse au choc de court terme, les administrations publiques ont engagé 69,7 Md€ de mesures de soutien d'urgence avec effet sur le solde public en 2020 et 63,8 Md€ en 2021.

Compte tenu de la reprise économique, l'extinction graduelle des mesures de soutien se fera de façon différenciée selon les secteurs et les territoires, de manière à s'adapter aux conditions effectives de reprise d'activité des entreprises : le fonds de solidarité a été supprimé au 30 septembre 2021 sauf dans les territoires d'outre-mer concernés par une reprise épidémique, et le dispositif dit de coûts fixes sera étendu à partir du 1^{er} octobre pour les secteurs pénalisés par les restrictions sanitaires. De même, le régime de droit commun de l'activité partielle s'applique depuis le 1^{er} septembre 2021, sauf pour les établissements fermés sur décision administrative et ceux des secteurs les plus affectés subissant des pertes de chiffre d'affaires supérieures à 80 %, qui continueront à bénéficier d'un reste à charge nul jusqu'à fin octobre.

Aussi, la reprise de l'activité permettrait de réduire l'impact sur le solde public de ces aides à 8,1 Md€ en 2022, principalement constitué des dépenses exceptionnelles de santé pour continuer de répondre à la situation sanitaire.

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

en Md€	2020	2021	2022
Activité partielle (<u>hors</u> APLD du plan de relance)	26,5	9,3	-
Fonds de solidarité et aides annexes, y compris sport montagne culture	15,9	23,0	-
Dépenses de santé	14,0	14,8	5,0
Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales	5,8	2,6	-
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)*	-2,6	2,6	-
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	3,9	5,3	0,3
Report en arrière des déficits sur l'assiette fiscale de l'IS	0,1	0,9	-0,1
Crédit d'impôt bailleurs	-	0,1	-
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, permittents, etc.)	6,4	2,5	0,2
Sinistralité BEI	-	0,0	0,5
Sinistralité PGE nette des primes	-0,2	0,1	2,2
Dotations pour dépenses	-	1,5	-
Autres dépenses sous norme pilotable	-	1,0	-
Total	69,7	63,8	8,1

Pour compléter ces mesures de soutien d'urgence, le Gouvernement a présenté en septembre 2020 le plan France Relance de 100 Md€ dont le déploiement, commencé dès 2020, accélère fortement en 2021 et 2022. Au total, les mesures avec effet sur le solde public attendu pour 2021 atteindraient 38,2 Md€ en 2021 et 30,1 Md€ en 2022, avant financements européens.

Le plan France Relance est financé en partie par des subventions de l'Union européenne, pour un total de près de 40 Md€ dont 16,5 Md€ au titre des dépenses constatées en 2021 et 10,6 Md€ pour celles de 2022. Ces flux sont enregistrés comme des recettes hors prélèvements obligatoires, 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. Nettes des financements européens, les mesures du Plan de relance représenteraient 0,9 point de PIB en 2021 et 0,8 point de PIB en 2022.

L'effet du plan France Relance sur le solde public entre 2020 et 2022 peut être décomposé comme suit :

Tableau 5 : Décomposition des mesures du plan France Relance entre 2020 et 2022			
En Md€	2020	2021	2022
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale (a)	1,8	38,2	30,1
Total financements européens en comptabilité nationale (recettes hors prélèvements obligatoires)(b)	-	16,5	10,6
Effet sur le solde public = (b) – (a)	1,8	21,7	19,6
Pour information, total financements européens en comptabilité de caisse (recettes non fiscales)	-	5,1	7,4

Retour sur 2020 et éléments d'exécution à mi-année

Retour sur 2020

Vue d'ensemble de l'exécution

En 2020, le déficit des administrations publiques au sens de Maastricht s'établissait à -209,2 Md€, soit -9,1 % du produit intérieur brut (PIB), après -3,1 % en 2019 (-2,2 % hors effet de la bascule du CICE en allègements de cotisations). Le besoin de financement des administrations publiques s'est ainsi creusé par rapport à 2019, en raison de l'épidémie de covid-19 et de la récession qu'elle a engendrée. Les circonstances exceptionnelles liées au contexte sanitaire se sont traduites, d'un côté, par un recul important des recettes, et de l'autre côté, les dépenses publiques ont fortement augmenté en raison des mesures de soutien adoptées dans le courant de l'année. L'État et les administrations de sécurité sociale ont supporté la majeure partie du coût de ces mesures, pour un coût total de 69,7 Md€ en comptabilité nationale. Ces données correspondent à la dernière mise à jour des comptes des administrations publiques par l'Insee publiée fin août, qui a induit une révision à la marge (-0,1 point de PIB) du solde public par rapport aux données publiées en mai dernier⁵¹.

Trajectoire des dépenses publiques en 2020

En 2020, le rythme de croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôt) s'est établi à +6,8 % en valeur (après +2,8 % en 2019), soit +6,6 % en volume, se traduisant par une hausse de la part de la dépense dans le PIB à 60,8 %, après 53,8 % en 2019, également soutenue par l'effet dénominateur lié à la baisse de l'activité. L'accroissement des dépenses en 2020 est à rattacher principalement aux mesures de soutien en réponse à la crise liée à l'épidémie de covid-19. Ces mesures ont représenté 69,7 Md€ en effet solde pour la seule année 2020, soit 3 points de PIB. Parmi les mesures d'urgence, on distingue principalement l'activité partielle (26,5 Md€), le fonds de solidarité (15,9 Md€), les dépenses exceptionnelles de santé (14 Md€) à travers l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie

Au total, le déficit 2020 a donc été porté par l'État (-7,8 % du PIB) et les administrations de sécurité sociale (-2,1 % du PIB), le solde des administrations publiques locales restant faiblement négatif (-0,2 % du PIB) grâce à un solde équilibré des collectivités locales.

Dans un cadre potentiel avec une perte de PIB potentiel de 1 ¾ point au cours de la crise, le solde conjoncturel serait fortement négatif en 2020 (-4,3 points dans le cadre potentiel révisé) en raison du creusement de l'écart de production. Le solde des mesures ponctuelles et temporaires a été exceptionnellement creusé en 2020 (-2,8 points), du fait de la comptabilisation au sein de cette catégorie des mesures de soutien d'urgence. En raison de cette classification, le solde structurel se redresserait de 0,6 point pour s'établir à -1,9 point. Le creusement inédit de l'écart de production en 2020 rend toutefois la relecture structurelle particulièrement difficile à interpréter au travers de cette crise. En effet, les méthodologies utilisées sont conçues pour procéder à une décomposition dans un environnement macroéconomique où l'écart de production demeure modérément creusé ou modérément excédentaire.

(Ondam) et les exonérations et aides au paiement des cotisations sociales (5,8 Md€).

La dépense de l'État (hors crédits d'impôts et hors reprise de la dette SNCF Réseau à hauteur de 25 Md€) a crû de +11,3 % en valeur par rapport à 2019. Dans le détail, au-delà des mesures d'urgence face à la covid, qui expliquent la majorité de cette hausse, la progression de la masse salariale de l'État reste mesurée (+0,8 % après +1,3 % en 2019), la charge d'intérêts continue de baisser nettement (-19,0 % après -13,4 % en 2019) et le rythme de croissance des consommations intermédiaires se maintient (+4,6 % après +3,9 % en 2019). Les prestations sociales et la formation brute de capital fixe ont augmenté respectivement de +26,2 % et +15,9 %, traduisant la volonté de répondre à l'ur-

⁵¹ Source : Insee, [Les comptes de la Nation en 2020](#) ; 31 août 2021

gence tout en préparant l'avenir. Concernant les organismes divers d'administration centrale (ODAC), leurs dépenses ont augmenté de +9,4 % en 2020, avec surtout la hausse des dépenses de santé (+4,1 Md€ pour Santé Publique France et +0,5 Md€ pour les Agences Régionales de Santé).

La dépense locale a reculé en 2020 (-0,8 % en valeur, après +4,9 % en 2019) principalement en raison de la chute de l'investissement des administrations publiques locales (9,5 % après +14,7 % en 2019 au sens de la formation brute de capital fixe, hors société du grand Paris), due à l'effet conjoint du ralentissement attendu en année électorale communale et à la crise qui a conduit au report des élections municipales et à la suspension de nombreux chantiers. Les rémunérations ont légèrement ralenti (+1,5 % après +1,7 % en 2019), les consommations intermédiaires ont sensiblement reculé (2,5 % après +2,1 % en 2019) du fait de la fermeture des services pendant la crise, et les subventions ont progressé de +2,6 % (+8,3 % à champ constant hors réforme de

l'apprentissage) en particulier en raison de la hausse des subventions versées par Île-de-France Mobilités aux organismes de transport. Enfin, la dépense de fonctionnement des collectivités locales a augmenté de +1,5 % à champ constant en 2020.

Du côté des administrations de sécurité sociale (ASSO), les dépenses ont fortement augmenté du fait de la crise, affichant un rythme de croissance de +6,4 % (hors crédits d'impôt) en 2020 après +2,1 % en 2019. Les prestations sociales augmentent de +5,4 % après +2,3 % en 2019 sous l'effet de la part d'activité partielle financée par l'Unédic (un tiers du dispositif), des mesures de soutien et des dépenses de santé. Les dépenses hors prestations sociales augmentent également fortement (+9,6 % après +1,4 % en 2019) notamment en raison des rémunérations avec l'entrée en vigueur en septembre 2020 du « Ségur de la santé » et des aides versées aux professionnels de santé en ville, aux professions libérales et aux travailleurs indépendants.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2020

En 2020, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de +0,7 point par rapport à 2019, pour atteindre 44,5 % du PIB. Cette hausse s'explique par la résistance des prélèvements obligatoires à la chute de l'activité liée à la crise sanitaire (-4,6 % d'évolution spontanée contre -5,5 % pour la croissance du PIB en valeur). L'élasticité des prélèvements obligatoires s'est ainsi élevée à 0,8 et ces derniers se sont établis 10 Md€ au-dessus du niveau qu'ils auraient atteint s'ils avaient évolué en ligne avec l'activité. Ce moindre recul par rapport au PIB reflète des effets propres à chaque impôt (assiettes peu sensibles à l'activité ou en partie retardées).

La poursuite des baisses d'impôts décidées depuis le début du quinquennat a contribué à diminuer les PO, notamment la réforme du barème de l'IR (-5,0 Md€), la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-3,8 Md€) et la trajectoire de baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % (-2,5 Md€). Néanmoins, les mesures nouvelles contribuent au total à la hausse du taux de prélèvements obligatoires, du fait du contrecoup ponctuel de la transformation du CICE en baisse de cotisations (+14,4 Md€).

Trajectoire des recettes hors prélèvements obligatoires en 2020

Les recettes hors PO ont représenté 7,2 % du PIB en 2020, soit le même ratio qu'en 2019. En d'autres termes, les recettes hors PO se sont contractées proportionnellement au PIB dans le contexte de la crise sanitaire.

Concernant l'État, l'année 2020 a en effet été marquée par une recette non fiscale exceptionnelle de 2,1 Md€, du fait de la convention judiciaire d'intérêt public conclue par Airbus. Cette hausse a été plus que compensée par la baisse du produit des participations de l'État (-2,1 Md€), et la baisse des amendes prononcées par l'autorité de la concurrence (0,7 Md€). Les revenus de production marchande et non marchande des Administrations publiques locales se sont contractés du fait du confinement, et les revenus de production des ASSO ont également subi les conséquences de la situation épidémique. Les revenus de propriété des Administrations publiques, hors intérêts, ont chuté d'un tiers par rapport à leur niveau de 2019.

Éléments d'exécution 2021 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2021

En 2021, le Gouvernement a maintenu les dispositifs d'urgence pour prévenir les faillites et les destructions d'emploi. Ainsi, au 16 septembre 2021, plus de 2 millions d'entreprises ont été aidées par le fonds de solidarité et des dispositifs connexes, pour un montant versé cumulé de 36 Md€ (dont 16,3 Md€ au titre de 2020, en incluant les contributions à la charge des régions de 0,5 Md€ et de la fédération française des assurances de 0,4 Md€). D'après les estimations de la Dares⁵², l'activité partielle a atteint en août 2021 son niveau le plus bas depuis le début de la crise sanitaire avec 480 000 salariés placés en activité partielle pour un total de 25 millions d'heures et un coût de 0,3 Md€. En cumul entre mars 2020 et août 2021, plus de 3 400 millions d'heures auraient été chômées au titre de l'activité partielle (dont plus de 2 400 millions d'heures au titre de 2020), pour un coût total de 35,4 Md€.

Par ailleurs, un an après sa présentation, près de la moitié du plan France Relance a été déployée : au 31 août, 47 Md€ ont été engagés pour un objectif de 70 Md€ à fin 2021.

S'agissant du reste du budget de l'État, la loi de finances pour 2021 a poursuivi l'objectif d'amélioration de la sincérité du budget initié depuis 2018. Cet effort a amené le Gouvernement à maintenir le taux de mise en réserve à 3 % en moyenne tout en reconduisant un taux réduit de 0,5 % pour les programmes dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales (APL, AAH et PPA), qui sont dans les faits très peu mobilisables. Le Gouvernement a également reconduit pour la quatrième année consécutive la provision pour aléas sur le budget de l'agriculture (190 M€) et a maintenu à 1,2 Md€ la provision pour les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la Défense.

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 et 2020 – à l'exception d'un dégel directement lié à la crise sanitaire – la réserve

de précaution a été intégralement préservée au premier semestre 2021. La crise a pu néanmoins avoir un impact modérateur sur plusieurs types de dépenses, notamment certaines dépenses d'interventions.

Les crédits budgétaires ont été rehaussés de 1,5 Md€ entre la LFI 2021 et la LFR I, pour faire face à des dépenses exceptionnelles pour soutenir les agriculteurs face à l'épisode de gel ou maintenir les places d'hébergement d'urgence ouvertes lors de la crise sanitaire.

Hors activité partielle, les dépenses de l'Unédic 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 2021 (1,9 Md€, cf. encadré 11). Par ailleurs, les créations d'emploi soutenues au premier semestre 2021 (+437 900 postes) permettraient une baisse du chômage en 2021 et des prestations d'allocation chômage (hors activité partielle et hors mesures d'urgence).

Concernant l'Ondam 2021, la LFR I et le débat d'orientation des finances publiques retenaient une hypothèse de dépassement de 9,6 Md€ par rapport au niveau voté en LFSS. Au vu des données disponibles aujourd'hui, ce dépassement est révisé à la hausse et atteindrait 11,7 Md€. Ce dépassement s'explique en grande partie par des dépenses supplémentaires au titre de la crise sanitaire, en particulier sur les tests, et, dans une moindre mesure, par la poursuite d'une dynamique très forte des dépenses de produits de santé.

S'agissant des administrations publiques locales (APUL), les dernières remontées comptables d'exécution, sous réserve des incertitudes persistant à ce stade de l'année, sont compatibles avec les perspectives d'évolution retenues pour les dépenses de fonctionnement (+2,4 % pour les collectivités locales) et pour l'investissement (+15,0 % pour la FBCF des APUL hors SGP), qui reflètent un rattrapage partiel des niveaux de dépenses qui auraient été atteints sans la crise.

⁵² <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/le-chomage-partiel>, consulté le 29 septembre 2021

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2021

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 augmenté de +9,9 % sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2021 par rapport au 1^{er} semestre 2020, qui avait été marqué par la forte contraction de l'activité durant le premier confinement. À l'issue du deuxième trimestre 2021, l'acquis de croissance de la masse salariale du secteur marchand non agricole atteint +5,0 % d'après l'Insee. En outre, le Gouvernement a reconduit pour les entreprises les plus affectées par la crise la possibilité octroyée en 2020 de reporter leurs cotisations. Le montant total de ces reports au titre de l'année 2021 s'élevait à fin juin 2021 à près de 8 Md€. Sur le champ des employeurs (hors indépendants et agricoles), le reste à recouvrer s'élevait à moins de 4 % du montant total de cotisations dues sur la période. La sinistralité attendue serait donc plus faible que la sinistralité enregistrée en 2020 (2,4 Md€ après 7,4 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 122 Md€ toutes administrations publiques confondues. Cela représente une plus-value de près de 18 Md€ par rapport à la même période en 2020, soit +17 %.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés (IS), les recouvrements d'IS bruts à fin juin s'élèvent à 34,0 Md€, soit 16,0 Md€ en net, dont 22,1 Md€ d'acomptes au titre du premier semestre de l'année 2021. Ce niveau de recouvrement est proche du niveau d'IS net à la même période de l'année 2020. Ces premiers recouvrements corroborent ainsi la prévision annuelle d'un IS net attendu à 36,4 Md€, quasiment stable par rapport à 2020 :

en effet, la progression spontanée prévue pour l'IS en 2021 (+10,3 %), portée par le rebond prévu du bénéfice fiscal, serait neutralisée par les mesures nouvelles qui joueraient à la baisse (-3,7 Md€, du fait notamment de la nouvelle baisse de taux).

S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), les remontées comptables font apparaître sur les sept 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 : à 44,5 Md€ à fin juillet, elles ont augmenté de +0,6 Md€ par rapport à la même période en 2020. En outre, le dynamisme observé sur les recettes de PAS repose principalement sur la dynamique des traitements et salaires en 2021 (+3,6 %) qui bénéficient de la reprise économique. Enfin, l'analyse des premières déclarations d'impôt sur les revenus 2020 fait apparaître un solde à payer en hausse par rapport à 2020. Cet effet permet de mettre en lumière la résilience des traitements et salaires des Français en 2020 malgré la crise : les mesures publiques de soutien aux revenus des ménages et la présence de revenus peu sensibles aux aléas conjoncturels (pensions de retraite) sont à la source de cette bonne tenue du solde.

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 13,1 Md€ en cumulé depuis janvier 2021, soit 3,4 Md€ de plus qu'à la même période de l'année précédente, signal pris en compte dans la prévision annuelle, qui retient une hausse de +17,0 % par rapport à 2020, en ligne avec la forte hausse des transactions immobilières et des prix (glissement annuel de +5,9 % au deuxième trimestre). Concernant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'acompte de juin s'est élevé à 3,3 Md€ et le solde net s'élève à date à 0,4 Md€, ce qui corrobore la prévision annuelle de CVAE à 7,5 Md€ (y compris la partie de la CVAE versée au budget général de l'État).

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 2027.

La trajectoire pluriannuelle sous-jacente au PLF 2022 prévoit un retour du déficit public sous 3 % à horizon 2027 après le choc de la pandémie, porté par le retour de la croissance et la mise en œuvre de l'agenda de réformes des politiques publiques. Le ratio de dette rapporté au PIB amorcerait une décrue à partir de 2026, qui s'accentuerait à partir de 2027. Ce rythme de stabilisation puis de réduction du ratio de dette résulte de la conciliation entre : (i) d'une part la nécessité de **ne pas consolider brusquement les finances publiques**, afin de ne pas casser le retour de la croissance tel que cela a été le cas en 2011-2012 et de ne pas fragiliser le potentiel d'activité de l'économie, facteur important de la soutenabilité de nos finances publiques à moyen terme ; et (ii) d'autre part, l'objectif de **reconstituer de plus grandes marges de manœuvre budgétaires** permettant, en cas de nouveau choc économique dans le futur, de déployer une réponse budgétaire aussi efficace que celle qui a été mise en œuvre face à la crise de la covid-19.

L'atteinte de la croissance la plus dynamique possible, alliée à une maîtrise de la dynamique des dépenses, en priorisant les dépenses d'avenir (innovation, capital humain, etc.) constitue est le levier le plus efficace pour résorber le déficit public. Plus le taux de croissance est élevé, plus les recettes fiscales sont dynamiques sans modifier aucunement les barèmes de la fiscalité, et plus le déficit et la dette publique se résorbent rapidement à niveau de dépenses globalement maîtrisé. C'est pourquoi la priorité du Gouvernement est de soutenir les facteurs d'une croissance potentielle durable et inclusive : d'une part la création d'emploi et l'insertion par l'activité, la rémunération du travail pour ramener vers l'activité des populations qui s'en sont éloignées, et d'autre part le soutien à l'innovation et à l'investissement. En particulier le plan France Relance contribue significativement au retour rapide de la croissance en sortie de crise, et le plan d'investissement France 2030 aura notamment comme objectif de renforcer la capacité d'innovation de l'éco-

nomie française et d'investissement dans les secteurs technologiques stratégiques. La prévision pluriannuelle affichée dans le tableau 6 repose sur l'hypothèse prudente que la crise de la covid-19 engendrerait une perte pérenne de 1 ¾ point de PIB potentiel, et que le taux de croissance potentielle retrouverait dès 2022 le rythme qui était prévu avant crise de 1,35 % (l'écart de production serait fermé rapidement, dès 2022, par rapport à la nouvelle trajectoire prudente de PIB potentiel). Toute révision à la hausse de l'hypothèse de croissance potentielle, notamment parce que les plans France Relance et France 2030 produiraient des effets plus rapides, faciliterait d'autant la résorption du déficit et de la dette publique.

Conjointement à la stratégie économique musclant les facteurs de croissance potentielle, la dépense publique continuera d'être maîtrisée, en priorisant les dépenses favorables à la croissance. La prévision pluriannuelle de finances publiques affichée dans le tableau 6 repose sur la **maîtrise du rythme de progression du volume de la dépense publique de 0,7 % par an** (hors mesures d'urgence et de relance) sur la période 2022-2027. Par ailleurs, **aucune hausse d'impôts n'est prévue dans cette trajectoire**, conformément à la stratégie du Gouvernement de pérenniser les fortes baisses d'impôts mises en œuvre sous le quinquennat actuel. **Cet effort de maîtrise de la dépense est en ligne avec celui qui a été réalisé en début de quinquennat** (en moyenne sur 2018 et 2019, l'évolution du volume de la dépense publique a été de **0,8 %** une fois retraité de la recapitalisation d'AREVA, du contentieux relatif à la taxe sur les dividendes, et la mesure de périmètre liée à la création de France compétences) et **celui qui devrait être réalisé en 2022** tel que prévu dans le cadre du PLF 2022 (évolution du volume de la dépense publique hors urgence et relance de **0,8 %**). Cet effort de maîtrise de la dépense est plus important que celui qui a été réalisé pendant les deux quinquennats précédents : 1,4 % par an en moyenne sur 2007-2012 et 1,0 % en moyenne sur 2012-2017. L'ajustement structurel correspondant à cette stratégie de maîtrise de la dépense est égal à 0,35 % par an en moyenne sur la période 2023-2027.

Tableau 6: Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

En points de PIB sauf mention contraire	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8	-4,3	-3,8	-3,4	-3,0	-2,6
dont État	-3,1	-2,8	-3,5	-7,8	-6,7	-5,0					
dont ODAC	-0,2	-0,1	-0,1	1,0	-0,1	0,3					
dont APUL	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,1					
dont ASSO	0,2	0,5	0,6	-2,1	-1,4	0,0					
Solde conjoncturel	-0,3	0,1	0,4	-4,3	-1,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,2	-0,1	-1,0	-2,8	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel	-2,4	-2,3	-2,5	-1,9	-6,8	-4,7	-4,3	-4,0	-3,6	-3,3	-2,9
Ajustement structurel	0,3	0,2	-0,2	0,6	-4,9	2,1	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Dépense publique hors crédits d'impôts	55,1	54,0	53,8	60,8	59,9	55,6	54,7	54,1	53,6	53,2	52,9
Evolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôts (en %)	1,5	-0,9	1,9	6,6	3,4	-3,5	-0,3	0,2	0,2	0,5	0,6
retraité de la création de France compétences en 2019 et des me- sures d'urgence et de relance en 2020 et 2021 (%)				1,2	2,1	0,8	1,0	0,5	0,6	0,6	0,6
Prélèvements obligatoires (PO), nets des crédits d'impôts	45,1	44,7	43,8	44,5	43,7	43,5	43,4	43,5	43,6	43,6	43,7
Dettes publiques	98,1	97,8	97,5	115,0	115,6	114,0	115,2	116,1	116,3	116,2	115,7
...hors soutien financier à la zone euro**	95,3	95,0	94,8	112,2	113,0	111,5	112,8	113,8	114,2	114,1	113,7
Croissance volume (%)	2,3	1,9	1,8	-7,9	6,0	4,0	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Croissance potentielle (%)	1,2	1,3	1,2	0,0	0,8	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35

* Y compris reprises de dette SNCF Réseau pour 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022. Cette opération est neutre pour les administrations publiques car il s'agit d'une dépense côté État et en miroir d'une recette côté ODAC. Hors cette opération les soldes de l'État et des ODAC seraient respectivement de -6,7 % du PIB et -0,1 % du PIB en 2020 et -4,6 % du PIB et 0,0 % du PIB en 2022.

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

Note : La décomposition structurelle est présentée sur la base d'une croissance potentielle révisée à 0,0 % en 2020 et 0,8 % en 2021, avant de retrouver sa dynamique d'avant crise à 1,35 % dès 2022. Cela correspond à une perte pérenne de PIB de 1 ¼ point par rapport au scénario de la LPFP.

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 années précédant le début du quinquennat (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 et de relance 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 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. 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 à celle enregistrée mais sans mesures discrétionnaires, le déficit aurait spontanément atteint 6,1 % du PIB, en raison de la perte d'activité liée à la crise. Ce chiffre est à prendre avec précaution puisqu'en l'absence de mesures, la récession aurait été bien plus sévère et plus durable. En 2021, en l'absence des mesures de soutien d'urgence, de relance et du Ségur de la santé, le rebond aurait permis de réduire le déficit à 4,3 % du PIB, sous l'hypothèse conventionnelle mais peu plausible que le rebond aurait été similaire en l'absence de soutien public pendant la crise. En 2022, le déficit aurait atteint 3,2 % du PIB toujours suivant les mêmes conventions.

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 2021 inclus mais qui s'en écarte en 2022 :

- Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées avant les PLF et PLFSS 2022 : elles prennent donc en compte les baisses d'impôts d'avant crise (IR, IS et TH), la baisse des impôts de production, le renforcement du *carry-back* et le report de la suppression de la niche fiscale de TICPE sur le gazole non-routier mais pas la mesure de contemporanéisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (CISAP) ;
- Côté dépenses, comme dans la trajectoire spontanée, le scénario retient une augmentation de la dépense hors crédits d'impôt en volume de 1,2 % en 2022 par rapport à la dépense de l'année 2021 hors mesures de soutien et de relance déjà adoptées avant les textes financiers pour 2022. À l'inverse, la trajectoire à politique inchangée n'intègre pas les mesures nouvelles de soutien pour 2022, notamment la nouvelle provision pour faire face à la crise sanitaire sur l'Ondam 2022 ou les mesures présentées en PLFSS concernant le Ségur et les revalorisations dans la fonction publique hospitalière.

Sous ce jeu d'hypothèses, le solde aurait été de -4,7 % du PIB en 2022 à politique inchangée, soit un niveau très proche du chiffre de -4,8 % prévu dans le PLF. Cela est la résultante de deux effets contraires : d'une part les mesures du Gouvernement prises dans le PLF et le PLFSS, et

d'autre part, les économies par rapport à une dépense tendancielle traduisant la volonté de retrouver une trajectoire de maîtrise des comptes publics au sortir de la crise.

Tableau 7 : Scénario à législation et pratiques inchangées

En % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trajectoire spontanée (exclut les textes à compter de la LFR1 2017)	-3,4	-3,1	-2,6	-6,1	-4,3	-3,2
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)*	0,4	0,8	0,4	-3,0	-4,1	-1,5
Transformation du CICE			-0,9			
Trajectoire à législation et pratiques inchangées (exclut les mesures du PLF/PLFSS 2022)	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1	-8,4	-4,7
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)						-0,1
Trajectoire cible du PLF 2022	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8

* Hors transformation du CICE en 2019

Solde structurel

Tableau 8 : Décomposition du solde public 2019-2022				
% du PIB potentiel sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022
Solde public *	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8
Solde conjoncturel *	0,4	-4,3	-1,5	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,8	-0,1	-0,2
Solde structurel	-2,5	-1,9	-6,8	-4,7
Ajustement structurel		0,6	-4,9	2,1
dont effort structurel		0,6	-5,6 **	2,6 **
<i>dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et hors mesures ponctuelles et temporaires</i>		-0,6	-0,6	-0,1
<i>dont effort en dépense</i>		0,9	-5,0	2,7
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>		0,4	0,0	0,0
dont composante non discrétionnaire		0,0	0,7 **	-0,5 **
<i>dont recettes hors PO</i>		-0,4	0,9	-0,4
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>		0,4	-0,1	0,0
Croissance potentielle	1,25	0,00	0,80	1,35

* en % du PIB nominal.

** La décomposition de l'ajustement structurel entre l'effort structurel et la composante non discrétionnaire amène en 2021 à un effort structurel fortement dégradé, de -5,6 points de PIB potentiel et une composante non discrétionnaire portée par les recettes hors PO qui représentent une contribution de 0,7 point de PIB potentiel. Or, l'essentiel de cette contribution est issu du financement européen du plan France Relance et, à ce titre, l'effet positif de la composante non discrétionnaire et l'effet négatif de l'effort structurel sont à lire conjointement : si l'on retraits 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 -5,0 points et +0,1 point de PIB potentiel. En 2022, l'effort structurel serait de +2,4 points de PIB potentiel et la composante non discrétionnaire serait de -0,2 point de PIB potentiel.

*** Une fois retraité de la création de France compétences en 2019, l'effort en dépense serait de 0,1 point en 2019, et la contribution des mesures nouvelles serait de -0,4 point.

Note : La décomposition structurelle est présentée sur la base d'une croissance potentielle révisée à 0,0 % en 2020 et 0,8 % en 2021, avant de retrouver sa dynamique d'avant crise à 1,35 % dès 2022. Cela correspond à une perte pérenne de PIB de 1 ¼ point par rapport au scénario de la LPFP. Dans le cadre potentiel de la LPFP, caractérisé par une croissance potentielle de 1,25 % en 2020 et 1,30 % en 2021, le solde structurel serait de -1,3 point en 2020, -5,8 points en 2021 et -3,7 points en 2022 (cf. encadré 3).

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.

En raison des effets de long terme sur le potentiel de rebond de l'économie, le cadre potentiel de référence pour la relecture structurelle défini dans la LPFP 2018-2022 pourrait s'avérer inadapté, notamment pour le moyen et long terme (cf. encadré 3). Le RESF 2022 présente la relecture structurelle du solde dans un cadre potentiel révisé avec une perte de PIB potentiel en niveau de 1 ¾ point du fait de la crise. Les pertes sur la production potentielle seraient modérées au regard de l'ampleur de la chute de l'activité en 2020. Cela reflète le soutien budgétaire et monétaire d'urgence mis en œuvre pour préserver le potentiel productif de l'économie, en évitant les effets d'hystérèse liés aux faillites et au chômage, et les effets du plan de relance, qui favorise le rebond rapide de l'économie.

En 2021, dans ce cadre potentiel révisé, le solde conjoncturel resterait négatif (-1,5 point), après avoir atteint -4,3 points en 2020. Le solde des mesures exceptionnelles et temporaires (*one-offs*) serait légèrement déficitaire (-0,1 point) du fait notamment de la sinistralité sur les dispositifs de ga-

rantie (PGE) et des contentieux fiscaux (cf. encadré 2). Le solde structurel se creuserait donc de -4,9 points en 2021, pour s'établir à -6,8 points de PIB potentiel après -1,9 point en 2020. Cette forte dégradation serait la résultante de la montée en charge de la relance mais également du contrecoup du classement en *one-off* des mesures de soutien en 2020, pour 2,8 points de PIB potentiel : le solde apuré des effets conjoncturels seuls passerait ainsi de -4,7 points de PIB potentiel en 2020 à -6,9 points en 2021, soit une dégradation de 2,1 points traduisant notamment la forte montée en charge de la relance et du volet rémunérations du Ségur de la santé.

En 2022, sous l'effet de la poursuite du rebond de l'économie permettant de refermer l'écart de production, le solde conjoncturel se résorberait, devenant même légèrement positif à 0,1 point. Le solde des *one-offs* resterait légèrement déficitaire en 2022 en raison notamment des contentieux fiscaux, de la sinistralité attendue des dispositifs de garantie mis en œuvre avec la crise, et du double coût induit par la contemporanéisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Le solde structurel se redresserait de 2,1 points en 2022, traduisant notamment la sortie des mesures de soutien d'urgence (8,1 Md€ seulement en 2022) et une annuité du plan France Relance soutenue mais inférieure au pic de décaissement de 2021.

Encadré 2 : 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 (ou one-offs) suivantes sont exclues du solde structurel pour pouvoir comparer la présente trajectoire avec celle de la LPFP :

- En recettes, en 2021 et en 2022, il s'agit principalement des remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série^(b) et du double coût lié à la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (CI-SAP). Enfin, en raison de leur caractère incertain à l'instar des contentieux fiscaux de série, les primes sur les prêts garantis par l'État sont également classées one-offs.

- En dépense, en 2020, il s'agit principalement des mesures de soutien d'urgence et, dans une moindre mesure, des intérêts sur les contentieux fiscaux de série. En 2021 et 2022, il s'agit essentiellement des sinistralités sur les garanties accordées pendant la crise ainsi que des intérêts sur les contentieux.

Il convient de noter que les mesures de soutien en 2021 et 2022 n'ont pas été classées en one-offs (en dehors des sinistralités sur les garanties), contrairement à celles de 2020 s'agissant du volet des mesures de soutien d'urgence. En effet, l'enregistrement de mesures comme ponctuelles et temporaires, exclues du calcul du solde structurel, obéit à un principe de parcimonie. Par nature, de telles mesures n'ont pas vocation à s'étaler sur plusieurs années. Le choix de classer en one-off la totalité du coût des mesures de soutien d'urgence en 2020 se justifie par la nature et la temporalité de celles-ci. En revanche, la prolongation dans le temps des dispositifs, dans une optique de moyen terme, et alors que les mesures de relance viennent les compléter, ne permet pas de justifier un tel classement à partir de 2021.

Tableau 9 : Mesures retenues comme ponctuelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2020	2021	2022
Effet total sur le solde (1) + (2)	-70,5	-2,6	-6,3
Mesures en recettes (1)	-0,3	-1,6	-2,5
Dont contentieux fiscaux de série	-1,8	-1,8	-2,0
Dont contemporanéisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (CI-SAP)			-1,1
Dont bascule du CITE	-0,5	-0,4	
Dont primes sur les prêts garantis par l'État	0,2	0,6	0,6
Dont mesures d'urgence 2020 (hors primes PGE)	-0,3		
Dont conventions Judiciaires d'Intérêt Public	2,1		
Mesures en dépense (2)	-70,2	-1,1	-3,8
Dont intérêts des contentieux fiscaux de série	-0,5	-0,4	-0,5
Dont sinistralité des prêts garantis par l'État		-0,7	-2,8
Dont sinistralité BEI		0,0	-0,5
Dont mesures d'urgence 2020 (hors sinistralité sur les garanties)	-69,7		

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 3 : Relecture structurelle dans le cadre potentiel de la LPFP

Le RESF 2022 présente la relecture structurelle du solde public dans un cadre potentiel révisé avec une perte en niveau de 1 $\frac{3}{4}$ point. Toutefois, le cadre potentiel de la LPFP continue d'être la référence pour les textes financiers, ce cadre étant celui pertinent pour juger des écarts à la programmation selon l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

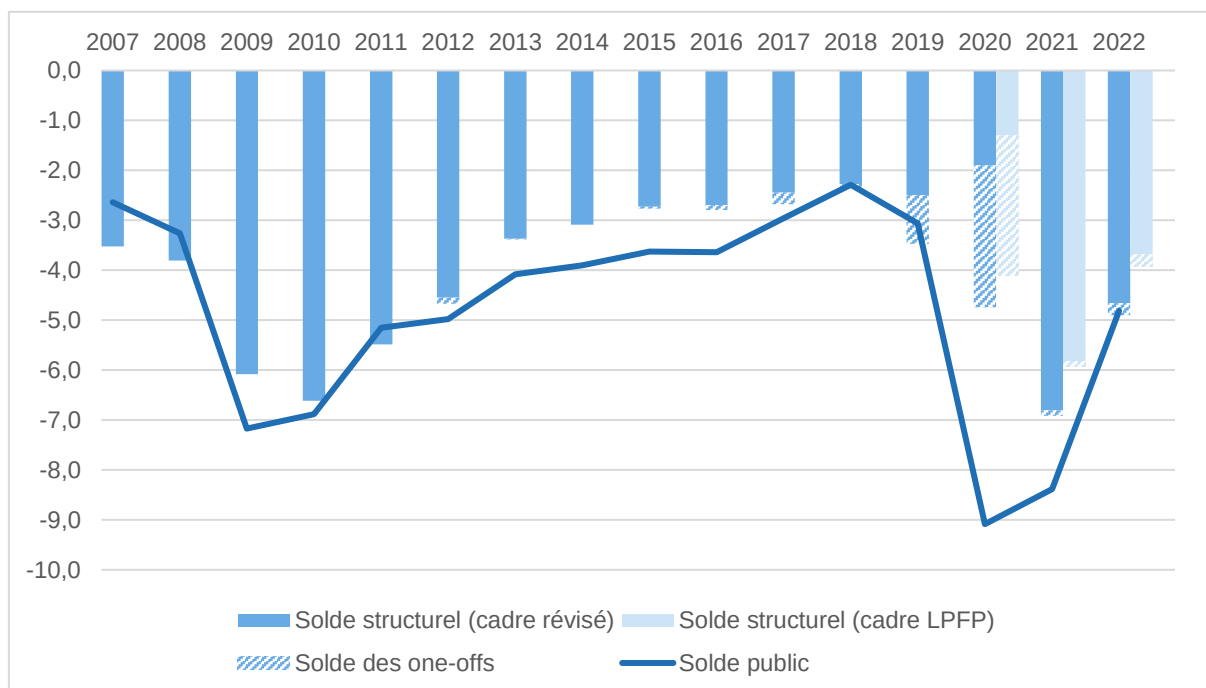
Le cadre potentiel de la LPFP, sans perte de PIB potentiel, est caractérisé par un écart de production plus creusé et donc un solde conjoncturel plus dégradé que dans le cadre potentiel présenté dans le RESF 2022. Le solde structurel serait donc moins dégradé à horizon 2022, à -3,7 points de PIB potentiel, contre -4,7 points dans le cadre potentiel révisé.

**Tableau 10 : Décomposition du solde public 2020-2022
dans le cadre potentiel de la LPFP**

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022
Solde public *	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8
Solde conjoncturel *	0,4	-5,0	-2,5	-0,9
Mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,8	-0,1	-0,2
Solde structurel	-2,5	-1,3	-5,8	-3,7
Ajustement structurel		1,2	-4,5	2,1
dont effort structurel		1,3	-5,2	2,6
<i>dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et hors mesures ponctuelles et temporaires</i>		-0,6	-0,6	-0,1
<i>dont effort en dépense</i>		1,6	-4,6	2,7
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>		0,4	0,0	0,0
dont composante non discrétionnaire		-0,1	0,7	-0,4
<i>dont recettes hors PO</i>		-0,5	0,9	-0,4
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>		0,4	-0,1	0,0
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,30	1,35

* en % de PIB nominal

Graphique 1. Évolution du solde structurel sur longue période (en % du PIB)



Dépense des administrations publiques

Les prévisions de dépense publique sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2022 reflètent majoritairement l'évolution des principaux dispositifs de soutien d'urgence et la mise en œuvre du plan de relance.

En 2021, la dépense publique hors crédits d'impôts à champ constant poursuivrait sa croissance en volume (+3,4 %), mais à un rythme moindre qu'en 2020 (+6,6 %).

La croissance de la dépense publique à champ constant serait portée essentiellement par les administrations publiques centrales, en raison de la mise en œuvre du plan de relance principalement sur l'année 2021. La dépense des APUL (hors transferts) rebondirait de +3,3 % en volume en 2021, après -0,3 % en 2020, principalement en raison du dynamisme de l'investissement local, qui rattraperait dès 2021 trois-quarts de la perte imputable à la crise enregistrée en 2020 sous l'effet conjoint du ralentissement attendu en année électorale communale, du décalage des élections municipales et de la suspension de nombreux chantiers durant la période du premier confinement. La dépense des ASSO croîtrait, quant à elle, de 1,8 % en volume en 2021, après +5,5 % en 2020. En effet, en dépit de la reprise économique permettant de moindres prestations de l'Unédic, les dépenses de santé des ASSO resteraient marquées par les dépenses liées à la crise sanitaire, ainsi que par la montée en charge du

Ségur de la santé (+6,4 Md€) et par la hausse des prestations vieillesse-survie (+2,0 % en valeur).

En 2022, la dépense publique hors crédits d'impôts à champ constant diminuerait de 3,5 % en volume, du fait de la fin des mesures de soutien d'urgence et de la décrue du plan de relance.

En particulier, les dépenses des APUC se contracteraient de 8,7 % en volume en 2022 (hors transferts), une fois éteints les principaux dispositifs de soutien d'urgence (fonds de solidarité, activité partielle...) et passé le pic des décaissements du plan de relance. Les ASSO verraient également leurs dépenses se contracter (-1,5 % en volume, soit une évolution nulle en valeur au global) du fait de l'extinction de dépenses exceptionnelles (activité partielle exceptionnelle) et de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance chômage. En sens inverse, les dépenses des ASSO seraient soutenues par la provision pour dépenses de santé exceptionnelles pour faire face à la covid-19 de 5 Md€, par la suite de la montée en charge du Ségur de la santé (+2,8 Md€), la hausse contenue de l'ONDAM hors covid et hors Ségur (+2,6 % en valeur), ou encore la hausse des prestations de retraites (+3,0 % en valeur). Les APUL verraient leurs dépenses (hors transferts) croître de +1,3 % en volume en 2022, les dépenses d'investissement poursuivant leur rattrapage du niveau qui aurait été atteint hors crise, et les dépenses de fonctionnement conservant un dynamisme proche de celui de 2021.

Tableau 11 : Dépense publique hors crédits d'impôt

En %	2020	2021	2022
Champ courant (hors crédits d'impôts, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique en volume	6,6	3,4	-3,5
Croissance de la dépense publique en valeur	6,8	4,8	-2,0
Ratio de dépense (en points de PIB)	60,8	59,9	55,6
Champ constant (hors crédits d'impôts, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique toutes APU en volume	6,6	3,3	-3,5
<i>Croissance de la dépense des APUC en volume</i>	12,3	5,4	-8,7
<i>Croissance de la dépense des APUL en volume</i>	-0,3	3,3	1,3
<i>Croissance de la dépense des ASSO en volume</i>	5,5	1,8	-1,5
Croissance de la dépense publique en valeur	6,8	4,8	-2,0

Encadré 4 : 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 des éléments suivants :

- Les flux entre sous-secteurs afin d'éviter les doubles 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 210 en dépenses 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 2021 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 de dépenses des APUC aux ASSO, représentant une dépense finale de 2,2 Md€, est compensé par un transfert de prélèvements obligatoires. En 2022, la principale mesure de périmètre concerne la recentralisation des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) des départements volontaires dans le cadre de l'expérimentation qui devrait être ouverte par la loi « 3DS », qui conduit à abaisser la dépense des administrations publiques locales de 0,6 Md€ et à augmenter à due concurrence les dépenses des administrations publiques centrales.
- 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 2021, la principale mesure de ce type concerne la transformation en prime (via le dispositif MaPrimeRenov') du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), qui augmente les dépenses hors crédits d'impôts des administrations centrales de 0,4 Md€ en 2021.

En 2021 et 2022, 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 Administrations publiques centrales (APUC)

En 2021, les APUC contribueraient à hauteur de +2,4 points à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts, à périmètre constant. Cette progression résulte de la montée en charge du plan de relance, y compris des dépenses portées par des opérateurs (France compétences, ANAH), de la hausse des crédits des ministères, de l'accroissement de la charge de la dette et des dépenses au titre du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Elle est atténuée par la baisse des dépenses de soutien d'urgence de l'État.

En 2022, la contribution des APUC à la croissance de la dépense publique serait fortement négative (-2,6 %), principalement du fait de l'extinction des principaux dispositifs de soutien d'urgence, d'un recul des dépenses du plan de relance et de la baisse de la charge de la dette, partiellement compensés par la hausse des crédits des ministères.

Contribution des Administrations publiques locales (APUL)

En 2021, la contribution de la dépense locale à la croissance de la dépense totale atteindrait +0,9 %, tirée par une dynamique de rattrapage partiel des niveaux de dépenses d'investissement et de consommations intermédiaires qui auraient été atteints hors crise.

En 2022, les APUL atténueraient la baisse de la dépense totale en progressant de +0,5 %, du fait de l'achèvement du rattrapage du niveau des consommations intermédiaires qui aurait été atteint hors crise, de l'effet de la revalorisation des personnels de catégorie C et, dans une moindre mesure, de la poursuite du rattrapage du niveau hors crise de l'investissement local, qui s'achèverait en 2023.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2021, la contribution des administrations de sécurité sociale à la croissance de la dépense totale serait de +1,5 %. Elle résulterait de l'augmentation des dépenses de santé sous l'effet notamment des dépenses exceptionnelles covid et de la montée en charge des mesures de revalorisation des personnels soignants décidées en 2020 dans le cadre du Ségur de la santé, et de la progression des prestations vieillesse-survie. La baisse des dépenses de chômage, liée au moindre recours à l'activité partielle exceptionnelle et à l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi, atténuerait la hausse.

En 2022, les dépenses des administrations de sécurité sociale seraient stables. La poursuite de la montée en charge du Ségur, la progression des dépenses de santé ordinaires (Ondam hors covid hors Ségur) et le maintien d'une provision pour dépenses exceptionnelles de santé (Ondam covid), et la progression des prestations vieillesse-survie équilibreraient la forte baisse des prestations chômage avec la fin du dispositif d'activité partielle exceptionnelle et la mise en place de la réforme de l'assurance chômage.

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, en valeur** (%)	2020	2021	2022
Total	6,8	4,8	-2,0
APUC	4,2	2,4	-2,6
APUL	0,0	0,9	0,5
ASSO	2,6	1,5	0,0

* 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 la budgétisation progressive du crédit d'impôts transition énergétique, transformé en MaPrimeRenov' à compter de 2020.

** Hors transferts entre administrations publiques

Encadré 5 : Evolution des dépenses publiques dans le contexte de relance de l'économie

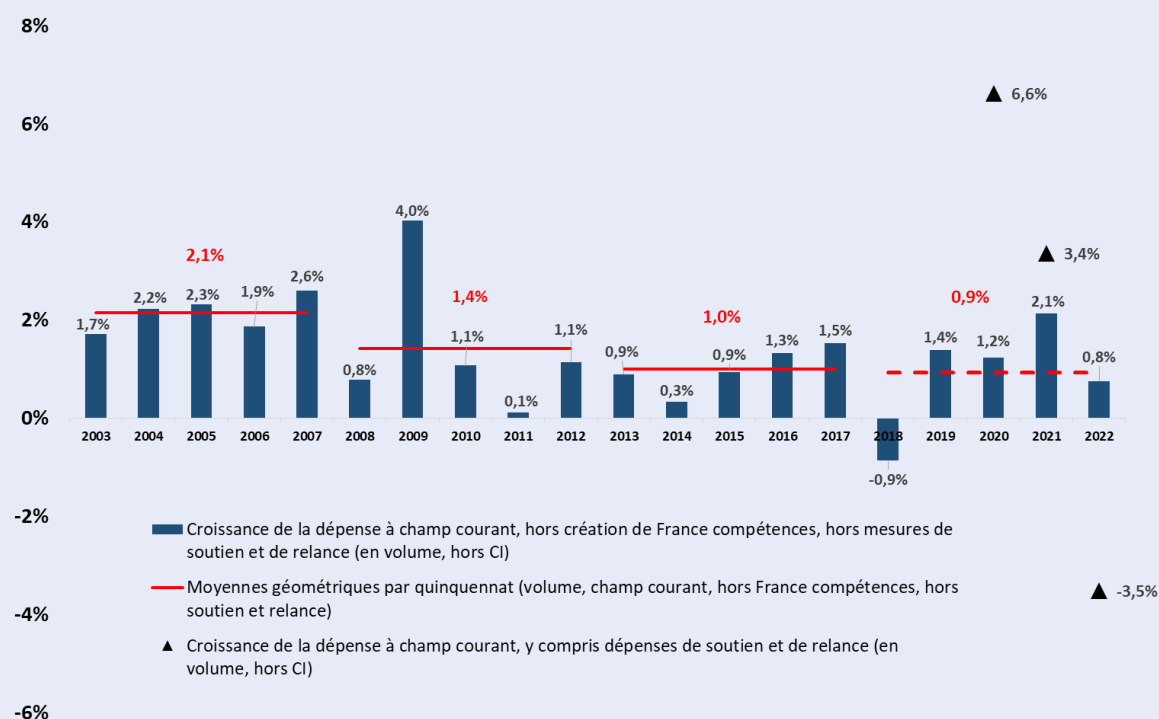
Après deux années de maîtrise (+0,3 % par an sur 2018-2019 en volume, à champ courant hors création de France compétences⁵³), les dépenses publiques hors crédits d'impôts ont connu un fort dynamisme en 2020 (+6,6 %) sous l'effet des mesures de soutien à l'économie et au système de santé, et des premières mesures du Plan de relance (soit une contribution de 5,4 points au taux de croissance de la dépense publique en volume). Hors mesures de soutien d'urgence et Plan de relance, la dépense a crû de 1,2 % en volume en 2020.

En 2021, la croissance de la dépense publique en volume et à champ courant s'établirait à +3,4 %, dont une contribution de 1,4 point des mesures de soutien et de relance. Hors soutien et relance, la dépense croîtrait de 2,1 % en volume, notamment du fait du volet rémunérations du Ségur de la santé, et du rebond de l'investissement local.

En 2022, la dépense publique se contracterait de 3,5 %, en lien avec le contrecoup des mesures de soutien dont les principaux dispositifs prennent fin en 2021 (qui contribueraient à hauteur de -4,1 points). **Hors soutien et relance, la dépense publique croîtrait de +0,8 % en volume.**

La dépense publique croîtrait à un rythme moyen de +0,9 % par an en moyenne en volume sur 2018-2022 à champ courant, retraitée de la création de France compétences ainsi que des mesures de soutien d'urgence et du Plan de relance.

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 pour faire face à la crise sanitaire. Le Plan de relance, dont la majeure partie prend la forme de dépenses, et en particulier d'investissements publics, permet 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 2 : Évolution annuelle des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, en volume

⁵³ Soit, une fois retraité des exceptionnels de 2017 (recapitalisation d'AREVA et contentieux 3 % dividendes), +0,8 % par an sur 2018-2019 en volume, à champ courant hors création de France compétences.

Recettes des administrations publiques

Après s'être établi à 44,5 % du PIB en 2020, le taux de prélèvements obligatoires (PO) baisserait à 43,7 % du PIB en 2021, puis 43,5 % du PIB en 2022.

En 2021, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 0,8 point par rapport à 2020, pour atteindre 43,7 % du PIB. Cette baisse serait principalement due aux mesures nouvelles, qui diminueraient les prélèvements obligatoires de -15,2 Md€, notamment du fait de la baisse des impôts de production prévue dans le cadre du plan de relance, en partie compensée par l'effet retour de cette baisse sur l'impôt sur les sociétés (-9,1 Md€). Cette contribution négative s'explique aussi par la poursuite des mesures de baisse d'impôts engagées depuis le début du quinquennat, telles que la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % (-3,7 Md€) et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,6 Md€). L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires contribuerait aussi, dans une moindre mesure, à la baisse du taux de prélèvements obligatoires. En effet, le rebond spontané des prélèvements obligatoires serait légèrement moins dynamique que celui de l'activité (+6,1 % contre +6,5 % pour le PIB valeur). Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires serait légèrement infra-unitaire, à 0,9, ce qui traduit une résorption partielle de la résistance des prélèvements obligatoires à la crise observée en 2020.

En 2022, le taux de prélèvements obligatoires reculerait légèrement de 0,2 point par rapport à 2021 pour s'établir à 43,5 % du PIB. Cette nouvelle baisse serait due aux mesures nouvelles, qui diminueraient les prélèvements obligatoires de -4,1 Md€. Les principales mesures agissant à la baisse sont la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,8 Md€), celle de la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % (-2,9 Md€), ainsi que le début de la transformation du crédit d'impôt pour les services à la personne en dispositif contemporain (-1,1 Md€)⁵⁴. En sens inverse mais dans une moindre mesure, la fin des deux mesures nouvelles décidées au cours de la crise concernant le dispositif de report en arrière des

déficits (+1,0 Md€ au total) et par l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés de la suppression des impôts de production (+1,3 Md€) agissent à la hausse. En ce qui concerne l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, elle serait égale à celle du PIB en valeur (+5,5 %), soit une élasticité strictement unitaire. Elle ne contribuerait donc pas, ni à la hausse ni à la baisse, à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires.

La politique fiscale menée par le Gouvernement depuis le début du quinquennat conduit à une baisse inédite des prélèvements obligatoires des Français. Elle atteindra 50 Md€ de moindres prélèvements en 2022, à moitié en faveur des ménages et à moitié en faveur des entreprises, afin de favoriser la croissance et l'emploi. Cette baisse répond à plusieurs choix stratégiques en faveur d'une croissance robuste et durable. Le premier, structurel, est de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat en récompensant le travail. Le deuxième vise à améliorer la compétitivité et à libérer l'activité des entreprises, et le troisième à soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et créent les emplois de demain.

Depuis 2017 et à l'horizon 2022, les principales mesures fiscales nouvelles concernant les ménages impliquent une réduction des prélèvements obligatoires de 26 Md€ sur le quinquennat, avec notamment la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (15,7 Md€ sur le quinquennat et 18,5 Md€ d'ici 2023, lorsque la suppression sera complète) et l'allègement du barème de l'impôt sur le revenu (5,4 Md€). Cette baisse de la fiscalité bénéficie en priorité aux ménages modestes et de la classe moyenne.

Concernant les entreprises, les principales mesures fiscales du quinquennat représenteraient une baisse des prélèvements obligatoires de 26 Md€ à l'horizon 2022. En effet, afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité de l'économie française, le Gouvernement a fait le choix depuis le début du quinquennat d'alléger et

⁵⁴ Cette réforme a fait l'objet d'une expérimentation à compter de 2020 dans les départements de Paris et du Nord.

de simplifier la fiscalité des entreprises. Le taux normal de l'impôt sur les sociétés est passé de 33,3 % en 2017 à 26,5 % en 2021 (27,5 % pour les grandes entreprises) et atteindra 25 % en 2022 pour toutes les entreprises, afin de converger vers la moyenne européenne et de stimuler ainsi l'investissement à long terme. Cette baisse du taux d'IS représente 11,0 Md€ sur le quinquennat. De plus, afin de soutenir la croissance et l'investissement des entreprises françaises, les impôts de production ont été diminués de 10 Md€ à partir de 2021 dans le cadre du plan de relance. La baisse de ces impôts, qui pesaient sur l'attractivité du territoire et dissuadaient l'implantation des entreprises industrielles, permet

d'améliorer la compétitivité des entreprises en général et, en particulier des PME / ETI, notamment dans le secteur industriel.

Les recettes hors prélèvements obligatoires ont réagi à la crise sanitaire proportionnellement au PIB en 2020 (le ratio de recettes hors PO s'étant maintenu à 7,2 % du PIB, stable par rapport à 2019). **En 2021, le ratio de recettes hors PO au PIB atteindrait 7,7 %, porté par la première annuité du financement européen du plan de relance**, dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience. **En 2022, le ratio des recettes hors PO au PIB représenterait 7,2 %.**

Tableau 13 : Principales mesures en prélèvements obligatoires entre 2018 et 2022 **

En milliards d'euros	2018	2019	2020	2021	2022
Total ménages	-1,1	-10,3	-9,2	-1,8	-3,4
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,9	-3,6	-3,8	-2,6	-2,8
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	0,0
Basculer cotisations CSG	4,4	-4,0	-0,3	0,6	-0,4
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes		-1,6	0,1	0,0	-0,1
Fiscalité du tabac (effet net)	0,9	0,4	0,7	0,3	
Hausse de la fiscalité énergétique	2,4	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0				
Transformation du CITE	-0,3	0,8	0,0	0,6	0,5
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		-3,0	-0,8	-0,2	0,4
Réforme du barème de l'IR			-5,0	-0,4	
Transformation du CI SAP en dispositif contemporain			-0,0	0,0	-1,1
Total entreprises	-8,6	0,0	-1,3	-15,3	-0,8
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-1,2	-0,8	-2,5	-3,7	-2,9
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6% à 7% *	-3,3	-0,5	-0,0	-1,3	-0,1
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-4,8	-0,0	-0,0		
Hausse de la fiscalité énergétique	1,3	-0,1	-0,0	-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	-0,0
Taxe sur les services du numérique		0,3	0,1		
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6		0,6		
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des AG			0,4		
Remboursement immédiat des créances de carry-back			-0,1	-0,4	0,6
Assouplissement des paramètres du carry-back				-0,4	0,4
Baisse des impôts de production				-10,6	-0,0
Retour IS de la suppression des impôts de production				1,5	1,3
CI bailleurs				-0,1	0,1
Ressources affectées à France Compétences contribuant au financement du Plan d'Investissement dans les Compétences	0,3	1,3			
Total hors bascule CICE **	-9,4	-9,0	-10,5	-17,1	-4,1
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations *		-20,1	14,4	0,5	1,7
Total **	-9,4	-29,1	3,9	-16,6	-2,5

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

** Hors mesure de périmètre de France Compétences

Tableau 14 : Prélèvements obligatoires par sous-secteurs

En % du PIB, champ courant	2020	2021	2022
État	12,2%	11,9%	11,8%
ODAC	0,9%	0,8%	0,8%
APUL	6,7%	6,5%	6,4%
ASSO	24,5%	24,3%	24,3%
UE	0,2%	0,2%	0,2%
Taux de prélèvements obligatoires	44,5%	43,7%	43,5%

Tableau 15 : Évolution des prélèvements obligatoires

	2020	2021	2022
Croissance du PIB en valeur (1)	-5,5 %	6,5 %	5,5 %
Évolution effective des prélèvements obligatoires (PO)	-4,1%	4,7%	5,1%
Évolution spontanée des PO (2)	-4,6%	6,1%	5,5%
Élasticité des PO au PIB (2)/(1)	0,8	0,9	1,0

Tableau 16 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2021

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU
Montants en Md€	291,4	18,9	596,0	160,5	5,4	1072,2
Taux de PO (en % de PIB)	11,9%	0,8%	24,3%	6,5%	0,2%	43,7%
Évolution du taux de PO	-0,4%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%	-0,8%
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,1%
- Mesures nouvelles	-0,2%	0,0%	0,0%	-0,4%	0,0%	-0,6%
- Mesures de transfert	-0,5%	-0,1%	0,1%	0,5%	0,0%	0,0%

Tableau 17 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2022

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU
Montants en Md€	306,3	19,9	628,0	166,8	5,7	1126,8
Taux de PO (en % de PIB)	11,8%	0,8%	24,3%	6,4%	0,2%	43,5%
Évolution du taux de PO	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,2%
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
- Mesures nouvelles	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
- Mesures de transfert	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%

Analyse par sous-secteur

État

Tableau 18 : Solde budgétaire

En Md€	Exécution 2020	LFI 2021	Révisé 2021	PLF 2022
Dépenses BG+PSR	443,4	455,5	494,8	454,6
dont dépenses du budget général	377,7	384,9	424,7	385,0
Prélèvements sur recettes	65,7	70,6	70,1	69,6
dont prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	42,0	43,4	43,7	43,2
dont prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	23,7	27,2	26,5	26,4
Recettes fiscales nettes	256,0	257,9	278,6	292,0
Recettes non fiscales	14,8	25,3	22,2	18,9
Solde du budget général	-172,6	-172,4	-194,0	-143,7
Solde des budgets annexes	0,0	-0,0	0,1	0,0
Solde des comptes spéciaux	-5,4	-0,9	-3,5	0,3
SOLDE GENERAL	-178,1	-173,3	-197,4	-143,4

Le solde de l'État

En 2021, le solde budgétaire révisé s'établirait à -197,4 Md€, soit une dégradation de 24,1 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (-173,3 Md€), sous l'effet des évolutions suivantes (montants en écart avec la LFI 2021) :

- Le prolongement des dépenses de soutien exceptionnelles via la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » (-30,8 Md€ d'effet sur le solde, dont 28,8 Md€ de consommation des reports de crédits ouverts en 2020) ;
- Une dégradation du solde des comptes spéciaux (-2,5 Md€) notamment (i) sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (-0,7 Md€) principalement du fait d'une avance au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ; (ii) sur le compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État » (-1,6 Md€) du fait de la consommation du report de solde 2020 et sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » du fait des prêts pour le développement économique et social (-1,5 Md€) ;
- une augmentation de la charge de la dette (-1,6 Md€ sur le solde) en lien principalement avec l'augmentation de la charge d'indexation des OAT, du fait d'une révision à la hausse des hypothèses d'inflation pour 2021, en partie compensée par une diminution des intérêts

versés sur les BTF du fait de la faiblesse des taux de court terme ;

- Une hausse des crédits budgétaires ouverts en LFR I 2021 (-1,5 Md€ sur le solde) ;
- Une révision en baisse des recettes non fiscales (-3,1 Md€), principalement en raison de l'actualisation de la chronique de versement de l'Union européenne en 2021 par rapport à l'hypothèse initiale (-4,9 Md€) ;
- Une hausse du prélèvement au profit des collectivités territoriales (-0,3 Md€ sur le solde) principalement du fait des mesures de soutien votées en LFR I.

Ces mouvements sont partiellement compensés par :

- Une baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+0,7 Md€ d'amélioration du solde) ;
- Une hausse des recettes fiscales nettes (+20,7 Md€) en lien avec la révision à la hausse du niveau de l'activité attendu en 2021 et du dynamisme attesté par les remontées comptables à mi-année, en particulier sur les recettes de la TVA pour +6,9 Md€, des recettes sur l'impôt sur les sociétés pour +5,4 Md€, et des recettes sur l'impôt sur le revenu +3,8 Md€.

En 2022, le solde budgétaire s'établirait à -143,4 Md€, soit une amélioration de +54,0 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2021. Celle-ci s'explique notamment par les éléments suivants (en écart au révisé 2021) :

- la quasi extinction de la mission « plan d'urgence face à la crise sanitaire », soit +36,7 Md€ sur le solde en lien avec l'amélioration du contexte sanitaire ;
- Une diminution de 13,8 Md€ des crédits de la mission « Plan de relance » s'établissant à 12,9 Md€ en lien avec le séquençage des dépenses concentré sur 2021 ;
- Une hausse des recettes fiscales nettes (+13,4 Md€) en raison du rebond attendu de l'activité économique et malgré l'impact des

baisses d'impôts (-3,3 Md€ de mesures nouvelles 2022). Cette hausse s'expliquerait principalement par les prévisions d'amélioration du rendement de l'impôt sur le revenu (+5,3 Md€), l'impôt sur les sociétés (+3,1 Md€) et la taxe sur la valeur ajoutée (+5,1 Md€) ;

- Une amélioration du solde des comptes spéciaux de +3,8 Md€, principalement du fait de la budgétisation à l'équilibre du solde du Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (+2,1 Md€), de l'amélioration du solde des CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » de +1,1 Md€ et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (+1,4 Md€) en raison de la baisse de certains dispositifs de soutien adoptés en 2021 ;
- Une baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne pour 0,1 Md€ d'amélioration du solde ;
- Une baisse du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales pour 0,4 Md€ d'amélioration du solde.

Ces mouvements sont partiellement compensés par :

- Une augmentation des crédits des ministères de +10,5 Md€ à champ courant entre 2021 et 2022 afin de financer les priorités du Gouvernement en matière de réarmement de l'État régalién, d'éducation, de recherche, de transition écologique et de solidarité. Les dépenses augmentent aussi du fait notamment de l'ouverture de crédits sous ODETE au titre du cantonnement de la dette covid (+1,9 Md€) et en raison de la hausse de la contribution du budget général au CAS « Pensions » ;
- Une baisse des recettes non fiscales de -3,3 Md€ essentiellement en raison de la baisse des dividendes et recettes assimilées et de la baisse des produits de la rémunération de la garantie de l'État (PGE).

Évolution des dépenses de l'État

En 2022, la norme de dépenses pilotables s'élève à champ constant à 302,1 Md€, en hausse, par rapport à la LFI pour 2021, de +11,8 Md€ avec les appels en garantie et de +10,9 Md€ hors appels en garanties.

L'objectif de dépenses totales de l'État diminuerait quant à lui, à structure constante, de -0,3 Md€ en PLF 2022 par rapport à la LFI 2021, et de -19,6 Md€ par rapport à la première loi de finances rectificative pour 2021 (LFR1 2021).

Cette évolution reflète une normalisation progressive du niveau de dépenses de l'État, après le pic connu en 2020 et 2021, sous le double effet des missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » créée en 2020 et « Plan de relance » créée en 2021. D'une part, la mission « Plan d'urgence » est en extinction en PLF 2022, avec une ouverture qui se limite à 0,2 Md€ pour l'achat de matériel sanitaire (programme 366), soit -5,8 Md€ par rapport à la LFI 2021 et -15,6 Md€ par rapport à la LFR1. D'autre part, le PLF poursuit la mise en œuvre du Plan de relance, essentiellement concentrée sur deux ans (2021-2022) ; cependant, compte tenu

du séquençage des dépenses de la mission et de l'objectif de célérité de déploiement du plan, le niveau de dépenses en PLF 2022 est en recul, avec 12,9 Md€ de crédits de paiement prévus sur la mission « Plan de relance », soit -8,9 Md€ par rapport à la LFI 2021 et -13,8 Md€ par rapport à la LFR1 2021.

Les autres évolutions notables sur les composantes de l'ODETE en PLF 2022 par rapport à la LFI 2021 concernent : parmi les diminutions, le programme « Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement » (-1,3 Md€ par rapport à la LFI 2021) et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (-0,8 Md€ par rapport à la LFI 2021) ; et parmi les augmentations, le nouveau programme « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » créé en PLF 2022 (+1,9 Md€), les dépenses du CAS Pensions hors programme 743 (+0,8 Md€) et le programme « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » créé en LFR1 2021 (+0,7 Md€ par rapport à la LFI 2021).

Tableau 19 : Evolution des dépenses sous norme

En Md€ Maquette PLF 2022	LFI 2021	LFR1 2021	PLF 2022 constant	PLF 2022 courant
Crédits ministériels	270,8	270,8	282,4	282,8
Taxes affectées plafonnées	18,8	18,8	18,8	18,7
Budgets annexes et comptes spéciaux pilotables	6,6	6,6	6,9	6,9
Retraitement des flux internes	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9
Norme de dépenses pilotables	290,3	290,3	302,1	302,5
<i>Variation LFI 2021 à PLF 2022 - valeur (en Md€)</i>			+11,8	
<i>Variation LFI 2021 à PLF 2022 - volume (en %)</i>			+2,5 %	
Transferts aux collectivités territoriales	48,7	48,7	48,8	48,9
Dépenses du CAS Pensions (hors programme 743)	58,7	58,7	59,5	59,5
Autres CAS	0,1	0,1	0,1	0,1
Charge de la dette	36,8	38,7	38,4	38,4
PSR UE	27,2	26,4	26,4	26,4
Investissements d'avenir	4,0	4,0	3,5	3,5
Mesures d'urgence face à la crise sanitaire	6,0	17,3*	0,2	0,2
Plan de relance	21,8	26,7	12,9	12,9
Programme "Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement"	1,5	1,5	0,2	0,2
Abondement des participations financières de l'État	-	2,0	0,7	0,7
Amortissement de la dette de l'État liée à la co-vid-19	-	-	1,9	1,9
Objectif de dépenses totales de l'État	495,1	514,4	494,8	495,1
<i>Variation de LFI 2021 à PLF 2022 (en Md€)</i>			-0,3	

* Dont 1,5 Md€ de DDAI (dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles), ouverte en LFR1 2021.

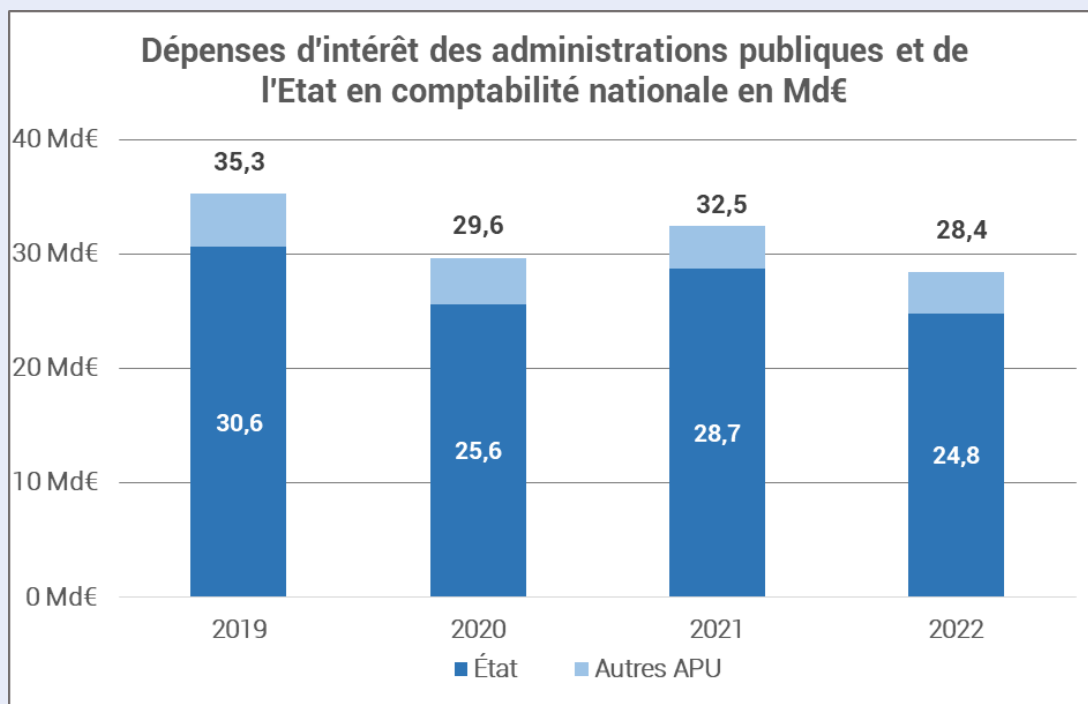
Encadré 7 : Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

La charge de la dette de l'État est attendue, en comptabilité budgétaire, à 38,4 Md€ en 2021 et à 38,4 Md€ en 2022, après 36,2 Md€ en 2020. En comptabilité maastrichtienne, elle s'élèverait à 28,7 Md€ en 2021 et 24,8 Md€ pour 2022, après 25,6 Md€ en 2020. Ces montants tiennent compte des intérêts liés aux deux reprises de dette de SNCF Réseau (25 Md€ au 1^{er} janvier 2020 et 10 Md€ au 1^{er} janvier 2022).

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 0,30 % fin 2021 et à 0,75 % fin 2022. S'agissant des taux courts, sous hypothèse de maintien des taux directeurs à un niveau bas, les taux à trois mois resteraient stables à -0,50 % fin 2021 et fin 2022.

La progression de la charge de la dette attendue en 2022 se décompose de la façon suivante, en comptabilité nationale :

- les bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF) engendreraient encore une recette nette du fait de taux négatifs, bien que légèrement moindre en 2022 par rapport à la prévision pour 2021 ;
- la charge d'intérêts des titres de moyen et long terme serait inférieure de 1,7 Md€ par rapport à la prévision 2021, en dépit d'une hypothèse de hausse des taux d'intérêts à 10 ans 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 baisse (-2,4 Md€), en raison d'une hypothèse d'inflation en glissement annuel d'octobre à octobre plus faible en 2022 qu'en 2021 ;
- les recettes au titre de l'étalement des primes à l'émission passées augmenteraient légèrement (effet de -0,3 Md€ sur la charge de la dette).

Graphique 3

Source : AFT pour la dette de l'État – DG Trésor pour la prévision toute 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.

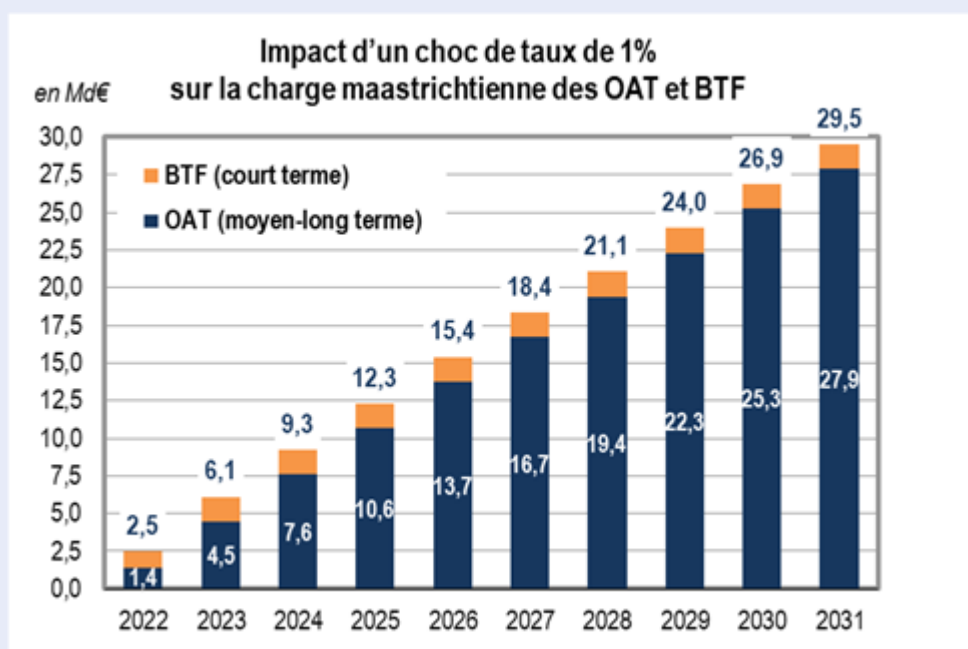
Tableau 20 : Hypothèses de taux d'intérêt

Niveau en fin d'année (hypothèses)	2021	2022
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,5%	-0,5%
Taux longs (OAT à 10 ans)	0,3%	0,75%

Source : AFT

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. A titre illustratif, l'effet sur la charge d'intérêts 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 4



Source : AFT

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. Au premier trimestre 2021, selon cette enquête, 50,2 % de la dette négociable était détenue par des résidents, et 49,8 % 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). Hors effet des achats d'actifs liés à la politique monétaire, la base d'investisseurs est restée stable et diversifiée.

Encadré 8 : Enregistrement des dispositifs de garantie en comptabilité nationale

Concernant le dispositif Pan-European Guarantee Fund (PEGF), géré par la Banque européenne d'investissement (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 »). En raison d'un déploiement retardé par rapport au calendrier initial, la sinistralité nette attendue en 2021 serait quasi nulle. Elle serait de 0,5 Md€ en 2022.

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. À l'instar 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 pour l'essentiel en 2021. En définitive, un montant de 0,7 Md€ d'appels a été enregistré en prévision en 2021, pour 0,6 Md€ de recettes maastrichtiennes de la rémunération de la garantie. En 2022, 2,8 Md€ ont été enregistrés en dépense au titre de la sinistralité sur les PGE et 0,6 Md€ en recettes s'agissant des primes.

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 2021 à 150 Md€, et qui évalue les pertes finales brutes (hors primes) à 3,8 % de l'encours accordé, sur l'ensemble de la durée de la garantie.

Évolution des recettes de l'État

Les recettes fiscales nettes

En 2020, les recettes fiscales nettes ont reculé de -9,0 % par rapport à 2019, pour s'établir à 256,0 Md€. La croissance spontanée des recettes fiscales s'est montrée plus affectée par la crise que l'activité économique (-8,2 % contre -5,5 % pour le PIB en valeur), notamment du fait des fortes chutes spontanées de l'IS (-27,9 %) et de la TICPE budgétaire⁵⁵ (-18,7 %) liées à la crise sanitaire. Les mesures nouvelles (y compris transferts) ont également contribué à diminuer les recettes fiscales nettes (-2,2 Md€) malgré l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations (+17,0 Md€)⁵⁶. Cela est notamment dû à la réforme du barème de l'IR (-5,0 Md€), à la baisse du taux d'IS (-2,5 Md€), à la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-3,8 Md€) et à la défiscalisation des heures supplémentaires (-0,8 Md€). Les transferts de TVA vers les organismes de sécurité sociale ont aussi augmenté de 6,6 Md€ pour compenser les allègements de cotisations.

En 2021, les recettes fiscales nettes augmenteraient de 22,7 Md€ par rapport à 2020, soit une évolution de +8,9 % qui permettrait de pratiquement revenir au niveau de 2019. La croissance spontanée des recettes fiscales nettes s'établirait à +11,1 %, un niveau bien supérieur à la croissance de l'activité (+6,5 % pour le PIB en valeur). Ce dynamisme s'explique par un fort rebond de l'IS (+10,3 %), tiré par un bénéfice fiscal en hausse, de la TICPE (+34,7 %) et de la TVA (+10,5 %). Les mesures nouvelles pèseraient négativement sur les recettes fiscales nettes (-5,7 Md€), notamment du fait de la poursuite des trajectoires de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,6 Md€) et de baisse du taux d'IS (-3,7 Md€). La mesure de

baisse des impôts de production du Plan de Relance pèserait particulièrement sur les recettes nettes de l'État (-7,4 Md€)⁵⁷ mais serait atténuée par l'effet retour de cette mesure sur les recettes d'IS (+1,5 Md€). Par ailleurs, la rebudgétisation du CAS Transition énergétique contribuerait à la hausse aux recettes du budget général (+6,8 Md€).

En 2022, les recettes fiscales nettes augmenteraient de +13,4 Md€, soit une évolution de +4,8 % par rapport à 2021. La croissance spontanée de ces recettes serait légèrement supérieure à celle de l'activité (+6,0 % contre +5,5 % de croissance du PIB en valeur). Ce dynamisme serait particulièrement lié à l'évolution de l'IR (+8,5 %), en raison de la dynamique des traitements et salaires en 2021 et 2022, et de l'IS (+5,8 %), du fait d'un bénéfice fiscal toujours dynamique en 2022. Les mesures nouvelles pèseraient de nouveau sur les recettes fiscales nettes (-3,3 Md€), notamment du fait de la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,8 Md€), de la baisse du taux d'IS (-2,9 Md€) et du début de la transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain (-1,1 Md€). Ces mesures de baisse des recettes fiscales nettes sont partiellement compensées par l'effet retour sur les recettes d'IS de la baisse des impôts de production (+1,3 Md€), la fin des deux dispositifs de report en arrière des déficits mis en place pendant la crise sanitaire (+1,0 Md€) et la fin de la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (+0,5 Md€).

⁵⁵ En raison des dispositifs de garantie des ressources des collectivités au titre des charges transférées, l'État a assumé l'essentiel de la baisse de TICPE sur 2020.

⁵⁶ Pour rappel, l'impact toutes administrations publiques confondues en 2020 de la transformation du CICE s'élève à +14,4 Md€, en raison d'une baisse de cotisations résiduelle de -2,5 Md€.

⁵⁷ La baisse des impôts de production est entièrement à la charge de l'État. Cette compensation concerne les recettes fiscales nettes et les prélèvements sur recettes. Le montant de -7,4 Md€ ne fait référence qu'aux recettes fiscales nettes.

Tableau 21 : Niveaux des recettes fiscales nettes

En Md€	2020	2021	2022
Impôt sur le revenu net	74,0	77,0	82,4
Impôt sur les sociétés net	36,3	36,4	39,5
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques nette	6,9	17,5	18,4
Taxe sur la valeur ajoutée nette	113,8	92,4	97,5
Autre recettes fiscales nettes	25,0	55,3	54,4
Recettes fiscales nettes	256,0	278,6	292,0

Tableau 22 : Mesures nouvelles et de transfert

En Md€	2021	2022
Impôt sur le revenu net	0,3	-1,2
Impôt sur les sociétés net	-3,7	1,0
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques nette	8,2	0,6
Taxe sur la valeur ajoutée nette	-33,3	-0,0
Autres recettes fiscales nettes	22,9	-3,6
Recettes fiscales nettes	-5,7	-3,3

Tableau 23 : Élasticité des recettes fiscales nettes

	2020	2021	2022
PIB en valeur (en %) (1)	-5,5%	6,5%	5,5%
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	-8,2%	11,1%	6,0%
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	1,5	1,7	1,1

Tableau 24 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

	Niveau 2020 (en Md€)	2021	2022
Impôt sur le revenu net	74,0	1,1%	2,3%
Impôt sur les sociétés net	36,3	1,5%	0,8%
TICPE nette	6,9	0,9%	0,1%
TVA nette budgétaire	113,8	4,7%	1,8%
Autres recettes fiscales	25,0	2,9%	1,0%
Recettes fiscales nettes	256,0	11,1%	6,0%

En 2021, les recettes d'impôt sur le revenu (IR) s'élèveraient à 77,0 Md€, en hausse de +3,0 Md€ par rapport à 2020, en raison principalement du rebond de l'activité économique. Cette hausse des recettes s'explique d'une part par le solde (+1,0 Md€) du fait d'une bonne tenue de la masse salariale en 2020 permise par les mesures de soutien mises en place par le Gouvernement (activité partielle, indemnités journalières) et, d'autre part, par le prélèvement à la source 2021 (+0,5 Md€) grâce au dynamisme de la masse salariale.

La hausse de l'IR 2021 est due également à une bonne dynamique des dividendes (+0,6 Md€ en PFO) et des plus-values immobilières (+0,3 Md€) sur l'année.

En 2022, les recettes d'IR devraient croître de 5,3 Md€ par rapport à 2021 et s'élèveraient à 82,4 Md€. Cette hausse serait due pour 2,6 Md€ au dynamisme du prélèvement à la source, en lien avec l'évolution des traitements et salaires et pour 2,7 Md€ à une hausse du solde, en lien avec la bonne dynamique de l'assiette 2021 (notamment les traitements et salaires). Cette bonne dynamique du solde tient compte du fait qu'en 2022, le crédit d'impôt en faveur des services à la personne sera progressivement rendu contemporain pour une partie de ses bénéficiaires. Cela engendrera un doublement temporaire des dépenses de services à la personne au titre du crédit d'impôt, soit une minoration des recettes d'IR de 1,1 Md€.

En 2021, les recettes d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 36,4 Md€, en quasi-stabilité par rapport à 2020 (+0,1 Md€). Le bénéfice fiscal devrait rebondir en 2021 (+11,5%) après un repli de -14,0% en 2020. Ainsi, l'évolution spontanée serait fortement positive (+10,3 %), par contrecoup de la très forte baisse enregistrée en 2020 (-27,9 %). A l'inverse, les mesures nouvelles contribueraient négativement en 2021 (-3,7 Md€), principalement portées par la baisse du taux d'IS (-3,7 Md€) et par les deux mesures de reports en arrière des déficits décidées pendant la crise (-0,8 Md€). A l'inverse, l'effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production jouerait à la hausse (+1,5 Md€).

En 2022, les recettes d'impôt sur les sociétés s'établiraient à 39,5 Md€, en hausse de 3,1 Md€ par rapport à 2021. Cette hausse est due à une croissance spontanée élevée (+5,8 %), portée par

un bénéfice fiscal toujours dynamique (+11,0 %). Les mesures nouvelles augmenteraient le rendement de l'IS de +1,0 Md€. Malgré la poursuite de la baisse du taux d'IS (-2,9 Md€), l'impact à la hausse des mesures nouvelles sur l'IS s'explique par l'effet de la transformation du CICE en exonérations de cotisations (+1,7 Md€), l'effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production (+1,3 Md€) et la fin de l'effet des deux mesures de reports en arrière des déficits (+1,0 Md€).

Les recettes budgétaires nettes de TVA de l'État diminueraient de 18,8 % en 2021 par rapport à 2020 à 92,4 Md€. La croissance spontanée s'établirait pourtant à +10,5 % en lien avec la forte hausse des emplois taxables. L'évolution de la TVA budgétaire de l'État serait toutefois fortement marquée par les mesures nouvelles et de transferts (-33,3 Md€), notamment vers les collectivités locales. Cela concerne à la fois la compensation prévue pour la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (23,0 Md€ à destination des départements, des établissements publics de coopération intercommunale et de la ville de Paris) et la compensation de la baisse des impôts de production (9,8 Md€ à destination des régions).

En 2022, les recettes budgétaires nettes de TVA s'élèveraient à 97,5 Md€, soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2021, en cohérence avec la croissance spontanée de la TVA nette, due à la reprise économique.

En 2021, la TICPE nette pour l'État s'établirait à 17,5 Md€ (en hausse de 10,6 Md€ par rapport à 2020). L'évolution de la TICPE budgétaire de l'État serait marquée par les mesures nouvelles et de transferts (+8,2 Md€), en particulier l'effet de la clôture du CAS transition énergétique (+6,8 Md€) et des transferts aux collectivités locales. Le regain de recettes de TICPE proviendrait également de son évolution spontanée (+34,7 % après -18,7 % en 2020) qui traduirait l'effet du rebond de l'activité sur les consommations des principaux produits pétroliers, après une année 2020 marquée par les périodes de confinement sévères.

En 2022, les recettes de la TICPE nette de l'État seraient de 18,4 Md€, en progression de 0,9 Md€ par rapport à 2021. L'évolution spontanée de la TICPE (+2,0 %) profiterait de la suite du rebond de l'économie en 2022, retrouvant ainsi des

niveaux de consommation des principaux produits pétroliers proches de ceux de 2019. Les mesures nouvelles et de transferts joueraient un peu à la hausse, malgré le report à 2023 de l'entrée en vigueur de la suppression du taux réduit pour certains usages du gazole non routier (GNR), du fait des transferts avec les collectivités locales.

Les autres recettes fiscales nettes (autres RFN) constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées (i) de recettes brutes pour 58,0 Md€ en 2020, 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 33,0 Md€ qui représentent notamment les contentieux fiscaux, les admissions en non-valeur ou les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

En 2021, les autres recettes fiscales nettes s'élèveraient à 55,3 Md€, en augmentation de 30,3 Md€ par rapport à 2020. Cette hausse s'explique à la fois par une croissance spontanée très positive (+29,9 %) et par l'impact des mesures nouvelles (+22,9 Md€). Le dynamisme spontané des autres recettes fiscales nettes est en particulier lié aux impositions relatives au patrimoine (DMTG) du fait du dynamisme des prix immobiliers et d'un rattrapage des donations, après une année 2020 en

baisse. Par ailleurs le prélèvement de solidarité contribue à la hausse des autres RFN en raison du dynamisme des dividendes et des plus-values immobilières. Le rebond de l'évolution spontanée par rapport à 2020 concernerait également les retenues à la source et les produits des jeux. La principale mesure nouvelle qui contribue à la forte hausse des autres RFN est l'affectation à l'État des dernières recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales avant la suppression définitive de ce prélèvement en 2023 (effet de +21,5 Md€ sur les autres RFN), de laquelle il convient de déduire la poursuite de la suppression de cet impôt (-2,6 Md€). Par ailleurs, la suppression de la part régionale de la CVAE dans le cadre du plan de relance aurait un impact mécanique de +2,4 Md€ sur les autres RFN⁵⁸.

En 2022, les autres recettes fiscales nettes s'établiraient à 54,4 Md€, en baisse de 0,9 Md€ par rapport à 2021, du fait d'une croissance spontanée légèrement inférieure à celle de l'activité (+4,8 % contre +5,5 % pour le PIB en valeur), et des mesures nouvelles négatives (-3,6 Md€). Ces dernières traduisent principalement la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,8 Md€).

Les recettes non fiscales

En 2021, les recettes non fiscales s'élèveraient à 22,2 Md€ soit une augmentation de +7,4 Md€ par rapport à 2020. Hors financements européens du plan de relance, elles seraient en augmentation de +2,3 Md€ par rapport à 2020. Cette augmentation hors financements européens du plan de relance résulterait principalement des primes générées par les PGE pour +2,3 Md€, des recettes des produits divers pour +1,2 Md€ (notamment du fait du versement de la trésorerie du fonds Barnier au budget général), des recettes issues des ventes des quotas carbone pour +0,7 Md€, du fait de la hausse du prix des quotas,

auxquelles s'ajouteraient la hausse des intérêts des prêts aux États étrangers (+0,4 Md€). Ces diverses hausses seraient en partie compensées par la baisse des amendes de la concurrence (-0,4 Md€) et des condamnations pécuniaires, qui se replieraient de -2,1 Md€, en contrecoup des recettes exceptionnelles de 2020 du fait de la convention judiciaire d'intérêt public Airbus. Les dividendes et recettes assimilées seraient également en légère baisse (-0,2 Md€) : la baisse des versements de la Banque de France au budget général serait en partie compensée par une hausse des produits de participations de l'État.

⁵⁸ La baisse des impôts de production est entièrement à la charge de l'État : ainsi, le transfert de TVA aux régions (9,8 Md€) est bien calibré en tenant compte de

cet effet mécanique de la suppression de la CVAE sur les autres RFN, lié notamment au dégrèvement barémique.

En 2022, les recettes non fiscales s'élèveraient à 18,9 Md€ soit une baisse de -3,3 Md€ par rapport à 2021. Hors financements européens du plan de relance, elles seraient en baisse de -5,6 Md€ par rapport à 2021. Cette baisse hors financements du plan de relance résulterait du contre-coup d'un certain nombre de recettes exceptionnelles de 2021, comme les primes générées par les PGE (-2,1 Md€), les produits divers (-1,2 Md€)

ainsi que les intérêts des prêts aux États étrangers (-0,4 Md€). Les dividendes et recettes assimilées poursuivraient leur baisse (-1,2 Md€), du fait de la baisse du dividende versé par la Banque de France légèrement contrebalancée par la hausse des produits des participations de l'État. Les amendes de la concurrence se replieraient de nouveau (-0,5 Md€).

Solde des comptes spéciaux

En 2021, le solde des comptes spéciaux s'établirait à -3,5 Md€, révisé à la baisse de -2,5 Md€ par rapport à la LFI 2021. Cette révision résulte notamment de :

- La révision à la baisse du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » (-1,6 Md€) en raison de la consommation du report de solde 2020 ;
- La révision à la baisse du compte de concours financiers (CCF) « Avances à divers services de l'État ou organismes gérants des services publics » (-0,7 Md€) s'expliquant par les mesures de soutien au secteur de l'aviation civile et aux autorités organisatrices de mobilité ;
- La dégradation du CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (-1,5 Md€) du fait de la consommation des crédits ouverts en 2020 en vue de soutenir l'activité économique ;
- Ces dégradations sont partiellement compensées par l'amélioration du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales (+1,4 Md€) en lien avec la prise en compte de

reports de paiement sur les impôts fonciers de 2020 à 2021.

En 2022, le solde des comptes spéciaux s'établirait à +0,3 Md€ en hausse de +3,8 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2021. Cette amélioration résulterait de :

- L'amélioration des soldes des comptes de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (+1,1 Md€) et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (+1,4 Md€) en raison de l'atténuation de certains dispositifs de soutien mis en œuvre en 2021 ;
- La budgétisation à l'équilibre du CAS « Participations financières de l'État » (+2,1 Md€) ;
- Ces améliorations sont partiellement atténuées par la dégradation du CCF « Prêts à des États étrangers » (-0,3 Md€) ;
- La progression plus dynamique des dépenses que celle des recettes contribue également négativement au solde du CAS Pensions (-0,3 Md€).

Encadré 9 : 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 2021, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait supérieur de 32,0 Md€ au solde budgétaire (-197,4 Md€) et s'établirait à -165,4 Md€.

Les mesures exceptionnelles, mises en œuvre pour faire face à la crise, expliqueraient en partie cet écart :

- les recettes de l'Union européenne reçues au titre du Plan de relance génèrent un écart entre la comptabilité nationale (droits constatés) et la comptabilité de caisse. Le principe général retenu en comptabilité nationale consiste à enregistrer ces recettes au moment du décaissement effectif par les États membres des dépenses éligibles. Une clé positive de +11,4 Md€, dont 1,4 Md€ destiné aux ASSO pour le financement du Ségur de la santé, soit +10,0 Md€ sur le solde de l'État, serait ainsi prévue en raison du délai entre la réalisation des dépenses financées par l'UE et le versement effectif des fonds associés ;
- les dépenses liées aux mesures de soutien d'urgence et de relance (en particulier l'activité partielle covid et longue durée, le fonds de solidarité et la compensation des exonérations de cotisations sociales), enregistrées en droits constatés en comptabilité nationale, amélioreraient le solde de +5,3 Md€, du fait des décaissements couvrant des restes à payer de 2020 ;
- en sens inverse, le traitement en comptabilité nationale des primes de garantie versées à l'État dans le cadre des prêts garantis par l'État (PGE) dégrade le solde en comptabilité nationale de - 2,0 Md€. Ces primes sont en effet quasi intégralement versées en 2021 en budgétaire mais sont comptabilisées en comptabilité nationale sur toute la durée de vie de la garantie.

En plus de ces opérations exceptionnelles, les facteurs usuels participeraient également au creusement de l'écart entre solde budgétaire et solde en comptabilité nationale :

- 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 +9,7 Md€. En effet, en raison de la 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 ;
- le traitement en opérations financières des prises de participations et cessions de titres effectuées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » rehausse le solde de +7,0 Md€ ;
- le traitement en comptabilité nationale du CIR (crédit d'impôt recherche) et du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) génère une clé positive de +6,3 Md€. En comptabilité nationale, les crédits d'impôts sont enregistrés au moment où la créance est reconnue, sur la base de son montant intégral. Toutefois, les effets budgétaires de cette créance sont étalés dans le temps pour le CICE et le CIR puisque ils peuvent être imputés ou restitués sur l'IS pendant trois ans. Cette clé est particulièrement importante depuis 2020 du fait de la suppression du CICE : la comptabilité nationale n'enregistre plus de créance au titre du CICE depuis cette date tandis que des effets budgétaires liés aux créances passées persistent ;

- l'annulation ou le rattachement en comptabilité nationale des recettes budgétaires issues d'amendes infligées par l'autorité de la concurrence ou les autorités administratives indépendantes lorsque ces décisions sont devenues définitives et ne sont plus susceptibles de recours ou à l'inverse lorsque des amendes sont encaissées mais sont toujours susceptibles de recours (-1,1 Md€) ;
- la signature d'un contrat de désendettement en faveur de la Côte d'Ivoire détériorerait le solde de -1,1 Md€. En effet, la comptabilité nationale enregistre une dépense l'année où l'annulation de dette est décidée tandis cette annulation ne donne pas lieu à une dépense budgétaire ;
- le traitement des opérations du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » en opérations financières dégrade le solde de -0,9 Md€ ;
- l'annulation en comptabilité nationale d'une recette budgétaire sur le précompte pour -0,6 Md€ correspondant à une décision de justice rendue plusieurs années auparavant.

En 2022, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -129,1 Md€. Il serait supérieur de 14,3 Md€ au solde budgétaire (-143,4 Md€) 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) rehausse le solde en comptabilité nationale de +13,6 Md€ ;
- le traitement en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables, qui rehausse le solde de +6,6 Md€ ;
- le traitement en opérations financières des prises de participations et cessions de titres effectuées sur le CAS « Participations financières de l'État » rehausse le solde de +3,4 Md€ ;
- le décalage comptable relatif à la comptabilisation des recettes de subvention de l'Union européenne au titre du Plan de relance améliore le solde de +3,2 Md€ dont 1,4 Md€ destiné aux ASSO pour le financement du Ségur de la santé, soit +1,8 Md€ sur le solde de l'État ;
- en sens inverse, la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État dégrade le solde en comptabilité nationale de l'État de -10 Md€ alors qu'elle n'affecte pas le solde budgétaire. Toutefois, cet effet est neutre sur le compte de l'ensemble des APU puisqu'un flux en recettes est enregistré sur le compte des ODAC dont fait partie SNCF Réseau ;
- le traitement des opérations du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » en opérations financières dégrade le solde de -0,7 Md€.

Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de -1,5 Md€ en 2021, après +23,0 Md€ en 2020, puis de +8,7 Md€ en 2022, profil marqué par les reprises partielles de la dette de SNCF Réseau par l'État.

L'évolution du solde des ODAC entre 2020 et 2021 (-24,5 Md€) s'expliquerait principalement par la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau, sous forme de transfert en capital pour 25 Md€ en 2020 (neutre sur l'ensemble du champ des administrations publiques). Hors reprise de la dette de SNCF Réseau, le solde des ODAC s'améliorerait de +0,5 Md€ y compris programmes d'investissements d'avenir. Cette évolution serait la résultante d'un nombre important de mouvements concernant les différents opérateurs appartenant au champ des ODAC. Parmi ceux-ci, les entités classées au sein des ODAC du groupe Bpifrance connaîtraient une amélioration de leur capacité de financement en comptabilité nationale (+2,2 Md€), principalement du fait d'une progression des recettes financières de Bpifrance Participations.

En outre, entre 2020 et 2021, les différents volets du Programme d'investissements d'avenir (PIA) contribueraient à dégrader l'évolution du solde des ODAC de -1,3 Md€, du fait de la montée en charge du quatrième volet des PIA.

Hors reprise de dette de SNCF Réseau (10 Md€ en 2022), l'amélioration du solde des ODAC entre 2021 et 2022 serait de +0,2 Md€. Cette évolution serait principalement occasionnée par le retour à l'équilibre du solde de Santé Publique France (SPF) après le profil de consommation de trésorerie en 2021 (+1,0 Md€ de contribution à la variation du solde en 2022). En sens inverse, les PIA contribueraient à dégrader le solde des ODAC en 2022 en raison d'une réduction des dotations aux ODAC de la mission budgétaire « Investissements d'Avenir » en faveur des opérateurs, ainsi que de l'intensification des dépenses du PIA 4 (-0,9 Md€).

Tableau 25 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2020*	2021	2022*
Solde	1,0	-0,1	0,3
Recettes	5,2	4,2	4,2
Dépenses	4,2	4,2	3,9

* Dont reprises de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€) et 2022 (10 Md€), opérations neutres pour les administrations publiques car en dépense côté État.

Dépenses des ODAC

Les dépenses des ODAC augmenteraient de +5,9 Md€ entre 2020 et 2021. Les principales contributions à cette augmentation seraient :

- le transfert du Fonds CMU du sous-secteur des ODAC aux administrations de sécurité sociale (-2,5 Md€) dans le cadre de la réforme « 100% santé » ;
- la hausse des dépenses de France Compétences, issue notamment d'un recours accru au compte personnel de formation et de la poursuite de la croissance du nombre de contrats d'apprentissage (+1,8 Md€) ;
- l'augmentation des subventions accordées par l'ANAH, notamment dans le cadre du dispositif MaPrimeRenov', soutenu par les crédits budgétaires du plan de relance (+1,6 Md€) ;
- la hausse des dépenses de SPF en raison de la poursuite des achats de masques, de vaccins et d'autres produits de santé (+1,3 Md€) pour faire face à la crise sanitaire ;

- la hausse des dépenses des ODAC de l'enseignement supérieur (Universités et grandes écoles), compte tenu d'un retour progressif à un niveau hors crise des dépenses de fonctionnement dues à la fermeture partielle des établissements en 2020 ;
- dans le cadre du plan de relance et de la montée en puissance du quatrième volet du PIA, l'augmentation des dépenses de l'AFITF, de l'Ademe.

Entre 2021 et 2022, les dépenses des ODAC reculeraient de -3,5 Md€. Cette baisse serait principalement liée au recul des dépenses de SPF après deux années de forte mobilisation en lien avec la crise sanitaire (-3,1 Md€). Les différents volets du PIA conduiraient à l'inverse à une nouvelle hausse des dépenses de plusieurs opérateurs.

Recettes des ODAC

Entre 2020 et 2021, les recettes des ODAC seraient en baisse de -18,6 Md€. La baisse des recettes est répartie sur un grand nombre d'ODAC et recouvrerait notamment :

- une baisse de -25 Md€ en contrecoup de la reprise partielle de la dette de la SNCF Réseau de 2020 ;
- le transfert du Fonds CMU du sous-secteur des ODAC aux administrations de sécurité sociale (-2,5 Md€) dans le cadre de la réforme « 100% santé » ;
- l'augmentation de +1,5 Md€ des recettes perçues par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en provenance de l'État, destinées à financer le recours accru au dispositif de MaPrimeRenov' ;
- l'augmentation des recettes de France Compétences en lien avec la reprise de l'activité et le soutien de l'État (+1,5 Md€) ;
- l'augmentation des recettes des entités du groupe Bpifrance faisant partie du périmètre

des administrations publiques, grâce à la hausse des dividendes versés au Fonds pour l'Innovation et l'Industrie (FII) et grâce à une progression des recettes financières de Bpifrance Participations (+0,9 Md€) ;

- la hausse des recettes de l'AFITF, du Centre national du cinéma (CNC) et de plusieurs opérateurs, en lien avec le plan de relance ;
- les recettes des opérateurs au titre du PIA seraient en baisse de -0,9 Md€, en raison d'une baisse progressive des dotations budgétaires de la mission « Investissements d'avenir » après un pic en 2020.

En 2021, les prélèvements obligatoires des ODAC seraient en baisse de -9,3 % par rapport à 2020 en raison principalement de la disparition du fonds CMU et de l'affectation de la totalité de la taxe sur les mutuelles, qui l'alimentait, aux administrations de sécurité sociale.

Entre 2021 et 2022, l'évolution des recettes des ODAC serait de +6,7 Md€. Cette augmentation serait principalement à relier à :

- La reprise partielle de dette de SNCF Réseau pour +10 Md€ ;
- la baisse de la dotation à Santé Publique France (SPF) provenant des administrations de sécurité sociale (-2,1 Md€) ;
- Les recettes des opérateurs au titre du PIA contribueraient à la baisse du solde à hauteur

de -0,5 Md€, du fait de la poursuite de la baisse des dotations aux opérateurs.

En 2022, les prélèvements obligatoires des ODAC seraient en hausse de +5,5 % par rapport à 2021, en ligne avec la croissance de l'activité.

Administrations publiques locales

Après une dégradation en 2020 (-4,2 Md€, après -1,1 Md€ en 2019), le solde des administrations publiques locales (APUL) serait stable en 2021 (-4,2 Md€), puis se réduirait en 2022 (-3,1 Md€). En 2021, le fort dynamisme des dépenses d'investissement local et la hausse des autres dépenses seraient compensés par la progression des recettes locales. L'année 2022 serait caractérisée par un ralentissement des dépenses

d'investissement local. Les collectivités locales seraient quant à elles proches de l'équilibre ou en excédent sur la période. Après 0,0 Md€ en 2020, le solde des collectivités locales se dégraderait légèrement en 2021 à -0,6 Md€, puis serait excédentaire de +1,5 Md€ en 2022. Le solde des ODAL s'établirait à -3,7 Md€ en 2021 et -4,6 Md€ en 2022, en raison de la montée en charge des travaux de la Société du Grand Paris (SGP).

Dépenses des APUL

La dépense locale progresserait de 4,5 % en 2021, puis de 2,7 % en 2022, principalement en raison des perspectives d'évolution de l'investissement local. La dépense locale augmenterait de 2,9 % à champ constant en 2022, après retraitements de la recentralisation par l'État du financement du revenu de solidarité active (RSA) des départements expérimentateurs volontaires (le PLF intègre la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis).

Les dépenses de fonctionnement des APUL connaîtraient une évolution de +2,2 % en 2021 et de +2,4 % en 2022 (+2,7 % à champ constant). Sur le champ des seules collectivités locales, et à champ constant, les dépenses de fonctionnement évolueraient au rythme de +2,4 % en 2021 et de +2,5 % en 2022 (après +1,5 % en 2020). Les mesures du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et la forte hausse des contrats aidés dans le cadre du plan de relance expliqueraient l'accélération attendue du

poste rémunérations en 2021 (+1,7 %, après +1,5 % en 2020). En 2022, ce poste de dépenses croîtrait de 2,1%. Après un recul de -2,7 % en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, les consommations intermédiaires⁵⁹ des APUL progresseraient de 5,6 % en 2021 et de 4,4 % en 2022, rattrapant en deux ans le niveau des dépenses qui aurait été atteint hors crise sanitaire, compte tenu notamment du niveau de l'inflation (+1,4 % en 2021 et +1,5 % en 2022, après +0,2 % en 2020). Les prestations sociales et transferts sociaux progresseraient de 2,2% en 2021 et de 0,3 % en 2022 (2,3 % à champ constant, en raison du transfert à l'État du financement des dépenses de RSA auparavant supportées par le département de la Seine-Saint-Denis). Par ailleurs, la revalorisation de la rémunération de l'aide à domicile à partir du 1^{er} octobre 2021 contribue à l'augmentation des dépenses de transferts sociaux en nature tels que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

⁵⁹ Hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), comptés en consommation intermédiaire et non en charge d'intérêts en comptabilité nationale.

Après une progression de +14,7 % en 2019, l'investissement local (au sens de la formation brute de capital fixe) a connu un recul de -9,5 % en 2020, en raison de l'effet conjoint du ralentissement attendu en année électorale communale et de la crise qui a conduit au report du second tour des élections municipales dans les communes concernées et à la suspension de nombreux chantiers durant la période du premier confinement. L'investissement

local hors Société du Grand Paris (SGP) rattraperait dès 2021 trois-quarts de la perte imputable à la crise enregistrée en 2020, et effacerait complètement ce retard à horizon 2023. Il progresserait de 15,0% en 2021 et de 2,3% en 2022. Les dépenses de la SGP contribueraient par ailleurs au dynamisme des dépenses d'investissement des APUL en 2021 et davantage en 2022.

Tableau 26 : Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2019		Évolution		
	Md€	%	2020	2021	2022
Total dépenses	272,1	100%	-0,8%	4,5%	2,7%
Dépenses hors investissement*	206,6	76%	0,7%	2,2%	2,4%
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	50,6	19%	-2,7%	5,6%	4,4%
<i>dont rémunérations des salariés</i>	83,0	31%	1,5%	1,7%	2,1%
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	26,9	10%	1,1%	2,2%	0,3%
Dépenses de fonctionnement des collectivités locales**	187,2	69%	1,5%	2,4%	2,5%
Investissement*	65,5	24%	-5,5%	12,3%	3,4%
dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris	51,3	19%	-9,5%	15,0%	2,3%

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

** Dépenses de fonctionnement des collectivités locales à champ constant, retraitées en 2020 de l'effet de la recentralisation du RSA de la Réunion et du transfert des dépenses d'apprentissage des régions à France Compétences, et en 2022 de la recentralisation du RSA des départements volontaires (projet de loi "3DS").

Recettes des APUL

Les recettes des administrations publiques locales, après être restées stables en 2020 à champ constant (-1,9 % à champ courant, du fait de la mesure de périmètre sur l'apprentissage), seraient dynamiques en 2021 (+4,5 %), puis progresseraient de +3,2 % en 2022 (+3,3 % à champ constant, après retraitement des recettes centralisées au titre du RSA de la Seine-Saint-Denis).

En 2021, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,5 % du PIB, après 6,7 % en 2020. Cette baisse s'explique principalement par la croissance spontanée des prélèvements obligatoires des collectivités territoriales en 2021 qui rebondissent moins fortement que l'activité (+3,7 % contre +6,5 % pour la croissance du PIB en valeur),

après avoir fortement résisté à la crise sanitaire en 2020 (repli de -1,2 % contre -5,5 % pour le PIB en valeur). Ce rebond modéré résulterait d'une sous-réaction au contexte économique favorable des principaux impôts sur rôles (impôts fonciers notamment), dont les assiettes sont peu corrélées à l'activité, et de la CVAE dont les paiements sont en partie retardés d'un an, et qui enregistrerait à ce titre une croissance spontanée négative (-5,8 %). Cette sous-réaction de certaines recettes des administrations publiques locales est partiellement compensée par la très forte hausse attendue à +17,0 % des DMTO, du fait d'un marché immobilier très dynamique, tant en prix qu'en volume, et par la forte croissance spontanée de la TVA (+10,9 %), dont une partie est affectée aux collectivités locales. Les mesures nouvelles (y

compris transferts) auraient un effet légèrement haussier (+1,5 Md€). Il s'agit principalement de la hausse par les collectivités locales des taux des impôts directs locaux, notamment de taxe foncière, dont l'effet est prévu sur la base des remontrées comptables disponibles à date (+0,7 Md€). La baisse des impôts de production (10,6 Md€) est quant à elle compensée par l'État, via un prélèvement sur recettes en ce qui concerne les mesures sur la TF et la CFE et par un transfert de TVA pour la baisse de la CVAE. De même, l'affectation à l'État des dernières recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales avant la suppression définitive de ce prélèvement à horizon 2023 (-23,8 Md€) est compensée, principalement par un transfert de TVA.

En 2022, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales baisserait légèrement, à 6,4 % du PIB. La croissance spontanée des prélèvements obligatoires des collectivités territoriales serait de nouveau moins rapide que l'activité économique (+4,5 % contre +5,5 % pour la croissance du PIB en valeur). Cette évolution reflète une nouvelle fois la sous-réaction des impôts directs locaux (impôts fonciers notam-

ment) dont les assiettes sont peu sensibles à l'activité et qui ne profitent donc pas du dynamisme de l'activité économique. L'évolution de la TVA serait sensiblement la même que celle de l'activité (+5,9 %) et celle de la CVAE serait très dynamique, du fait de son mécanisme de paiement en partie retardé (+20,4 %). Les mesures nouvelles auraient un léger effet à la baisse (-1,0 Md€). La recentralisation du RSA du département de la Seine-Saint-Denis aurait un effet de -0,5 Md€ sur les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales.

Conformément aux engagements pris, les années 2021 et 2022 se caractérisent par une stabilité des concours financiers (hors dynamisme du Fonds de compensation de la TVA, de la fraction de TVA affectée aux régions et des diverses mesures de transferts issues de la recentralisation des dépenses de RSA du département de la Seine-Saint-Denis).

Les recettes de production, après un recul de 6,7 % en 2020 lié à la fermeture de la restauration scolaire, des crèches, des équipements sportifs et culturels notamment, augmenteraient de 5,6 % en 2021 et de 5,4 % en 2022, rattrapant en deux ans le niveau qui aurait été atteint sans la crise.

Administrations de sécurité sociale

En 2021, le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) se réduirait nettement mais resterait largement déficitaire (-34,4 Md€ après -48,7 Md€ en 2020). En dépit de la reprise économique permettant une amélioration des recettes et de moindres dépenses de l'Unedic, les dépenses des ASSO resteraient marquées par les dépenses liées à la covid-19 et au Ségur de la Santé.

En 2022, le déficit s'améliorerait plus fortement qu'en 2021 et se résorberait dans sa quasi-totalité (-1,1 Md€). D'une part, le dynamisme de l'activité soutiendrait les recettes sociales. Dans le même temps, les dépenses sociales diminueraient très légèrement, par contrecoup des mesures d'urgence contre la crise (activité partielle, dépenses de santé liées à la covid-19) et du fait de la mise en place de la réforme de l'assurance chômage.

Tableau 27 : Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En % sauf mention contraire	2020	2021	2022
Capacité de financement (% du PIB)	-2,1	-1,4	0,0
Évolution des dépenses	6,4	3,5	-0,2
<i>dont évolution des prestations</i>	5,4	3,7	-0,3
Évolution des recettes	-3,7	6,1	4,9
<i>dont évolution des cotisations sociales</i>	-4,2	4,4	5,8

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale

L'évolution des cotisations sociales présentée ici est brute de la sinistralité mais inclut les cotisations sociales imputées.

Dépenses des ASSO

En 2021, les dépenses ralentiraient nettement (+3,5 % après +6,4 %), notamment sous l'effet de prestations moins dynamiques (+3,7 % après +5,4 %).

En effet, les prestations versées par l'Unédic reculeraient fortement sous l'effet de la baisse des dépenses d'activité partielle (3,7 Md€ prises en charge par l'Unédic en 2021 après 8,7 Md€ en 2020). Les prestations chômage contribueraient ainsi pour -0,9 point à l'évolution des prestations ASSO.

A l'inverse, les dépenses de santé (prestations et transferts) augmenteraient très fortement en 2021. L'Ondam hors covid, hors Ségur augmenterait de 3,8% sous l'effet du dynamisme des dépenses de produits de santé hors covid et des indemnités journalières non dérogoires. Les dépenses liées à la crise de la covid-19 atteindraient 14,8 Md€ en 2021 (après 14,0 Md€ en 2020), dont 4,3 Md€ de provision votée en LFSS 2021. Les mesures annoncées à l'issue du Ségur de la Santé tireraient également les dépenses à la hausse pour un coût supplémentaire de 8,3 Md€ en 2021 dont +6,4 Md€ sur le volet « rémunérations », après +1,5 Md€ en 2020 (dont 1,4 Md€ sur le volet « rémunérations »). Au total, les dépenses sous ONDAM progresseraient de 7,4 %, soit un dépassement de 11,7 Md€ par rapport au niveau voté en LFSS 2021.

Les autres prestations resteraient relativement contenues en 2021 sous l'effet de la faible inflation constatée en 2020 et de la faible revalorisation des prestations au 1^{er} janvier 2021 qui s'ensuit. En effet, les prestations vieillesse ralentiraient à +2,0 %

après 2,4 % en 2020 et les prestations famille à +0,2 % après +0,6 % en 2020.

Les dépenses des ASSO diminueraient légèrement en 2022 (-0,2 % après +3,5 %), par contre-coup des dépenses exceptionnelles en 2021. Les prestations chômage contribueraient fortement au ralentissement des prestations avec un recul de 21,4 % sous l'effet de la reprise économique, de moindres dépenses d'activité partielle (0,3 Md€ à la charge de l'Unedic) mais également de la mise en place de la réforme de l'assurance chômage (qui permettrait environ 1,9 Md€ d'économies nettes). Les dépenses de santé seraient contenues avec une progression de l'ONDAM hors covid, hors Ségur à 2,6 %, à laquelle s'ajoutent environ 5 Md€ de dépenses provisionnées pour la covid-19 au titre de la campagne vaccinale et des tests de dépistage principalement. Les dépenses liées au Ségur de la Santé connaîtraient une augmentation moindre qu'en 2021, avec une marche supplémentaire de +2,1 Md€ sur le volet « rémunérations » contre +6,4 Md€ en 2021. Au total, les dépenses sous Ondam diminueraient de 0,6%.

En 2022, les prestations famille (+1,2 % après +0,2 % en 2021) et vieillesse (+3,0 % après +2,0 %) accéléreraient, principalement sous l'effet des revalorisations plus élevées qu'en 2021 du fait de la hausse de l'IPCHT prévue en 2021 (+1,4 % après +0,2 % en 2020). Les prestations famille seraient également soutenues par la montée en charge en année pleine de l'allongement du congé paternité à 28 jours intervenu le 1^{er} juillet 2021.

Encadré 10 : Ondam 2022, une hausse de 3,8 % hors dépenses exceptionnelles liées à la covid19

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, propose de fixer l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2022 à 236,3 Md€, en hausse de 3,8 % hors dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, et en baisse de 0,6 % en tenant compte de ces dépenses.

La construction de l'ONDAM 2022 repose sur l'hypothèse d'une circulation maîtrisée de la covid-19 et d'un retour à une dynamique d'activité des différents acteurs de l'offre de soins comparable aux années pré-crise. Ces prévisions restent cependant marquées par un degré d'incertitude élevé en raison des risques liés à l'évolution de la crise sanitaire. Elles reposent sur une méthode de construction proche de celle retenue l'année passée, qui distingue tout d'abord une trajectoire sous-jacente hors crise et hors Ségur de la santé, puis des dépenses supplémentaires au titre du Ségur, et enfin une provision pour les dépenses liées à la crise sanitaire.

Tout d'abord, la trajectoire sous-jacente est fixée à 2,6% hors dépenses liées au Ségur de la santé ou à la crise sanitaire (contre 2,4% en 2021). Cette trajectoire permet notamment de financer, au-delà de l'évolution spontanée des dépenses, les mesures décidées par le Président de la République suite au Conseil stratégique des industries de santé, qui a rendu ses conclusions en juin 2021 (surcoût net de 0,4 Md€ en 2022). Cette trajectoire s'appuie par ailleurs sur le respect du « protocole hospitalier », sur des baisses de prix des produits de santé, et sur des baisses de tarifs des professionnels de santé (biologistes, radiologistes et transporteurs).

Ensuite, cette évolution intègre les dépenses consécutives aux accords du Ségur de la santé, à hauteur de 2,8 Md€ supplémentaires en 2022. Celles-ci comprennent notamment l'extension du Ségur aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, à la suite des accords signés en 2021 à l'issue de la mission Laforcade.

Enfin, une provision d'environ 5 Md€ est destinée à couvrir les dépenses exceptionnelles en réponse à la crise sanitaire (contre environ 15 Md€ en 2021). Cette provision couvre en particulier l'achat de vaccins et de matériel d'injection (2,6 Md€), la campagne vaccinale (0,7 Md€), et le remboursement des tests de détection de la covid (1,6 Md€).

Recettes des ASSO

En 2021, les recettes des ASSO augmenteraient très fortement (+6,1 % après -3,7 % en 2020). Cette augmentation s'expliquerait principalement par celle des cotisations sociales (+4,4 %, hors sinistralité mais y compris cotisations sociales imputées) sous l'effet du dynamisme de l'activité et du rebond de la masse salariale cotisée (i.e. corrigée des versements d'activité partielle, de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et de la prime covid qui ne donnent pas lieu à cotisations).

La distribution de la masse salariale s'est néanmoins déformée en 2020 au détriment des bas salaires entraînant une baisse importante des allègements généraux. Le retour progressif de la masse salariale à sa structure d'avant-crise en 2021 et 2022 expliquerait que la hausse des cotisations soit moins rapide que celle de la masse salariale.

Par ailleurs, comme en 2020, les entreprises les plus touchées par la crise ont pu reporter le paiement de leurs cotisations. Ces reports sont néanmoins plus

limités qu'en 2020 et entraîneraient une sinistralité plus faible (estimée en comptabilité nationale à 2,4 Md€ après 7,4 Md€ en 2020). Quant aux travailleurs indépendants, les cotisations reportées de mars à août 2020 sont régularisées en 2021 sur la base de leurs revenus observés en 2020 ; cette recette est enregistrée en 2021 en comptabilité générale dans la trajectoire du régime général sous-jacente au projet de loi de financement de la sécurité sociale mais a été enregistrée dès 2020 en comptabilité nationale.

Les impôts sur la production et les importations, notamment la TVA, augmenteraient aussi significativement (+8,7 %) grâce à la reprise économique et à la vigueur de la consommation.

En 2022, les recettes progresseraient de +4,9 % soutenues par les cotisations (+5,8 %) en lien avec le dynamisme de la masse salariale et de la consommation privée.

Tableau 28 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)		
(en Md€)	2021	2022
ASSO	-34,4	-1,1
Recettes	650,1	681,8
Dépenses	684,5	682,8
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	-38,3	-21,3
Recettes	449,8	471,5
Dépenses	488,2	492,8
Unédic	-11,4	0,3
Recettes	39,6	42,0
Dépenses	51,0	41,7
Régimes complémentaires	0,9	3,5
Recettes	93,7	99,1
Dépenses	92,8	95,6
Cades	15,0	17,0
Recettes	18,7	19,2
Dépenses	3,6	2,2
FRR	-1,7	-1,7
Recettes	0,6	0,6
Dépenses	2,3	2,3
Organismes divers de sécurité sociale	1,1	0,0
Recettes	113,5	113,6
Dépenses	112,4	113,6

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 11 : 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, l'encadré ci-dessous sur la situation financière du régime est intégré cette année au présent rapport.

En 2021, l'assurance chômage serait toujours fortement sollicitée sous l'effet du maintien des mesures exceptionnelles de soutien à l'économie

Les mesures mises en place par le Gouvernement pour préserver l'emploi et les compétences durant la crise en 2020 ont été prolongées en 2021 dans un contexte sanitaire et économique toujours dégradé. Depuis le début de la 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.

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle, dont un tiers est financé par l'assurance chômage, a permis d'éviter une vague de licenciements économiques et ainsi d'amortir l'impact de la crise sanitaire sur l'emploi tout au long de la période. Les secteurs fermés et ceux particulièrement touchés par la crise (notamment le tourisme, l'hôtellerie-restauration, les transports) ont bénéficié du dispositif exceptionnel sans reste à charge, tandis que pour les autres secteurs, le dispositif s'est progressivement resserré en s'adaptant aux évolutions de la situation sanitaire avec l'introduction d'un reste à charge afin d'encourager la reprise progressive de l'activité.

Face à la situation sanitaire exceptionnelle, le Gouvernement a par ailleurs adopté plusieurs mesures d'urgence pour protéger particulièrement les demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Les allocations pour les demandeurs d'emploi indemnisés dont la fin de droit serait survenue entre le 30 octobre 2020 et le 29 juin 2021 ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2021. Cette mesure représenterait un surcoût brut d'environ 2,7 Md€ en 2021, pour près de 900 000 bénéficiaires d'octobre 2020 à juin 2021⁶⁰. En outre, la prolongation des droits au chômage des intermittents du spectacle mise en place en 2020 a été reconduite jusqu'à la fin de l'année 2021 afin de tenir compte de l'atonie de l'activité du secteur culturel, pour un coût d'environ 0,8 Md€ en 2021 (dépenses supplémentaires et moindres contributions).

La réforme de l'assurance chômage décidée en 2019, reportée et adaptée pour faire face à la situation d'urgence, entrerait progressivement en vigueur au second semestre 2021

Conçue pour favoriser le retour à l'emploi durable et lutter contre la précarité, une réforme du régime d'assurance chômage a été décidée en 2019. Dans le contexte de crise, le Gouvernement a fait le choix de reporter l'entrée en vigueur de celle-ci et, à la suite d'une concertation avec les partenaires sociaux, de l'adapter pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire. Compte tenu de la reprise vigoureuse observée sur le marché du travail depuis le début de l'année 2021, la réforme est entrée partiellement en vigueur au 1^{er} juillet 2021, et devrait continuer d'être progressivement mise en œuvre au second semestre 2021.

⁶⁰ Ce surcoût correspond à l'ensemble des dépenses liées au versement des allocations aux demandeurs d'emploi dont les droits ont été prolongés sur la période.

La réforme du régime d'assurance chômage repose sur une révision des règles de calcul des allocations chômage et de conditions d'ouverture des droits visant dans l'ensemble à renforcer les incitations au retour à un emploi durable. Elle prévoit également la mise en place d'une modulation des cotisations patronales d'assurance chômage, dite « bonus-malus », visant, dès le début d'une première période d'observation qui a démarré le 1^{er} juillet dernier, à inciter les entreprises des secteurs ciblés en raison de leur taux de recours élevé aux contrats courts à proposer des contrats plus durables.

S'agissant des mesures relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, la mise en œuvre complète de deux d'entre elles est soumise à une clause de retour à meilleure fortune : l'allongement de la durée d'affiliation minimale et la dégressivité des allocations pour les hauts salaires au bout de six mois d'indemnisation. Leur mise en œuvre sera en effet effective lorsque le nombre de déclarations préalables à l'embauche en contrat d'une durée supérieure à un mois dépassera 2,7 millions en cumul sur quatre mois consécutifs et que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie A aura diminué de 130 000 sur six mois consécutifs. En août 2021, on observait 3,2 millions de DPAE de plus d'un mois en cumul sur 4 mois et une baisse de 184 700 DEFMA depuis fin mai (date à retenir pour le critère sur les DEFMA du fait de la neutralisation de la période correspondant au confinement du printemps 2021). Plus précisément :

- *l'allongement de la durée d'affiliation minimale requise pour ouvrir et recharger un droit à l'assurance chômage a été 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 depuis le 1^{er} août 2020. Lorsque la clause de retour à meilleure fortune sera validée, cette condition repassera à 6 mois sur 24 ;*
- *la dégressivité après 8 mois pour les cadres est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021. Une réduction de 30 % des allocations chômage au bout de huit mois sera appliquée pour les salaires de référence mensuels supérieurs à 4500 € bruts, en excluant les demandeurs d'emploi de 57 ans et plus. Lorsque la clause de retour à meilleure fortune sera validée, la dégressivité des allocations pour les cadres se déclenchera après 6 mois d'indemnisation.*

La troisième mesure relative à l'indemnisation est la mise en œuvre d'un nouveau mode de calcul plus équitable pour le salaire journalier de référence (SJR), qui sert de base à la détermination du montant d'allocation. Ce nouveau mode de calcul permet de tenir compte du rythme de travail avant chômage en basant le calcul de l'indemnité sur le revenu moyen de l'intéressé sur la période comprise entre le premier et le dernier jour d'emploi dans les 24 derniers mois, et non plus sur celui perçus les seuls jours travaillés. À volume d'activité et salaires égaux, elle permettra notamment d'égaliser les indemnités perçues entre un demandeur d'emploi qui travaillait à mi-temps et un autre qui travaillait une semaine sur deux. À la suite de l'annulation de la réforme du SJR par le Conseil d'État en novembre 2020, jugée contraire au principe d'égalité, cette disposition a été corrigée par l'instauration d'un plancher pour limiter la baisse du SJR à au plus 43 % par rapport au mode de calcul précédent. Ce nouveau mode de calcul du SJR devait entrer en vigueur au 1^{er} juillet dernier. La mise en œuvre de cette mesure a été suspendue par une décision du Conseil d'État en date du 22 juin 2021, en raison de trop fortes incertitudes sur la situation économique et les conditions du marché du travail. Compte tenu de la reprise observée sur le marché du travail, l'emploi et le taux de chômage ayant déjà retrouvé leur niveau d'avant-crise et de nombreux secteurs faisant face à des tensions de recrutement, cette mesure entrerait en vigueur au 1^{er} octobre 2021.

S'agissant de la modulation du taux de contribution patronale à l'assurance chômage, dite « bonus-malus », la phase d'observation du comportement des employeurs a démarré au 1^{er} juillet 2021. La première modulation du taux de contribution s'appliquera au 1^{er} septembre 2022 et sera calculée sur la base des fins de contrat de travail

constatées entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022, ce qui permet d'obtenir un effet incitatif dès à présent. Pour déterminer leur taux de contribution, les pratiques d'embauche des entreprises seront appréciées relativement au comportement médian de leur secteur : 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 modulation portera sur les entreprises d'au moins 11 salariés des 7 secteurs les plus utilisateurs de contrats courts. Cependant, pour tenir compte des effets de la crise sanitaire, les entreprises des secteurs les plus affectés par la crise (dont l'hôtellerie-restauration ou le transport aérien de passagers) ne seront pas concernées par le dispositif la première année d'application du dispositif.

A l'origine, ces mesures résultaient par ailleurs en des économies estimées, qui étaient estimées, en 2019, avant prise en compte des effets de comportements notamment sur la reprise d'emploi, à 2,2 Md€ par an en 2021 et 2022 et devaient permettre au régime Unédic un retour à l'équilibre sur cet horizon. En faisant l'hypothèse que la clause de retour à meilleure fortune sera validée à l'automne 2021, permettant une entrée en vigueur des mesures concernées au 1^{er} décembre 2021, le report et l'adaptation de la réforme devrait entraîner une perte d'économie, estimée avant prise en compte des effets de comportement, de l'ordre de 1,7 Md€ sur 2021 et 0,3 Md€ en 2022.

Après une année 2021 toujours affectée par la crise sanitaire, le solde du régime de l'assurance chômage se rééquilibrerait en 2022

La situation financière de l'assurance chômage est fortement dépendante de la conjoncture. Le niveau des dépenses est directement corrélée au nombre de chômeurs dans l'économie et, réciproquement la croissance des recettes dépend du dynamisme de la masse salariale. Le retour du marché du travail à son état d'avant crise observé dès la mi-2021, ainsi que l'arrêt des mesures d'urgence permettraient de stabiliser la situation financière du régime en 2022.

Les effets combinés de la conjoncture et des mesures d'urgence mises en place pour faire face à la crise sanitaire dégraderaient toujours fortement le déficit de l'assurance chômage en 2021. Le solde du régime en comptabilité de trésorerie⁶¹ atteindrait -11,9 Md€ en 2021, après -17,4 Md€ en 2020.

La résorption du déficit de l'assurance chômage en 2021 serait principalement portée par l'amélioration des recettes, qui augmenteraient de +10,4 % soit +3,7 Md€ en 2021 grâce au rebond de la masse salariale et aux recouvrements des cotisations reportées de 2020 à 2021. Les dépenses diminueraient quant à elles de -3,2 % (-1,7 Md€). Elles se maintiendraient à un niveau élevé du fait d'une augmentation des dépenses liées aux mesures d'urgence hors activité partielle et du maintien d'une dépense élevée d'activité partielle. L'activité partielle, dont le financement est pris en charge à hauteur d'un tiers par l'Unédic, contribuerait aux dépenses de l'assurance chômage pour 4,6 Md€ sur la trésorerie en 2021, en repli par rapport à 2020. Le prolongement des allocations chômage pour les demandeurs d'emploi du régime général en fin de droits (systématiquement reconduit entre novembre 2020 et fin juin 2021) se traduirait par une dépense supplémentaire de 2,7 Md€ pour l'Unédic en 2021. De même, l'année blanche des intermittents du spectacle (prolongée jusqu'à fin décembre 2021) contribuerait pour 0,8 Md€ à la dépense de crise en 2021. Enfin, la réforme de l'assurance-chômage permettrait des économies pour le régime de 0,5 Md€.

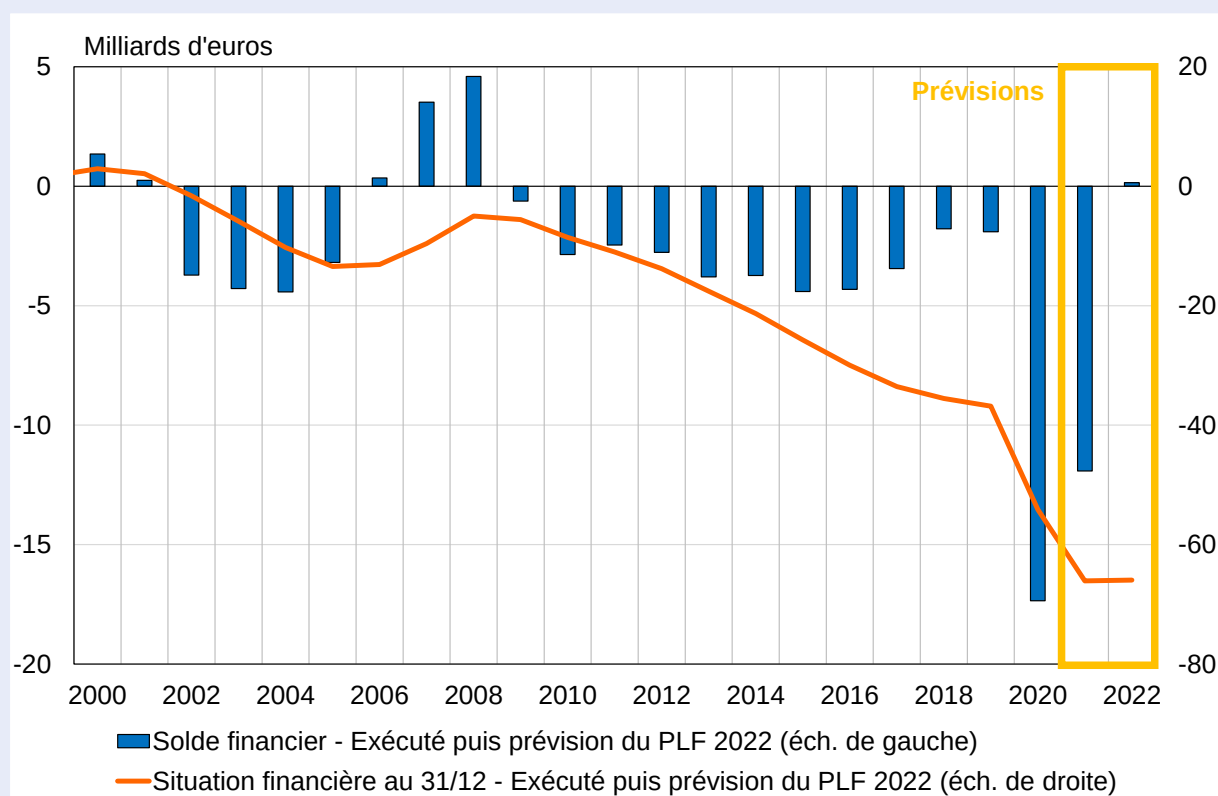
⁶¹ Les résultats comptables en trésorerie diffèrent de ceux présentés en comptabilité nationale. Le comptable national retraite le compte du comptable de l'Unedic pour qu'il corresponde à la norme de comptabilité nationale, qui est une comptabilité en droits constatés. Par exemple, en modifiant le rythme 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 en comptabilité générale.

Pour la première fois depuis la crise de 2008, le solde de l'assurance chômage se redresserait en 2022 et atteindrait +0,1 Md€, amélioration principalement portée par le rebond économique, avec la résorption des dépenses supplémentaires liées aux mesures d'urgence et par des dépenses d'indemnisation qui se réduiraient de 13,6 %, et également par la montée en charge de la réforme (1,9 Md€ d'économies en 2022). L'allocation journalière serait soutenue par la hausse du niveau moyen des salaires par tête. Les recettes de l'assurance chômage augmenteraient de +5,3 % en 2022, en raison du dynamisme de la masse salariale.

La dette du régime d'assurance chômage resterait très élevée en 2021 et 2022

Fin 2019, la dette de l'assurance chômage atteignait 36,8 Md€, soit presque l'équivalent d'un an de recettes, après une décennie de détérioration à la suite de la crise économique de 2008 (cf. graphique 5). Avec l'ampleur des dépenses engagées en 2020, cette dette s'est creusée à 54,2 Md€. Elle atteindrait 66,1 Md€ en 2021, puis se stabiliserait en 2022.

Graphique 5 : Dette et solde du régime d'assurance chômage en comptabilité de trésorerie



Source : Exécuté Unedic, prévisions DG Trésor.

Dettes des administrations publiques

Tableau 29 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

(Points de PIB)	2020	2021	2022
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	112,2	113,0	111,5
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	115,0	115,6	114,0
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	-5,5	6,5	5,5
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créance) (3) _n ≈ - (1) _{n-1} × (2) _n	5,7	-7,0	-6,1
Solde effectif (4)	-9,1	-8,4	-4,8
Écart au solde stabilisant le ratio d'endettement (5) = (3) - (4)	14,8	1,4	-1,2
Flux de créances (6)	2,8	-0,8	-0,4
Variation du ratio d'endettement (7) = (5) + (6)	17,6	0,6	-1,6

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, ou les variations de la trésorerie de l'État. 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 2020, le ratio d'endettement a connu une augmentation substantielle, pour atteindre 115,0 pts de PIB, après 97,5 pts de PIB fin 2019. Cette augmentation importante résulte de deux effets : d'une part, le creusement inédit du déficit en 2020 (effet numérateur) et d'autre part la contraction du PIB qui augmente mécaniquement le ratio (effet dénominateur) ; dans une moindre mesure, les flux de créances ont également contribué à cette hausse, pour environ 2 ½ pts de ratio d'endettement, le contexte d'incertitude ayant conduit à l'accumulation de trésorerie.

En 2021, le ratio de dette augmenterait d'environ un demi-point, à 115,6 % du PIB, malgré le rebond de l'activité (croissance nominale de +6,5 % en 2021) abaissant le solde stabilisant la dette à un niveau favorable (7,0 %). Le solde public resterait en effet fortement creusé à -8,4 % du PIB, soit un niveau inférieur au solde stabilisant, et contribuerait pour environ 1 ½ point à l'augmentation du ratio. Les flux de créances viendraient en

partie modérer cet effet en jouant à la baisse sur le ratio pour 0,8 pt. Cette contribution à la baisse serait portée par la consommation d'une partie de la trésorerie accumulée en 2020 et les nouvelles primes à l'émission, tandis que les décalages comptables associés au financement de la relance par la Commission européenne et l'étalement des anciennes primes joueraient à la hausse sur le ratio.

En 2022, le ratio d'endettement baisserait de plus d'un point et demi pour atteindre 114,0 % du PIB. Cette décade serait en partie portée par l'amélioration du solde public, à -4,8 % du PIB, qui passerait au-dessus du solde stabilisant la dette (-6,1 % du PIB), grâce notamment à une croissance nominale forte. Les flux de créances viendraient contribuer pour 0,4 point à la baisse du ratio d'endettement, en partie du fait de la contribution du compte du Trésor.

Encadré 12 : 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 à des entités hors des 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 :

- 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 ;
- 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 ;
- les autres décalages comptables entre enregistrement en comptabilité nationale et flux de caisse, comme par exemple les reports d'échéances sociales ;
- 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 2020, la contribution de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC, qui recouvre l'État et les ODAC) à la dette publique s'élevait à 93,3 % du PIB, alors que celles des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentaient respectivement 11,8 % et 10,0 % du PIB.

En 2021, les APUC et les ASSO verraient leur contribution au ratio d'endettement augmenter légèrement respectivement à 93,7 % du PIB et 12,1 % du PIB. De leur côté, les APUL observeraient un léger reflux de leur contribution au ratio d'endettement. En effet, le solde des APUL ne se dégraderait que modérément avec la crise et leur solde repasserait dès 2021 sous leur solde stabilisant.

En 2022, l'ensemble des sous-secteurs verraient leur ratio d'endettement refluer grâce à la réduction de leur déficit respectif qui repasserait tous en dessous de leur déficit stabilisant le ratio de dette.

**Tableau 30 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement
par sous-secteur des administrations publiques**

(Points de PIB)	2020	2021	2022
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	115,0	115,6	114,0
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	93,3	93,7	93,3
<i>dont contribution des organismes divers d'administrations centrales</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>	<i>2,7</i>
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	10,0	9,8	9,4
<i>dont contribution des organismes divers d'administrations locales</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	11,8	12,1	11,3

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 2020 à 20,0 Md€, soit 4,2 Md€ de moins qu'en 2019.

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, en vertu de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances. 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 Fonds Européen de Stabilité Financière (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.

D'après le **Compte Général de l'État 2020** publié en mai 2021, en 2020, 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 **319,7 Md€**, après 205,4 Md€ en 2019 (+114,3 Md€). Cette forte augmentation traduit la montée en charge des nombreux dispositifs de garanties mis en place ou renforcés dans le cadre de la crise sanitaire pour soutenir 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 142 Md€ début septembre 2021. C'est également le cas des programmes de réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit ou de crédits-export pour 2 ½ Md€ de garantie accordée au total. Enfin, les programmes européens SURE et PEGF ont respectivement bénéficié de 4 Md€ et 1 ½ Md€ de garanties française.

Dans le compte de prévision sous-jacent au PLF 2022, des pertes nettes prévisionnelles de 3 Md€ ont été intégrées au titre des dispositifs PGE et PEGF pour les années 2021 et 2022, avec effet sur le solde en comptabilité nationale.

Le recours à ce type d'engagements a ainsi 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 en 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**

Écarts à la trajectoire de la loi de programmation

Tableau 31. Comparaison de la trajectoire avec celle de la loi de programmation des finances publiques du 30 décembre 2017						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PLF 2022						
Solde public (en % du PIB)	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8
Solde conjoncturel (en % du PIB)	-0,3	0,1	0,4	-5,0	-2,5	-0,9
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,4	-2,3	-2,5	-1,3	-5,8	-3,7
One-offs (en % du PIB potentiel)	-0,2	-0,1	-1,0	-2,8	-0,1	-0,2
Ajustement structurel	0,3	0,2	-0,2	1,2	-4,5	2,1
Croissance réelle du PIB (en %)	2,3	1,9	1,8	-7,9	6,0	4,0
Croissance potentielle (en %)	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-0,5	0,1	0,7	-8,4	-4,1	-1,6
LPFP 2018-2022						
Solde public (en % du PIB)	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
Solde conjoncturel (en % du PIB)	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8
One-offs (en % du PIB potentiel)	-0,1	-0,2	-0,9	0,0	0,0	0,0
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
Croissance réelle du PIB (en %)	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle (en %)	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-1,1	-0,7	-0,2	0,2	0,6	1,1

Note : La relecture structurelle du solde public est réalisée dans le cadre potentiel de la LPFP 2018-2022 qui continue d'être la référence pour les textes financiers. C'est le cadre pertinent pour juger des écarts à la programmation selon l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Avant la crise liée à l'épidémie de covid-19, le solde public suivait une trajectoire proche de celle prévue dans la loi de programmation des finances publiques. En 2019, le déficit s'est ainsi élevé à 3,1 % du PIB (2,2 % hors effet CICE), contre 2,9 % prévu en LPFP. Cette évolution est la résultante de deux effets contraires. La croissance du PIB s'est avérée plus élevée que prévue dans la LPFP, ce qui s'est traduit par une amélioration du solde conjoncturel par rapport à la LPFP. En sens inverse, l'intégration du déficit de SNCF Réseau dans la mesure du solde public et, en 2019, la réponse d'ampleur apportée par le Gouvernement à l'urgence économique et sociale, ont pesé sur le solde structurel.

En 2020, le solde public, marqué par la crise sanitaire s'établit à 9,1 % contre 1,5 %. Cette forte dégradation témoigne de l'ampleur du choc sans précédent sur l'activité de la crise liée à l'épidémie de covid-19 et de la réaction massive et rapide du Gouvernement. Pour cette année, conformément

à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques, l'existence de circonstances exceptionnelles a été relevée dans l'avis 2020-1 du 17 mars 2020 du Haut Conseil des Finances Publiques sur le PLFR I pour 2020, comme prévu par l'article 23 de la loi organique de 2012.

En 2021, le solde public serait de 8,4 %, nettement inférieur au solde public de la LPFP à 0,9 %, également à cause de la crise, en raison de la mise en place des mesures de soutien d'urgence ainsi que du plan de relance, et de la dégradation des recettes liée à une activité économique toujours dégradée.

En 2022, le solde public serait toujours inférieur à celui de la LPFP, à 4,8 % contre 0,3 %, toujours à cause de l'impact de la crise de la covid-19, avec une activité toujours moindre qu'anticipé en LPFP et des dépenses d'urgence et de relance toujours élevées.

Comparaison de la trajectoire avec celle de la Commission européenne

Dans ses prévisions de printemps publiées le 12 mai 2021, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 8,5 % du PIB en 2021 et 4,7 % en 2022, sous hypothèse d'un scénario à politique inchangée. La proximité entre la prévision de la Commission et celle du PLF s'explique par celle entre les scénarios de croissance sous-jacents. En effet, la récession retenue par la Commission pour l'année 2020 dans ce cadre était proche de l'estimation des comptes nationaux publiée ultérieurement par l'Insee (8,1 % contre 7,9 % désormais). La prévision du rebond de l'économie est également proche de celle du PLF (+5,7 % en 2021 puis 4,2 % en 2022 pour la Commission contre +6,0 % en 2021 puis 4,0 % en 2022 au PLF).

Pour 2021, les prévisions de la Commission étaient proches de celles retenues par le Gouvernement pour le PLF, avec un déficit anticipé à

-8,5 % du PIB, contre -8,4 % dans le PLF. Cette prévision proche était cependant construite sous l'hypothèse d'un environnement macroéconomique légèrement moins favorable et avant prise en compte du renforcement des mesures de soutien pour 2021 en LFR1 2021, partiellement compensées par des sous-consommations désormais anticipées dans le compte du PLF.

Pour 2022, le solde nominal prévu par la Commission serait toujours proche de celui prévu dans le PLF, à -4,7 % du PIB contre -4,8 % dans la présente loi de finances.

Les prévisions de la Commission seront mises à jour en novembre 2021. Ces prévisions couvriront les années 2021 à 2023, l'année 2022 s'appuyant sur les mesures présentées dans le présent PLF et l'année 2023 étant construite sur la base d'hypothèses « à politiques inchangées ».

Tableau 32 : Comparaison de la trajectoire avec les prévisions de printemps 2021 de la Commission européenne

	2020	2021	2022
PLF 2022			
Solde public (en % du PIB)	-9,1	-8,4	-4,8
Croissance réelle du PIB (en %)	-7,9	6,0	4,0
Déflateur du PIB (en %)	2,5	0,5	1,4
Commission européenne (prévisions de printemps 2021)			
Solde public (en % du PIB)	-9,2	-8,5	-4,7
Croissance réelle du PIB (en %)*	-8,1	5,7	4,2
Déflateur du PIB (en %)	2,2	0,5	1,1

*La Commission européenne a depuis actualisé sa prévision de croissance réelle au courant de l'été 2020 à +6,0 % en 2021 et +4,2 % en 2022.

Dossier thématique : l'économie après la pandémie

L'économie après la pandémie

Après des années de croissance forte de 2017 à 2019, l'année 2020 a été marquée par **une récession d'une ampleur inédite**, avec une chute de l'activité de -8,0 % en raison de l'épidémie de coronavirus.

L'action rapide et massive des pouvoirs publics, à travers le déploiement d'un ensemble de mesures d'urgence, a permis de protéger les ménages et les entreprises, et de préserver ainsi la capacité de rebond de l'économie. En complément, la mise en œuvre du plan France Relance, à un rythme vigoureux, permet d'accélérer la reprise et d'envisager une sortie de crise rapide, **avec un retour au niveau d'activité de 2019 envisagé dès la fin de l'année 2021. Le taux d'emploi dépasse légèrement son niveau d'avant-crise à 66,9 % au 2^e trimestre 2021, soit son plus haut niveau depuis que l'Insee le mesure à fréquence trimestrielle avec l'enquête Emploi (2003).**

La période post-covid, qui s'ouvrira avec la disparition du risque sanitaire et une diminution sensible de l'incertitude, nécessitera de relever de nombreux défis : l'enjeu est à la fois de **limiter les risques de conséquences négatives durables** qui pourraient peser sur l'économie française (1.a.) et **de saisir les opportunités de renouvellement et d'accélération de la modernisation** de notre économie (1.b).

La sortie progressive des **dispositifs d'urgence** couplée à des mesures d'accompagnement pour les entreprises dans la sortie de crise (2.a) et la poursuite du déploiement du **plan France Relance** (2.b) répondent à ces défis pour tirer le meilleur parti de la période post-covid et bâtir une économie prospère, durable et inclusive.

1. Les perspectives de l'économie française en sortie de crise pandémique

a. Une reprise vigoureuse, mais des risques à moyen terme

L'économie française s'est fortement redressée au cours du 1^{er} semestre 2021, l'activité n'étant plus qu'à 3,2 % du niveau pré-crise au 2^e trimestre selon l'Insee. Toutefois, certains secteurs d'activité - automobile, aéronautique, services liés au tourisme international - restent pénalisés et font face à des modifications structurelles de la demande. Un enjeu majeur est d'adapter les compétences des travailleurs à une nouvelle donne dans les secteurs concernés.

La crise du coronavirus s'est traduite par une dégradation de la situation sur le marché du travail en 2020 moindre que le recul d'activité, grâce aux mesures de soutien d'urgence qui ont préservé l'emploi. L'emploi marchand a chuté de 1,5 % en moyenne annuelle, alors que l'activité a chuté de -8,0 % du fait des restrictions sanitaires.

Le dispositif d'activité partielle « de crise » a particulièrement contribué à préserver l'emploi. Le repli de l'emploi en 2020 a ainsi été nettement plus faible que celui observé en 2009 (-2,2 %), alors même que la baisse de l'activité a été beaucoup plus importante en 2020 (-8,0 %) qu'en 2009 (-2,8 %).

La crise a touché les secteurs de manière différenciée : certains concentrent les destructions d'emploi tandis que d'autres en ont créé. En 2020, près de 300 000 emplois salariés ont été détruits en France. Quelques secteurs concentrent la majorité des destructions d'emploi, dont l'hébergement-restauration, les arts et spectacles, le commerce ou la fabrication de matériels de transport. D'autres secteurs ont à l'inverse créé de l'emploi en 2020, comme la santé, l'hébergement médico-social, l'enseignement, ou la construction.

Depuis, l'emploi a fortement rebondi, et a même dépassé son niveau d'avant-crise fin

juin 2021. En lien avec ces fortes créations d'emploi observées au 1^{er} semestre 2021⁶², **le taux d'emploi a dépassé son niveau d'avant crise au 2^e trimestre 2021.** Le sous-emploi (personnes en emploi souhaitant travailler davantage) restait encore au-dessus de son niveau d'avant-crise (+1,4 pts) en raison d'un recours encore non négligeable à l'activité partielle au 2^e trimestre 2021, dont les personnes concernées sont automatiquement comptabilisées comme ayant involontairement travaillé moins que d'habitude⁶³.

Au deuxième trimestre 2021, le taux de chômage s'établit à 8,0 % de la population active en France entière hors Mayotte - soit un niveau légèrement inférieur à celui de fin 2019 -, après une année marquée par d'importantes fluctuations. L'indicateur du taux de chômage au sens du BIT a en effet été entouré d'incertitudes fortes en

cette période de crise, comme en témoignent les baisses « en trompe-l'œil » constatées par l'Insee lors des périodes de confinement en 2020 en dépit des destructions d'emploi observées en parallèle⁶⁴.

Le vif redressement de l'emploi pourrait cependant masquer certaines fragilités, notamment un risque de détérioration durable des perspectives d'emploi pour certaines catégories de travailleurs, comme les jeunes et les travailleurs précaires – en particulier ceux qui travaillaient dans les secteurs encore en-deçà de leur activité d'avant-crise (cf. encadré 1). C'est pourquoi ces populations font l'objet d'un suivi et de mesures de politiques publiques dédiées (détaillées dans la partie 2 de ce dossier).

Encadré 1 : Faut-il attendre des effets d'hystérèse en matière d'emploi en sortie de crise ?

L'hystérèse du chômage désigne une situation dans laquelle le chômage d'équilibre demeure à des niveaux élevés à l'issue d'une récession. Cette élévation durable peut résulter de plusieurs causes conjointes :

- *Au niveau macroéconomique, le dualisme du marché de l'emploi entre salariés (« insiders ») et chômeurs (« outsiders »), avec un plus fort pouvoir de négociation des premiers par rapport aux seconds, pourraient inciter les entreprises à augmenter les salaires des travailleurs en emploi au moment de la reprise plutôt qu'à embaucher de nouvelles personnes. Ce mécanisme est renforcé historiquement pendant les crises par la baisse de l'investissement, laquelle réduit de manière durable le stock de capital et donc la demande de travail de la part des entreprises. A contrario, dans la crise sanitaire actuelle, l'investissement a bien résisté en 2020 et a fortement rebondi; il s'établit désormais à un niveau plus élevé qu'avant-crise.*
- *Au niveau microéconomique, il a été suggéré que la probabilité individuelle de sortie du chômage diminue avec la durée de celui-ci, du fait d'une érosion des compétences, d'un découragement des travailleurs et d'un comportement sélectif des employeurs, alors que les salaires de réserve sont relativement rigides à la baisse.*

⁶² Cf. Fiche n°5 sur l'emploi dans la partie perspectives macroéconomiques pour plus de détails.

⁶³ Cf. Insee Informations Rapides · 13 août 2021 · n° 207

⁶⁴ En effet, cet indicateur est sensible à des variations de population active notamment lorsque des personnes en recherche d'emploi ne sont pas disponibles pour travailler dans les 15 jours ou si elles ne recherchent pas activement un emploi. Ainsi, un grand nombre de personnes avait basculé temporairement

vers l'inactivité (halo autour du chômage ou inactivité hors halo). Au 2^e trimestre 2021, le halo autour du chômage atteint 2,1 millions de personnes. La part du halo autour du chômage s'établit à 4,9 % des 15-64 ans et reste légèrement supérieure à son niveau de fin 2019 (+0,2 pt), mais bien en-deçà (-2,1 pts) du pic du 2^e trimestre 2020.

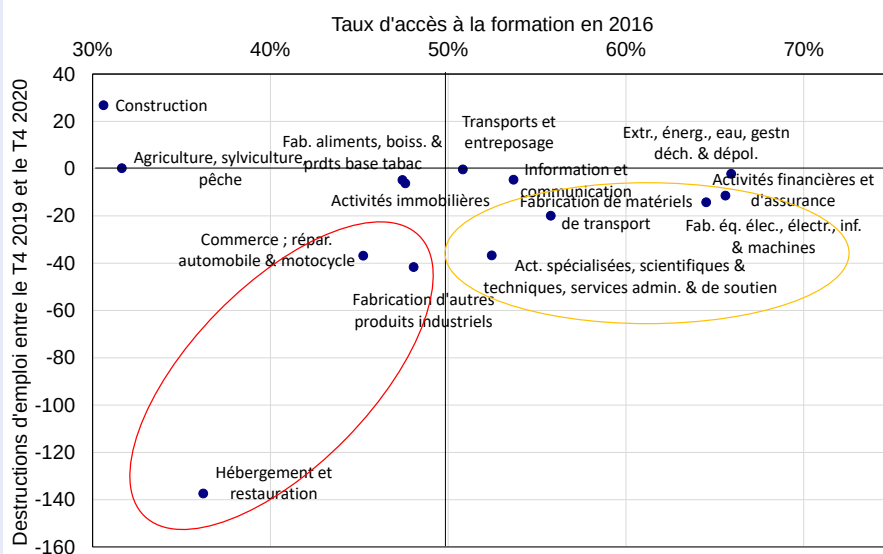
Si la littérature économique n'est pas unanime sur l'existence d'effets d'hystérèse au niveau agrégé, les risques sont plus élevés pour certaines populations particulièrement vulnérables :

- **Les crises économiques menacent tout particulièrement les jeunes.** Cette population est plus sensible aux fluctuations conjoncturelles, occupe davantage de contrats précaires et dépend davantage des flux d'embauche. Même si les études sur données françaises suggèrent qu'une entrée sur le marché du travail en période de récession a un impact de court terme mais pas de long terme sur la carrière, les incertitudes qui entourent la sortie de crise invitent à la prudence et justifient de porter une attention particulière à l'emploi des jeunes⁶⁵. Après une dégradation significative en 2020, le taux d'emploi des jeunes a fortement rebondi, s'établissant à 31,1 % au 2^e trimestre 2021, soit +1,2 points au-dessus de son niveau d'avant-crise. En cumulé sur les mois de janvier à août 2021⁶⁶, les embauches de jeunes en CDI ou CDD de plus de trois mois ont augmenté de 6,5 % par rapport à la même période en 2019, contre une baisse de -3,6 % pour les embauches des 30 ans et plus. En définitive, le taux de chômage des jeunes est repassé sous la barre des 20 %, à 19,8 % au 2^e trimestre 2021, son plus bas niveau depuis plus de 13 ans.
- **Les destructions d'emploi en 2020 ont concerné principalement des travailleurs ayant traditionnellement peu accès à la formation** (cf. Graphique 1)⁶⁷ notamment ceux qui occupent des emplois précaires. Par ailleurs, la hausse du nombre de demandeurs d'emploi entre fin 2019 et le 2^e trimestre 2021 (+240 000 environ en catégories A, B et C) s'explique intégralement par la **hausse du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée**, qui reste à des niveaux élevés au 2^e trimestre 2021 (environ 2,9 millions contre environ 2,6 millions à fin 2019).

⁶⁵ Cf. notamment Couppié T., Dupray A., Epiphane D. et Mora V. (2018), « 20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions », Essentiels 2018, Céreq et « Society at a glance 2016 – A spotlight on youth » et Gaini M., Leduc A. et Vicard A. (2014), « Peut-on parler de « générations sacrifiées » ? Entrer sur le marché du travail dans une période de mauvaise conjoncture », Économie et Statistique, Insee. À partir de l'étude de cohortes sorties du système scolaire entre 1982 et 2010 en France, les auteurs mettent en évidence un effet négatif sur le taux d'emploi d'une entrée sur le marché du travail en période de basse conjoncture, mais seulement à court terme. Les effets de la conjoncture sur l'insertion des jeunes ne seraient pas persistants et s'estomperaient après 4 ans.

⁶⁶ Source : Dares, tableau de bord jeunes

⁶⁷ Cf. Trésor-Eco n°287 Compétences et réallocations intersectorielles des emplois après la crise, Mélanie Couëffé, 2021

Graphique 1 : Destructures d'emploi en 2020 et taux d'accès à la formation avant la crise

Sources : Insee, enquête Emploi, enquête sur la formation des adultes (AES), année 2016, Calculs : DG Trésor

Note : Les secteurs entourés en rouge sont ceux qui concentrent d'importantes destructions d'emploi en 2020 et présentent un faible accès à la formation professionnelle : les travailleurs de ces secteurs pourraient avoir des difficultés à se reconvertir. Les secteurs entourés en jaune ont détruit beaucoup d'emploi en 2020 mais ont un accès à la formation professionnelle assez élevé : ces travailleurs devraient avoir moins de difficultés à se reconvertir.

Les risques de hausse des inégalités sociales et territoriales apparaissent relativement circonscrits

Dans l'ensemble, le **niveau de vie des plus précaires a été protégé⁶⁸ grâce à la redistribution opérée par le système socio-fiscal et aux mesures d'urgence**, notamment celles ciblées sur les personnes les plus vulnérables. Ce constat d'ensemble n'exclut cependant pas que certaines catégories de population aient pu connaître des difficultés, même si les informations sur l'année 2020 restent à ce stade encore partielles.

Au niveau agrégé, la comptabilité nationale indique à ce stade une préservation du pouvoir d'achat des ménages en 2020 (+0,4 %) et un acquis dynamique à l'issue du 1^{er} semestre (+1,7 %). Sur l'année 2021, le pouvoir d'achat devrait progresser de manière très dynamique, de +2,2 %. Cette situation moyenne pourrait néanmoins masquer des disparités entre mé-

nages. Les données de bénéficiaires de prestations sociales indiquent par exemple une hausse de 165 000 bénéficiaires supplémentaires du RSA en septembre 2020 par rapport à septembre 2019 (+8,7 %). Cette hausse, provenant essentiellement d'un faible nombre de sorties du RSA entre mars et septembre 2020, a mis en évidence des difficultés accrues pour les plus précaires au plus fort de la crise. Elle s'est atténuée depuis, en lien avec la reprise de l'activité économique ainsi qu'avec les mesures de maintien de droits au chômage pour les chômeurs en fin de droits diminuant le nombre d'entrées dans le RSA. Les données bancaires indiquent quant à elles une diminution globale des revenus lors du premier confinement, suivie par un retour à la normale vers la fin de l'année. Par ailleurs, dans les enquêtes Camme et Epicov, les personnes les plus modestes ont plus souvent déclaré une dégradation de leur situation financière pendant le premier confinement de

⁶⁸ Cf. Insee Références « Revenus et patrimoine des ménages », Edition 2021

mars 2020. Ces dernières données sont cependant déclaratives et pourraient correspondre davantage à un revenu primaire ou un salaire, plutôt qu'à la notion de niveau de vie mesurée habituellement (qui inclut les transferts en provenance du système de protection sociale⁶⁹).

Cette protection du pouvoir d'achat, couplée à une chute de la consommation des ménages qui a été empêchée par les mesures de restriction sanitaire, s'est traduite par une forte augmentation de l'épargne. Celle-ci se concentre en quantité sur les plus aisés mais, en proportion, l'épargne aurait davantage augmenté pour les ménages les plus modestes, ce qui s'explique notamment par leur niveau d'épargne faible en temps normal et par l'effet des aides d'urgence (aides exceptionnelles de solidarité, majoration de la prime de rentrée scolaire, et mesures à destination des jeunes et des étudiants)⁷⁰.

Le risque d'accroissement des inégalités scolaires, dû à la fermeture des écoles au printemps 2020, a été particulièrement bien circonscrit en France, par les efforts importants mis en œuvre depuis le début de la crise pour assurer une continuité pédagogique. Les inégales capacités matérielles (équipement numérique, espace à la maison...) ont pu rendre le travail à la maison plus difficile pour les enfants issus de milieux défavorisés que pour les autres. D'autres facteurs peuvent jouer comme le temps passé devant les écrans hors étude pendant le confinement qui est significativement corrélé à des pertes d'apprentissage, ou l'accompagnement des parents dans le travail à la maison⁷¹.

⁶⁹ Cf. Insee Références "Revenus et patrimoine des ménages, Edition 2021

⁷⁰ Cf. [Ménages modestes : impact des mesures de soutien exceptionnelles | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)

⁷¹ Cf. Trésor-Eco n°264 Inégalités de conditions de vie face au confinement, Marie-Apolline Barbara, 2020

⁷² Cf. OCDE (2021), [The State of Global Education : 18 Months into the Pandemic](#), Éditions OCDE, Paris

⁷³ On observe ce rattrapage chez les élèves de CP, seul niveau dont l'évolution des acquis est évalué en

Pour limiter ces conséquences négatives, le Gouvernement a fait le choix de largement préserver l'instruction en présentiel dans le primaire et le secondaire, tout au long de la crise, se distinguant en comparaison internationale : **la France est le pays de l'Union Européenne qui a maintenu ses écoles ouvertes le plus longtemps de janvier 2020 à mai 2021**⁷². Même si un léger creusement des inégalités de performances en cycle primaire est visible dans les évaluations de rentrée 2020, et plus récemment dans celles de janvier 2021, la baisse de niveau qui avait été observée à la rentrée 2020 aurait été rattrapée depuis grâce au maintien de l'enseignement en présentiel⁷³.

La crise de la covid-19 a eu des effets territoriaux différenciés mais les zones les plus affectées ne sont que rarement celles qui étaient structurellement les plus fragiles avant crise, de sorte que le risque d'amplification des fractures existantes semble limité. La mission du député Jean-Noël Barrot a analysé l'impact différencié de la crise entre les territoires⁷⁴. Mesurée à partir de l'évolution de la masse salariale privée, la baisse d'activité dans les 30 zones d'emploi les plus touchées par l'épidémie entre la période mars 2019-février 2020 et la période mars 2020-février 2021 a été plus de deux fois supérieure à la moyenne. Ces zones se concentrent dans le Sud (Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur), en Ile-de-France et dans les Alpes. Sauf exception, elles ne correspondent pas à celles identifiées comme structurellement en difficulté avant la crise de la covid-19 (quart Nord-Est et pourtour méditerranéen). Ces constats sont en ligne avec les résultats de la DG Trésor sur la situation financière des entreprises obtenus par micro-simulations⁷⁵ (cf.

janvier. Cf. Depp-Menjs « [Progression des performances des élèves de CP à mi-parcours entre 2020 et 2021](#) »

⁷⁴ Cf. Accélérer le rebond économique des territoires, JN Barrot, Rapport au Premier Ministre, juin 2021. La mission a par ailleurs montré que la variance territoriale du choc covid n'était pas principalement liée à l'hétérogénéité des structures sectorielles entre zones d'emploi mais à des déterminants locaux (santé des entreprises pré-covid, intensité épidémique plus forte, etc.).

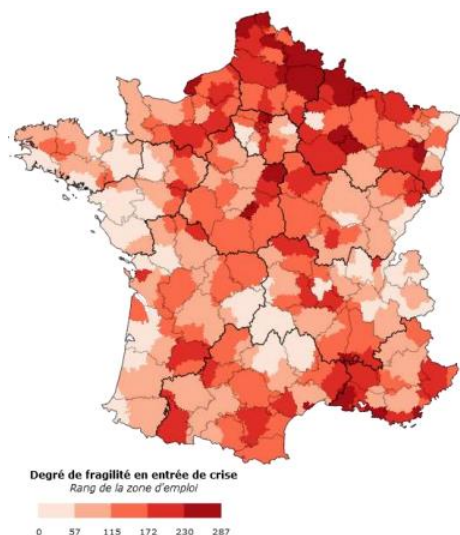
⁷⁵ Cf. Hadjibeyli B., Roulleau G. et Bauer A. (2021), « *Live and don't let die: the impact of Covid-19 and*

Cartes 1a, 1b, 1c et 1d), qui montrent une concentration de l'effet de la crise sur la solvabilité et la liquidité des entreprises dans certaines régions

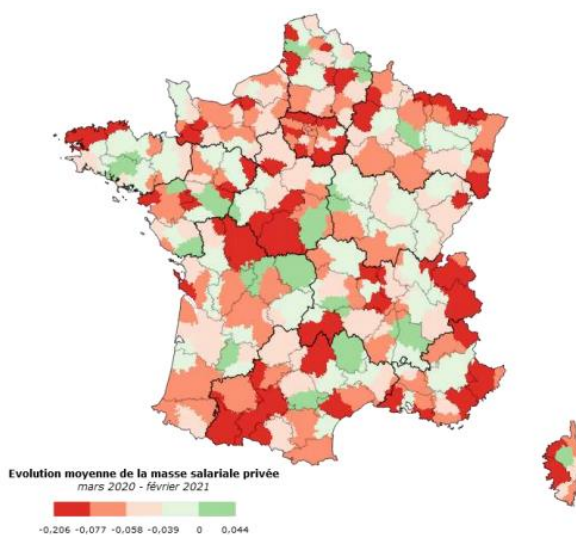
touristiques (côte ouest de la France, Alpes) ou certains départements particulièrement touchés par la pandémie (Est de la France notamment).

Cartes 1a, 1b, 1c et 1d : Impact territorial de la crise de la covid-19 sur l'emploi et la situation financière des entreprises

Degré de fragilité des zones d'emploi pré-covid



Evolution de la masse salariale privée par zone d'emploi entre mars 2020 et février 2021



Source : Mission Barrot.

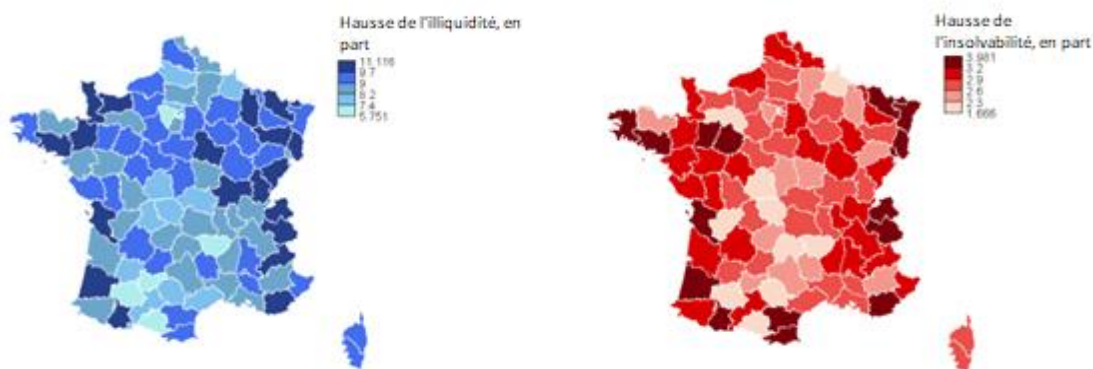
Note de méthode : Sur la carte de gauche, le rang de chaque zone d'emploi est défini comme la moyenne géométrique des rangs du taux de chômage 2019, du taux de pauvreté 2018, et du solde migratoire des actifs 2017. Plus le rang est élevé, plus la fragilité est grande.

Augmentation de la part des entreprises illiquides, avec soutien public (en pp, en 2020)

Augmentation de la part des entreprises insolvables, avec soutien public (en pp, en 2020)

public support on French firms », Documents de travail de la DG Trésor ; Trésor-Eco n°282 « L'impact de la

pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », Benjamin Hadjibeyli, Guillaume Roulleau, Arthur Bauer, 2021.



Source : microsimulations DG Trésor, Trésor-Eco n°282.

La crise pourrait entraîner une légère perte de PIB potentiel, que les mesures d'urgence et de relance visent à résorber

L'éloignement durable du marché du travail de populations parmi les plus vulnérables (cf. encadré 1 *supra*) ainsi que les pertes de scolarisation, le cas échéant, (paragraphe *supra*) pourraient faire peser un risque de perte de capital humain, et donc d'affaiblissement du potentiel d'activité.

Le surcroît de dette des entreprises pourrait peser sur la reprise de l'investissement, justifiant les mesures de soutien à l'investissement prises dans le plan France Relance. Au niveau agrégé, le surcroît de dette des entreprises (+219 Md€) s'est accompagné d'une hausse quasi équivalente de leur trésorerie (+204 Md€) grâce aux soutiens d'urgence, si bien que leur dette financière nette n'a que peu augmenté (+15 Md€, sur l'année 2020). Ces chiffres globaux masquent cependant des situations hétérogènes entre entreprises : celles qui ont accumulé de la dette ne sont pas toujours celles qui ont accumulé de la trésorerie. L'analyse par la Banque de France des premiers bilans disponibles pour l'année 2020 montre que 63 % des entreprises étudiées affichent un endettement financier brut stable ou en hausse, et 73 % un maintien ou une

hausse de leur trésorerie. Une minorité d'entreprises (14 %) présente à la fois une hausse de leur endettement financier brut et une baisse de leur trésorerie. Sans ces mesures correctives, certaines entreprises viables auraient pu voir leur développement contraint en sortie de crise. Une étude de la DG Trésor⁷⁶ suggère que l'endettement supplémentaire lié à la crise pourrait risquer de peser sur l'investissement à moyen terme, ce qui justifie des mesures spécifiques, comme celles qui ont été prises dans le cadre du plan France Relance. Les dépenses de R&D, traditionnellement moins corrélées au cycle économique, seraient pour leur part plus résilientes.

Une part non négligeable du tissu productif français est exposée à une demande durablement déprimée et des tensions d'offre. Malgré un redressement global attendu de la demande intérieure et mondiale, certains secteurs, notamment parmi les points forts traditionnels de spécialisation productive française, pourraient être durablement affectés par la crise. Il s'agit essentiellement des secteurs exposés au tourisme mondial et faisant face à des mutations structurelles de leur demande : certains pans de l'hébergement-restauration (particulièrement en Île-de-France), le transport aérien, l'aéronautique, l'événementiel d'affaires, ainsi que le secteur automobile, dont le niveau de production est également bridé par des

⁷⁶ Cf. Trésor-Eco n°282, « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », Benjamin Hadjibeyli, Guillaume Roulleau, Arthur Bauer, 2021

problèmes d'approvisionnement⁷⁷. Selon l'Insee, la perte de PIB agrégé pourrait être de 1,6 point fin 2022 par rapport au tendanciel de PIB d'avant-crise (i.e. le niveau que le PIB aurait atteint fin 2022 si la crise n'avait pas eu lieu), et ce terrain perdu serait dû pour plus de la moitié aux secteurs les plus touchés, qui ne représentent pourtant qu'un peu plus de 15 % de la valeur ajoutée totale⁷⁸.

À l'inverse, les acteurs spécialisés dans les activités liées au numérique, au verdissement de l'économie et au vieillissement de la population devraient connaître de perspectives renouvelées de croissance, à condition toutefois de trouver des travailleurs accessibles dotés des compétences dont ils ont besoin (numérique, services à la personne, etc.). Les secteurs agriculture-agroalimentaire, équipements industriels, pharmacie-chimie, construction, commerce, services aux entreprises, finance-assurance, immobilier présentent aussi de perspectives solides de moyen terme.

L'impact de la crise sur le PIB potentiel dépendra donc de la capacité de l'économie française à réallouer une partie des facteurs de production (capital et travail) vers les secteurs porteurs dont certains font face à des difficultés de recrutement accrues en sortie de crise. La fluidité de ces réallocations sera déterminante pour la vigueur du rebond de l'économie et de la productivité. L'enjeu est d'éviter une situation où un niveau de chômage élevé coexisterait durablement avec des emplois non pourvus.

Les dispositifs de formation joueront un rôle essentiel, d'autant que les travailleurs des secteurs les plus durablement affectés par la crise auront des compétences spécifiques, difficilement transférables aux secteurs en expansion⁷⁹. Pour faciliter les réallocations intersectorielles en sortie de crise, il faut à la fois informer les demandeurs d'emploi et les salariés sur les opportunités d'emploi et d'évolution qui s'offrent à

leurs compétences et répondre à leur besoin de formation.

Le volet compétences du plan de relance renforce les dispositifs initiés par la réforme de la formation professionnelle de 2018. Il met en œuvre le **CPF-transition**, pour favoriser les reconversions professionnelles par l'emploi du CPF ; le **FNE-formation**, favorisant le développement des compétences des salariés en chômage partiel ; le dispositif **Pro-A**, de reconversion professionnelle ; et enfin le dispositif de **Transitions collectives (Transco)**, qui permet aux entreprises dans lesquelles les emplois sont fragilisés d'accompagner la reconversion de leurs salariés.

Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) a permis de financer l'entrée en formation de 390 000 demandeurs d'emploi, portant le total de formation des personnes éloignées de l'emploi à 1,1 millions en 2020.

Pour intensifier ces actions, **le Premier ministre a annoncé le 27 septembre des nouvelles actions de formation pour réduire plus rapidement les difficultés de recrutement dès 2021 et 2022**. Ce plan comporte 3 volets : i) plus de formations des demandeurs d'emploi dans les métiers les plus en tension (via de nouvelles conventions entre l'État, Pôle Emploi et les régions) ; ii) plus de dispositifs d'accompagnement en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée (soutien aux contrats de professionnalisation et formation en entreprise) ; et iii) plus de formations des salariés, en permettant aux entreprises de 51 à 300 salariés d'avoir aussi accès aux fonds mutualisés. Au total, **ce plan redéploie 1,4 Md€ de crédits** (budgétés pour les mesures d'urgence et non utilisés) vers la formation professionnelle.

b. Des opportunités de renouvellement et de modernisation de l'économie

⁷⁷ En juillet 2021, 83 % des entreprises du secteur automobile déclarent des difficultés d'approvisionnement (49 % en moyenne dans l'industrie) d'après les enquêtes de conjoncture de la Banque de France.

⁷⁸ Cf. Les effets sectoriels de la crise du Covid-19 à l'horizon de la fin 2022 : Un chiffrage du « terrain

perdu » par rapport aux tendances d'avant-crise, Alexis Loublie, Note de conjoncture de l'Insee, juillet 2021.

⁷⁹ Cf. Trésor-Eco n°287, « Compétences et réallocations intersectorielles des emplois après la crise », Mélanie Couëffé, 2021

La destruction créatrice qui accompagne les crises pourrait accélérer la réallocation des facteurs de production vers des usages plus porteurs et productifs

Le renouvellement des entreprises généré par la faillite ou l'absorption des moins productives et l'émergence de nouvelles entreprises plus efficaces et plus innovantes – aussi appelé « destruction créatrice » (en référence aux travaux de l'économiste Joseph Schumpeter) – participe aux gains de productivité de l'économie à moyen terme, et sa contribution relative s'accroît généralement en temps de crise, lorsque les faillites d'entreprises peu productives se font plus nombreuses et l'évolution des comportements donne lieu à des créations⁸⁰. Le renouvellement du tissu productif, qui aurait été la

principale source de gains de productivité sur la période 2011-2017, devant les gains réalisés par les entreprises pérennes⁸¹, est d'autant plus important à stimuler lorsque les gains de productivité des entreprises en place ralentissent tendanciellement.

Si les soutiens d'urgence déployés pendant la crise se sont avérés neutres pour la productivité (cf. encadré 2), le renouvellement du tissu productif devrait s'intensifier progressivement en sortie de crise, à mesure que les dispositifs de soutien public seront progressivement éteints, avec une réorientation de l'économie vers des entreprises à plus forte productivité et les secteurs les plus porteurs, soutenue par des dispositifs publics plus sélectifs (voir partie 2).

Encadré 2 : La crise de la covid-19 s'est-elle accompagnée d'une vague de destruction créatrice ?

La pandémie de covid-19 est à l'origine d'une crise économique d'une ampleur inédite, et a eu pour conséquence de mettre en difficulté de nombreuses entreprises. Sans intervention publique, les faillites d'entreprises se seraient donc multipliées. Elles n'auraient pas nécessairement concerné les entreprises les moins productives ou dont le modèle économique est le moins viable, étant donné que la crise est d'origine sanitaire et non économique : elle touche les entreprises indépendamment de leurs performances passées. C'est pourquoi des dispositifs de soutien très larges ont été déployés pour éviter les faillites, qui ont atteint leur objectif puisque le taux de défaillance a chuté en 2020 (-39 % par rapport à 2019).

Une étude réalisée par la DG Trésor à partir d'un modèle de micro-simulation de la situation financière de plus de 2 millions d'entreprises françaises confirme l'efficacité de l'intervention publique pour limiter les contraintes financières et éviter la disparition d'entreprises relativement productives⁸².

La crise met en difficulté⁸³ des entreprises plus productives qu'en temps normal (cf. Graphique 2). L'efficacité du processus de destruction créatrice pourrait donc avoir été affaibli pendant la crise : si les faillites se concentrent sur des entreprises peu productives, elles peuvent permettre une réallocation bénéfique des facteurs de production dans l'économie ; mais lorsqu'elles touchent des entreprises plus productives, elles risquent de détruire davantage de valeur que celle qui sera générée par la réallocation des facteurs de production vers les entreprises existantes et la création de nouvelles entreprises, et ce d'autant plus que la soudaineté et la profondeur de la crise, comme cela a été le cas dès mars 2020, rendent plus difficile le processus de réallocation.

⁸⁰ Cf. H. Ben Hassine (2017), « Croissance de la productivité et réallocation des ressources : le tissu productif français depuis 2000 », Document de travail, France Stratégie.

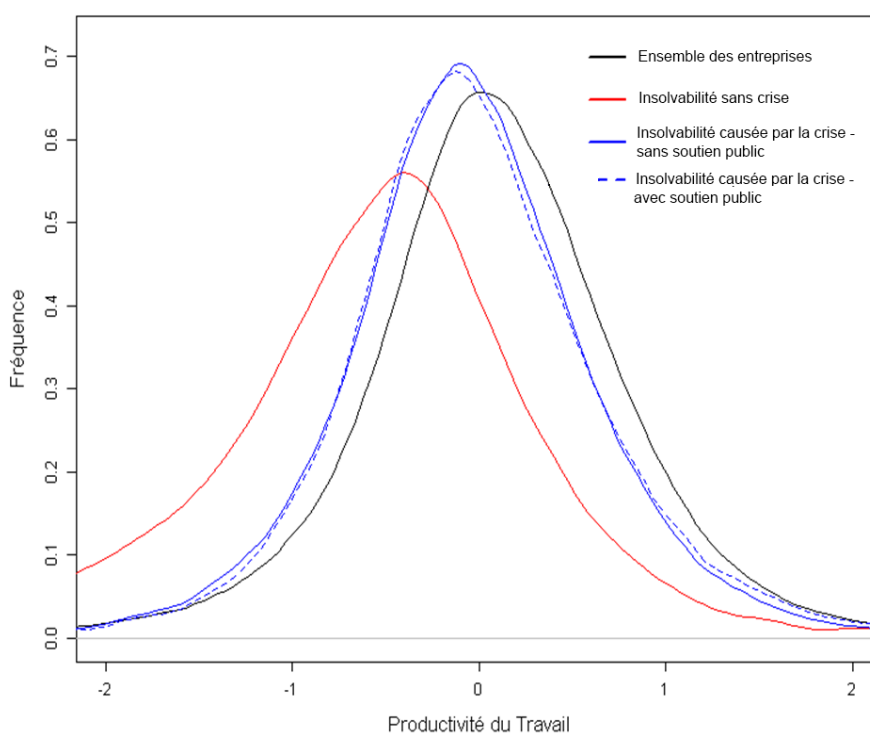
⁸¹ Cf. Trésor-Eco n°273, « Contribution de la destruction créatrice aux gains de productivité en France », Clémentine David, Romain Faquet, Chakir Rachiq, 2020

⁸² Cf. Trésor-Eco n°282, « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », Benjamin Hadjibeyli, Guillaume Roulleau, Arthur Bauer, 2021

Dans le même temps, les mesures de soutien n'ont quasiment pas eu d'impact sur le profil de productivité des entreprises en difficulté (cf. Graphique 2) : la distribution de la productivité du travail des entreprises en situation d'insolvabilité à cause de la crise est très proche de celle qui aurait été observée en l'absence de soutien public. Les mesures de soutien public n'ont donc pas sélectionné les entreprises selon leur productivité, leur objectif étant avant tout de cibler les entreprises touchées par les restrictions sanitaires.

Enfin, les créations d'entreprises ont été particulièrement dynamiques en 2020, atteignant un nouveau record à 848 200 entreprises créées, soit 4 % de plus qu'en 2019. Ce dynamisme a été notamment porté par l'augmentation des créations d'entreprises dans les activités de vente à distance (+57 %) et de livraisons à domicile (+46 %), en lien avec la fermeture des commerces non essentiels et des restaurants dans le contexte de crise sanitaire et l'évolution de comportements de consommation liés à la distanciation sociale. Ces créations d'entreprises se sont très majoritairement réalisées sous le régime du micro-entrepreneur (+9 % en 2020). Le nombre de créations d'entreprises hors micro-entrepreneurs a diminué en 2020 (-4 %) avant de rebondir, s'établissant sur le premier semestre 2021 au-dessus de son niveau pré-crise.

Graphique 2 : Distribution de la productivité du travail de différentes populations d'entreprises (après correction pour la taille et le secteur)



Source : DG Trésor.

Note : Productivité du travail (définie par le ratio de la valeur ajoutée sur l'effectif de l'entreprise, en logarithme), corrigée des effets liés à la taille et au secteur des entreprises. Le soutien public inclut l'activité partielle, le fonds de solidarité, les reports et exonérations de cotisations sociales.

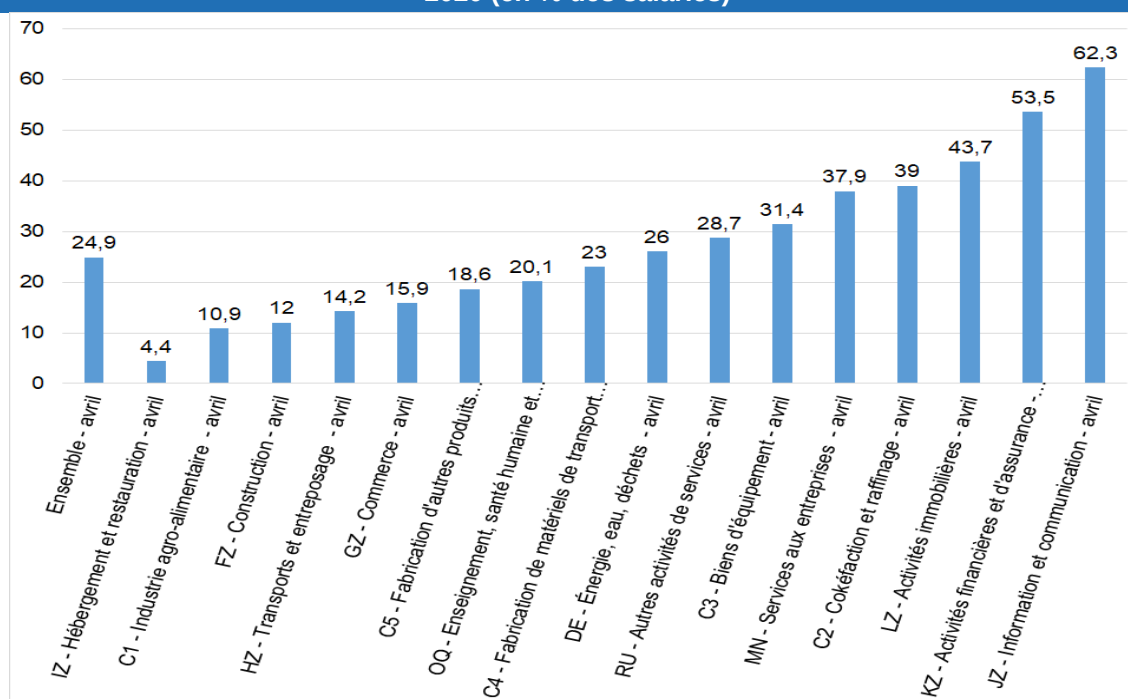
La crise pourrait accélérer l'adoption et la diffusion des nouvelles technologies

La crise de la covid-19 a mis en lumière les bénéfices des technologies numériques. Le numérique a contribué à amortir le choc économique induit, à la fois du côté de l'offre en permettant le télétravail, et du côté de la demande en offrant la possibilité aux ménages de continuer à consommer en ligne malgré la fermeture des magasins⁸⁴.

Le télétravail, très minoritaire en France avant la crise de la covid-19, s'est largement répandu durant le confinement du printemps 2020, touchant entre 25 et 44 % des travailleurs Français selon les enquêtes, et a contribué à la continuité de l'activité économique. Il a été pratiqué dans des conditions très particulières liées à la crise sanitaire, essentiellement par les cadres (66 % d'entre eux), et il s'est concentré dans certains métiers. D'après l'enquête d'entreprises

Acemo-Covid réalisée par la Dares en mai 2020 (cf. Graphique 3), les trois secteurs qui avaient le plus recours au télétravail en avril 2020 étaient les secteurs information et communication (62 % des salariés), activités financières et d'assurance (53 %) et activités immobilières (43 %) tandis que l'hébergement et la restauration (4 %), l'industrie agroalimentaire (11 %) et la construction (12 %) sont les secteurs qui y ont eu le moins recours. Beaucoup d'entreprises semblent toutefois ne pas avoir considéré le télétravail intégral comme un mode d'organisation durable et adoptent de plus en plus une organisation mixte entre télétravail et présentiel. En juillet 2021, parmi les télétravailleurs, 14 % continuent à télétravailler tous les jours de la semaine (soit 3 % de l'ensemble des salariés, après 4 % en juin, 8 % en mai et 10 % en avril)⁸⁵.

Graphique 3 : Prévalence du télétravail par secteur durant le premier confinement en avril 2020 (en % des salariés)



Source : Dares (2020), Acemo Covid, Mai.

⁸⁴ Bounie D., Camara Y. et J. Galbraith (2020), "Consumers' Mobility, Expenditure and Online-Offline Substitution Response to COVID-19: Evidence from French Transaction Data", CIRANO WP. Voir également le point de conjoncture de l'Insee du 8 septembre 2020.

⁸⁵ Dares - Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire covid-19, Août 2021.

Encadré 3 : Quels effets économiques du télétravail⁸⁶ ?

La littérature économique n'est pas univoque sur l'impact du télétravail sur la productivité, qui dépend de nombreux facteurs : (i) les conditions de sa mise en place (outils, formation des télétravailleurs et de leurs managers) ; (ii) l'organisation du travail dans l'entreprise et du type de management (autonomie du salarié, valorisation du résultat plutôt que de la présence, capacité d'adaptation du management) ; (iii) les caractéristiques de chaque métier (degré d'interdépendance à d'autres tâches, caractère plus ou moins créatif des tâches, autonomie). Le potentiel du télétravail en termes de productivité ne pourra se réaliser qu'avec des mesures complémentaires au niveau de l'entreprise.

À plus long terme, au-delà de la crise sanitaire, le télétravail pourrait avoir des effets géographiques substantiels : en facilitant les embauches au-delà des bassins d'emploi géographiques traditionnels des entreprises, il pourrait modifier les choix d'implantation des entreprises comme les lieux de vie des travailleurs. Bien que la quantification de ces effets soit difficile, ils ne peuvent être ignorés. Une forte diffusion du télétravail aurait des effets agrégés bien plus profonds que sur la seule évolution de l'organisation du travail.

Hors période de crise, le cadre juridique existant en matière de télétravail semble désormais suffisamment souple pour permettre une plus grande diffusion de cette pratique, aspiration d'une part croissante de salariés et d'entreprises. Le 26 novembre 2020, les organisations patronales et syndicales ont finalisé un accord national interprofessionnel « pour une mise en œuvre réussie du télétravail » (ANI), qui a vocation à faciliter la mise en place du télétravail en complétant l'ancien accord, qui datait de 2005. Il réaffirme le principe du double volontariat, propose une définition des postes télétravaillables et précise certaines règles relatives à la prise en charge des frais professionnels, à l'équipement et à l'usage des outils numériques ainsi qu'à la période d'adaptation du salarié au télétravail. En pratique, le dialogue social au niveau de l'entreprise constitue un levier essentiel pour mettre en place le télétravail dans de bonnes conditions, en adaptant ses modalités aux spécificités de l'entreprise. En 2020, le nombre d'accords d'entreprise conclus sur le thème du télétravail a augmenté de 40 % par rapport à 2019. Cette dynamique a été notamment portée par le premier confinement, qui a imposé le télétravail là où cela était possible.

La crise sanitaire a montré que le numérique peut également contribuer à une plus grande résilience de l'économie, en permettant des modes d'organisation flexibles et la vente à distance. Une analyse économétrique de la DG Trésor confirme l'effet amortisseur de la numérisation des entreprises dans certains secteurs pendant le premier confinement⁸⁷ :

- Les PME du commerce de détail qui reçoivent des commandes en ligne ont subi une perte de chiffre d'affaires pendant le confinement inférieure en moyenne de 25 points à leurs concurrentes ne proposant pas la vente en ligne⁸⁸, à mettre en regard de la perte moyenne de chiffre d'affaires dans le secteur qui était de 36 % en avril 2020⁸⁹.

⁸⁶ Cf. Trésor-Eco n°270, « [Que savons-nous aujourd'hui des effets économiques du télétravail ?](#) », Cyprien Batut, Youri Tabet, 2020

⁸⁷ Cf. Trésor-Eco n°271, « [Numérisation des entreprises françaises](#) », Romain Faquet et Vincent Malardé, 2020

⁸⁸ L'effet amortisseur de la vente en ligne est exclusivement porté par le commerce de détail hors alimentaire (écart de perte de 35 points).

⁸⁹ Évolution entre janvier et avril 2020 des ventes dans le commerce dans le détail selon la Banque de France ([données publiées le 16 septembre 2021](#)) en volume, corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés.

- Dans l'industrie, le commerce de gros, l'information-communication et les activités spécialisées, scientifiques et techniques, les entreprises ayant un niveau d'équipement pré-crise en ordinateurs portables supérieur de 10 points à leurs concurrentes ont eu une moindre perte d'activité, de 2 à 4 points de pourcentage en moyenne, contre une perte moyenne de chiffre d'affaires dans ces secteurs qui était de 24 % en avril 2020⁹⁰.

La crise semble avoir favorisé l'appropriation d'outils et de pratiques liées au numérique (télétravail, numérisation des entreprises), et pourrait contribuer à la nécessaire numérisation des entreprises françaises, et en particulier des TPE et PME en la matière. En témoignent les premiers éléments de preuve chez nos principaux voisins européens qui suggèrent que la crise de la covid-19 a bien accéléré l'adoption de

technologies numériques⁹¹. L'investissement des entreprises en information-communication atteste lui aussi de cette tendance : il n'a baissé que de 1,3 % au plus bas de l'année 2020 et a dépassé son niveau d'avant crise dès la fin de l'année 2020. Au second trimestre 2021, l'investissement en information-communication a dépassé de 7 pts son niveau d'avant crise alors que l'activité se trouve toujours 3,2 pts en dessous de son niveau du 4^e trimestre 2019. **La politique publique de numérisation du tissu productif a pour objectif de soutenir les entreprises pour accélérer leur transition numérique.** Elle s'accompagne d'un soutien aux infrastructures (très haut débit, 5G) et d'un ensemble cohérent de politiques visant à faciliter le développement du numérique (soutien à la recherche, formation, cybersécurité, etc.). **C'est pourquoi la numérisation de l'économie est un axe important des mesures du plan France Relance.**

⁹⁰ Évolution entre janvier et avril 2020 des indices de chiffre d'affaire (publiés par l'Insee) dans les secteurs précités, corrigés des variations saisonnières et des jours ouvrés, pondérés par leurs parts respectives dans la production de toutes les branches.

⁹¹ Par exemple, J. Van Reenen et A. Valero, « [The Impact of COVID-19 on Technology Adoption](#) », IFOW, janvier 2021.

2. Les mesures d'urgence et de relance soutiennent le potentiel productif pendant et après la crise

- a. Les mesures d'urgence ont limité avec succès l'impact de la crise, et la sortie progressive du « quoi qu'il en coûte » accompagne la reprise de l'activité

Le Gouvernement a déployé des mesures massives de soutien d'urgence qui ont permis de préserver le tissu productif et de limiter les stigmates durables de la crise

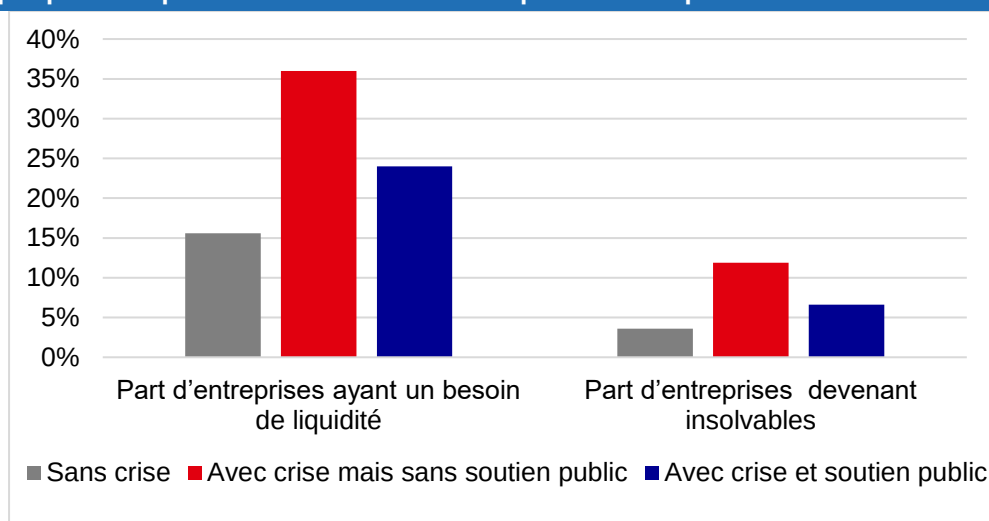
En réponse au choc de court terme, les administrations publiques auraient quasi-intégralement absorbé le choc depuis le début de la crise, au travers des stabilisateurs automatiques et des mesures d'urgence⁹².

Les mesures d'urgence ont efficacement amorti l'impact de la crise en contribuant à préserver de nombreux emplois, à limiter le nombre de faillites d'entreprises, et ainsi à maintenir le niveau

de vie des ménages. Les dispositifs centraux de cette stratégie de soutien d'urgence ont été l'activité partielle, les prêts garantis par l'État, le fonds de solidarité ainsi que les mesures de reports et d'exonérations des charges sociales et fiscales.

En ce qui concerne les contraintes financières des entreprises, le soutien public aurait fortement atténué l'impact du choc selon une étude de la DG Trésor⁹³. Les simulations font ressortir que la part d'entreprises devenant illiquides (c'est-à-dire tombant à court de trésorerie) aurait été plus élevée de 8,4 points de pourcentage en 2020 que lors d'une année sans crise. La part d'entreprises devenant insolvable (entreprises dont la somme des dettes est supérieure à la valeur de l'actif au bilan) aurait été plus élevée de 3,0 points. Les résultats montrent également l'efficacité du soutien public pour réduire l'impact de la crise : sans ce soutien, la hausse de la part d'entreprises devenant insolvable (par rapport à une année sans crise) aurait été près de trois fois plus élevée, à 8,3 points.

Graphique 4 : Impact de la crise sur les entreprises sur la période mars-décembre 2020



Source : DG Trésor. Résultats de microsimulations sur 1,8 millions d'entreprises. Il y a un besoin de liquidité lorsque la trésorerie des entreprises tombe à 0. L'insolvabilité se définit comme un ratio d'endettement sur l'actif supérieur à 1.

⁹² L'OFCE chiffre ainsi la part du choc global absorbé par les administrations publiques à plus de 90 % : « Perspectives de rentrée pour l'économie française 2021-2022 : la vague de la reprise », septembre 2021

⁹³ Hadjibeyli B., Roulleau G. et A. Bauer (2021), « Live and don't let die: the impact of Covid-19 and public support on French firms », Documents de travail de la DG Trésor

À partir de l'été 2021, l'atténuation des restrictions sanitaires et la progression de la couverture vaccinale permettent un redémarrage de l'activité, qui s'accompagne d'une sortie progressive des aides d'urgence, avec un maintien des dispositifs d'accompagnement des entreprises les plus fragilisées par la crise. La gestion de la sortie de crise des entreprises a été conçue pour éviter deux écueils symétriques qui pourraient ralentir les gains de productivité et nuire à la reprise de l'activité : un retrait trop brusque des aides et un « mur de faillites » qui verrait la disparition d'entreprises productives viables ; et un maintien trop durable et trop large des aides avec une « zombification de l'économie » empêchant une réallocation efficace des

facteurs de production vers les entreprises les plus productives et les secteurs les plus porteurs.

Au plus fort de la crise, les mesures d'urgence ont permis d'éviter de nombreuses défaillances, sans pour autant favoriser les entreprises les moins productives (cf. Encadré 4). Pour faire face à la crise, les entreprises se sont cependant fortement endettées, et si la grande majorité des entreprises connaissent une reprise d'activité vigoureuse et conservent une situation financière saine grâce à une hausse parallèle de leur trésorerie, certaines sortent de la crise avec un bilan affaibli.

Encadré 4 : Quel risque de « zombification » de l'économie française ?

L'OCDE qualifie de zombie une entreprise d'au moins dix ans d'âge dont les résultats annuels ne permettent pas de financer les intérêts sur sa dette, de sorte que son endettement augmente inexorablement. Ces entreprises n'ont pas les moyens d'investir dans leur outil de production, consacrent leurs ressources à survivre sans croître, et pénalisent la croissance du pays en empêchant une allocation efficace des facteurs de production.

La crise pouvait laisser craindre une hausse de nombre d'entreprises zombies en France, alors que, selon l'OCDE, leur nombre était relativement faible avant la crise, en comparaison internationale. Cela tient à la fois au fait que l'endettement des entreprises a augmenté pendant la crise et à la nature du soutien public mis en place : plusieurs dispositifs d'urgence – fonds de solidarité, activité partielle notamment – ont ainsi une éligibilité très large. Un risque potentiel était que ces mesures conduisent à maintenir à flot des entreprises sans aucune perspective de rentabilité, en mobilisant des facteurs de production (salariés, capitaux) qui pourraient se réallouer à des usages plus productifs.

Ce risque semble avoir été contenu. En particulier, les études disponibles⁹⁴ montrent que les dispositifs de soutien déployés en 2020 ont été bien ciblés en fonction de l'intensité du choc exogène qu'a constitué la crise liée à la pandémie de covid-19, et n'ont pas davantage profité aux entreprises dont la situation et les perspectives étaient dégradées avant la crise. Une étude de Cros, Epaulard et Martin pour le Conseil d'analyse économique⁹⁵ montre par ailleurs que, si les défaillances d'entreprises ont fortement reculé en 2020 par rapport à 2019, les mêmes facteurs (essentiellement la faible productivité et le niveau élevé d'endettement) expliquent les défaillances en 2020 comme en 2019.

⁹⁴ Voir par exemple le rapport final du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 publié en juillet 2021, et pour plus de détail sur l'étude de la DG Trésor sur ce sujet, l'encadré 2.

Cf. également IPP et CEPREMAP : <https://www.ipp.eu/actualites/resultats-entreprises-impact-de-la-crise-et-des-mesures-budgetaires-2020-2021/>

⁹⁵ Cros M., Epaulard A. et P. Martin, Les défaillances d'entreprises dans la crise covid-19 : zombification ou mise en hibernation ? Focus n° 051-2020, Conseil d'analyse économique

L'enjeu de la phase de reprise est désormais de concilier le dynamisme du tissu économique avec l'accompagnement des entreprises viables qui ont été fragilisées par la crise. Cela passe par une détection précoce des fragilités, des conseils apportés aux dirigeants et des solutions pour consolider la structure financière et favoriser le développement des entreprises viables, et par des procédures judiciaires rapides pour les entreprises qui ne le sont pas. C'est le sens du plan d'accompagnement des entreprises dans la sortie de crise qui a été lancé par le Gouvernement le 1^{er} juin 2021.

En conséquence, en parallèle de la sortie progressive des dispositifs de soutien, **le Gouvernement a annoncé le 1^{er} juin 2021 un plan d'action pour accompagner les entreprises fragilisées dans la sortie de crise.** Le Conseil national de sortie de crise, qui rassemble l'ensemble des parties au plan d'action, a été mis en place pour suivre et coordonner sa mise en œuvre. Le plan d'action repose sur trois piliers : détecter, orienter et accompagner.

Détecter

Afin d'identifier les entreprises fragiles, l'État a renforcé sa capacité de détection des « signaux faibles ». Les services de l'État disposant d'informations sur la santé des entreprises développent ainsi un modèle prédictif unique « Signaux faibles » pour détecter les entreprises qui pourraient rencontrer des difficultés. A l'échelon local et sur la base des analyses de ce modèle, un contact individuel avec les entreprises pourra leur être proposé, afin de les informer sur les possibilités d'un soutien adapté, dans un cadre strictement confidentiel.

Les partenaires financiers des entreprises se sont par ailleurs engagés à renforcer leur action de prévention et de conseil auprès des entreprises fragiles. Les professions du chiffre (experts-comptables et commissaires aux comptes), les établissements bancaires, les Chambres de commerce et d'industrie et les Chambres de métiers et de l'artisanat, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires et les avocats ont pris des engagements pour offrir un panel de services gratuits ou facilement accessibles aux entreprises. Ces services incluent des diagnostics économiques, financiers ou juridiques, des actions de sensibilisation et d'accompagnement, et

des prestations de conseil pour établir puis mener une stratégie personnalisée de sortie de crise.

Orienter

L'État a désigné dans chaque département un conseiller à la sortie de crise, destiné à accueillir et conseiller les entreprises en situation de fragilité financière. Il a vocation à proposer une solution adaptée et opérationnelle à chaque entreprise, en fonction de sa situation, soit en mobilisant les solutions financières mises en place (*cf. infra*), soit en l'orientant vers un interlocuteur adapté à sa situation.

Un numéro téléphonique unique a également été mis en place afin de permettre de renseigner et orienter les entreprises en situation de fragilité financière vers les aides d'urgence.

Accompagner

La palette de solutions financières mises à disposition des entreprises en réponse à la crise est prolongée pour 2021 et complétée. Elle comprend : les prêts garantis par l'État (PGE) et des instruments de soutien à l'export, les prêts exceptionnels pour les petites entreprises, les avances remboursables et prêts bonifiés à destination des PME et ETI, le fonds de transition de 3 Md€ visant à soutenir les entreprises de taille significative, ou encore des plans d'apurement des dettes fiscales et sociales.

Le Gouvernement entend également favoriser une intervention judiciaire plus précoce en privilégiant les procédures préventives. En effet, les procédures amiables de traitement judiciaire des difficultés des entreprises, le mandat *ad hoc* et la conciliation, constituent l'outil privilégié pour parvenir à un réaménagement des dettes de l'en-

treprise dans un cadre confidentiel. Plus les procédures amiables sont engagées rapidement, plus l'entreprise a des chances de se redresser.

Pour les petites entreprises en cessation de paiements mais qui fonctionnaient dans des conditions satisfaisantes avant la crise, l'État propose une nouvelle procédure : le traitement de sortie de crise. Mise en place pour deux ans, cette procédure collective simplifiée permettra aux entreprises de rebondir rapidement grâce à une restructuration de leur dette. Elle raccourcit et simplifie la période d'observation pendant laquelle l'entreprise doit établir un plan de continuation, celle-ci étant limitée à 3 mois. Elle simplifie également la détermination de l'état des créances de l'entreprise, qui est établie à partir de la déclaration du débiteur et des éléments comptables fiables. Le Gouvernement prévoit également un

allègement des conditions permettant de bénéficier d'une procédure de rétablissement professionnel.

- b. **La mise en œuvre rapide du plan France Relance accélère la reprise à court terme et transforme en profondeur le tissu économique et social français**

Pour accélérer la reprise et préparer l'avenir, le plan « France Relance » lancé en septembre 2020, d'un montant de 100 Md€ est déployé à un rythme soutenu. Sa gouvernance autorise des redéploiements entre actions pour allouer les crédits là où ils sont le plus utiles à court terme, et maximiser son impact économique. Il est financé à 40 % par la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) dans le cadre du plan de relance européen (cf. Encadré 5).

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



Source : DGTTrésor

Encadré 5 : Le plan de relance européen

Grâce à l'impulsion donnée par l'initiative conjointe franco-allemande pour la relance européenne en mai 2020, les 27 États membres se sont accordés, lors du Conseil européen de juillet 2020, sur un plan de relance historique – NextGenerationEU - de 750 Md€, financé par un endettement commun.

La pièce maîtresse du plan de relance européen est la facilité pour la reprise et la résilience qui vient soutenir les efforts de relance des États membres, en ciblant notamment les pays les plus durement touchés par la crise, et permettra d'investir massivement dans la transition écologique et numérique. Ce faisant, elle permet de financer un effort de relance coordonné et bien dimensionné à l'échelle de l'Europe, qui renforce les perspectives de reprise économique en permettant aux efforts des États-membres de se renforcer mutuellement, grâce à des effets de retombées positives transnationales (spillovers).

Les plans nationaux pour la reprise et la résilience présentent les investissements pour lesquels les États-membres sollicitent un financement de la facilité et les réformes les accompagnant, en cohérence avec les grands objectifs de politique économique de l'Union. Les investissements des plans nationaux doivent en effet s'inscrire en cohérence avec les objectifs de renforcement de la résilience, de développement du potentiel de croissance durable, ainsi que de soutien à la cohésion sociale et territoriale. En particulier, des cibles de 37 % de dépenses participant à la transition climatique et de 20 % de dépenses participant à la transition numérique ont été imposées de façon à accélérer ces indispensables transformations des modes de production et de consommation, tandis qu'aucune mesure du plan ne nuit de manière significative à l'environnement. Le plan français comprend ainsi 50 % d'investissements en faveur de la transition climatique et 25 % d'investissements en faveur de la transition numérique. Par ailleurs, les plans doivent inclure, au-delà des investissements, des réformes répondant aux principales re-

commandations par pays formulées dans le cadre du semestre européen : ils participent donc à la résorption des déséquilibres macroéconomiques entre États membres et à la convergence à long terme des économies européennes.

Le plan de relance et de résilience français contient également des projets transfrontaliers menés avec certains partenaires européens, notamment allemands, mais aussi espagnols et italiens afin de renforcer la compétitivité sur certaines technologies et industries de pointe à l'échelle européenne. Cette orientation s'inscrit pleinement dans l'esprit du traité d'Aix-la-Chapelle signé en janvier 2019 dans lequel la France et l'Allemagne promeuvent la coopération franco-allemande en matière de recherche, d'innovation et de transformation numérique et s'emploient à bâtir une Union compétitive reposant sur une base industrielle forte. Les échanges qui ont suivi l'accord de l'été 2020 sur le plan de relance européen ont permis d'identifier trois premiers domaines dans lesquels la contribution européenne aux plans de relance nationaux français et allemand pourra faire émerger des projets européens et franco-allemands : l'hydrogène, le cloud et l'électronique.

L'Union européenne a adopté le 13 juillet le plan national de relance et de résilience (PNRR) de la France, ouvrant la voie au versement de 40 Md€ d'aides européennes d'ici 2026 afin de financer le plan France Relance. Un premier versement de 5,1 Md€ a été perçu par la France le 19 août 2021.

Le plan France Relance permet un investissement d'une ampleur inédite dans la transition écologique, tout en apportant un soutien conjoncturel en sortie de crise

Le plan France Relance apporte un important soutien à des filières de la transition écologique porteuses :

- Il consacre des moyens importants à la **rénovation énergétique des bâtiments**, qu'il s'agisse des logements privés, des locaux de TPE/PME, des bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales, des logements sociaux ou encore des EHPAD et des hôpitaux dans le cadre du Ségur de la santé.
- Il comprend des **mesures en faveur de la décarbonation de l'industrie**, pour accompagner la transition vers des modes de production plus propres en soutenant l'investissement dans l'efficacité énergétique et dans des procédés industriels moins émetteurs (électrification, chaleur renouvelable notamment).
- Il inclut également des **mesures en matière d'économie circulaire et de circuits courts** qui permettront d'accompagner les solutions de substitution au plas-

tique et l'incorporation de plastique recyclé, d'encourager la réparation et le réemploi, et de développer la valorisation des déchets.

En complément, le verdissement de filières d'excellence françaises fait l'objet d'un soutien spécifique en vue de les aider à conserver leurs positions dans une économie décarbonée :

- Afin de soutenir la **transition écologique de l'agriculture**, le plan France 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.
- Des **plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile** ont été inclus dans le plan France Relance pour encourager et accélérer le tournant décarboné de ces deux filières.

Le plan France Relance comprend également des investissements dans les infrastructures et mobilités vertes, notamment dans le ferroviaire, les transports en commun et fluviaux, les mobilités actives et partagées, en particulier le vélo, et le développement des bornes de recharge sur voies rapides.

Pour assurer une transformation pérenne de notre économie sur un chemin durablement plus vert, le plan prévoit enfin d'accompagner et de soutenir le développement de technologies vertes innovantes, 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.

Les mesures de ce volet permettent d'accélérer concrètement la transition vers un modèle écologiquement soutenable, tout en stimulant et accompagnant la reprise à court terme, en particulier par le soutien à l'investissement et l'investissement public.

[France Relance comprend également un soutien à la compétitivité coût et hors-coût du tissu productif pour réindustrialiser la France et renforcer l'innovation](#)

Une baisse massive des impôts de production a été décidée pour renforcer la compétitivité-coût des entreprises. Cette baisse bénéficie particulièrement à l'activité des entreprises industrielles implantées en France, qui est particulièrement pénalisée par ces impôts portant sur les facteurs de production, sans lien avec leur rentabilité. Cette mesure soutient la croissance et l'investissement des PME et des ETI, qui créent directement des emplois dans les territoires.

Plusieurs mesures contribuent à **accroître la résilience de la production nationale par la mise en œuvre d'actions en faveur de la relocalisation et de la sécurisation d'approvisionnements critiques.**

La souveraineté technologique et la capacité d'innovation de notre économie sont également renforcées 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 investit 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 est par ailleurs stimulée au travers de mesures favorisant la mise à niveau numérique des entreprises.

Pour soutenir financièrement les entreprises et renforcer leur bilan, et ainsi favoriser l'investissement et l'innovation, des mesures de solvabilisation complètent le soutien apporté au plus fort de la crise, notamment : (1) la création du label «France Relance», pour valoriser les véhicules d'investissement favorisant le renforcement du capital d'entreprises implantées en France (près de 200 fonds labellisés) 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.

Ces mesures ont contribué au rebond rapide de l'investissement des entreprises, qui dépasse déjà son niveau de fin 2019 de 2,3 % au 2^e trimestre 2021.

[Le 3^e volet du plan France Relance renforce la cohésion sociale et territoriale en soutenant l'emploi des plus fragiles, en soutenant les territoires les plus fragilisés, et en investissant massivement dans le service de santé et les compétences](#)

Le plan France Relance prolonge l'effort de sauvegarde de l'emploi et des compétences. Les entreprises faisant face à des difficultés économiques persistantes mais ayant des perspectives de redressement de leur activité dans les deux ans peuvent recourir à l'activité partielle de longue durée (APLD), dispositif de soutien à l'activité qui permet à l'entreprise de diminuer le temps de travail de ses salariés en contrepartie d'engagements en termes de maintien dans l'emploi. Le dispositif du FNE-Formation permet la prise en charge par l'État de tout ou partie des coûts pédagogiques des formations de salariés en activité partielle, de sorte à développer leurs compétences et les aider à s'adapter aux mutations économiques.

Des mesures de formation professionnelle facilitent les transitions professionnelles et les réallocations de main-d'œuvre, ainsi que l'adaptation de 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, ont été renforcés. Les actifs souhaitant se former aux métiers stratégiques de demain bénéficient par ailleurs d'abondements à leur

compte personnel de formation (CPF). La rémunération des demandeurs d'emploi en formation a également été revalorisée. Enfin, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) est mobilisé pour un vaste programme de numérisation de l'appareil de formation professionnelle pour renforcer l'offre de formation à distance.

Des mesures d'accompagnement sont ciblées sur les jeunes, particulièrement vulnérables en temps de crise. Elles s'articulent notamment autour du Plan #1jeune1solution, qui comprend un ensemble de mesures exceptionnelles pour accompagner les jeunes au sortir de la crise, et poursuivent trois objectifs : faciliter l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle, orienter et former les jeunes vers des secteurs et des métiers d'avenir, et accompagner les jeunes éloignés de l'emploi pour les insérer par l'activité. Les mesures du Plan se sont largement déployées depuis un an (cf. Introduction pour un point d'étape chiffré du déploiement du plan de relance), ce qui a pu contribuer au fort rebond du taux d'emploi des jeunes observé (cf. *supra* encadré n°1), limitant le risque d'effet d'hystérèse sur les trajectoires de carrière des jeunes.

Les secteurs de la santé et de la recherche bénéficient d'investissements massifs. Pour rendre notre économie plus innovante et plus ancrée sur la connaissance, l'effort d'investissement dans la recherche se traduit par le PIA4 soutenant

l'innovation (cf. *supra*) ainsi qu'un investissement supplémentaire dans la recherche publique, en complément de la mise en œuvre de la Loi de Programmation de la Recherche, via une augmentation des moyens de l'ANR. Par ailleurs, notre système de santé fait l'objet d'un plan d'investissement *ad hoc*, via 6 Md€ de crédits France relance, qui s'inscrivent dans une programmation de 10 Md€ d'investissements sur les 10 prochaines années. Ce volet investissement complète le volet de revalorisations salariales de plus de 12 Md€ annuels déployés dans le cadre du Ségur de la santé.

France Relance inclut également des soutiens importants aux collectivités territoriales les plus fragilisées par la crise, afin de lutter contre les inégalités géographiques. Les investissements des collectivités territoriales orientés vers le développement durable et l'aménagement du territoire sont renforcés sur des thématiques telles que l'inclusion numérique, l'amplification du plan France Très Haut Débit afin d'accélérer le déploiement de la fibre optique sur l'intégralité du territoire, ou le soutien aux recettes de fonctionnement des collectivités territoriales. Un mécanisme de compensation des recettes fiscales et domaniales complète par ailleurs le soutien aux collectivités territoriales. Le plan de relance porté par la Banque des territoires s'inscrit également dans cette logique.

Encadré 6 : Comment comparer la réponse budgétaire française et européenne à la crise par rapport à celle mise en œuvre aux États-Unis ?

Selon les dernières prévisions⁹⁶, le retour au niveau d'activité de 2019 se ferait dès 2021 aux États-Unis, mais seulement en 2022 en Europe. Ce décalage s'explique surtout par la gestion de la crise sanitaire et la différence des mesures d'endiguement en réponse. Les mesures prophylactiques ont globalement été moins fortes aux États-Unis qu'en Europe, avec des confinements plus épars et une stratégie différente (en particulier moins de fermetures de commerces et bars/restaurants aux États-Unis). Le recul de l'activité y a donc été moins fort. Cette différence de gestion sanitaire s'est cependant traduite par un bilan sanitaire plus lourd aux États-Unis qu'en zone euro, et ce malgré une différence marquée de densité de population favorable aux États-Unis.

L'importance des mesures de soutien aux États-Unis a été notamment motivée par la nécessité de renforcer les filets de protection sociale et de compenser la faiblesse des stabilisateurs automatiques. L'ampleur inédite de la réponse budgétaire américaine reflète d'une part un besoin de pallier la faiblesse des stabilisateurs automatiques (assurance chômage, dispositifs de maintien en emploi), structurellement plus faibles aux États-Unis qu'en Europe ; d'autre part une volonté de déployer un parapluie de mesures larges, pour ne laisser personne de côté (via par exemple des transferts monétaires aux ménages sans conditions de ressources). Si l'ampleur de ce soutien a vraisemblablement contribué à soutenir certains postes de demande (biens durables, investissement résidentiel), l'absorption a été facilitée par le fait que les mesures sanitaires ont été moins restrictives et notamment que peu d'activités ont fermé. Par ailleurs, les transferts ont largement surcompensé les pertes de revenus d'activité et contribué à l'accumulation d'une sur-épargne de près de 8 pts de PIB en 2020, contre environ 6 pts en France et 3 pts en Allemagne. Cette sur-épargne considérable aux États-Unis a pu alimenter la forte hausse des prix des biens immobiliers et des actifs financiers.

La réponse française à la crise, et notamment le calibrage du plan France Relance, sont appropriés face à l'ampleur du choc subi et accélérer la reprise. Les mesures d'urgence ont limité avec succès les stigmates de la crise. Annoncé en septembre 2020, le plan France Relance a pour objectifs de conforter le rebond de l'économie française à court terme, de sorte à préserver le capital humain et productif, et de transformer le tissu économique et social, pour le rendre plus vert, plus compétitif et plus solidaire.

⁹⁶ En rythme trimestriel, le PIB américain du 2^e trimestre a déjà dépassé son niveau du 4^e trimestre 2019, selon le BEA. En prévision annuelle, le FMI en juillet et l'OCDE en septembre prévoient, tous deux, un PIB 2021 de plus de 2% supérieur à 2019.

**Suivi des recommandations
pays 2019 à 2021**

Suivi des recommandations pays 2019 à 2021

Mesures depuis le Plan national de relance et de résilience d'avril 2021

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RPP1 2020	Prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie de covid-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra;.../...	Mesures sanitaires : voir Programme national de réforme pour 2020 LFR 2020-289 du 23 mars 2020 LFR 2020-473 du 25 avril 2020 LFR 2020-935 du 30 juillet 2020 LFR 2020-1473 du 30 novembre 2020 LF 2020-1721 du 29 décembre 2020 LFR 2021-953 du 19 juillet 2021 Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020	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 massives 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. Mise en place du fonds de solidarité et des aides satellites (coûts fixes, nouvelle entreprise, reprise d'un fonds de commerce, multi-activités)	Le fonds de transition est un outil de sortie de crise permettant de répondre aux besoins de financement d'entreprises de taille significative dans l'incapacité temporaire de financer leurs besoins de liquidité ou de renforcer leur haut de bilan. L'aide coûts fixes rebond permet de soutenir les entreprises encore en situation de difficulté au moment de l'extinction du Fonds de Solidarité Une aide fermeture a été mise en place pour les entreprises de taille significative (ETI) des secteurs les plus exposés (dits « S1 » et « S1bis »), qui ont saturé le plafond de l'aide « coûts fixes » de 10 M€. Cette aide est ciblée sur les activités interdites d'accueil en 2021 ou dépendant à 80 % d'une activité interdite d'accueil du public.

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RECO 2021			<i>L'aide loyer est un dispositif ciblé sur le secteur du commerce visant à compenser les loyers et charges locatives des magasins ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public entre le 1^{er} février et le 31 mai 2021 et que les autres dispositifs d'aide (fonds de solidarité, coûts fixes) n'ont pas permis de couvrir.</i>	
	<i>En 2022, utiliser la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente; préserver les investissements financés au niveau national;.../...</i>	<i>Loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 Plan « France Relance » Mission relance</i>	<i>Pour compléter ces mesures d'urgence en ancrant durablement la reprise et pour transformer l'économie française, un plan de 100 Md€, « France Relance », a été annoncé le 3 Septembre 2020. Le volet subventions de la FRR est mobilisé pour financer 40% du plan France Relance.</i>	<i>À début septembre 2021, 47 Md€ des crédits du plan France relance ont été engagés. Cet effort d'investissement public a permis d'accélérer la reprise à court terme, en vue de retrouver le niveau d'activité d'avant-crise dès la fin de l'année 2021, et de préparer le futur, en accélérant la transition écologique et en favorisant l'investissement et l'innovation, notamment dans le numérique. Le plan comprend trois volets : 1/ 30 Md€ sont consacrés aux investissements pour la transition écologique dans toutes ses dimensions, rénovation énergétique des bâtiments, infrastructures et</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
				<i>mobilités vertes, décarbonation des processus industriels et soutien à l'innovation verte, économie circulaire, lutte contre l'artificialisation des sols, transition agricole notamment.</i> <i>2/ 34 Md€ sont 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.</i> <i>3/ Enfin, 36 Md€ sont 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 #1jeune1solution, 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.</i>
RPP1 2019	Veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses primaires nettes ne dépasse pas 1,2 % en 2020, ce qui correspondrait	<i>Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie</i> <i>Décret n° 2020-1074 du 19 août 2020</i>		<i>La dette de la sécurité sociale a d'ores et déjà fait l'objet d'une autorisation de reprise à hauteur de 136 Md€ par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RPP1 2020	à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB ; Utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique ; Réduire les dépenses et réaliser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment en précisant pleinement les mesures concrètes nécessaires dans le contexte du programme Action publique 2022 et en surveillant étroitement la mise en œuvre de ces mesures ;	Décret n° 2021-40 du 19 janvier 2021		(CADES) en vue de son amortissement. À ce titre, ont été repris par la CADES 20 Md€ en 2020 et 40 Md€ en 2021. Un montant de reprise équivalent est prévu en 2022.
		Plan de refonte globale de la fonction achat de l'État	Déployé depuis 2020, les objectifs de ce plan sont à la fois de faire des économies en optimisant la dépense publique sur des volumes financiers importants et rationalisant les organisations, les processus et les stratégies achat, en accompagnant près de 3000 acheteurs et approvisionneurs de l'État dans la transformation de leurs pratiques d'achat.	Une première vague d'économies associée à ce plan sera intégrée au projet de loi de finances pour 2022 pour un montant d'au moins 150 M€.
	.../...lorsque les conditions économiques le permettront, mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements ;	Facturation électronique dans les relations interentreprises	Prévue par l'article 153 de la loi de finances initiale pour 2020, cette évolution marque une étape importante dans la modernisation du recouvrement et du contrôle fiscal de la taxe sur la valeur ajoutée, en diminuant la charge administrative des entreprises, en améliorant le service à l'utilisateur assujéti à la TVA et en permettant de lutter plus efficacement contre la fraude.	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RECO 2021	.../...Accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive; donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique; donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la soutenabilité à long terme des finances publiques.../...;	Extension progressive du dispositif de ressources mensuelles (DRM)	Ce dispositif, qui agrège depuis 1 ^{er} janvier 2021 les données issues des déclarations sociales nominatives (DSN) et celles issues du prélèvement à la source (PAS), permettra de lutter plus efficacement contre la fraude et les indus.	Le périmètre du DRM sera progressivement étendu : portant aujourd'hui sur les aides personnelles au logement, un retour d'expérience sera conduit en 2021 avant sa généralisation.
		Réforme de la politique du logement	Voir fiche réforme associée du PNRR (Partie II-Composante 1).	Voir fiche réforme associée du PNRR (Partie II-Composante 1).
		Évaluation de la qualité des dépenses publiques		Voir PNRR France Partie I et fiche réforme associée du PNRR (Partie II-Composante 7).
		Gouvernance des finances publiques		Voir fiche réforme associée du PNRR (Partie II-Composante 7)
RPP1 2019	Réformer le système de retraite pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite, en vue de renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes ;	Réforme des retraites		Voir partie I du PNRR.

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RPP1 2020	Renforcer la résilience du système de santé en garantissant un approvisionnement adéquat en produits médicaux indispensables et une répartition équilibrée des professionnels de la santé, ainsi qu'en investissant dans la santé en ligne;	Dépenses de santé dans le cadre des mesures d'urgence (cf. PNR pour 2020)	1/ Achats de masques non chirurgicaux, portés par l'État ; 2/ Couverture des achats de matériels (masques, respirateurs, tests, etc.) ; 3/ Majoration des heures supplémentaires et des primes exceptionnelles pour les soignants.	
RECO 2021	.../... notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la soutenabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.	Stratégie de réforme du système de santé (dans laquelle s'intègre le Ségur de la santé décliné ci-dessous) Ségur de la santé : Investissement massif en santé (6 Md€ sur 3 à 5 ans) dédié aux priorités structurelles d'investissement dans les secteurs sanitaire et médico-social, ainsi que dans le numérique en santé. (pilier 2) Ségur de la santé : développer l'exercice coordonné entre professionnels de santé et la télésanté pour améliorer l'accès	Exercice coordonné : L'objectif fixé en 2017 de doubler le nombre de maisons de santé pluri professionnelles est atteint	Voir partie II-composante 9 du PNRR 1/ Transformation, rénovation, équipement dans les établissements médicosociaux (1,5 Md€ sur 4 ans) 2/ Investissements en santé dans les territoires : projets hospitaliers prioritaires et projets ville-hôpital (2,5 Md€ sur 5 ans) 3/ Rattrapage du retard dans l'interopérabilité et la modernisation des outils numériques en santé (2 Md€ sur 5 ans). Développement de l'exercice coordonné sous toutes ses formes (CPTS, MSP, CDS,

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		<i>aux soins des populations (pilier 4).</i>	à 80% (1889 MSP en juillet 2021) tandis que 455 centres de santé pluri-professionnels sont en fonctionnement. 671 projets de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) en cours, et une ambition d'atteindre 1000 CPTS d'ici 2022. Mai 2021 : publication de l'ordonnance relative au statut juridique des MSP et des CPTS Télésanté : la prise en charge à 100 % des téléconsultations par l'Assurance maladie a été adoptée dans la LFSS 2021 pour une période d'un an, et les mesures dérogatoires ouvertes dans le cadre de la crise sanitaire sont prolongées jusqu'au 30 septembre 2021 (élargissement du recours à la téléconsultation, possibilité de consultations par téléphone). Le télésoin a été ouvert à 17 professions d'auxiliaires médicaux ainsi qu'aux pharmaciens (décret et arrêté du 3 juin 2022). Prise en charge du télésoin orthophoniste suite à la signature de l'avenant 17	équipes de soins primaires, Équipes de Soins spécialisées) et de la télésanté dans tous les territoires pour améliorer l'accès aux soins via les négociations conventionnelles en cours (télémédecine : signature de l'avenant n°9 à la convention médicale en août 2021 ; CPTS : reprise des négociations conventionnelles à la rentrée sur l'ACI). Prise en charge et remboursement de droit commun de la télé-surveillance prévus dans le cadre du PLFSS 2022 et de la fin de l'expérimentation ETAPES. Négociation conventionnelles relatives au télésoin pour les professions concernées

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		<i>Dépendance</i>	<i>Loi organique du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie. : création d'une 5^e branche de Sécurité sociale.</i> <i>Loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2021 (adoptée le 30 octobre 2020) : gouvernance et financement de cette nouvelle branche.</i> <i>Depuis le 1er octobre 2020, les 8 à 11 millions d'aidants peuvent bénéficier de congés rémunérés pour accompagner un proche en situation de handicap ou en perte d'autonomie.</i>	<i>Voir PNRR Partie II-composante 9, et notamment les fiches :</i> ▪ <i>Réforme de la prise en charge des personnes âgées</i> ▪ <i>Création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale couvrant le risque de perte d'autonomie</i>
<i>RPP2 2019</i>	<i>Favoriser l'intégration de tous les demandeurs d'emploi sur le marché du travail, garantir l'égalité des chances, en mettant particulièrement l'accent sur les</i>	<i>Acquisition des compétences au cours du cursus scolaire</i>	<i>Continuité pédagogique : dispositif « Ma classe à la maison » pour tous les élèves</i>	<i>Continuité pédagogique : différentes mesures pour garantir l'accès au numérique de tous les élèves et de leurs professeurs, dans tous les territoires : 131 M€ au titre du plan de relance</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RPP2 2020	<i>groupes vulnérables, notamment les personnes issues de l'immigration, et remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences ;</i> <i>Atténuer les conséquences de la crise liée à la covid-19 sur le plan social et de l'emploi, notamment en promouvant l'acquisition de compétences et un soutien actif pour tous les demandeurs d'emploi;</i>	<i>Lutte contre les inégalités</i>	<i>Soutien pédagogique et matériel (partenariat avec la Poste) pour les élèves de milieux défavorisés</i> <i>Mise à disposition d'ordinateurs et de clés de connexion à internet pour les élèves les plus défavorisés grâce à un partenariat avec Emmaüs Connect et avec divers acteurs privés et associatifs sur tout le territoire.</i> <i>Pendant le confinement, 6 M€ de crédits du P147 politique de la ville ont été dégagés pour la continuité éducative (achat de tablettes, amplification du mentorat) et le soutien aux petites associations.</i> <i>Après le confinement, avec le dispositif Quartiers d'été :</i> <i>- en juillet, dégel de la réserve de précaution (17,5 M€) pour financer 1 514 nouveaux postes d'adultes-relais (1 par quartier), 20 cités de l'emploi et 12,7M€ de soutien aux associations</i> <i>- en août, mise à disposition de 56 M€ pour financer les Colos apprenantes, École ouverte ou les centres de loisirs</i>	<i>Revitalisation des internats : 307 internats sont labellisés « Internats du XXI^e siècle » pour la rentrée 2021. Le cahier des charges des internats du XXI^e siècle a été publié le 3 décembre 2020 pour des projets déposés le 30 avril 2021 en vue de leur labellisation.</i> <i>Un programme de 50 M€ du Plan de relance pour la création/réhabilitation de nouveaux internats d'excellence. L'objectif de 1 500 places créées/réhabilitées a été dépassé pour atteindre 3 031 places réhabilitées et 1 484 places créées à horizon rentrée 2022. L'appel à projet a été publié en octobre 2020 et les subventions notifiées aux collectivités, propriétaires du bâti scolaire et des internats d'hébergement début 2021.</i> <i>Cordées de la réussite : doublement des élèves bénéficiaires. Une dotation de 10 M€ supplémentaires dans le cadre du plan de relance pour accompagner la progression de ce dispositif qui consiste en un accompagnement à l'orientation et du mentorat renforcé dès la classe de 4^e et jusqu'à la fin de la terminale, en</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
			« apprenants »; À la rentrée de septembre, le dispositif Quartiers solidaires (20 M€) a permis de poursuivre les opérations liées aux vacances apprenantes et aux associations, autour des actions éducatives, de la santé, de l'insertion professionnelle et de la culture, avec une priorité accordée aux femmes.	partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur et les écoles du service public. En 2020-2021, 185 300 élèves ont été accompagnés avec une progression de plus du double du nombre d'élèves bénéficiaires par rapport à 2019/2020 et 620 Cordées de la réussite sont déployées sur le territoire national contre 423 l'année précédente. En 2021-2022, le déploiement des Cordées de la réussite sera poursuivi pour atteindre 200 000 élèves encordés dès la rentrée.
		Poursuite d'études pour les néo-bacheliers Création des Alliances éducatives		Poursuite d'études pour les néo-bacheliers et réforme du lycée et transformation de la voie professionnelle avec l'objectif de préparer les élèves à leur avenir 46 nouvelles Cités éducatives (en plus des 80 labellisées en septembre 2019) afin de renforcer les coopérations locales de tous les acteurs mobilisés autour du parcours des enfants et des jeunes de 0 à 25 ans. 200 annoncées d'ici 2022. Un appel à manifestations d'intérêt a été publié le 28 juin 2021 pour sélectionner les 74 derniers projets qui permettront d'atteindre cet objectif.

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		Établissements de service : Plus et mieux incarner les politiques éducatives en faveur de la jeunesse et accroître l'égalité des chances sur tous les territoires.	Établissements de service : l'Appel à Manifestation d'intérêt « Des espaces de proximité au service des élèves, des jeunes et de ceux qui les accompagnent » est financé par le programme d'investissements d'avenir (PIA) à hauteur de 6M€.	Création d'établissements de service (EDS): les EDS vont permettre de construire une offre intégrée misant sur la proximité et le rapprochement entre usagers et services et sur la synergie entre les acteurs. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux guichets d'accompagnement aux démarches mais de rassembler en un lieu bien identifié des jeunes, un collège ou un lycée, accessible par des visiteurs extérieurs, pendant et hors du temps scolaire, des services à tout ou partie de ces publics : élèves mais aussi jeunes non scolarisés d'abord mais aussi parents, personnels de l'éducation nationale, adultes et usagers. A titre illustratif, les réponses à l'AMI national proposent de délivrer des services relatifs à l'information et l'orientation des élèves, des adultes et des familles, à l'accompagnement des décrocheurs, à l'identification de stages, au développement de l'engagement citoyen, à une offre médico-sociale, à la gestion des ressources humaines de proximité pour les personnels de l'éducation nationale, à l'ouverture sur l'entreprise, à l'offre « Boussole des jeunes », aux dispositifs de mobilité internationale, aux « Campus connectés », aux journées défense et citoyenneté,

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
				aux agences de service militaire volontaires (métropole) et agences de service militaire adapté (outre-mer), aux points d'accueil et d'écoute jeunes, aux maisons des adolescents/caisses d'allocations familiales, à l'accompagnement vers la formation et vers l'emploi, à l'ouverture sur l'entreprise (Missions locales, Club d'entreprises inclusives, Structures d'insertion par l'activité économique, Entreprises adaptées), à l'information sur le Pass culture, ... toujours en lien avec les collectivités territoriales. Au total, près de 20 EDS pourraient être officialisés à la rentrée 2021 et ouvrir au cours de l'année scolaire 2021-2022. L'OF vise à ce que tout jeune de 16 à 18 ans soit en formation ou en emploi ou en parcours d'accompagnement. Les ministères porteurs sont le ministère chargé de l'éducation et le ministère chargé du travail. Depuis la rentrée 2020, création de 11 700 places supplémentaires dont 9 900 places attendues sur le secteur public, dans les filières les plus en tension et à destination

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
				<i>des bacheliers sans solution à l'issue de la campagne de Parcoursup 2020:</i> • 5 700 places supplémentaires en STS/ classes passerelles (dont 4 900 dans le public) • 3 600 places supplémentaires en année de spécialisation (mentions complémentaires – MC et formations complémentaires d'initiative locale – FCIL) (dont 3 000 dans le public) 2 400 places supplémentaires en CAP 1 an (dont 2 000 dans le public)
		<i>Promouvoir l'accès à l'emploi des groupes vulnérables</i>	<i>Recentrage en 2021, dans le cadre du plan de relance, des parcours emploi compétences (PEC) sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Sont notamment concernés les résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les résidents des zones rurales défavorisées (zones de revitalisation rurale – ZRR) et les jeunes de moins de 26 ans (moins de 31 ans pour les jeunes en situation de handicap). Ces publics bénéficient d'un taux de subventionnement majoré.</i>	<i>L'État renforce les moyens des 66 agences Pôle Emploi de France ayant le plus de demandeurs d'emploi résidant en QPV.</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
			<i>Le dispositif « Equip'emploi », destiné à l'intégration dans l'emploi des publics vulnérables, a été lancé en avril 2021 et est opérationnel dans 66 agences Pôle emploi. Il s'adresse aux résidents des Quartiers prioritaires de la ville (QVP), aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux bénéficiaires des minima sociaux, ou encore aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Les demandeurs d'emploi concernés bénéficient d'un accompagnement renforcé pendant 12 mois.</i>	
		Réduire les inadéquations de compétences	<i>Augmentation des moyens du plan d'investissement dans les compétences (PIC) (cf. infra)</i>	<i>Dans le cadre du plan de relance, développement/création de plusieurs dispositifs de reconversion/montée en compétences pour les salariés et demandeurs d'emploi : Transitions collectives, FNE-Formation, renforcement des AT PRO, abondement exceptionnel des CPF pour des formations numériques (cf. infra)</i>
		Mesures d'urgence visant à soutenir la pérennité des relations de travail et le revenu des ménages : (cf. PNR 2020)	<i>1/ Assouplissement du dispositif d'activité partielle et renforcement de l'indemnisation (1er mars 2020) ;</i>	<i>Report des nouvelles règles du dispositif activité partielle de droit commun (APDC)</i> <i>Mise en œuvre progressive de deux régimes distincts : le dispositif</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
			2/ Création d'un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD), avec une indemnisation plus avantageuse et des contreparties renforcées en termes de formation professionnelle (1er juillet 2020)	d'activité partielle de droit commun (APDC) et le dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) avec une baisse progressive des taux de prise en charge de l'APDC. Les décrets attendus sur la réforme de l'activité partielle ont déjà pris effet ou prendront effet d'ici fin octobre. Après plusieurs reports de la baisse des taux et indemnités d'activité partielle liés à la persistance de la crise sanitaire, le resserrement effectif du dispositif a été organisé par le décret n° 2021-674 du 28 mai 2021 et le décret n° 2021-671 du 28 mai 2021 modifiant le décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020. Le taux d'allocation perçu par l'employeur est abaissé progressivement pour qu'à compter du 1^{er} septembre 2021, le reste à charge soit de 40% pour l'employeur. Les établissements recevant du public et fermés administrativement au titre de la crise sanitaire, les entreprises situées sur un territoire reconfiné, ou dans une zone de chalandise de station de ski, et celles qui, relevant des secteurs les plus touchés, continueraient d'avoir de fortes difficultés, attestées par une baisse de chiffre d'affaires de 80 %, continueront quant à eux de bénéficier

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
				<i>d'un taux d'allocation et d'indemnité majoré de 70 % jusqu'au 31 octobre 2021.</i>
		<i>Assurance chômage</i>	<i>Entrée en vigueur du mécanisme du bonus-malus le 1^{er} juillet 2021 (décret n° 2021-346 du 30 mars 2021)</i> <i>Entrée en vigueur de la dégressivité de l'allocation pour les hauts revenus (décret n° 2021-346 du 30 mars 2021)</i> <i>Réforme du salaire journalier de référence (SJR) : par décret, la mesure est entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2021.</i> <i>Voir fiche réforme dédiée (PNRR Partie II-Composante 8).</i>	<i>Accélération du mécanisme de dégressivité de l'allocation pour les hauts revenus : (application au terme de 6 mois d'indemnisation, au lieu de 8 mois) : l'entrée en vigueur de cette disposition est conditionnée à une évolution favorable du marché du travail (décret n° 2021-346 du 30 mars 2021)</i> <i>Resserrement des conditions d'affiliation requises pour bénéficier de l'allocation chômage : l'entrée en vigueur de cette disposition est conditionnée à une évolution favorable du marché du travail (décret n° 2021-346 du 30 mars 2021)</i> <i>Ouverture de négociations réunissant les partenaires sociaux dans certaines branches comme l'hôtellerie-café-restauration sur les conditions de travail, la valorisation des métiers, le temps partiel et les minima de branche.</i>
		<i>Dialogue social</i>	<i>Concertation avec les partenaires sociaux sur les mesures de réponse à la crise et préparation de l'après-crise.</i>	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		<i>Insertion professionnelle des jeunes : Plan #1jeune1solution (9 Md€) et des personnes en situation de handicap</i>	<i>1/ Aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans (décret n° 2020-982 du 5 août 2020) ;</i> <i>2/ Aide à la mobilisation des employeurs pour l'embauche des travailleurs handicapés (AMEETH) ;</i> <i>3/ Aide aux employeurs d'apprentis et de professionnalisation (décrets n° 2020-1085 et 2020-1084 du 24 août 2020) ;</i> <i>4/ 100 000 missions de service public supplémentaires pour permettre à des jeunes de s'engager dans des associations</i> <i>5/ Orientation et formation de 200 000 jeunes vers les secteurs et métiers d'avenir : nouvelles formations qualifiantes dans les métiers d'avenir et le secteur soin-santé, parcours qualifiants pour les jeunes décrocheurs entre 16 et 18 ans, formations numériques pour les moins qualifiés, places de formation supplémentaires pour les lycéens et étudiants ;</i>	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		Insertion professionnelle : (hors « plan jeunes »)	6/ Nouveaux parcours d'insertion sur mesure pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi : nouvelles places en parcours emploi compétences, en contrats initiative emploi, dans les dispositifs garantie jeunes, (+100 000 en 2021) et PACEA (+80 000 en 2021), renforcement de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par Pole emploi (+140 000 places) et du dispositif SESAME (+3000 places) ; Poursuite du dispositif Emplois francs jusqu'au 31 décembre 2021 (Décret n° 2020-1278 du 21 octobre 2020). Attribution d'une prime pour les travailleurs intermittents et intérimaires n'ayant pas pu travailler en 2020 comme en 2019. Initialement prévue jusqu'en février 2021 puis étendue jusqu'en mai 2021, l'aide a été prolongée pour les mois de juin, juillet et août 2021. Loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
			<i>économique et l'expérimentation « territoire zéro chômeur » :</i> <i>1/ Mise en place du service public de l'insertion et de l'emploi ;</i> <i>2/ Renforcement de l'insertion par l'activité économique (suppression de l'agrément de Pôle emploi pour l'entrée en parcours d'insertion, création d'un CDI pour les seniors en insertion, poursuite des expérimentations dans le domaine de l'IAE) ;</i> <i>3/ Extension de l'expérimentation territoires zéro chômeur.</i> <i>Cf. loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020</i> <i>Décret n° 2021-1128 du 30 août 2021 relatif à l'insertion par l'activité économique</i> <i>Décret n° 2021-1129 du 30 août 2021 relatif à l'insertion par l'activité économique et à l'expérimentation visant à faciliter le recrutement par les entreprises de droit commun de personnes en fin de parcours d'insertion</i>	<i>Mise en œuvre d'un plan compétences de 1,4 Md€ en 2021 et 2022 pour permettre de répondre aux tensions de recrutement des entreprises en :</i> - <i>favorisant le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, le plan compétences vise à</i>

Recommanda- tion	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		<i>Formation professionnelle :</i> 1/ <i>Renforcement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), avec une orientation renforcée vers les métiers d'avenir ;</i> 2/ <i>Renforcement des moyens de France compétences et de Pôle emploi</i> 3/ <i>Abondement supplémentaire des comptes personnels de formation (CPF) pour les personnes suivant une formation numérique ;</i> 4/ <i>Formation des salariés en activité partielle ou dans des entreprises en difficulté économique : FNE-Formation. Le dispositif a été réformé au 1^{er} janvier 2021 afin de le recentrer sur des parcours de formation longs en lien avec les besoins de l'économie.</i> 5/<i>Dispositif Transitions collectives lancé en janvier 2021 : Ce dispositif s'adresse à des salariés dont les emplois sont menacés et qui se positionnent sur une formation vers un métier porteur localement</i> <i>Plan pour les travailleurs indépendants</i>	former 1,4 millions de demandeurs d'emploi en 2022 ; - <i>favorisant la formation des salariés des PME, avec un objectif de 350 000 entrées en formation supplémentaires pour les salariés des entreprises de 51 à 300 salariés.</i> <i>Un plan pour les travailleurs indépendants a été présenté le 16 septembre dernier, dont l'objectif est de faciliter l'activité des travailleurs indépendants. Il porte sur les axes suivants : la création d'un statut unique protecteur et la facilitation du passage d'une entreprise individuelle en société ; l'amélioration de la protection sociale ; la reconversion et la formation ; la transmission ; la simplification de l'environnement juridique. Il fera l'objet de</i>	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
				<i>mesures dans les lois financières annuelles ainsi que d'un projet de loi qui sera présenté en Conseil des ministres le 29 septembre.</i>
RPP3 2020	<i>Garantir la mise en œuvre effective de mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, en particulier pour les PME;</i>	<i>Mesures d'urgence visant à soutenir la liquidité des entreprises ainsi que la solvabilité des secteurs les plus affectés</i> <i>Mesures de soutien aux entreprises dans le cadre de la crise de covid-19.</i> <i>(Loi de finances pour 2021, LF 2020-1721 du 29 décembre 2020)</i>	<i>1/ Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises</i> <i>2/ Dispositif d'avances remboursables et de prêts à taux bonifiés, d'abord à destination des petites entreprises industrielles (de 50 à 250 salariés) stratégiques, puis élargis à toutes les entreprises de plus de 50 salariés</i> <i>3/ Reports des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires.</i> <i>4/ Exonération de cotisations sociales</i> <i>5/ Fonds de solidarité</i> <i>6/ Renforcement du fonds de développement économique et social</i> <i>1/ Remboursement anticipé de crédits d'impôt (créances à l'IS et créances de TVA)</i> <i>2/ Mise en place d'un crédit d'impôt pour inciter les bailleurs à annuler une partie de leurs loyers (art. 20 LFI pour 2021)</i>	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		<i>Plan France Relance : Compétitivité</i>	<i>Mise en place des commissaires à la restructuration et à la prévention des difficultés des entreprises</i>	<i>Consolidation du bilan des PME/TPE/ ETI, avec des mesures en fonds propres (fonds labellisés relance et abondement par l'État d'un fonds de fonds qui investira dans des fonds régionaux) et des mesures de quasi-fonds propres (prêts participatifs).</i>
RPP3 2019	<i>Axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation (tout en améliorant l'efficacité des régimes d'aide publique, y compris les régimes de transfert de connaissances), les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les interconnexions avec le reste de l'Union, ainsi que sur les infrastructures numériques, en tenant compte des disparités territoriales ;</i>	<i>Budget vert</i>	<i>Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (Annexe à la LFI pour 2021)</i>	<i>1/ La deuxième édition du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État sera publiée en annexe au PLF 2022.</i>
RPP3 2020	<i>Accélérer des projets d'investissement public parve-</i>	<i>Fiscalité environnementale (Loi de finances pour 2021, LF 2020-1721 du 29 décembre 2020)</i>	<i>1/ Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports (article 58 de la loi de finances pour 2021) 2/ Renforcement du malus à l'immatriculation (article 55 de la loi de finances pour 2021) 3/ Alignement de la fiscalité des carburants pour l'aviation de loisir sur l'essence des véhicules routiers (article 59 de la loi de finances pour 2021)</i>	<i>2/ Rehaussement des objectifs d'incorporation de la TIRUERT et extension du régime applicable à l'hydrogène (2022) 3/ Dans le cadre de l'habilitation prévue dans la loi Climat et résilience, élaboration d'une ordonnance portant création d'une taxe locale sur le transport de marchandises.</i>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
	<i>nus à maturité et promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise économique;</i> <i>concentrer les investissements sur la transition verte et numérique, en particulier sur les transports durables, une production et une consommation d'énergie propre et efficace, les infrastructures énergétiques et numériques, ainsi que la recherche et l'innovation;</i>		<i>4/ Maintien d'un crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique (article 53 de la loi de finances pour 2021)</i> <i>5/ Création d'un crédit d'impôt temporaire pour la rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire des PME (article 27 de la loi de finances pour 2021)</i> <i>6/ Création d'un crédit d'impôt temporaire pour les entreprises agricoles n'utilisant plus de glyphosate (article 140 de la loi de finances pour 2021)</i> <i>7/ Création d'un crédit d'impôt pour les entreprises agricoles obtenant la certification HVE (article 151 de la loi de finances pour 2021)</i> <i>8/ Création d'une taxe sur la masse des véhicules en ordre de marche (article 171 de la loi de finances pour 2021)</i> <i>9/ Exonération de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les contrats d'assurance des véhicules électriques (article 153 de la loi de finances pour 2021)</i>	

Recommanda- tion	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
			10/ Adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols (article 141 de la loi de finances pour 2021). 11/ Entrée en vigueur du tarif réduit de TICFE pour les bateaux à quai après autorisation du Conseil de l'Union européenne 12/ Conditionnement du tarif réduit de TICFE en faveur des data centers. 13/ Ordonnance portant création d'une taxe sur le transport de marchandises sur le territoire de la collectivité européenne d'Alsace	

		<i>Plan France Relance : Écologie</i> <i>Plan France Relance : Numérique</i> <i>Plan France Relance : Recherche et Innovation : PIA4</i> <i>Loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR) : redonner à la recherche publique de la visibilité, de la liberté et des moyens.</i>	<i>1/ Rénovation énergétique des bâtiments</i> <i>2/ Infrastructures et mobilités vertes</i> <i>3/ Énergies et technologies vertes</i> <i>4/ Décarbonation des entreprises industrielles</i> <i>5/ Aide à la construction dense</i> <i>1/ Mise à niveau numérique de l'État et des territoires</i> <i>2/ Mise à niveau numérique des entreprises</i> <i>3/ Poursuite du plan France Très Haut Débit</i> <i>4/ Inclusion numérique</i> <i>1/ Innover pour la transition écologique et pour la résilience de nos modèles économiques</i> <i>2/ Soutenir les écosystèmes d'enseignement, de recherche, de valorisation et d'innovation</i> <i>3/ Soutenir les entreprises innovantes</i> <i>1/ Renforcement de la capacité de financement notamment par l'intermédiaire de l'ANR</i> <i>2/ Renforcement des partenariats entre la recherche privée et la recherche publique</i> <i>3/ Mesures de simplification</i> <i>4/ Rénovation de l'évaluation</i> <i>5/ Refonte du système indemnitaire et revalorisation des chercheurs</i>
--	--	--	---

		<i>Plan d'investissement</i>		<i>6/ Poursuite du développement des politiques de site et de contractualisation sur l'ensemble des missions des établissements</i> <i>Le plan d'investissement France 2030 sera présenté en octobre avec une mise en œuvre dès 2022. Il aura pour objectif de bâtir la France de 2030 et faire émerger en France et en Europe de nouvelles filières dans des domaines technologiques porteurs d'avenir.</i>
--	--	------------------------------	--	--

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
RPP4 2019	Continuer à simplifier le système fiscal, notamment en limitant le recours aux dépenses fiscales, en supprimant davantage les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production. Réduire les restrictions réglementaires, en particulier dans le secteur des services, et mettre pleinement en œuvre les mesures visant à favoriser la croissance des entreprises.	Loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).	1/ Suppression de 64 commissions consultatives à la suite de la loi ASAP et plusieurs décrets pris dès décembre 2019. 2/ Atteinte dès 2020 de l'objectif de 99 % des décisions administratives individuelles prises au niveau déconcentré, ne laissant plus que 1 % des décisions individuelles prises à Paris.	1/ Suppression ou regroupement de 21 commissions consultatives ; 2/ Déconcentration des décisions administratives dans les domaines de la culture, de l'économie et de la santé ; 3/ Simplification des procédures administratives pour accélérer les installations industrielles et développer l'activité et l'emploi sur les territoires.
RPP4 2020	Continuer à améliorer l'environnement réglementaire, à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises et à simplifier le système fiscal.	Simplification du système fiscal (LFI pour 2021)	Pour mémoire LFI pour 2021 : 1/ Poursuite de la suppression de taxes à faible rendement et de dépenses fiscales inefficaces engagée depuis 2018 ; 2/ Suppression progressive de la majoration de 25 % des bénéfices des entreprises qui n'adhèrent pas à un organisme de gestion agréée ; 3/ Harmonisation de la taxation de l'électricité et simplification de sa gestion ; 4/ Réforme de la taxation des véhicules : rationalisation des régimes de taxation des impôts dus à raison de l'utilisation des véhicules à moteur ; 5/ Transfert de la gestion des taxes d'urbanisme à la direction	PLF 2022 : 1/ Poursuite de la suppression de taxes à faible rendement (sept), de dépenses fiscales inefficaces (huit) et de dispositifs fiscaux dérogatoires (quatre) engagée depuis 2018. Au total, en 2022, si ces mesures sont adoptées, 53 dépenses fiscales et 6 régimes dérogatoires inefficaces auront été supprimés depuis 2018, ainsi que 64 taxes à faible rendement, pour un allègement d'impôt d'environ 755 M€. 2/ Reprise et extension en PLF 2022 de l'habilitation prévue en loi de finances pour 2020, qui autorise le Gouvernement à recodifier les dispositions relatives aux impositions sur les biens et les services. 3/ Poursuite de l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
		Baisse des impôts de production	générale des finances publiques (DGFIP) ; 6/ Transfert de la gestion de certaines taxes de la DGDDI à la DGFIP ; 7/ Transfert du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) des OPCO vers les URSSAF ; 8/ Harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques ; 9/ Possibilité pour les usagers résidant dans une liste d'États établie par arrêté d'acquitter ces impôts par virement, sans application de la majoration prévue par l'article 1738 du CGI ; 10/ Simplification de la formalité de l'enregistrement de certains actes de société ; 11/ Habilitation à légiférer par ordonnance sur la mise en œuvre de la facturation électronique et la création de l'obligation complémentaire de transmission de données non soumises à l'obligation de facturation électronique ;	des créances publiques en PLF 2022.

Recommanda- tion	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / à venir
			<i>12/ Baisse des impôts de production prévue dans le cadre du plan France Relance, effective depuis le 1^{er} janvier 2021, représentant 10 Md€ par an, soit 20 Md€ sur 2021-2022.</i> <i>Cette baisse repose sur une réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour toutes les entreprises redevables de cet impôt (ce qui correspond à la suppression de la part régionale) et sur une réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels (taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises).</i>	

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*⁹⁷. »

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 l'Agence nationale de la recherche ou ANR), le transport (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 territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens

(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.

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. Plus récemment, lors du compte provisoire de mai 2020, la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE) a connu le même reclassement.

- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux⁹⁸ – 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 classait auparavant parmi les 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 coupons⁹⁹.

(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 salariales), comme si l'employeur se versait une cotisation 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 2020 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 3 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. Elles expliquent, entre autres, 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 restituables¹⁰⁰ 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 sociales patronales 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 ;

(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 transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;
- 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).

En définitive, 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 : conformé-

ment 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 2020, 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 2020, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 133 Md€, soit environ 23 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les ODAC (notamment en raison de la reprise de la dette de SNCF Réseau) et les APUL (à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple). 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 2020 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2019.

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 ou de la SCSNE en 2020 alors qu'elles étaient initialement classées dans le périmètre des 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 suivante 3.2 « *Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale* » 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 fiscales 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 « *L'enregistrement en droits constatés* »). 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.

Parmi les recettes fiscales nettes, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées (en totalité ou en partie) comme des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale (timbre unique, taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées, 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.

Enfin, certains prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales doivent être retranchés pour obtenir les prélèvements obligatoires de l'État.

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 et le PIB potentiel.

Le solde effectif est décomposé en trois composantes : le solde structurel, le solde des one-offs, et la composante conjoncturelle :

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{of}}{Y^*} + \underbrace{\left(\frac{S^C}{Y} - OG \frac{S^S + S^{of}}{Y} \right)}_{\text{composante conjoncturelle}}$$

Dans cette écriture ci-dessus, numérateurs et dénominateurs sont exprimés en Md€, Y^ désigne le PIB potentiel en valeur, Y le PIB effectif en valeur et OG l'écart de production en pts de PIB potentiel.*

Il convient de noter que la composante conjoncturelle inclut le solde conjoncturel en Md€ rapporté au PIB effectif et un terme additionnel qui corrige de la différence d'unité entre, d'une part, les soldes structurel et conjoncturel (eux rapportés en pts de PIB potentiel) et, d'autre part, le solde nominal et la composante conjoncturelle (pts de PIB). Ce terme correcteur dépend de l'écart de production et, s'il est usuellement négligeable, il est de -0,4 pt de PIB en 2020, -0,2 pt de PIB en 2021 et devient nul en 2022. Ce terme d'écart est compté au sein de la composante conjoncturelle, puisqu'il a vocation à disparaître quand le PIB rejoint le PIB potentiel. En effet, la différence d'unité entre le solde effectif (en pts de PIB effectif) et le solde structurel (en pts de PIB potentiel) est nécessaire pour que le ratio de solde structurel soit le ratio qui serait observé une fois le PIB revenu à son potentiel, et après disparition des effets des mesures ponctuelles et temporaires. Cette propriété ne serait pas vérifiée si le solde structurel était rapporté au PIB effectif.

La méthodologie définie dans la loi de programmation repose sur une estimation des soldes conjoncturel et structurel à partir des élasticités des différents impôts et des dépenses de chômage, dites élasticités conventionnelles. Les élasticités retenues 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.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^v$$

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

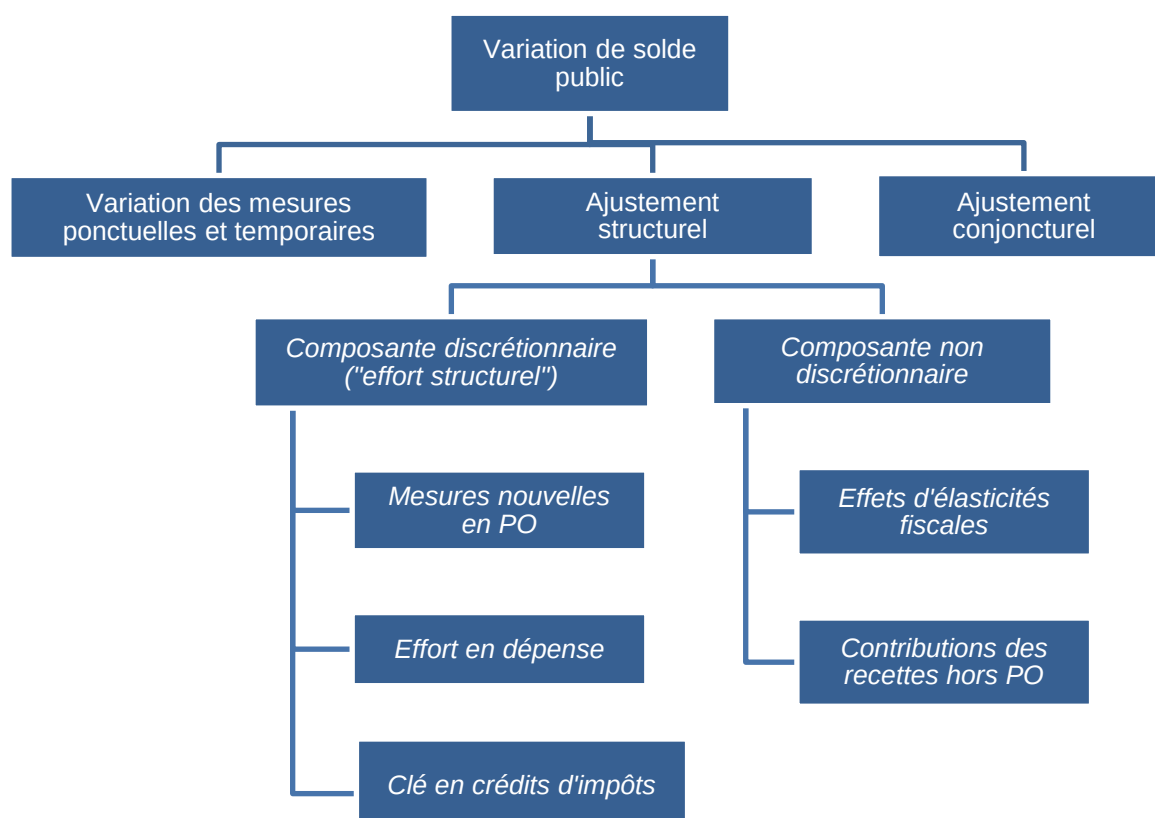
(a) Plus précisément semi-élasticité à l'écart de production.

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					
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2020	2021	2022	2022/2019	
	2 302,9	2 452,4	2 588,1		
	Nominal	Volume			
	Niveau (Md€)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation sur trois ans
RESSOURCES					
Produit intérieur brut	2 302,9	-8,0	6,0	4,0	1,5
Importations	688,4	-12,2	9,0	10,4	5,7
TOTAL DES RESSOURCES	2 991,3	-9,0	6,7	5,6	2,5
EMPLOIS					
Consommation finale privée	1 223,7	-7,2	4,0	6,9	3,3
Consommation finale des administrations publiques	577,3	-3,2	6,5	-1,5	1,5
Formation brute de capital fixe	528,8	-8,9	12,4	4,7	7,2
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	296,7	-8,1	12,2	5,1	8,4
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	118,4	-12,2	15,7	3,1	4,8
- dont FBCF des administrations publiques	86,1	-4,4	12,0	2,3	9,5
Exportations	641,9	-16,1	8,6	10,0	0,2
Variations de stocks et objets de valeur	19,5				
TOTAL DES EMPLOIS	2 991,3	-9,0	6,7	5,6	2,5
Contributions à la croissance du PIB					
Demande intérieure finale hors stocks		-6,7	6,6	4,4	
Variations de stocks et objets de valeur		-0,2	-0,3	-0,0	
Commerce extérieur		-1,1	-0,3	-0,4	

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services – évolutions des prix			
	2020	2021	2022
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit intérieur brut	2,5	0,5	1,4
Importations	-1,6	3,9	1,8
TOTAL DES RESSOURCES	1,6	1,3	1,5
EMPLOIS			
Consommation finale privée	0,8	1,5	1,4
Consommation finale des administrations publiques	6,4	-2,1	1,6
Formation brute de capital fixe	1,1	1,5	1,4
Exportations	-1,0	3,3	1,9
TOTAL DES EMPLOIS	1,6	1,3	1,5
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	0,5	1,5	1,5
Indice des prix hors tabac	0,2	1,4	1,5
Indice des prix harmonisé	0,5	1,7	1,6

Tableau 3 : Capacité de financement

	2019	2020	2021	2022
	en % PIB	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	-0,7	-2,5	-2,3	-2,6
<i>dont :</i>				
- Solde des biens et services	-1,0	-2,0	-2,4	-2,7
- Solde des revenus et transferts	0,3	-0,6	0,2	0,1
- Solde du compte de capital	-0,0	0,0	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	2,4	6,7	6,0	2,2
<i>dont :</i>				
- Ménages	2,8	7,9	6,0	2,8
- Sociétés non financières	-0,3	-0,7	0,5	-0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES*	-3,1	-9,1	-8,4	-4,8

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France

	2019	2020	2021	2022
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
SOLDE COMMERCIAL CAF-FAB Brut en Md€	-73,3	-76,9	-97,5	-106,5
<i>dont :</i>				
- produits agricoles	1,8	1,5	-0,3	-0,3
- énergie	-44,8	-25,4	-30,1	-34,1
- industrie	-37,4	-57,7	-72,0	-77,3
Solde commercial FAB-FAB – en niveau	-58,2	-65,0	-85,6	-94,6
Solde commercial FAB-FAB – en points de PIB	-2,4	-2,8	-3,5	-3,7
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE – en niveau CAF-FAB	-33,6	-56,2	-72,3	-77,5

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS
Tableau 5 : Sociétés non financières – données détaillées

	2019	2020	2021	2022
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 2741,0	-8,3	8,6	7,2
Rémunération des salariés	813,9	-6,1	6,9	6,4
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	63,9	65,4	64,4	63,9
Impôts sur la production	74,0	-1,4	-9,4	5,4
Subventions d'exploitation	-38,3	4,9	33,7	-43,2
Excédent brut d'exploitation (EBE)	424,4	-12,5	18,5	2,8
Ratio : Taux de marge des SNF (EBE / VA) - niveau en %	33,3	31,8	34,7	33,2
Revenus de la propriété versés	294,9	-23,4	20,6	5,6
Revenus de la propriété reçus	240,8	-27,5	21,9	5,6
Impôts sur le revenu et le patrimoine	47,6	-8,7	-5,4	5,4
ÉPARGNE BRUTE	299,6	-14,4	24,6	2,9
Ratio : Taux d'épargne (épargne brute / VA) - niveau en %	23,5	21,9	25,2	24,1
Formation brute de capital fixe (FBCF)	308,4	-6,7	13,7	6,6
Ratio : Taux d'autofinancement (épargne / FBCF) - niveau en %	97,1	89,1	97,6	94,2
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	24,2	24,6	25,8	25,6
Variation des stocks (1)	20,0	14,6	11,5	11,2
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	-0,6	-1,5	1,0	-0,0

(1) Variations de stocks – niveau en milliards

Tableau 6 : Ménages – comptes de revenus

	2019	2020	2021	2022
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	947,9	-4,1	5,4	5,2
- Cotisations sociales salariés	116,7	-2,3	4,7	4,7
Salaires nets	831,1	-4,3	5,5	5,2
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	128,3	-0,5	6,0	2,0
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	194,1	1,2	3,4	2,7
Prestations sociales en espèces	519,8	9,5	-0,8	-1,0
Revenus de la propriété reçus	100,6	-12,9	3,8	5,2
Autres ressources	75,2	-1,8	6,5	5,4
EMPLOIS				
Cotisations sociales non-salariés	30,6	-3,1	-6,1	8,0
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	248,9	-3,6	2,0	4,1
Revenus de la propriété versés	16,3	-14,5	-2,7	4,5
Autres emplois	73,7	-2,5	6,5	5,5
Revenu disponible brut (RDB)	1 479,6	1,0	3,7	2,5

Tableau 7 : Ménages – du revenu à la capacité de financement

	2019	2020	2021	2022
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 479,6	1,0	3,7	2,5
Pouvoir d'achat du RDB		0,4	2,2	1,0
Dépenses de consommation	1 256,7	-6,5	5,5	8,6
ÉPARGNE BRUTE	222,9	43,4	-3,2	-22,1
TAUX D'ÉPARGNE (épargne brute/RDB) – niveau en %	15,1	21,4	20,0	15,2
Formation brute de capital fixe	142,4	-10,5	17,2	4,7
Autres emplois nets	12,1	-7,2	13,8	2,6
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	68,4	181,0	147,2	71,3
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (capacité de financement /RDB) – niveau en %	4,6	12,1	9,5	4,5

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

Tableau 8 : Environnement international – principaux chiffres

	2020	2021	2022
Taux d'intérêt directeur BCE (refinancement, moyenne annuelle)	0,0	0,0	0,0
Taux obligataire à 10 ans en France (moyenne annuelle)	-0,2	0,0	0,5
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,14	1,19	1,17
Taux de change effectif nominal de la France (taux de croissance)	2,3	0,7	-0,4
Croissance mondiale hors UE	-6,2	4,7	0,0
Demande mondiale en biens adressée à la France (taux de croissance)	-6,8	10,4	4,9
Importations mondiales en biens hors UE (taux de croissance)	-7,6	11,5	5,2
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	42	68	69

Tableau 9 : Environnement international – prévisions de croissance du PIB

	2019	2020	2021	2022	Cumul d'activité	
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	2021/2019	2022/2019
France**	2 717	-8,0	6,0	4,0	-2,4	1,5
Royaume-Uni	2 833	-9,8	-7,0	5,3	-3,6	1,5
UE à 27	15 636	-6,1	4,9	4,4	-1,5	2,8
Zone euro	13 365	-6,5	4,9	4,4	-1,9	2,3
Zone euro hors France	10 648	-6,2	4,7	4,4	-1,8	2,6
États-Unis	21 433	-3,4	6,2	4,4	2,5	7,1
Japon	5 149	-4,7	2,3	3,0	-2,5	0,4

(*) 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

	2019	2020	2021	2022
France (indice des prix à la consommation)	1,1	0,5	1,5	1,5
Royaume-Uni	1,8	0,8	2,3	2,3
Zone euro (IPCH)	1,2	0,3	1,9	1,5
États-Unis	1,8	1,2	4,4	3,4
Japon	0,5	0	0,1	0,3

Tableau 11 : Marché du travail

	2020	2020	2021	2022
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ – Moyenne annuelle	28227	-0,9	1,2	0,7
Emplois personnes physiques - France métropolitaine, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	28152	-255	330	205
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	16807	-1,5	1,5	0,8
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	16838	-355	325	65
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1194,7	-3,9	5,3	5,1
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		-4,9	4,8	5,2
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		-7,0	4,8	3,3

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel).

(3) Productivité par tête (PIB volume / emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2020	2021	2022	2021 par rapport à 2019	2022 par rapport à 2019
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation sur deux ans	Variation sur trois ans
Croissance effective	-8,0	6,0	4,0	-2,5	1,5
Croissance potentielle pré-crise	1,25	1,3	1,35	2,55	3,95
Contributions pré-crise :					
- travail	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,3	0,4 / 0,5
- capital	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,9	1,3 / 1,4
- productivité globale des facteurs	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	1,3	1,9 / 2,0
- effet des réformes	/	0,0 / 0,1	0,1	0,0 / 0,1	0,1 / 0,2
Croissance potentielle post-crise	0,0	0,8	1,35	0,8	2,15
Révision	-1,2 / -1,3	-0,5	0,0	-1,7 / -1,8	-1,7 / -1,8
Écart de production (en % du PIB potentiel)	-7,2	-2,4	0,2		

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

Tableau 13. Cibles budgétaires par sous-secteur				
	Code SEC	2020	2021	2022
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-9,1	-8,4	-4,8
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-6,8	-6,8	-4,7
3. Administrations d'États fédérés	S.1312			
4. Administrations publiques locales	S.1313	-0,2	-0,2	-0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-2,1	-1,4	0,0
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,3	1,3	1,1
7. Solde primaire (1 + 6)		-7,8	-7,1	-3,7
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")		-2,8	-0,1	-0,2
9. Croissance du PIB en volume (en %)		-7,9	6,0	4,0
10. Croissance potentielle en volume (en %)*		0,0	0,8	1,35
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		-7,2	-2,4	0,2
12. Composante conjoncturelle du solde public		-4,3	-1,5	0,1
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-4,7	-6,9	-4,9
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-3,5	-5,6	-3,8
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-1,9	-6,8	-4,7
*Cadre potentiel révisé depuis la LPFP				

Tableau 14 : Évolution de la dette publique				
	Code SEC	2020	2021	2022
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		115,0	115,6	114,0
2. Variation du ratio d'endettement brut		17,6	0,6	-1,6
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire	D.41	-7,8	-7,1	-3,7
4. Charges d'intérêt		1,3	1,3	1,1
5. Flux de créances		2,8	-0,8	-0,4
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		1,1	1,1	1,0
Dette hors soutien financier à la zone Euro		112,2	113,0	111,5

Tableau 15 A : Engagements contingents				
	Code SEC	2020	2021	2022
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'État		13,9		

Tableau 15 B : Mesures en garanties en réponse à la crise de la covid-19

en % du PIB 2021	Date d'adoption	Montant de garantie maximum	Montant de la garantie portée
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	2020	12,2	5,8
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositifs Cap/Cap+)	2020	0,3	0,1
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositif CapRelais)	2020	0,1	0,0
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	2020	0,2	0,0
SURE	2020	0,2	0,2
FGE (BEI)	2020	0,2	0,1
Total mesures en garantie		13,2	6,1

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur

Administration publiques centrales			
	2020	2021	2022
Solde public	-6,8	-6,8	-4,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-3,3	-6,1	-4,4
Ajustement structurel	-0,4	-2,8	1,7
<i>dont effort structurel</i>	-0,2	-3,2	2,1
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	-0,1	-0,6	0,1
Administrations publiques locales			
	2020	2021	2022
Solde public	-0,2	-0,2	-0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,3	0,0	-0,1
Ajustement structurel	0,4	-0,3	-0,1
<i>dont effort structurel</i>	0,2	-0,7	0,0
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,2	0,4	-0,1
Administrations de sécurité sociale			
	2020	2021	2022
Solde public	-2,1	-1,4	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	1,0	-0,7	-0,1
Ajustement structurel	0,6	-1,7	0,6
<i>dont effort structurel</i>	0,6	-1,8	0,5
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	-0,1	0,2	0,0

*Mesures de périmètre et transferts entre sous-secteurs

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

	2020	2021	2022
Solde public (en % du PIB)	-9,1	-8,4	-4,8
Solde conjoncturel	-4,3	-1,5	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-2,8	-0,1	-0,2
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-1,9	-6,8	-4,7
Ajustement structurel	0,6	-4,9	2,1
dont effort structurel	0,6	-5,6	2,6
dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors mesures ponctuelles et temporaires	-0,6	-0,6	-0,1
dont effort en dépense	0,9	-5,0	2,7
dont clé en crédits d'impôt	0,4	0,0	0,0
dont composante non discrétionnaire	0,0	0,7	-0,5
dont recettes hors PO	-0,4	0,9	-0,4
dont effet d'élasticités fiscales	0,4	-0,1	0,0

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2020	2021	2022
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		52,6	52,2	51,4
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,9	16,6	16,5
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,2	12,5	12,4
1.3. Impôts en capital	D.91	0,7	0,7	0,7
1.4. Cotisations sociales	D.61	17,1	16,7	16,6
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,5	0,6	0,5
1.6. Autres		4,2	5,1	4,8
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		44,3	43,5	43,4
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		61,6	60,5	56,2
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	13,2	12,7	12,3
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,3	5,3	5,0
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	28,9	27,5	25,7
dont prestations chômage		2,0	1,7	1,2
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,3	1,3	1,1
2.5. Subventions	D.3	3,4	3,7	2,2
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	4,1	4,0
2.7. Transferts en capital	D.9	1,1	1,5	1,5
2.8 Autres		4,7	4,5	4,4

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	2020	2021	2022
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		52,6	52,2	51,4
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,9	16,6	16,5
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,2	12,5	12,3
1.3. Impôts en capital	D.91	0,7	0,7	0,7
1.4. Cotisations sociales	D.61	17,1	16,7	16,6
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,5	0,6	0,5
1.6. Autres		4,2	5,1	4,8
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		44,3	43,5	43,3
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		61,6	60,5	56,2
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	13,2	12,7	12,3
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,3	5,3	5,0
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	28,9	27,5	25,7
dont prestations chômage		2,0	1,7	1,2
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,3	1,3	1,1
2.5. Subventions	D.3	3,4	3,7	2,2
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	4,1	4,0
2.7. Transferts en capital	D.9	1,1	1,5	1,5
2.8 Autres		4,7	4,5	4,4

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				
	2020	2020	2021	2022
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépense totale (y compris crédits d'impôt)	1419,6	61,6	60,5	56,2
2. Mesures ponctuelles et temporaires en dépense	70,7	3,1	0,1	0,2
3. Dépenses d'intérêt	29,6	1,3	1,3	1,1
4. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	1,9	0,1	0,1	0,1
5. Dépenses d'investissement courantes	86,1	3,7	4,1	4,0
6. Dépenses d'investissement lissées sur 4 ans	83,0	3,6	3,6	3,6
7. Prestations chômage conjoncturelles	8,6	0,4	0,1	0,0
8. Agrégat règle en dépense (=1-2-3-4-[5-6]-7)	1304,3	56,6	58,4	54,5
9. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (brut des CI, hors mesures ponctuelles et temporaires)	-6,4	-0,3	-0,7	-0,2
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)	1310,7	56,9	59,1	54,7

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.

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2020-2022

	2020	2021	2022
État	0,6	-16,8	-2,6
<i>Sous-total mesures PLF / PLFSS 2022</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</i>
Transformation du CI-SAP en dispositif contemporain	0,0	0,0	-1,1
Autres mesures	0,0	0,0	-0,1
<i>LFR I 2021</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,0</i>
Report de la mesure supprimant la niche TICPE sur le GNR	0,0	-0,3	-0,4
Assouplissement des paramètres du carry-back	0,0	-0,4	0,4
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2021</i>	<i>0,0</i>	<i>2,2</i>	<i>0,0</i>
Crédit d'impôt pour la rénovation thermique des TPE/PME	0,0	0,0	-0,1
Effet retour IS plan de relance (baisse des impôts de production)	0,0	1,5	1,3
Contribution d'Action Logement au FNAL	0,0	1,0	-1,0
Impact de la révision des valeurs locatives sur la TA-CFE	0,0	-0,1	0,0
Autres mesures	0,0	-0,1	-0,2
<i>Autres mesures 2020</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>
Avance de R&D pour les transporteurs routiers	-0,3	0,3	0,0
<i>LFR IV 2020</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>
CI bailleurs	0,0	-0,1	0,1
<i>LFR III 2020</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>1,0</i>
Remboursement immédiat des créances de carry-back	-0,1	-0,4	0,6
Report de la mesure supprimant la niche TICPE sur le GNR	-0,2	-0,2	0,5
Autres mesures	0,0	0,0	-0,1
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2020</i>	<i>-1,9</i>	<i>-4,8</i>	<i>-3,2</i>
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu	-5,0	-0,4	0,0
Lissage de la chronique de baisse du taux d'IS de 33⅓ % à 25 %	2,2	-1,4	-0,8
Contribution d'Action Logement au FNAL	0,5	-0,5	0,0
Suppression de la TH - État	0,0	-2,6	-2,8
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier	0,2	0,5	-0,1
Réduction d'une niche de R&D de TICPE transporteurs routiers	0,1	0,1	0,0
Prorogation CITE	0,0	-0,5	0,5
Autres mesures	0,2	0,0	0,0
<i>Loi du 24 Juillet 2019</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
Report de la baisse du taux d'IS de 33⅓ à 31 % pour les entreprises de plus de 250 M de CA	-1,6	-0,1	0,0
Création de la taxe sur certains services numériques	0,1	0,0	0,0

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2020-2022			
<i>MUES</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,4</i>
Défiscalisation des heures supplémentaires	-1,0	-0,4	0,4
Retour IR de la mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6 %)	0,1	0,0	-0,1
Autres mesures	0,0	0,0	0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2019</i>	<i>-2,0</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,4</i>
Renforcement du 5 ^e acompte d'IS	-1,5	0,0	0,0
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	-1,1	1,1	0,0
Retour IR de l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires	0,2	0,2	0,0
Mesures d'intégration fiscale (dont taxation à taux zéro des plus-values brutes à long terme provenant de cessions de titres de participation)	0,2	-0,1	0,0
Rebudgétisation du crédit d'impôt IS apprentissage	0,2	0,0	0,0
Prorogation des aides fiscales à l'économie ultra-marine	0,0	0,0	-0,4
Autres mesures	0,1	0,0	0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2018</i>	<i>15,8</i>	<i>-1,3</i>	<i>-2,3</i>
Retour IR et IS de la bascule CICE / cotisations	5,8	-2,3	-0,2
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-3,1	-2,2	-2,1
Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	1,5	0,3	0,0
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-0,1	0,0	0,0
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	1,1	0,0	0,0
Prorogation du dispositif Pinel	-0,1	-0,2	-0,2
Prorogation et recentrage du dispositif PTZ	-0,2	-0,2	-0,2
Retour IR de la bascule cotisations / CSG	-0,3	0,6	-0,4
Financement du plan d'investissement sur les compétences (PIC)	0,0	0,0	0,0
Baisse de taux de 7 % à 6% et suppression du CICE	11,1	2,8	1,9
Autres mesures	-0,1	0,1	0,2

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2020-2022

<i>Autres mesures</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,2</i>	<i>1,5</i>
Correction en droits constatés de l'impôt sur le revenu	0,7	0,2	0,0
Montée en charge du CICE (mesures adoptées jusqu'à la LFI 2017)	0,0	-1,3	-0,1
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	0,0	0,0	0,0
STDR (lutte contre la fraude)	-0,2	0,0	0,0
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation - effet retour IR	-0,1	0,0	0,0
Contentieux	-1,1	0,0	-0,2
Prolongation d'un an de la mesure de suramortissement	0,0	0,1	0,3
Prorogation jusqu'en 2020 des CI en faveur des investissements en outre-mer	0,0	0,0	0,2
Autres mesures	-0,1	-0,1	0,6
<i>Transferts de recettes</i>	<i>-7,6</i>	<i>-11,4</i>	<i>1,6</i>
Transferts de recettes des APUL	-4,5	-11,3	1,6
Transferts de recettes des ASSO	-2,5	-0,5	0,1
Transferts de recettes des ODAC	-0,5	0,4	0,0
ASSO	3,7	3,3	-0,6
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2021</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>
Surtaxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires	1,0	-0,5	-0,5
Autres mesures	0,0	0,0	-0,1
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2020</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des allègements généraux	0,4	0,0	0,0
Mesure de rationalisation micro-entreprises - exonération cotisations ACRE (aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises)	0,1	0,1	0,1
Autres mesures	-0,1	0,0	0,0
<i>MUES</i>	<i>1,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Avancement de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	1,3	0,0	0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2019</i>	<i>-1,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Suppression de petites taxes	-0,1	0,0	0,0
Baisse du forfait social	0,1	0,0	0,0
Exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	-1,3	0,0	0,0
Autres mesures	0,0	0,0	0,0

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2020-2022			
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2018</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>
Bascule CICE / cotisations	-2,5	0,0	0,0
Mesures en faveur des micro-entreprises	-0,3	-0,3	0,0
Fiscalité du tabac (brut des effets de comportement) ¹⁰¹	2,0	0,9	0,0
Autres mesures	0,0	0,1	0,0
<i>Autres mesures</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	0,6	0,0	0,0
STDR (lutte contre la fraude)	-0,1	0,0	0,0
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017 et prolongation en 2019	-0,1	-0,3	0,0
Prolongation jusqu'en 2022 de la surcontribution Unédic	0,1	0,3	0,0
Contentieux	0,0	0,0	0,0
Autres mesures	0,0	-0,3	0,0
<i>Transferts de recettes</i>	<i>2,8</i>	<i>3,2</i>	<i>-0,1</i>
Transferts de recettes de l'État	2,5	0,5	-0,1
Transferts de recettes des ODAC	0,3	2,8	0,0
APUL	-0,9	1,5	-1,0
Baisse des impôts de production	0,0	-10,6	0,0
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-3,8	0,0	0,0
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,2	0,7	0,6
Autres mesures	-0,1	0,1	0,0
<i>Transferts de recettes</i>	<i>2,7</i>	<i>11,3</i>	<i>-1,6</i>
Transferts de recettes de l'État	4,5	11,3	-1,6
Transferts de recettes des ODAC	-1,8	0,0	0,0
ODAC	1,8	-3,2	0,0
Baisse des cotisations bailleurs sociaux (FNAP)	-0,3	0,0	0,0
Hausse de taux de la TSBA pour financer l'AFITF	0,2	0,0	0,0
Baisse de 1 euro de la CSPA	-0,1	0,0	0,0
<i>Transferts de recettes</i>	<i>2,0</i>	<i>-3,2</i>	<i>0,0</i>
Transferts de recettes de l'État	0,5	-0,4	0,0
Transferts de recettes des ASSO	-0,3	-2,8	0,0
Transferts de recettes des APUL	1,8	0,0	0,0
TOTAL	5,2	-15,2	-4,1

¹⁰¹ Nette des effets de comportement, cette mesure a un effet de +0,7 Md€ en 2020 et +0,3 Md€ en 2021.

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	-60,1	-131,3
APUL ^d	-10,7	+2,0
dont recettes	51,0	151,5
dont dépenses	61,7	149,5
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie) ^e	-2,6	
dont recettes	103,9	
dont dépenses	106,6	

Tableau 23 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde public ^f	-59,0	-58,3
dont recettes	312,5	313,1
dont dépenses	371,6	371,4

(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.budget.gouv.fr/documentation/publications-de-la-direction/situation-mensuelle-du-budget-de-letat-smb/smb-2021> situation mensuelle au 31/03/21 publiée le 04/05/21, et situation mensuelle au 30/06/21 publiée le 4/08/21, consultées le 22/09/21

(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> situation au 31/03/21, publiée en juillet 2021 et consultée le 22/09/2021

(f) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5418912>

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

**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	-60,1	-131,3
Administrations d'États fédérés		
Administrations locales	-10,7	+2,0
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie)	-2,6	
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	51,0	151,5
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie)	103,9	
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	61,7	149,5
ASSO (maladie - PUMa), vieillesse des régimes alignés + FSV, famille, AT-MP, autonomie)	106,6	

**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 2020	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-59,0	-58,3
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	312,5	313,1
Total des dépenses	TE	371,6	371,4

**Tableaux des finances
publiques jusqu'en 2020**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2020

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.

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020

Tableau 1 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État	Organismes divers d'administration 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	-66,0	-2,6	2,7	11,7	-54,1
2019	-85,7	-2,4	-1,1	14,5	-74,7
2020	-179,3	23,0	-4,2	-48,7	-209,2
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	-3,1
2020	-7,8	1,0	-0,2	-2,1	-9,1

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 admi- nistrations de sécurité so- ciale (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					
1998	0,00	0,01	-0,23	0,01	0,06	0,02	0,03
1999	0,43	0,00	0,01	0,14	0,14	0,00	-0,02
	Base 2014	Base 2000 des comptes nationaux					
2000	0,78	0,03	0,15	0,02	0,26	-0,10	0,12
2001	0,68	0,03	0,11	-0,08	0,30	-0,02	0,06
2002	0,20	0,00	-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	-1,00	-0,04	0,05	0,20	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	0,30	0,01
	Base 2014	Base 2014 des comptes nationaux (5)					
2013	-0,43	-0,07	-0,53	-0,17	-0,10	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	-0,10	-0,02	-0,23	-0,18	-0,05	0,36	0,03
2017	0,22	-0,02	-0,05	-0,14	0,01	0,36	0,07
2018	0,50	0,02	-0,02	-0,10	0,05	0,51	0,05
2019	0,60	0,00	-0,02	-0,07	0,11	0,52	0,06
2020	-2,12	0,07	-1,62	-0,80	-0,17	0,51	-0,12
En milliards d'euros							
	Base 2014 des comptes nationaux (5)						
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	8,16	1,52
2018	11,72	0,36	-0,45	-2,38	1,16	11,94	1,10
2019	14,50	0,01	-0,40	-1,76	2,63	12,58	1,45
2020	-48,73	1,54	-37,24	-18,36	-3,83	11,83	-2,67

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 2019 sont semi-définitifs et les comptes 2020 sont provisoires.

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020

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)	FBCF (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	1266,4	111,8		284,0	576,1	41,1	75,1	481,3	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	1315,1	116,9		293,9	599,1	40,3	80,4	497,7	24,1	126,4	34,8	79,2	259,5	52,7	81,6	46,0	608,7	466,5	
2019	1 349,3	120,4		297,3	616,4	35,3	89,0	503,2	25,0	128,0	30,1	88,9	272,1	53,8	83,0	53,5	621,7	477,3	
2020	1419,6	123,0		304,1	665,5	29,6	86,1	562,2	26,2	129,0	24,4	97,5	270,1	52,4	84,3	48,9	661,4	503,1	
en points de PIB																			
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	55,6	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	55,4	4,9		12,2	25,3	1,4	3,7	20,6	1,0	5,3	1,2	3,6	11,2	2,2	3,4	2,2	25,5	19,6	
2020	61,6	5,3		13,2	28,9	1,3	3,8	24,4	1,1	5,6	1,1	4,2	11,7	2,3	3,7	2,1	28,7	21,8	

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

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020

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					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	ODAC		
Niveau en milliards d'euros (base 2014)																		
2019	124,9	18,1	75,4	33,6	52,7	303,8	23,7	36,0	13,9	82,5	156,2	126,7	352,2	105,5	584,3	19,7	4,6	1068,5
2020						282,0					153,4				563,2	20,8	5,1	1024,5
En points de PIB (base 2000)																		
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	15,7	3,1	24,0	0,5	0,2	44,7
2019	5,1	0,7	3,1	1,4	2,1	12,5	1,0	1,5	0,6	3,4	6,4	5,2	14,5	4,3	24,0	0,8	0,2	43,8
2020	4,9	0,6	3,2	1,7	1,8	12,2	1,0	1,6	0,5	3,6	6,7	5,4	14,4	4,6	24,5	0,9	0,2	44,5

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										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	102,5	104,2	107,3	109,8	109,6	111,4	111,8	115,0	116,9	120,4	123,0	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9	5,3
Rémunérations des salariés	259,8	263,6	268,5	273,1	278,5	281,3	284,0	290,9	293,9	297,3	304,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7	12,4	12,2	13,2
Autres dépenses de fonctionnement	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	10,7	10,9	11,0	11,2	11,4	11,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Intérêts	50,4	55,7	54,7	48,9	46,4	43,8	41,1	39,7	40,3	35,3	29,6	2,5	2,7	2,6	2,3	2,2	2,0	1,8	1,7	1,7	1,4	1,3
Prestations sociales et transferts sociaux	501,1	515,5	532,7	547,9	560,2	569,2	579,6	589,7	600,4	616,4	665,5	25,1	25,0	25,5	25,9	26,1	25,9	25,9	25,7	25,4	25,3	28,9
Subventions	36,4	34,7	36,3	36,4	47,2	56,1	55,9	57,2	62,4	66,9	78,4	1,8	1,7	1,7	1,7	2,2	2,6	2,5	2,5	2,6	2,7	3,4
Autres transferts	89,4	91,1	95,0	97,5	94,9	98,8	105,6	115,6	107,0	109,7	116,5	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,5	4,7	5,0	4,5	4,5	5,1
Acquisition d'actifs non financiers	86,0	84,2	88,6	87,8	82,6	77,3	77,6	78,9	82,9	92,0	90,7	4,3	4,1	4,2	4,1	3,8	3,5	3,5	3,4	3,5	3,8	3,9
dont FBCF	82,9	81,6	84,5	84,3	79,6	74,9	75,1	76,4	80,4	89,0	86,1	4,2	4,0	4,0	4,0	3,7	3,4	3,4	3,3	3,4	3,7	3,7
TOTAL DES DÉPENSES	1135,0	1158,7	1192,9	1211,6	1230,0	1248,7	1266,4	1298,0	1315,1	1349,3	1419,6	56,9	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,7	56,5	55,6	55,4	61,6
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	80,0	81,4	83,0	84,9	86,5	88,3	88,7	91,1	92,5	93,7	88,3	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	3,9	3,8	3,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	524,3	561,8	588,7	611,5	621,5	638,2	648,6	681,3	714,8	740,8	709,3	26,3	27,3	28,2	28,9	28,9	29,0	29,0	29,7	30,2	30,4	30,8
dont taxes et impôts sur production	293,4	310,7	319,6	328,8	337,1	347,5	356,0	372,5	387,5	407,0	389,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,7	15,8	15,9	16,2	16,4	16,7	16,9
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	223,1	240,8	259,5	272,3	274,1	278,4	280,1	294,5	312,9	318,5	304,4	11,2	11,7	12,4	12,9	12,7	12,7	12,5	12,8	13,2	13,1	13,2
dont impôts en capital	7,7	10,3	9,6	10,5	10,4	12,3	12,5	14,3	14,4	15,3	15,0	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
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	361,8	376,2	387,1	398,9	408,8	413,0	418,4	430,2	424,9	407,8	392,8	18,1	18,3	18,5	18,8	19,0	18,8	18,7	18,7	18,0	16,7	17,1
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-5,4	-5,7	-6,0	-6,3	-6,4	-6,7	-6,5	-6,8	-6,6	-4,8	-12,6	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,5
Autres transferts courants	17,9	19,5	19,8	20,9	20,4	20,7	21,5	19,2	20,0	21,0	21,2	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9
Revenus de la propriété	19,0	19,4	16,3	15,3	15,3	15,4	14,4	15,0	15,3	16,0	11,3	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,5
TOTAL DES RECETTES	997,5	1052,6	1088,8	1125,2	1146,0	1169,0	1185,2	1230,1	1261,0	1274,6	1210,4	50,0	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,0	53,5	53,4	52,3	52,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-137,4	-106,1	-104,0	-86,5	-83,9	-79,7	-81,3	-68,0	-54,1	-74,7	-209,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6	-3,0	-2,3	-3,1	-9,1

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020
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										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	20,4	20,5	20,8	21,2	20,3	21,7	22,6	23,8	24,1	25,0	26,2	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Rémunérations des salariés	116,9	117,1	118,1	118,6	119,3	119,8	121,3	124,2	126,4	128,0	129,0	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3	5,6
Autres dépenses de fonctionnement	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Intérêts	41,9	46,0	44,8	40,2	39,1	37,0	35,1	34,2	34,8	30,1	24,4	2,1	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,3	1,0
Prestations sociales et transferts sociaux	80,3	82,5	85,2	87,0	88,4	89,5	96,5	98,7	101,4	106,5	129,8	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,3	4,3	4,3	4,4	5,6
Subventions	14,4	12,8	13,3	12,5	21,4	28,3	41,6	43,2	47,9	47,1	53,3	0,7	0,6	0,6	0,6	1,0	1,3	1,9	1,9	2,0	1,9	2,3
Autres transferts	194,1	157,7	159,6	167,0	166,3	158,4	151,6	161,1	150,8	154,2	185,6	9,7	7,7	7,6	7,9	7,7	7,2	6,8	7,0	6,4	6,3	8,1
Acquisition d'actifs non financiers	14,2	9,6	10,9	10,1	8,8	10,0	11,6	10,6	11,0	11,0	12,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6
dont FBCF	14,2	9,5	10,7	9,8	8,8	9,9	11,5	10,5	10,9	10,9	12,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
TOTAL DES DÉPENSES	483,4	447,3	453,7	457,6	464,7	465,7	481,3	497,1	497,7	503,2	562,2	24,2	21,7	21,7	21,6	21,6	21,2	21,5	21,6	21,1	20,6	24,4
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	6,3	6,2	6,1	5,8	5,7	6,0	6,2	6,9	6,9	7,3	5,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Impôts et transferts de recettes fiscales	283,9	276,8	291,1	307,0	308,4	315,5	326,2	348,4	352,0	331,9	301,1	14,2	13,4	13,9	14,5	14,3	14,4	14,6	15,2	14,9	13,6	13,1
dont taxes et impôts sur production	172,0	156,2	157,1	161,1	162,6	169,3	179,5	190,3	198,7	168,4	151,4	8,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,7	8,0	8,3	8,4	6,9	6,6
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	109,7	121,0	132,8	143,4	143,0	142,2	141,8	151,7	149,7	162,9	153,5	5,5	5,9	6,4	6,8	6,6	6,5	6,3	6,6	6,3	6,7	6,7
dont impôts en capital	7,7	8,7	9,6	10,5	10,4	12,3	12,5	14,3	14,4	15,3	15,0	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
dont transferts de recettes fiscales	-5,6	-9,1	-8,4	-7,9	-7,5	-8,2	-7,6	-7,9	-10,8	-14,7	-18,8	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,5	-0,6	-0,8
Cotisations sociales	43,8	45,0	46,5	47,6	48,2	48,5	48,8	49,1	49,6	49,7	49,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,2
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-1,9	-2,1	-2,3	-2,4	-2,4	-2,6	-2,5	-2,9	-2,6	-0,9	-1,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Autres transferts courants	19,6	19,2	19,9	22,0	22,5	17,1	19,5	17,8	18,5	21,6	23,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0
Revenus de la propriété	8,9	9,9	7,2	7,3	8,1	8,0	7,1	7,7	7,3	7,9	4,8	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
TOTAL DES RECETTES	360,5	354,9	368,6	387,4	390,4	392,5	405,4	427,0	431,7	417,5	382,9	18,1	17,2	17,6	18,3	18,2	17,9	18,1	18,6	18,3	17,1	16,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-122,9	-92,4	-85,1	-70,2	-74,3	-73,3	-75,9	-70,1	-66,0	-85,7	-179,3	-6,2	-4,5	-4,1	-3,3	-3,5	-3,3	-3,4	-3,1	-2,8	-3,5	-7,8

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										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	25,2	25,4	26,6	27,0	27,3	27,8	27,8	28,3	28,8	29,9	31,1	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4
Rémunérations des salariés	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,6	65,2	66,8	67,2	67,3	71,3	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	3,1
Autres dépenses de fonctionnement	5,2	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8	5,8	5,8	5,9	6,0	6,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Intérêts	3,4	4,8	5,6	4,8	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,5	2,8	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Prestations sociales et transferts sociaux	391,4	403,1	416,8	428,6	437,8	444,9	448,7	456,5	466,5	477,3	503,1	19,6	19,6	20,0	20,2	20,4	20,2	20,1	19,9	19,7	19,6	21,8
Subventions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Autres transferts	24,2	24,2	25,3	26,3	26,1	23,3	26,4	28,8	30,3	30,4	36,7	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,6
Acquisition d'actifs non financiers	7,7	9,3	9,7	7,9	8,7	6,9	7,0	6,4	6,1	6,7	6,9	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
dont FBCF	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	6,8	6,8	6,3	6,0	6,4	6,6	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL DES DÉPENSES	515,9	532,2	550,4	562,6	574,2	577,6	585,0	596,6	608,8	621,7	661,4	25,9	25,9	26,4	26,6	26,7	26,3	26,2	26,0	25,8	25,5	28,7
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	17,6	18,4	19,0	19,6	20,0	20,1	20,2	20,8	21,2	21,4	20,7	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	137,2	151,0	158,4	162,6	167,5	170,0	171,4	175,9	200,0	233,0	234,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7	7,7	8,5	9,6	10,2
dont taxes et impôts sur production	44,0	50,3	53,5	56,4	59,4	57,2	57,1	58,0	57,7	95,2	97,4	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4	3,9	4,2
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	93,4	99,2	105,2	106,4	108,3	113,0	114,5	118,2	142,6	138,0	136,9	4,7	4,8	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	6,0	5,7	5,9
dont impôts en capital	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	0,0
dont transferts de recettes fiscales	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-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	317,0	330,2	339,6	350,2	359,5	363,4	368,4	379,9	374,0	356,8	341,7	15,9	16,0	16,3	16,5	16,7	16,5	16,5	16,5	15,8	14,6	14,8
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-3,5	-3,6	-3,8	-3,9	-4,0	-4,1	-4,0	-3,9	-4,0	-3,9	-11,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,5
Autres transferts courants	20,4	19,6	20,4	21,2	20,2	20,6	23,5	25,3	25,4	25,1	24,5	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
Revenus de la propriété	3,3	3,9	4,1	3,8	3,6	3,6	3,5	3,6	3,9	3,8	3,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
TOTAL DES RECETTES	492,0	519,4	537,7	553,5	566,8	573,7	582,8	601,6	620,5	636,2	612,6	24,7	25,2	25,7	26,1	26,4	26,1	26,1	26,2	26,3	26,1	26,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-23,9	-12,7	-12,7	-9,1	-7,4	-3,8	-2,2	4,9	11,7	14,5	-48,7	-1,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,5	0,6	-2,1

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020
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										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	10,7	10,7	10,6	10,7	10,6	11,0	10,7	11,0	11,3	11,7	13,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Rémunérations des salariés	15,2	16,1	16,7	17,2	17,5	17,8	17,9	18,4	18,7	18,9	19,4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses de fonctionnement	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts	2,7	2,2	1,6	1,5	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Prestations sociales et transferts sociaux	8,2	7,9	8,1	8,7	9,1	9,3	8,3	8,3	5,9	5,7	5,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Subventions	8,5	8,2	9,1	9,8	11,8	13,5	0,4	0,4	0,3	5,3	7,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
Autres transferts	17,5	17,8	18,4	19,5	20,7	20,7	25,7	24,8	24,2	27,7	29,3	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,1	1,0	1,1	1,3
Acquisition d'actifs non financiers	17,2	17,0	17,1	16,6	16,4	16,2	16,5	17,0	17,2	18,1	19,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9
dont FBCF	17,0	17,5	16,4	16,3	16,2	16,4	16,5	17,0	17,3	18,3	18,1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
TOTAL DES DÉPENSES	80,8	80,7	82,6	85,0	87,9	90,1	80,9	81,3	79,1	88,9	97,5	4,1	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	3,6	3,5	3,3	3,6	4,2
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	18,2	17,7	17,7	18,2	18,4	19,0	18,9	19,4	19,9	20,3	20,5	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	13,9	14,9	15,6	17,0	17,7	19,6	13,3	14,2	11,8	19,7	20,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,6	0,6	0,5	0,8	0,9
dont taxes et impôts sur production	9,5	10,6	11,2	12,4	13,0	15,1	8,6	9,2	8,5	16,4	17,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	4,4	4,3	4,4	4,6	4,7	4,5	4,7	5,0	3,3	3,3	3,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	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	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	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	55,2	43,9	43,6	48,5	52,6	47,3	41,1	41,8	43,1	44,8	77,9	2,8	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2	1,8	1,8	1,8	1,8	3,4
Revenus de la propriété	4,7	3,6	2,8	2,4	1,5	1,4	1,2	1,1	1,2	1,2	0,9	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
TOTAL DES RECETTES	92,1	80,5	80,0	86,4	90,5	87,6	74,7	76,9	76,5	86,4	120,6	4,6	3,9	3,8	4,1	4,2	4,0	3,3	3,3	3,2	3,5	5,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	11,3	-0,2	-2,6	1,3	2,6	-2,5	-6,2	-4,4	-2,6	-2,4	23,0	0,6	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	1,0

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										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	46,3	47,6	49,3	50,9	51,4	50,9	50,8	51,9	52,7	53,8	52,4	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3
Rémunérations des salariés	68,9	70,4	72,6	75,0	77,7	79,1	79,7	81,5	81,6	83,0	84,3	3,5	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,7
Autres dépenses de fonctionnement	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1	3,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Intérêts	2,8	3,3	3,3	2,9	2,3	2,1	1,7	1,2	1,3	1,3	1,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Prestations sociales et transferts sociaux	21,2	22,0	22,6	23,7	24,8	25,6	26,1	26,2	26,6	26,9	27,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2
Subventions	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	14,3	14,0	13,6	13,6	13,8	14,2	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Autres transferts	28,6	28,2	29,4	30,3	31,5	31,6	31,4	31,9	32,1	33,9	36,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6
Acquisition d'actifs non financiers	46,8	48,4	50,8	53,2	48,7	44,1	42,4	44,9	48,6	56,3	51,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,3	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3	2,2
dont FBCF	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,7	40,3	42,6	46,2	53,5	48,8	2,2	2,2	2,3	2,4	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0	2,2	2,1
TOTAL DES DÉPENSES	230,4	235,9	244,5	252,8	253,2	250,5	248,9	254,2	259,5	272,1	270,1	11,5	11,5	11,7	11,9	11,8	11,4	11,1	11,1	11,0	11,2	11,7
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	38,0	39,1	40,2	41,2	42,3	43,1	43,4	44,1	44,5	44,7	41,8	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	89,3	119,2	123,6	124,9	127,9	133,1	137,8	142,8	151,0	156,2	153,4	4,5	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2	6,4	6,4	6,7
dont taxes et impôts sur production	67,9	93,6	97,8	98,9	102,1	105,9	110,8	115,0	122,6	127,0	123,6	3,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,2	5,2	5,4
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	15,6	16,2	17,1	17,9	18,1	18,8	19,1	19,6	17,2	14,3	10,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5
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	5,8	9,3	8,6	8,2	7,7	8,4	7,9	8,1	11,1	14,9	19,1	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8
Cotisations sociales	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	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	97,9	73,5	73,6	74,8	74,8	70,8	67,1	65,4	62,9	66,1	67,2	4,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,2	3,0	2,8	2,7	2,7	2,9
Revenus de la propriété	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	3,0	3,2	2,6	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	228,4	235,2	240,8	244,2	248,4	250,4	252,0	255,9	262,3	271,1	265,9	11,4	11,4	11,5	11,5	11,6	11,4	11,3	11,1	11,1	11,1	11,5
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-2,0	-0,8	-3,7	-8,5	-4,8	-0,1	3,0	1,6	2,7	-1,1	-4,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,2

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					
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	2254,3	1764,6	62,9	201,2	225,6
2018	2310,9	1837,8	63,3	205,7	204,1
2019	2375,7	1907,1	64,9	210,5	193,2
2020	2649,3	2084,8	63,6	229,8	271,1
En points de PIB					
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	98,1	76,8	2,7	8,8	9,8
2018	97,8	77,8	2,7	8,7	8,6
2019	97,5	78,2	2,7	8,6	7,9
2020	115,0	90,5	2,8	10,0	11,7

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).

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2020

Tableau 11 - Loies 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 : Recettes Fiscales Nettes	Prélèvements sur Recettes	Recettes Non Fiscales	Fonds de Concours	Soldes CST
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	- 96,9	330,3	239,2	281,3	- 61,9	14,0	5,8	4,1
2020	- 93,1	- 178,1	- 178,1	- 172,7	377,7	217,0	256,0	- 65,7	14,8	12,0	- 5,4

(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

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	- 4,0	13,6	9,9	11,6	- 2,6	0,6	0,2	0,2
2020	- 4,0	- 7,7	- 7,7	- 7,5	16,4	9,4	11,1	- 2,9	0,6	0,5	- 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	2020
ACTIF						
ACTIF IMMOBILISÉ (1)	814,7	830,2	851,1	878,9	896,8	920,4
<i>dont : Immobilisations incorporelles</i>	27,1	28,2	28,4	28,8	29,1	33,0
<i>Immobilisations corporelles</i>	463,8	462,1	475,6	496,9	509,5	508,1
<i>Immobilisations financières</i>	323,8	340,0	347,1	353,3	358,2	379,2
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) (2)	129,3	124,2	127,0	126,8	130,5	134,6
<i>dont : Stocks</i>	29,6	30,1	28,9	29,5	29,3	29,5
<i>Créances</i>	88,0	84,8	87,4	88,1	93,0	97,7
<i>Charges constatées d'avance</i>	11,8	9,3	10,7	9,2	8,2	7,3
TRÉSORERIE (3)	28,6	23,2	33,2	46,0	51,0	113,2
<i>dont : Fonds bancaires et fonds en caisse</i>	11,3	12,2	21,4	31,5	32,1	116,0
<i>Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement</i>	-1,7	-2,8	-1,9	0,0	-1,5	-2,9
<i>Autres composantes de trésorerie</i>	10,4	9,7	11,2	9,9	15,3	0,0
<i>Équivalents de trésorerie</i>	8,6	4,1	2,5	4,6	5,1	0,0
COMPTES DE RÉGULARISATION (4)	0,3	0,2	1,3	0,2	0,9	0,9
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	973,0	978,0	1 012,6	1 051,9	1 079,2	1 169,0
PASSIF						
DETTES FINANCIÈRES (5)	1 601,6	1 646,8	1 710,7	1 780,7	1 846,2	2 047,2
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) (6)	202,5	224,9	244,8	245,2	270,5	281,4
<i>dont : Dettes de fonctionnement</i>	7,5	7,8	7,6	7,6	7,5	7,4
<i>Dettes d'intervention</i>	13,0	16,8	16,3	13,2	10,0	15,1
<i>Produits constatés d'avance</i>	65,6	78,7	82,3	85,7	97,7	118,3
<i>Autres dettes non financières</i>	116,3	121,6	138,6	138,8	155,3	140,7
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (7)	135,9	142,8	150,4	146,0	147,8	161,0
<i>dont : Provisions pour risques</i>	23,7	27,6	29,8	28,8	30,0	33,5
<i>Provisions pour charges</i>	112,2	115,2	120,6	117,2	117,8	127,5
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) (8)	33,4	40,9	39,5	36,2	35,4	33,8
TRÉSORERIE (9)	100,8	102,3	107,1	116,9	126,8	156,2
COMPTES DE RÉGULARISATION (10)	22,6	23,2	22,2	22,5	23,7	25,6
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10))	2 096,8	2 180,9	2 274,6	2 347,5	2 450,5	2 705,2
<i>Report des exercices antérieurs</i>	-1 391,8	-1 474,3	-1 550,3	-1 611,5	-1 663,6	-1 748,4
<i>Écarts de réévaluation et d'intégration</i>	351,1	346,9	349,5	367,8	376,9	377,8
<i>Solde des opérations de l'exercice</i>	-83,1	-75,6	-61,1	-51,9	-84,6	-165,6
SITUATION NETTE (III = I – II)	-1 123,8	-1 202,9	-1 261,9	-1 295,6	-1 371,2	-1 536,2

Source : Compte général de l'État (CGE), 2020 et précédents

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette

