



COMMISSION DES FINANCES

M. Jean-François HUSSON

Rapporteur général

Rapport
général
Tome 1

Loi de finances pour 2021

**Le budget de 2021 et son contexte
économique et financier**

VERSION PROVISOIRE
JEUDI 5 NOVEMBRE 2020

RAPPORT PROVISOIRE

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LE RECONFINEMENT OBLIGE À RÉAJUSTER UN PLAN DE RELANCE DÉJÀ MAL CALIBRÉ

I. UN PLAN DE RELANCE INDISPENSABLE POUR SOUTENIR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	7
A. LE PLAN DE SOUTIEN A CONTRIBUÉ À LA BONNE RÉSISTANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE AU CHOC DU CONFINEMENT	7
1. <i>L'économie française a mieux résisté que prévu au confinement.....</i>	7
2. <i>Les « stabilisateurs automatiques » et le plan de soutien ont permis de limiter l'effet du choc sanitaire.....</i>	9
B. UN PLAN DE RELANCE EST INDISPENSABLE POUR PRÉSERVER LE CAPITAL PRODUCTIF ET HUMAIN DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	18
1. <i>L'économie est loin d'avoir achevé son rebond et va rechuter sous l'effet de la reprise de l'épidémie</i>	18
2. <i>Aider les entreprises et les ménages reste la bonne stratégie, tant sur le plan économique que budgétaire</i>	22
II. UN PLAN DE RELANCE À RÉAJUSTER POUR STIMULER EFFICACEMENT L'ACTIVITÉ À COURT TERME ET SURMONTER LE RECONFINEMENT.....	29
A. SI LA TAILLE DU PLAN DE RELANCE SEMBLE ADÉQUATE... ..	29
1. <i>Un plan de relance dont le chiffrage à 100 milliards d'euros apparaît surévalué... ..</i>	29
2. <i>...mais dont l'effet cumulé sur l'activité serait proche du niveau attendu pour ramener l'économie à son niveau de production potentiel.....</i>	30
B. ...SON CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ET SA COMPOSITION DOIVENT ÊTRE REVUS POUR STIMULER EFFICACEMENT L'ACTIVITÉ ET SOUTENIR LES SECTEURS FRAGILISÉS PAR LE RECONFINEMENT	32
1. <i>Un plan de relance trop tardif et mal conçu pour stimuler l'activité à court terme, sans peser sur les comptes publics à moyen terme</i>	32
2. <i>Un plan qui devra allier relance et soutien pour aider les secteurs les plus fragilisés par le reconfinement</i>	41
III. L'INSTALLATION DANS LA DURÉE DE CRISES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES AUXQUELLES L'ÉCONOMIE DEVRA APPRENDRE À FAIRE FACE	43
A. L'AMBITION DE TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE DOIT PRENDRE UNE NOUVELLE AMPLÉUR	43
1. <i>Après l'élan des années 2000 et du Grenelle de l'environnement, l'effort a été relâché au cours des années 2010.....</i>	43
2. <i>La transition écologique est par nature une politique territoriale qui doit s'incarner dans les collectivités locales</i>	45
3. <i>Or le budget de l'État semble déconnecté de sa stratégie environnementale.....</i>	46
4. <i>Le plan de relance constitue ainsi une réponse limitée</i>	46
5. <i>Répondre aux précarités écologiques, sociales et territoriales</i>	49

B. SI LE « BUDGET VERT » CONSTITUE UNE INNOVATION, IL ASSURE UNE MESURE ENCORE INSUFFISANTE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE DE L'ÉTAT	51
1. La notation porte sur moins de 10 % des crédits.....	51
2. Le choix d'asseoir la notation environnementale sur la maquette budgétaire est un facteur fort de limitation de sa portée	54

DEUXIÈME PARTIE

LA RELANCE NE DOIT PAS COMPROMETTRE LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS À MOYEN TERME

I. LE REBOND DE L'ÉPIDÉMIE RISQUE DE COMPROMETTRE LE TIMIDE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS ATTENDU EN 2021	55
--	----

A. LE SCÉNARIO BUDGÉTAIRE INITIAL DU GOUVERNEMENT REPOSAIT SUR UN REBOND SIGNIFICATIF DE L'ACTIVITÉ EN 2021.....	55
1. Le scénario de reprise du Gouvernement n'était atteignable que si le rebond de l'épidémie restait sous contrôle.....	56
2. Le rebond de l'activité attendu en 2021 devait permettre d'amorcer la diminution du déficit et de l'endettement publics	59

B. ...ET UNE MISE EN EXTINCTION DU PLAN DE SOUTIEN.....	63
1. Les effets positifs du rebond de l'activité et de l'extinction des mesures de soutien sur les comptes publics.....	63
2. ...étaient partiellement compensés par le coût du plan de relance, les baisses d'impôts déjà programmées et un dérapage des dépenses.....	64
3. Si le coût de la crise restait porté essentiellement par l'État et la sphère sociale, des inquiétudes demeuraient sur l'évolution des dépenses et des recettes des collectivités territoriales	68

C. LE RECONFINEMENT DEVRAIT RETARDER LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	72
1. La rechute de l'activité et la réactivation des mesures de soutien.....	72
2. ...retarderont le redressement des comptes publics anticipé par le Gouvernement	75

II. PRIVILÉGIER LES MESURES TEMPORAIRES POUR SOUTENIR ET RELANCER L'ÉCONOMIE EST INDISPENSABLE AFIN DE PRÉSERVER LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES.....	78
---	----

A. UN RISQUE MAJEUR DE DÉRAPAGE DU DÉFICIT STRUCTUREL EN SORTIE DE CRISE.....	78
1. L'effet de la crise sur le potentiel de production, dont l'ampleur reste incertaine, pèsera durablement sur les recettes.....	81
2. Le soutien temporaire à l'économie s'accompagne de baisses de prélèvements et de hausses de dépenses pérennes de nature à porter le déficit structurel au-dessus de 5 % du PIB.....	84

B. LA NÉCESSITÉ D'UN EFFORT INÉDIT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN SORTIE DE CRISE	86
1. Une fois la crise surmontée, il sera indispensable de retrouver des marges de manœuvre budgétaires.....	86
2. La trajectoire gouvernementale est difficilement compatible avec un reflux significatif de l'endettement à horizon 2030.....	88

TROISIÈME PARTIE
LE BUDGET DE L'ÉTAT SUBIT LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONSERVERA UN NIVEAU EXCEPTIONNEL EN 2021	99
A. L'ANNÉE 2020 AURA VU LE DÉFICIT CHUTER À UN NIVEAU HISTORIQUE	99
1. La chute résulte de la contraction des recettes et de l'ouverture de dépenses « quoi qu'il en coûte »	99
2. Alors que l'été avait apporté quelques signaux positifs, le reconfinement pourrait creuser le déficit à un niveau proche de celui prévu à la fin du printemps	102
B. L'ANNÉE 2021 CONNAÎTRA UN DÉFICIT ÉGALEMENT CONSIDÉRABLE, MAIS DONT LE NIVEAU RESTE SOUMIS À DE NOMBREUSES INCERTITUDES.....	105
1. Le déficit budgétaire s'améliorerait à condition que la « seconde vague » de la crise n'accroisse pas le coup de ciseau entre chute des recettes et augmentation des dépenses ...	105
2. La charge de la dette restera basse mais la menace de l'endettement s'intensifie à terme ...	108
II. LES RECETTES RESTERAIENT INFÉRIEURES À LEUR NIVEAU AVANT CRISE, HORS FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE.....	110
A. L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EST FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES REFORMES DES IMPOSITIONS LOCALES.....	111
1. Les réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production réduiraient fortement les recettes de TVA revenant à l'État	112
2. Le produit de l'impôt sur le revenu connaîtrait une augmentation mesurée	113
3. Le rebond de l'impôt sur les sociétés dépendra de la reprise de l'activité en 2021.....	114
4. La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques est désormais majoritairement affectée au budget général	115
5. La taxe d'habitation devient, à titre temporaire, un impôt d'État	117
B. LES RECETTES NON FISCALES AUGMENTERAIENT NETTEMENT SOUS L'EFFET DU FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE PAR L'UNION EUROPÉENNE.....	118
1. L'apport de 10 milliards d'euros de la part de l'Union européenne dès 2021 est soumis à un processus de décision complexe	119
2. Les primes de rémunération de la garantie de l'État apporteront également une ressource exceptionnelle.....	122
III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PROGRESSENT MÊME EN DEHORS DU PLAN DE RELANCE	122
A. LA QUASI-TOTALITÉ DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL VOIENT LEURS CRÉDITS AUGMENTER	122
1. La mission « Plan de relance » s'inscrit parmi les grandes missions du budget général	122
2. Les hausses liées à la mise en œuvre des lois de programmation de certains ministères ne sont pas compensées par un effort de maîtrise des dépenses des autres ministères	124
3. Les choix budgétaires depuis le début du quinquennat ont été marqués par la succession des crises	128

B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU DÉBUT DU QUINQUENNAT NE FAIT PLUS PARTIE DES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT	130
1. <i>La stabilité des emplois de l'État confirme l'abandon des objectifs de réduction de la sphère publique.....</i>	130
2. <i>... et la masse salariale de l'État poursuit la tendance à la hausse entamée par le quinquennat précédent</i>	131

RAPPORT PROVISOIRE

PREMIÈRE PARTIE LE RECONFINEMENT OBLIGE À RÉAJUSTER UN PLAN DE RELANCE DÉJÀ MAL CALIBRÉ

I. UN PLAN DE RELANCE INDISPENSABLE POUR SOUTENIR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

A. LE PLAN DE SOUTIEN A CONTRIBUÉ À LA BONNE RÉSISTANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE AU CHOC DU CONFINEMENT

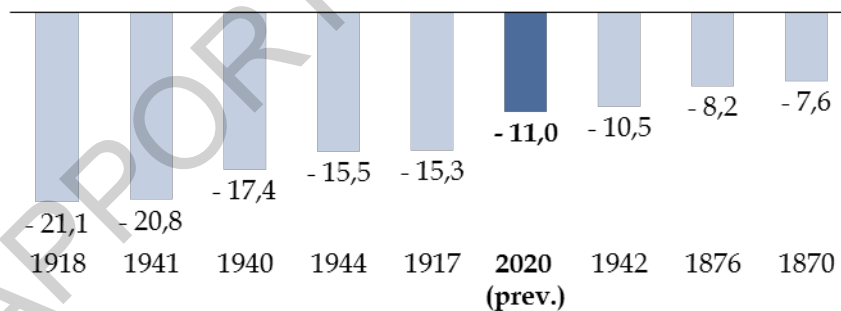
1. L'économie française a mieux résisté que prévu au confinement

La crise sanitaire et les mesures de confinement mises en œuvre pour juguler sa diffusion constituent un choc sans précédent en période de paix pour l'économie française, avec un recul du PIB désormais estimé à 11 % par le Gouvernement en 2020, après l'annonce du reconfinement.

Il faut remonter à l'année 1944 pour retrouver une baisse plus prononcée de l'activité économique en France.

Historique des principaux reculs du PIB en France depuis 1832

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Global Financial Data)

Au premier semestre, l'économie française a toutefois mieux résisté que prévu à la crise sanitaire.

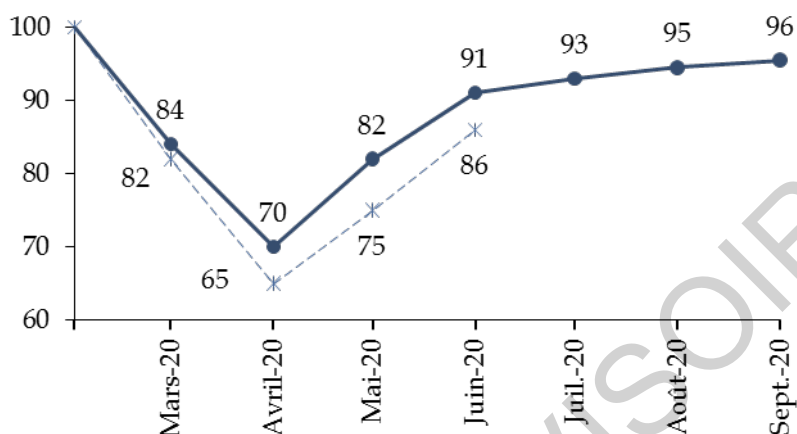
D'une part, le choc initial sur l'activité a été moins prononcé qu'anticipé, avec une baisse de 30 % en avril au plus fort du confinement.

Évolution des estimations du niveau d'activité en France

(niveau du PIB par rapport à la situation d'avant-crise, en pourcentage)

-*- Estimation Insee du 27 mai 2020

● Estimation Insee du 6 octobre 2020

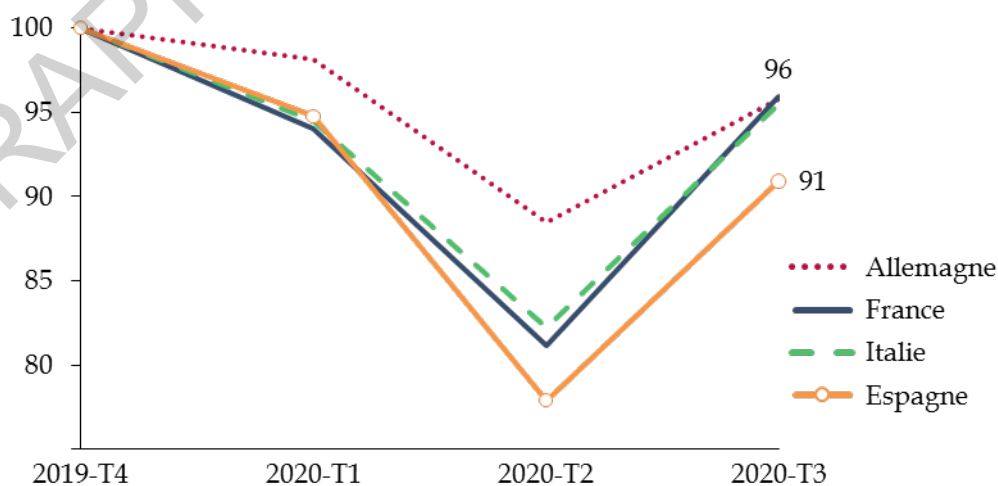


Source : commission des finances du Sénat (d'après les points de conjoncture de l'Insee)

D'autre part, le rebond en sortie de confinement a été plus rapide qu'attendu. Le PIB s'est ainsi redressé de 18,2 % au troisième trimestre, ce qui a permis de ramener le niveau d'activité à un niveau très proche de celui observé en Allemagne, où le recul du PIB avait pourtant été beaucoup plus modéré au deuxième trimestre.

Évolution du PIB trimestriel depuis le début de la crise sanitaire

(PIB en volume, cvs-cjo, base 100, 2019-T4=100)

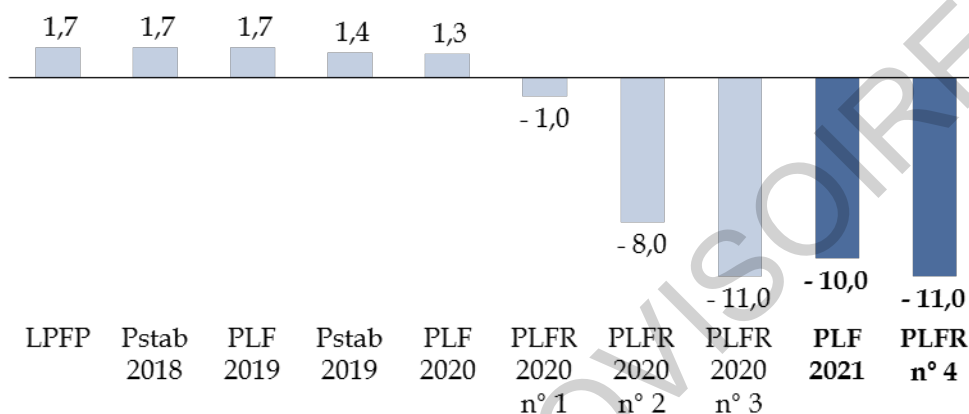


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données d'Eurostat)

Ce double constat avait initialement conduit le Gouvernement à **revoir à la hausse sa prévision de croissance pour 2020**, avant que le reconfinement ne le conduise à faire marche arrière.

Évolution des prévisions de croissance du Gouvernement pour l'année 2020

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Les « stabilisateurs automatiques » et le plan de soutien ont permis de limiter l'effet du choc sanitaire

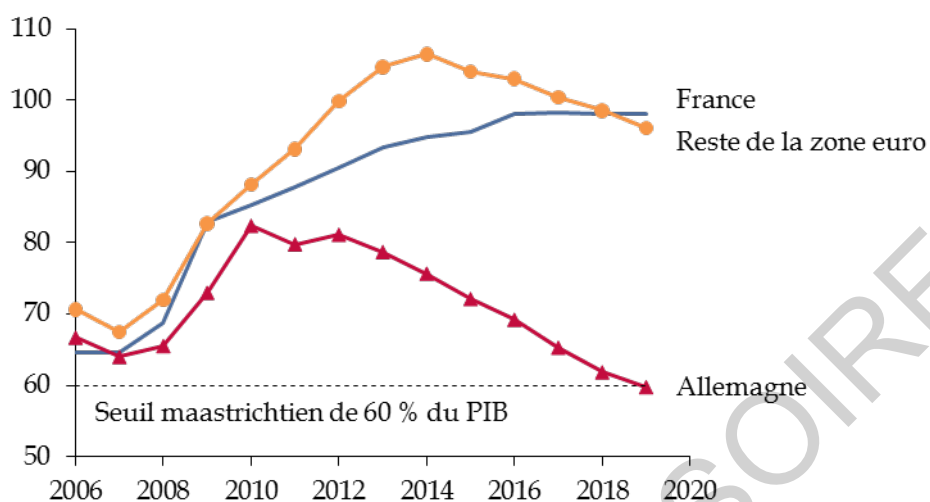
a) Des moyens inédits pour aider l'économie à surmonter le choc

Cette résilience de l'économie française s'explique notamment par le **rôle d'amortisseur joué par la puissance publique**.

En effet, si les administrations publiques françaises ont abordé cette crise avec un niveau d'endettement très élevé comparativement à certains pays voisins (98,1 % en 2019), faute d'avoir reconstitué des marges de manœuvre budgétaires en début de quinquennat, elles ont jusqu'à présent **absorbé la majeure partie du coût de la crise sanitaire**.

Évolution de la dette publique entre 2006 et 2019

(en points de PIB)



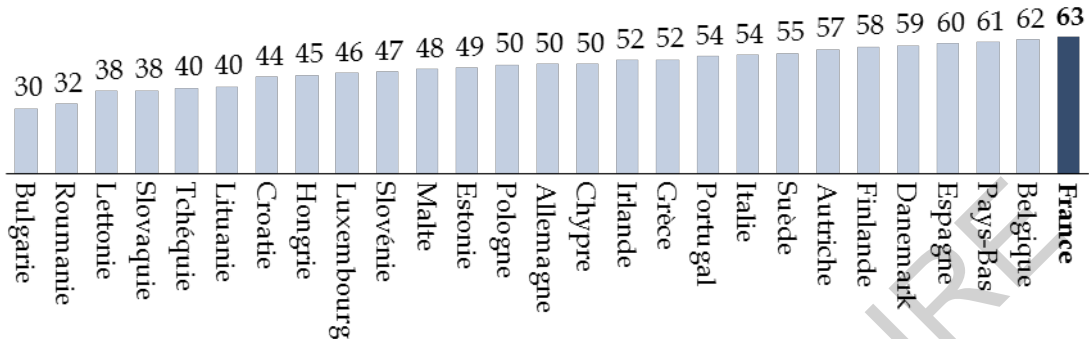
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la Commission européenne)

Cela résulte d'abord du choix de **laisser jouer les « stabilisateurs automatiques »**, en ne cherchant pas à augmenter les impôts ou à diminuer les dépenses pour atteindre les objectifs budgétaires initialement fixés pour 2020.

La faiblesse de la croissance se traduit en effet par une perte de recettes et une augmentation des dépenses sociales – et ce d'autant plus que les « stabilisateurs automatiques » sont particulièrement élevés en France.

Importance des « stabilisateurs automatiques » au sein des pays de l'Union européenne

(en pourcentage)



Note méthodologique : l'importance des « stabilisateurs automatiques » est ici appréhendée par le niveau de la semi-élasticité budgétaire, qui correspond à la sensibilité du solde public à la variation de l'écart de production. Un coefficient de 63 % signifie qu'une baisse du PIB de 1 % conduit à une hausse du déficit public de 0,63 point de PIB.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis », Commission européenne, European Economy - Discussion Paper 098, mai 2019)

Ainsi, **une diminution du PIB de 10 % se traduit mécaniquement en France par une hausse du déficit public de 6,3 points de PIB en moyenne** : il s'agit de l'élasticité la plus élevée au sein de l'Union européenne.

Au-delà des « stabilisateurs automatiques », des mesures d'urgence et de soutien budgétaire à vocation défensive ont été rapidement adoptées par le Parlement afin de permettre aux entreprises et aux ménages de surmonter le choc temporaire lié aux mesures prises pour lutter contre l'épidémie.

Deux catégories de mesures peuvent être distinguées.

D'une part, les mesures avec un effet immédiat sur le déficit public, qui visent pour la plupart à absorber les pertes du secteur privé ou à financer des dépenses nécessaires pour lutter contre l'épidémie.

Sur l'ensemble de l'année 2020, leur coût budgétaire était estimé à **64,5 milliards d'euros** par le Gouvernement avant le reconfinement, en hausse de 7 milliards d'euros par rapport au PLFR n° 3, dont près de la moitié au titre de l'activité partielle.

**Évolution du coût 2020 des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public
(avant examen à l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en milliards d'euros)

Nature	PLFR n° 3	PLF 2021
Activité partielle	30,8	30,8
Fonds de solidarité pour les entreprises	7,95	8,5
Dépenses de santé exceptionnelles	8,0	9,8
Exonération de cotisations sociales	3,0	5,2
Ouverture de crédits divers	4,1	5,6
Prime pour les indépendants	0,9	0,9
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9	0,9
Avances remboursables aux PME	0,5	0,5
Assurance chômage	0,4	1,6
Achats de masques non chirurgicaux	0,3	0,3
Sinistralité des prêts BEI	0,0	0,1
Report en arrière des déficits (« carry back »)	0,4	0,4
Total	57,5	64,5

Précision : les montants de la colonne « PLF 2021 » incluent le coût des mesures du « PLFR n° 3 ».

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

D'autre part, les mesures sans effet immédiat sur le déficit public, d'un montant de **403,5 milliards d'euros**, qui consistent pour la plupart à soulager la trésorerie des entreprises en accordant des reports de prélèvements obligatoires ou en facilitant l'obtention de prêts par la mise en place de garanties¹. Le montant consacré à cette deuxième catégorie de mesures n'évolue pas significativement dans le cadre du présent projet de loi de finances.

**Montant des mesures sans impact immédiat sur le déficit public
(avant examen à l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en milliards d'euros)

Mesures de trésorerie et recapitalisations		
Nature	PLFR n° 3	PLF 2021
Report d'échéances fiscales et sociales	32,5	38
Remboursement anticipé de crédits d'impôt et de créances fiscales	23	14
Apports en capitaux	20	20
Abondement du fonds de développement économique et social	1,0	1,0
Avances et compensations aux collectivités territoriales	0,0	3,0
Total	76,5	76,0

¹ Font exception à cette logique les apports en capitaux, qui permettent d'absorber les pertes liées à la crise sans effet immédiat sur le déficit public lorsque l'entreprise bénéficiaire est viable.

Garanties apportées par l'État		
Nature	PLFR n° 3	PLF 2021
Garanties de l'État pour les prêts	300	300
Réassurance des encours d'assurance-crédit	10	10
Réassurance des crédits-export	5,0	5,0
Banque européenne d'investissement	4,7	4,7
Instrument temporaire d'urgence pour atténuer les risques de chômage	4,4	4,4
Prêt à la Polynésie Française	0,3	0,3
Fonds monétaire international	3,0	3,0
Total	327,5	327,5

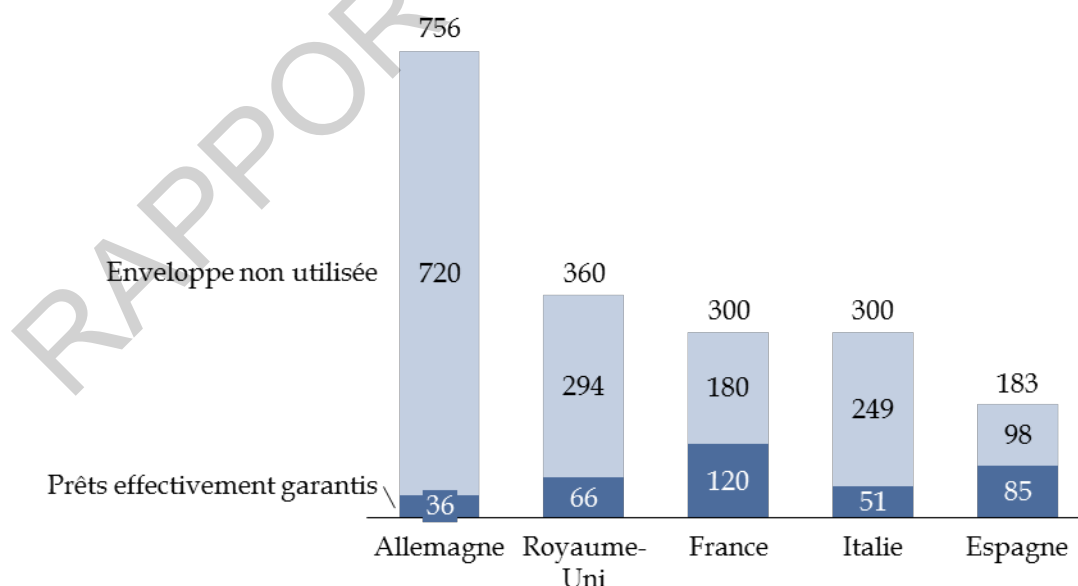
Précision : les montants de la colonne « PLF 2021 » incluent le coût des mesures du « PLFR n° 3 ».

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ce montant agrégé doit toutefois être relativisé, compte tenu du **niveau de consommation modéré des garanties apportées par l'État**, qui s'élève à 120 milliards d'euros, soit 40 % de l'enveloppe prévue. Il s'agit néanmoins d'un **niveau de consommation plus élevé que chez nos principaux voisins**.

Comparaison de la mobilisation des garanties apportées par l'État

(en milliards d'euros)



Précision méthodologique : hors France, le niveau de consommation correspond à celui observé à la fin du mois de juin. Pour la France, il s'agit du niveau observé mi-octobre (120 milliards d'euros, contre 108 milliards d'euros fin juin).

Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Moniteur des finances publiques, octobre 2020)

b) Un rôle d'amortisseur jusqu'à présent efficace

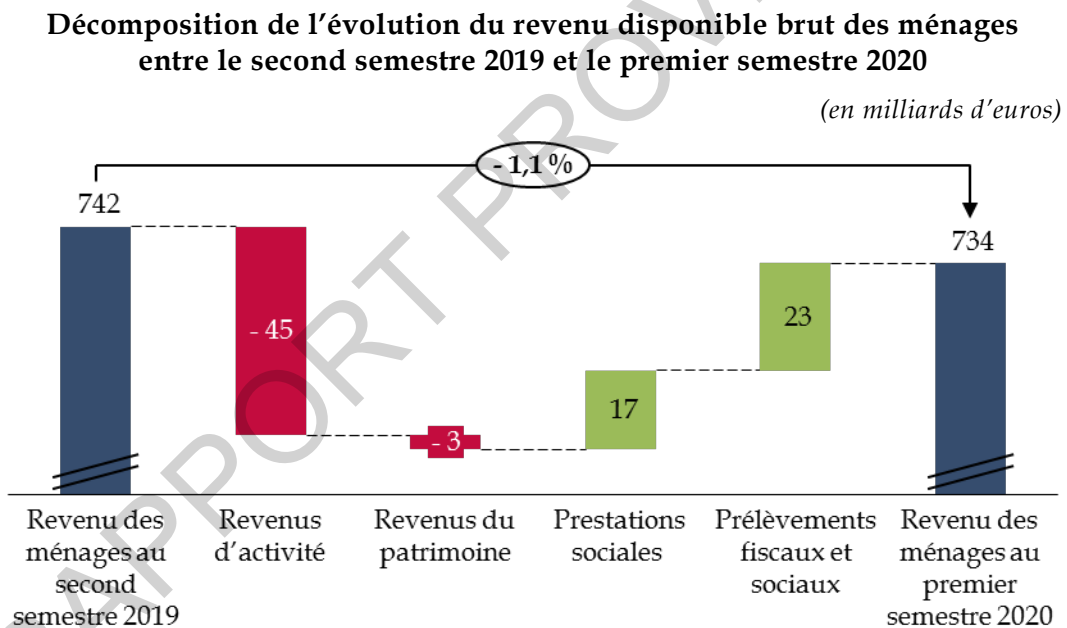
Les comptes nationaux du deuxième trimestre 2020 tendent à **confirmer l'efficacité de cette stratégie de soutien à court terme** pour aider les ménages et les entreprises à surmonter le choc.

(1) Les revenus des ménages ont été très bien préservés au premier semestre

S'agissant des ménages, l'efficacité peut tout d'abord être appréciée au regard de l'évolution d'ensemble de leurs revenus.

Au premier semestre 2020, le revenu disponible des ménages a globalement été bien préservé, la forte diminution des revenus d'activité ayant quasiment été compensée par la hausse des prestations sociales (principalement le chômage partiel) et la diminution mécanique des prélèvements obligatoires.

Alors que le PIB s'est contracté de près de **19 %** au premier semestre, la baisse des revenus des ménages a été limitée à **1,1 %**.



Source : commission des finances du Sénat (d'après la note de conjoncture de l'Insee du 6 octobre 2020)

Cette évolution globale peut toutefois masquer de **fortes disparités au sein de la population**.

Si l'on manque encore de données, la perte de revenu devrait logiquement être **concentrée sur les ménages** :

- **ayant perdu leur emploi** : 715 000 salariés au premier trimestre, principalement les intérimaires, les contrats courts et les périodes d'essai ;

- **ayant subi une baisse de rémunération** liée à la mise en activité partielle ou à la chute des heures supplémentaires effectuées.

Dans ce contexte, une vigilance particulière s'impose pour les **publics fragiles**, qui regroupent deux principales catégories de ménages :

- **les ménages qui étaient déjà dans une situation très précaire avant la crise**, soit les deux premiers déciles, avec un revenu proche ou inférieur au seuil de pauvreté, qui ont pu avoir à faire face à des coûts supplémentaires liés au confinement (ex : absence des cantines scolaires, achat de matériel de protection, achat d'équipement informatique) mais aussi à des pertes de revenus (ex : soutien familial, travail informel) ;

- **les ménages traditionnellement mal couverts par le système de protection sociale**, pour lesquels la perte d'emploi induit un risque majeur de paupérisation, en l'absence d'accès à l'indemnisation du chômage (ex : indépendants, étudiants travailleurs) voire aux minimas sociaux (ex : jeunes de moins de 25 ans).

Encore fragiles, les premiers éléments d'analyse suggèrent toutefois que **les mesures de soutien et de solidarité décidées pendant le premier confinement ont également réussi à limiter efficacement les pertes de revenus pour ces populations :**

- **le fonds de solidarité** a permis de compenser partiellement l'absence de dispositif de chômage partiel pour les indépendants : sur l'ensemble de l'année, les deux tiers de leur perte de revenu seraient compensés par ce biais¹ ;

- **la prime exceptionnelle pour les ménages précaires** a permis de couvrir l'augmentation du coût de l'alimentation pendant le confinement, sans toutefois compenser intégralement la perte de revenu liée au chômage partiel pour ceux rémunérés au-dessus du Smic² ;

- **l'aide supplémentaire pour les jeunes précaires et les étudiants**, bien que décidée trop tardivement, a constitué une première réponse pour les jeunes de moins de 25 ans ne pouvant bénéficier du RSA et les étudiants travailleurs non couverts par l'assurance chômage ;

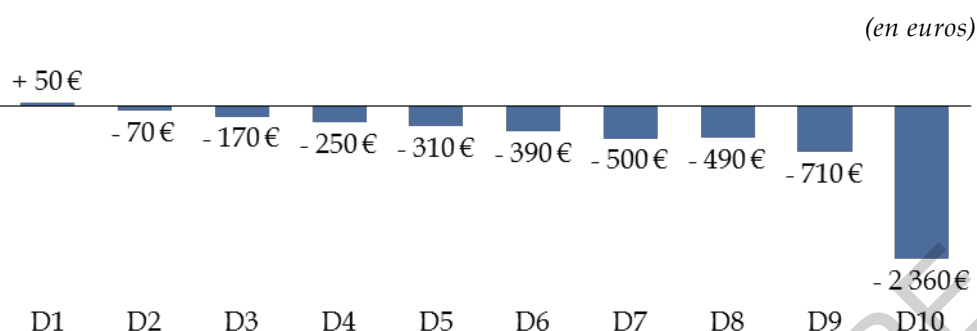
- **le prolongement du bénéfice de l'assurance chômage en cas d'arrivée en fin de droits jusqu'en juin 2020 et le report de la réforme de l'indemnisation du chômage à 2021** ont permis, dans un premier temps, de limiter le basculement vers les minimas sociaux.

Au total, selon une estimation réalisée cet été par l'OFCE, **le revenu disponible des deux premiers déciles serait demeuré stable dans son ensemble à l'issue du confinement** - les 10 % des ménages les plus pauvres, qui étaient souvent déjà éloignés de l'emploi, connaissant même une légèrement augmentation sous l'effet du versement de la prime exceptionnelle.

¹ Rapport économique, social et financier pour 2021, p. 155.

² Muriel Pucci, Hélène Périvier et Guillaume Allègre, « L'aide exceptionnelle de solidarité a-t-elle permis de couvrir les coûts du confinement pour les familles? », OFCE, 31 juillet 2020.

Estimation de la variation du revenu disponible par décile pendant la période de confinement



Source : commission des finances du Sénat (d'après : OFCE, « Évaluation au 26 juin 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures du confinement et du déconfinement en France », Policy Brief n° 75, 26 juin 2020, p. 26)

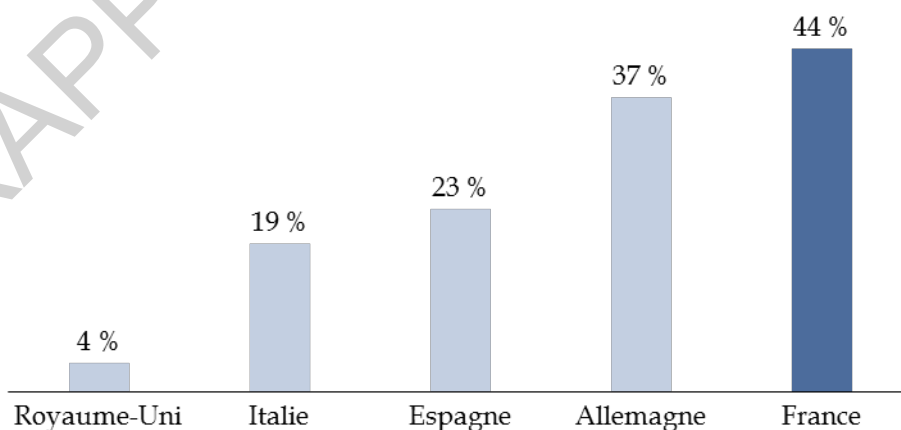
- (2) Les entreprises conservent à leur bilan une part importante des pertes liées au premier confinement mais peuvent étaler dans le temps le coût de la crise grâce aux prêts garantis et aux facilités de trésorerie

S'agissant des entreprises, **les pertes de revenu sont nettement plus significatives.**

D'après les estimations de l'OFCE, ces dernières ont absorbé **44 % du choc** au premier semestre, ce qui représente une perte de revenu de **63 milliards d'euros**. C'est davantage que dans la plupart des pays voisins.

Estimation de la part de la perte de revenu enregistrée au premier semestre supportée par les entreprises

(en pourcentage de la perte de revenu de l'ensemble de l'économie)



Note de lecture : au Royaume-Uni, les entreprises ont supporté 4 % de la perte de revenu subie par l'ensemble de l'économie au premier semestre 2020.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : OFCE, « Perspectives économiques 2020-2021 », Policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 78)

Ainsi que l'avait souligné la commission des finances du Sénat¹, cela tient principalement au **choix de limiter le recours à des instruments permettant d'absorber les pertes des entreprises**, au profit d'instruments de prêt et de trésorerie (prêts garantis, reports de prélèvements, avances de crédits d'impôts, etc.) visant uniquement à aider les entreprises à étaler dans le temps le coût de la crise, qui ne pèsent pas immédiatement sur le déficit public.

Si une part importante des pertes liées au confinement reste au bilan des entreprises, les mesures mises en œuvre ont toutefois réussi à **limiter fortement le choc de trésorerie liée à la crise sanitaire**.

L'impact négatif en trésorerie sur les trois mois du confinement est estimé à **9 milliards d'euros par le Gouvernement** après prise en compte des reports de prélèvements et des avances de crédits d'impôts, soit seulement **9 % du choc initial**². En l'absence de ces mesures, l'OFCE estime que **13 %** des entreprises françaises se seraient trouvées à court de liquidités à l'issue du premier semestre, contre près de **3 %** en temps normal³.

La trésorerie des entreprises apparaît même renforcée une fois tenu compte des prêts accordés par le secteur privé, dont une part substantielle a pu bénéficier de la garantie de l'État. D'après les données de la Banque de France, le crédit aux entreprises a ainsi augmenté de 178 milliards d'euros au premier semestre, dont **174 milliards d'euros** n'ont à ce jour pas été utilisés mais ont été conservés par les entreprises sous forme de trésorerie, dans une logique de précaution⁴.

Au premier semestre, les « stabilisateurs automatiques » et le plan de soutien ont donc permis de préserver les revenus des ménages et, dans une moindre mesure, des entreprises, tout en évitant à ces dernières de subir une crise de liquidité. **Ce plan de soutien, que le Sénat a voté, devrait ensuite s'accompagner d'un plan de relance pour faciliter la reprise et éviter que la crise ne s'auto-entretienne.**

¹ Voir par exemple : rapport n° 634 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 15 juillet 2020, pp. 27-30.

² Rapport économique, social et financier 2021, p. 146.

³ OFCE, « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », 19 juin 2020.

⁴ Banque de France, « L'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière des ménages et des entreprises », août 2020.

B. UN PLAN DE RELANCE EST INDISPENSABLE POUR PRÉSERVER LE CAPITAL PRODUCTIF ET HUMAIN DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. L'économie est loin d'avoir achevé son rebond et va rechuter sous l'effet de la reprise de l'épidémie

Si la reprise a été plus rapide qu'escompté, elle était avant même l'annonce du reconfinement en train de s'essouffler, butant sur le fait que **certains secteurs resteront très perturbés jusqu'à la fin de l'épidémie**. Ces derniers représentent près de 9 % de l'économie et évoluaient en septembre 21 % en deçà de leur niveau d'avant-crise, contre 4 % pour l'ensemble de l'économie.

Poids dans le PIB et niveau d'activité des principaux secteurs qui resteront fortement perturbés jusqu'à la fin de l'épidémie

(poids en % du PIB, perte d'activité en % par rapport au niveau d'avant-crise)

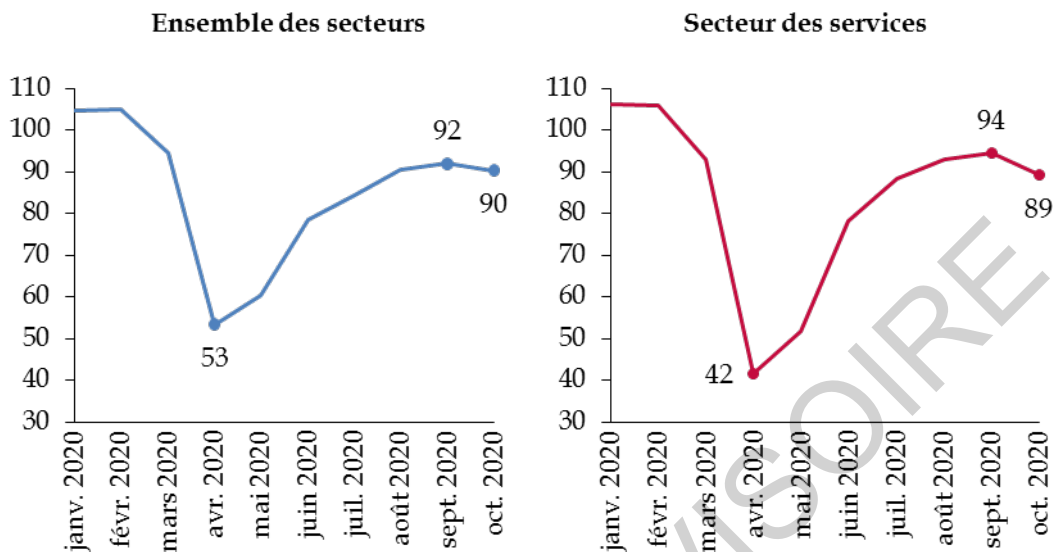
	Poids dans le PIB	Perte d'activité en avril	Perte d'activité en septembre
Fabrication de matériels de transport	0,8	- 45	- 17
Transports terrestres et transport par conduites	2,2	- 33	- 17
Transports aériens	0,3	- 48	- 29
Entreposage et services auxiliaires des transports	1,5	- 36	- 18
Hébergement	0,7	- 68	- 41
Restauration	2,2	- 68	- 17
Production cinématographique et activités connexes	0,4	- 47	- 48
Programmation et diffusion	0,2	- 24	- 20
Activités des agences de voyage et activités connexes	0,1	- 82	- 39
Activités créatives, artistiques et de spectacle	0,1	- 35	- 16
Activités sportives, récréatives et de loisirs	0,2	- 51	- 18
Total	8,7	- 48	- 21

Source : commission des finances du Sénat (d'après la note de conjoncture de l'Insee du 6 octobre 2020)

Avant même l'annonce du reconfinement, les derniers indicateurs conjoncturels de l'Insee faisaient ainsi état d'une **dégradation du climat des affaires**, principalement liée à la baisse des perspectives d'activité dans le secteur des services.

Évolution du climat des affaires en France

(indicateur normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Insee, Informations rapides n° 268, 22 octobre 2020)

De même, l'indice d'activité « Flash » de l'entreprise IHS Markit s'est de nouveau replié en octobre (47,3 en octobre, contre 51,6 en août) et est désormais inférieur à 50, ce qui suggère un début de rechute du PIB¹.

Dans ce contexte, deux principaux risques existent en l'absence de plan de relance.

Dans les secteurs les plus affectés par les contraintes sanitaires, la crise pourrait conduire rapidement de nombreuses entreprises viables à la faillite. Cela se traduirait par une perte de capacité productive, à la fois liée à la disparition de ces entreprises et à la perte d'employabilité des salariés durablement touchés par le chômage². Cette perte serait d'autant plus grande que différents travaux suggèrent qu'une proportion importante des entreprises susceptibles de devenir insolvables comptaient avant la crise parmi les plus productives de leur secteur³ et pourraient retrouver un niveau normal d'activité une fois l'épidémie jugulée. Ainsi que le résume Olivier Blanchard, « *laisser, par exemple, les restaurants et les hôtels faire faillite à grande échelle avant d'en avoir à nouveau besoin une fois la pandémie passée a peu de sens, autant économiquement qu'humainement* »⁴.

¹ IHS Markit, « IHS Markit Flash France PMI – Sharper decline in private sector activity amid rise in Covid-19 cases », 23 octobre 2020.

² Pour une revue récente de la littérature sur les effets d'hystérèse, voir : Valerie Cerra, Antonio Fatás et Sweta C. Saxena, « The persistence of a COVID-induced global recession », 14 mai 2020.

³ Voir par exemple : OFCE, « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », 19 juin 2020.

⁴ Olivier Blanchard, « La crise économique du Covid-19 », Le Grand Continent, 23 septembre 2020.

Dans le reste de l'économie, les entreprises subiraient les conséquences de la baisse de la demande globale induite par la crise. En effet, une part substantielle de la baisse de la consommation dans les secteurs les plus affectés ne se reporte pas vers les secteurs préservés mais se traduit par une hausse de l'épargne¹, ce qui provoque une chute de la demande globale que viennent ensuite renforcer la montée progressive du chômage et les comportements de précaution des entreprises et des ménages en matière de consommation et d'investissement.

Un cercle vicieux est ainsi susceptible d'apparaître où la chute de la demande privée s'auto-entretient sous l'effet des comportements de précaution des agents économiques.

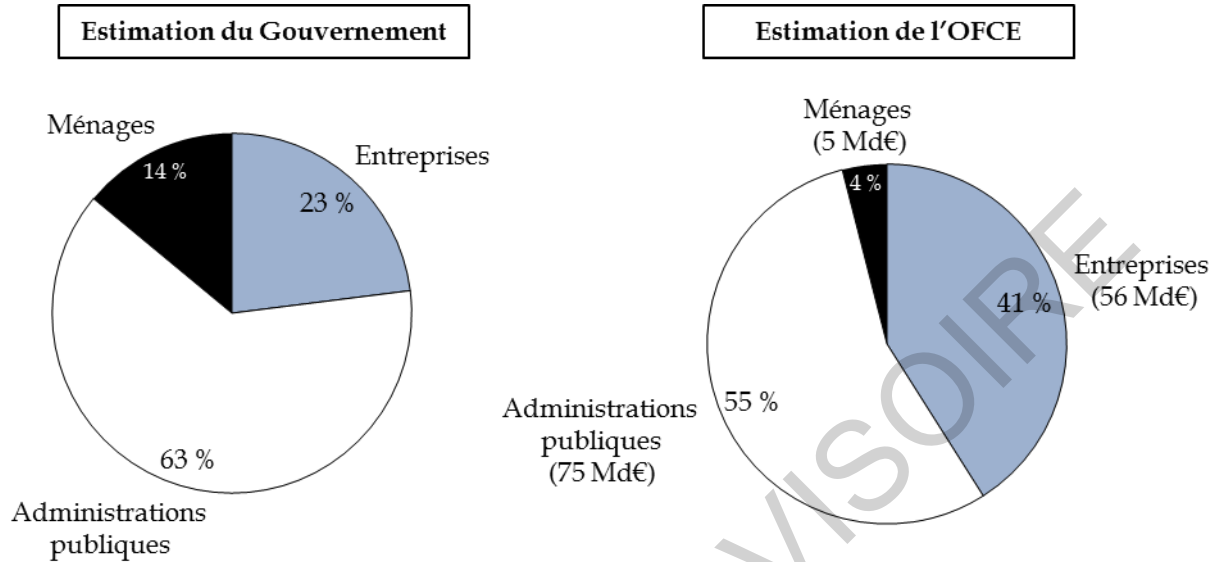
Dans le cas français, ce risque apparaît aujourd'hui **particulièrement marqué.**

D'une part, les entreprises conservent à leur bilan une part substantielle du coût du premier confinement, compris entre 20 et 40 % selon les études, ce qui pourrait les conduire à **différer leurs investissements.**

¹ Pour une analyse approfondie, voir : Veronica Guerrieri, Guido Lorenzoni, Ludwig Straub et Ivan Werning, « Macroeconomic Implications of COVID-19 : Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? », University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper n° 2020-35, avril 2020.

Répartition prévisionnelle des pertes de revenu à l'issue de l'exercice 2020 avant l'annonce du reconfinement

(en milliards d'euros)



Note : les méthodologies des deux études sont différentes car l'OFCE estime les pertes en écart avec l'année 2019, tandis que le Gouvernement prend pour point de comparaison un scénario contrefactuel de ce qu'aurait été l'évolution des revenus des agents en 2020 en l'absence de crise sanitaire.

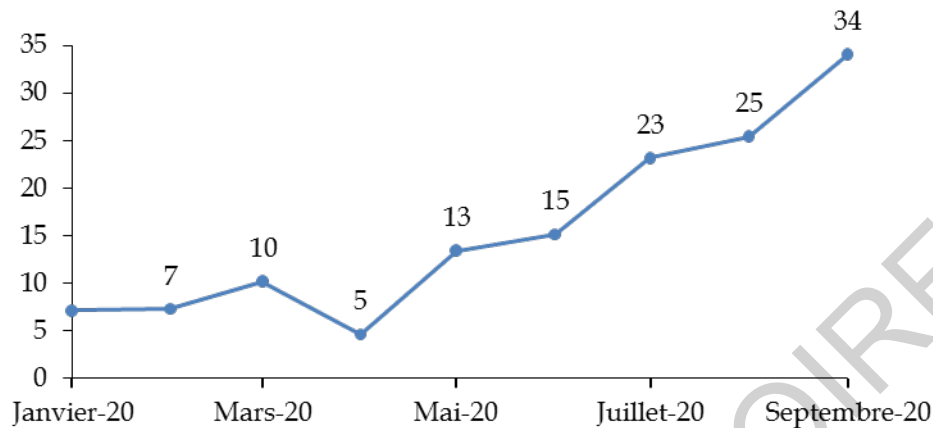
Source : commission des finances du Sénat (d'après : rapport économique, social et financier 2021 ; OFCE, policy brief n° 78, 14 octobre 2020)

D'autre part, **les souhaits d'épargne des ménages continuent d'augmenter fortement**, alors même que le confinement s'est déjà traduit par une « surépargne » de l'ordre de 62 milliards d'euros au premier semestre¹.

¹ OFCE, « Perspectives économiques 2020-2021 », policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 14.

Évolution des intentions d'épargne des ménages

(% des ménages estimant qu'il est opportun d'épargner davantage)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Insee, Informations rapides n° 249, 29 septembre 2020)

2. Aider les entreprises et les ménages reste la bonne stratégie, tant sur le plan économique que budgétaire

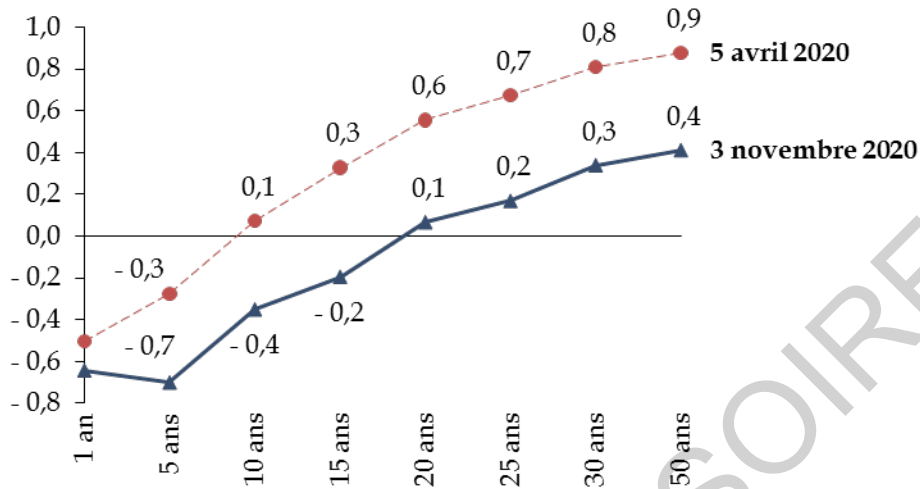
Si le risque économique de l'inaction apparaît donc massif, il doit toutefois être **mis en regard de celui engendré par le surcroît d'endettement lié à la relance.**

a) *À court terme, le surcroît d'endettement ne pèse pas sur la charge d'intérêts*

À court terme, le surcroît d'endettement lié à la crise sanitaire n'a aucun coût budgétaire, dès lors que les taux auxquels la France se finance sur les marchés sont négatifs jusqu'à une maturité de quinze ans. Ces derniers ont fortement baissé depuis le début de la crise, sous l'effet notamment du **soutien monétaire de la Banque centrale européenne (BCE).**

Évolution du coût de financement de la France

(taux d'intérêt annuel en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : World Government Bonds)

En effet, afin que l'ensemble des acteurs économiques puissent bénéficier de conditions favorables en zone euro, la BCE a **renforcé ses achats d'obligations souveraines et privées** après le déclenchement de la crise sanitaire, avec :

- une enveloppe supplémentaire temporaire de **120 milliards d'euros** dans le cadre de son programme traditionnel, qui s'ajoute aux achats nets mensuels de 20 milliards d'euros déjà prévus ;

- le lancement d'un programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP), dont l'enveloppe totale est désormais fixée à **1 350 milliards d'euros**.

Dans ce contexte, **la hausse de l'endettement devrait paradoxalement s'accompagner à court terme d'une baisse de la charge de la dette**, qui s'élèverait selon le Gouvernement à 30,4 milliards d'euros en 2021, contre 35,3 milliards d'euros en 2019.

La charge de la dette pourrait même se révéler inférieure à la prévision gouvernementale, dès lors que cette dernière repose sur l'hypothèse d'une remontée rapide des taux longs (OAT à 10 ans), qui atteindraient 0,7 % à la fin de l'exercice 2021, contre - 0,25 % actuellement. À titre de comparaison, les marchés financiers n'anticipent pas de remontée des taux longs à cet horizon¹, tandis que le *Consensus forecasts* d'octobre table sur un scénario de remontée beaucoup plus lent, dans lequel les taux à dix ans n'atteindraient 0,7 % que fin 2023.

¹ D'après l'information extraite de la courbe des taux selon la méthodologie retenue par la BCE pour ses projections macroéconomiques. Cf. BCE, « Computing long-term interest rate assumptions from the euro area yield curve », Bulletin mensuel de la BCE, décembre 2008.

Scénario de remontée des taux du *Consensus forecasts* pour la France

(taux d'intérêt annuel en pourcentage, moyenne annuelle)

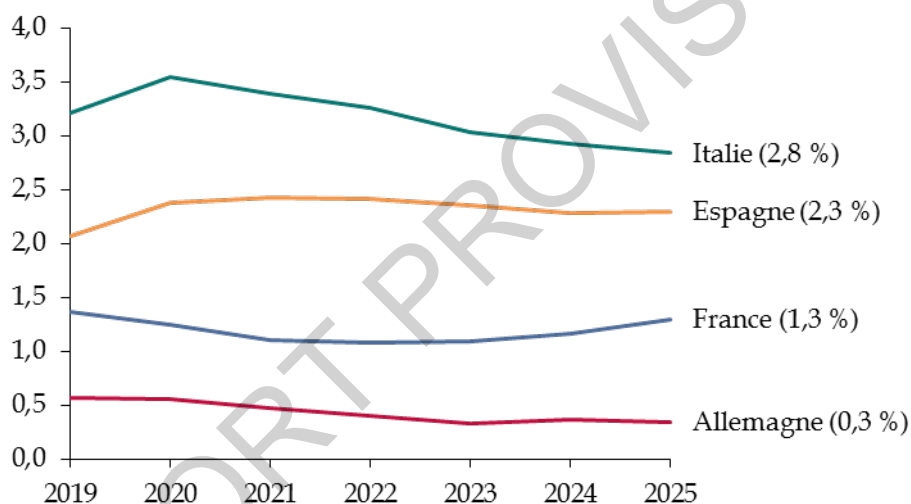
	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
Taux de long terme (OAT à 10 ans)	0,0	0,3	0,6	0,8	1,0	1,4
Taux de court terme (Euribor 3 mois)	- 0,4	- 0,4	- 0,2	0,0	0,3	0,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'octobre 2020 du *Consensus forecasts*)

D'après les prévisions du FMI, la charge de la dette resterait globalement stable jusqu'en 2025, en dépit de la hausse de l'endettement.

Prévisions du FMI concernant l'évolution de la charge de la dette

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2020)

En outre, l'impact budgétaire du plan de relance sera limité à court terme par les subventions européennes dont pourra bénéficier la France dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, dont le remboursement n'interviendra qu'à partir de 2028 et pourra être étalé sur une période maximale de trente ans¹. Sur la base des prévisions économiques de la Commission européenne de l'été 2020, ces subventions sont actuellement estimées à **37 milliards d'euros constants** (prix 2018).

¹ Pour une analyse détaillée, voir la troisième partie du présent rapport.

Répartition prévisionnelle des subventions européennes accordées dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience

(en milliards d'euros constants, prix 2018)

Pays	Part fixe (70 %)	Part prévisionnelle (30 %)	Total
Autriche	2,0	0,9	2,9
Belgique	3,4	1,7	5,1
Bulgarie	4,3	1,7	6,0
Croatie	4,3	1,6	5,9
Chypre	0,8	0,2	1,0
Tchéquie	3,3	3,4	6,7
Danemark	1,2	0,3	1,5
Estonie	0,7	0,3	1,0
Finlande	1,6	0,8	2,4
France	22,7	14,7	37,4
Allemagne	15,2	7,5	22,7
Grèce	12,6	3,6	16,2
Hongrie	4,3	1,9	6,2
Irlande	0,9	0,4	1,3
Italie	44,7	20,7	65,4
Lettonie	1,5	0,3	1,8
Lituanie	2,0	0,5	2,5
Luxembourg	0,1	0,0	0,1
Malte	0,2	0,0	0,2
Pays-Bas	3,7	1,9	5,6
Pologne	18,9	4,1	23,0
Portugal	9,1	4,1	13,2
Roumanie	9,5	4,3	13,8
Slovénie	1,2	0,4	1,6
Slovaquie	4,3	1,5	5,8
Espagne	43,5	15,7	59,2
Suède	2,7	1,0	3,7
Total	218,8	93,8	312,5

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, « The pillars of Next Generation EU », disponible en ligne, 2020)

Si cette stratégie de soutien au tissu productif ne devrait donc pas se traduire par une hausse de la charge de la dette à court terme, **elle permet en revanche de prévenir une destruction de capital productif et humain qui aurait durablement pesé sur le niveau du PIB** – et donc sur les ratios d'endettement et de déficit, dont il constitue le dénominateur.

Mais il est également nécessaire de **s'interroger sur l'impact de ce surcroît d'endettement sur la soutenabilité budgétaire à moyen terme.**

b) À moyen terme, le surcroît d'endettement ne devrait pas remettre en cause la soutenabilité de la politique budgétaire française

À cet horizon, l'endettement est généralement considéré comme insoutenable si sa stabilisation implique de dégager un excédent primaire perçu comme excessif¹. Une telle situation apparaît lorsque le taux d'intérêt payé sur la dette devient nettement supérieur au taux de croissance de l'économie, phénomène qualifié d'effet « boule de neige » négatif.

Qu'est-ce que l'effet « boule de neige » ?

D'une année sur l'autre, la variation du taux d'endettement peut être décomposée comme la somme de **trois facteurs**.

Premièrement, le **déficit primaire**, qui correspond au déficit public hors charge de la dette.

Deuxièmement, l'**ajustement stock-flux**, qui correspond à la partie de la variation de l'endettement qui n'est pas reflétée dans le déficit (par exemple, les recettes tirées des privatisations n'ont pas d'effet sur le déficit car elles constituent une opération financière au sens de la comptabilité nationale mais permettent de diminuer la dette).

Troisièmement, le **différentiel entre le taux d'intérêt moyen que les administrations publiques paient sur leur dette (dit taux d'intérêt « apparent ») et le taux de croissance nominal de l'économie**, rapporté au taux d'endettement initial.

Ce dernier facteur est communément désigné sous le terme d'**effet « boule de neige »**. En effet, lorsque le taux d'intérêt apparent est supérieur au taux de croissance nominal, il implique que l'endettement continue d'« augmenter tout seul » même si l'équilibre primaire est atteint - et ce dans des proportions d'autant plus importantes que le stock de dette initial est élevé.

À titre d'exemple, si le solde public primaire est nul et que la dette publique atteint 100 % du PIB, le numérateur du ratio d'endettement va s'accroître du montant de la charge de la dette, tandis que le dénominateur évolue au même rythme que le taux de croissance nominal. Si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance nominal, le numérateur augmente plus vite que le dénominateur. Par conséquent, le ratio d'endettement augmente, alors même que l'équilibre primaire est atteint. On parle alors d'effet « boule de neige » défavorable. Ce phénomène est susceptible de s'auto-entretenir, si bien que stabiliser l'endettement requiert de dégager un excédent primaire toujours plus élevé.

À l'inverse, si le taux d'intérêt apparent est inférieur au taux de croissance nominal, un solde primaire à l'équilibre (ou même légèrement négatif) suffit pour diminuer l'endettement. On parle alors d'effet « boule de neige » favorable.

Source : commission des finances du Sénat

S'interroger sur la soutenabilité de l'endettement de la France implique donc de **comparer le taux de croissance potentiel de l'économie avec le taux d'intérêt qui devra être payé sur la dette à moyen terme** lorsque le soutien monétaire de la BCE cessera.

¹ Pour un examen détaillé, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 29 avril 2019.

En l'absence de crise sanitaire, il est très probable que la France aurait continué à bénéficier d'un effet « boule de neige » favorable, comme l'a souligné à plusieurs reprises la commission des finances, dès lors que l'essentiel de la baisse des taux d'intérêt souverains observée à l'échelle mondiale depuis plusieurs décennies paraît relever de facteurs structurels (excès d'épargne et déficit d'investissement), et non de facteurs monétaires¹.

La hausse du ratio d'endettement lié à la crise sanitaire ne paraît pas de nature à reconsidérer ce diagnostic.

Ainsi, les services de la BCE estimaient avant la crise que les mesures non conventionnelles mises en œuvre depuis 2014 pour redresser l'inflation ont entraîné une baisse du coût de financement à long terme (10 ans) de la France de 1,6 point de pourcentage². La mise en place du nouveau programme aurait accru cet effet de 0,2 point de pourcentage environ³.

La hausse du ratio d'endettement lié à la crise sanitaire devrait par ailleurs accroître le coût de financement de la France, compte tenu du risque plus élevé induit pour les prêteurs. Dans leurs analyses de soutenabilité, le FMI et la Commission européenne considèrent ainsi qu'au-delà de 60 points de PIB d'endettement, une augmentation de 10 points de PIB de l'endettement se traduit en moyenne par une élévation du coût de financement à long terme de 0,3 à 0,4 point de pourcentage en zone euro⁴. À supposer que le surcroît d'endettement lié à la crise sanitaire atteigne 20 points de PIB, ce qui correspond à l'hypothèse actuelle du Gouvernement, la hausse de coût de financement pour la France devrait donc atteindre environ 0,7 point.

Au total, la « normalisation » de la politique monétaire et la crise sanitaire devraient donc **porter le coût de financement à long terme de la France, actuellement de - 0,3 % à 10 ans, autour de 2-2,5 % maximum.**

Même en l'absence de soutien monétaire, **la France ne devrait donc pas se financer à moyen terme sur les marchés à un taux (environ 2 % en moyenne, compte tenu du fait qu'une partie de la dette est émise à plus court terme) supérieur à sa croissance nominale potentielle (autour de 2,5-3 %, en partant d'un taux d'inflation proche de la cible de la BCE et d'une croissance potentielle française en volume estimée entre 1,1 % et 1,4 % par le Gouvernement et les prévisionnistes).**

¹ Pour une synthèse récente sur le sujet, voir : François Villeroy de Galhau, « Les taux bas : quelles causes, et quels effets pour la France ? », 9 janvier 2020.

² « Bilan du programme d'achats d'actifs de l'Eurosystème après l'arrêt des achats nets d'actifs », Bulletin économique de la Banque centrale européenne, n° 2/2019, p. 95.

³ Isabel Schnabel, « The ECB's policy response to the COVID-19 crisis », 25 juin 2020.

⁴ Cinzia Alcidi et Daniel Gros, « Public Debt and the Risk Premium: A Dangerous Doom Loop », Econpol Europe, 2019.

Encore faut-il préciser que cette remontée des taux serait très lente et subordonnée à l'évolution du contexte macroéconomique. À titre d'illustration, lors de l'arrêt des achats nets d'obligations souveraines fin 2018, les services de la BCE anticipaient que l'impact sur le coût de financement des États mettrait quinze ans pour se dissiper, sur la base des anticipations de marché d'une réduction très progressive de son bilan¹.

L'héritage budgétaire de la crise sanitaire ne paraît donc pas de nature à créer un effet « boule de neige » problématique pour la soutenabilité de la politique budgétaire française, ce qui laissera du temps pour retrouver des marges de manœuvre budgétaire en sortie de crise. À l'inverse, ne pas soutenir le tissu productif aurait pu créer un risque de ce point de vue, en grevant la croissance potentielle.

Cette analyse converge avec celle de modèles beaucoup plus sophistiqués, qui s'efforcent de calculer l'orientation optimale de la politique budgétaire en fonction du niveau d'endettement, de l'état de la conjoncture et du niveau du solde primaire structurel². Schématiquement, il s'agit de choisir l'orientation budgétaire qui permet de minimiser deux risques :

- le risque qu'une absence de soutien budgétaire à court terme conduise à une perte définitive de capacité productive ;

- le risque que le surcroît d'endettement lié au soutien budgétaire provoque une crise de financement à long terme, qui grèverait également la capacité productive de l'économie.

À titre d'illustration, le modèle utilisé par les services du FMI a été paramétré³ pour **calculer l'effort budgétaire qui aurait été recommandé pour la France au moment du déclenchement de la crise sanitaire** si son effet sur l'activité avait pu être anticipé avec précision⁴.

En dépit du taux d'endettement élevé de la France en 2019 (98,1 % du PIB), le modèle aurait recommandé un **soutien budgétaire très significatif, de l'ordre de 6 points de PIB.**

Celui-ci est **très largement supérieur au niveau de soutien budgétaire résultant de la troisième loi de finances rectificative pour 2020**, qui s'élevait à 2,5 % du PIB pour les mesures avec un impact immédiat sur le déficit, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

¹ « Bilan du programme d'achats d'actifs de l'Eurosystème après l'arrêt des achats nets d'actifs », Bulletin économique de la Banque centrale européenne, n° 2/2019, p. 94.

² Voir notamment : Jean-Marc Fournier, « A Buffer-Stock Model for the Government: Balancing Stability and Sustainability », FMI, Working Paper No. 19/159, 22 juillet 2019.

³ Le détail des paramètres retenus pour la France figure dans l'article suivant : Jean-Marc Fournier et Philipp Lieberknecht, « A Model-based Fiscal Taylor Rule and a Toolkit to Assess the Fiscal Stance », FMI, Working Paper No. 20/33, p. 16. Les conclusions tirées n'engagent pas le FMI.

⁴ Afin de définir l'état de la conjoncture initial, l'écart de production anticipé par le Gouvernement à l'issue de l'exercice 2020 (9,4 % du PIB potentiel) a été majoré à hauteur de la perte de PIB potentiel intégrée à la trajectoire budgétaire pour 2020 (1,55 % du PIB potentiel) et de l'effet du soutien budgétaire mis en œuvre sur le PIB 2020 (estimé à 3,4 % par l'OFCE).

Accroître le soutien aux entreprises et aux ménages constitue donc la bonne stratégie, tant sur le plan économique que budgétaire. Mais le plan de relance proposé par le Gouvernement paraît mal calibré pour stimuler l'activité à court terme et surmonter le reconfinement.

II. UN PLAN DE RELANCE À RÉAJUSTER POUR STIMULER EFFICACEMENT L'ACTIVITÉ À COURT TERME ET SURMONTER LE RECONFINEMENT

A. SI LA TAILLE DU PLAN DE RELANCE SEMBLE ADÉQUATE...

1. Un plan de relance dont le chiffrage à 100 milliards d'euros apparaît surévalué...

Afin de soutenir la reprise, le Gouvernement a annoncé en septembre 2020 un plan de relance d'un montant de 100 milliards d'euros.

Décomposition du plan de relance

(en milliards d'euros)

État	86
Crédits budgétaires	64
<i>dont : mesures déjà engagées dès 2020</i>	15
<i>dont : mission budgétaire « Plan de relance » (AE 2021)</i>	36
<i>dont : PIA 4</i>	11
<i>dont : autres vecteurs budgétaires</i>	2
Baisse des impôts de production	20
Garanties	2
Administrations de sécurité sociale	9
Ségur de la santé - volet « investissement public »	6
Unédic - activité partielle de longue durée	2
Cnaf - majoration de l'allocation rentrée scolaire	1
Hors administrations publiques	5
Banque des territoires	3
Bpifrance	2
Total	100

Source : commission des finances du Sénat (d'après le projet de loi de finances pour 2021)

Si ses principales mesures feront l'objet d'une analyse approfondie dans la suite du présent rapport et dans le rapport spécial consacré à la mission « Plan de relance », ce montant global peut d'ores et déjà être relativisé pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il inclut pour **15 milliards d'euros** des **mesures déjà engagées en 2020**, ainsi que l'illustre la décomposition figurant ci-dessus, au premier rang desquelles figurent la recapitalisation de la SNCF (4,1 milliards d'euros) et le soutien aux collectivités territoriales (4,1 milliards d'euros).

Ensuite, il inclut à hauteur de **14,9 milliards d'euros** des **mesures sans effet sur le déficit public**, soit parce qu'elles sont portées par des entités qui ne sont pas considérées comme des administrations publiques en comptabilité nationale (Bpifrance et la Banque des territoires), soit parce qu'elles ne constituent pas des dépenses publiques dans le cadre de celle-ci (prises de participation, garanties, prêts).

Enfin, **certaines mesures du plan de relance étaient en réalité déjà programmées avant la crise ou sont surévaluées.**

Ainsi, le chiffrage à 20 milliards d'euros sur deux ans de la baisse des **impôts de production** ne tient pas compte de l'effet retour de la mesure sur les recettes de l'impôt sur les sociétés, ce qui réduirait son coût de 2,8 milliards d'euros.

En outre, la mission « Plan de relance » finance des actions traditionnelles des ministères. À titre d'exemple, c'est le cas de nombreuses dépenses relatives à la **sécurité civile**, telles que le réseau radio du futur ou le dispositif d'alerte par téléphone « 112 inversé », projets annoncés avant la crise et pour lesquels le plan de relance sert surtout de vecteur de financement. La mission « Plan de relance » prend également en charge des consommations courantes des **forces de police et de gendarmerie**, notamment des achats d'armes, d'habillement, voire de caméras-piétons, qui auraient dû être inscrites dans les crédits de la mission « Sécurités ». Pour toutes ces dépenses, la mission « Plan de relance » apparaît plus comme une **technique de débudgétisation** qui brouille la lisibilité des crédits ministériels que comme une stratégie de relance par des dépenses ayant un effet d'entraînement sur l'économie.

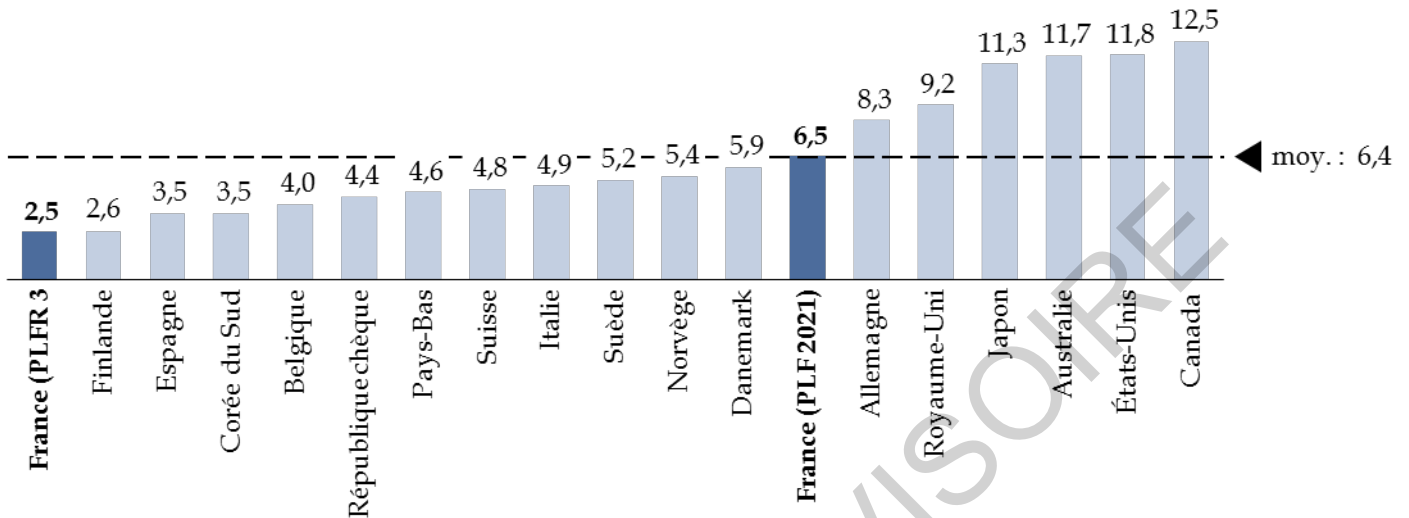
2. ...mais dont l'effet cumulé sur l'activité serait proche du niveau attendu pour ramener l'économie à son niveau de production potentiel

Malgré ces artifices budgétaires assez classiques, le niveau de soutien budgétaire apporté par le plan apparaît globalement **cohérent avec les besoins de la reprise économique.**

Ainsi, il permet de porter le soutien budgétaire global (plan de soutien et plan de relance) à un **niveau proche de celui observé dans les principaux pays de l'OCDE et de l'effort recommandé** par le modèle précité.

**Mesures de soutien et de relance ayant un effet immédiat sur le déficit public
(avant examen à l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021 et l'édition d'octobre 2020 du Moniteur des finances publiques du FMI)

D'après le Gouvernement, son effet cumulé sur le PIB, calculé sur la base d'un effet multiplicateur sur l'activité de 0,8 en moyenne, s'élèverait à **4 points de PIB**¹.

Or, ce niveau de soutien à l'activité est **proche de l'écart estimé entre le PIB 2021 qui aurait été observé en l'absence de plan de relance et l'estimation gouvernementale du PIB potentiel**, qui correspond au niveau de production qui serait observé si l'économie utilisait pleinement ses ressources, sans provoquer de tensions sur les prix. En effet, cet écart de production est estimé à 2,7 points de PIB potentiel en 2021 par le Gouvernement mais serait de près de 4 points en l'absence de plan de relance, dont l'effet estimé sur l'activité est de 1,3 point en 2021².

Autrement dit, si l'intégralité du plan de relance avait été dépensé en 2021, il aurait permis, avant le reconfinement, de ramener le PIB à son niveau maximum soutenable.

Mais la question du montant global du plan de relance est **loin d'épuiser le débat sur son efficacité**.

¹ Rapport économique social et financier pour 2021, p. 37.

² Ibid.

De ce point de vue, les travaux théoriques et empiriques sur les relances budgétaires mises en œuvre par le passé ont **dégagé de façon assez claire les critères économiques d'un « bon » plan de relance, résumés dans la règle dite des « 3T »** : le plan de relance doit être *timely* (déployé au moment opportun), *targeted* (ciblé sur les mesures les plus efficaces pour soutenir l'activité et préserver le tissu productif) et *temporary* (temporaire, afin de ne pas peser durablement sur les comptes publics)¹.

Or, le calendrier et la composition du plan de relance gouvernemental ne répondent que très imparfaitement à cette triple exigence.

B. ...SON CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ET SA COMPOSITION DOIVENT ÊTRE REVUS POUR STIMULER EFFICACEMENT L'ACTIVITÉ ET SOUTENIR LES SECTEURS FRAGILISÉS PAR LE RECONFINEMENT

1. Un plan de relance trop tardif et mal conçu pour stimuler l'activité à court terme, sans peser sur les comptes publics à moyen terme

a) Un plan de relance trop tardif

Le premier « T » (*timely*) renvoie à l'importance des délais de mise en œuvre. Il est nécessaire de calibrer le plan de relance de manière à ce que les mesures puissent déployer leurs effets suffisamment rapidement pour soutenir la demande au moment opportun.

À cet égard, la commission des finances du Sénat a **déploré la décision du Gouvernement d'attendre le projet de loi de finances pour 2021 pour mettre en œuvre le plan de relance**². Elle a d'ailleurs fait adopter de nombreuses mesures dès le PLFR n° 3, dont les plus significatives n'ont malheureusement pas été conservées par l'Assemblée nationale.

En effet, **les ménages et plus encore les entreprises ont besoin de visibilité pour prendre leurs décisions d'investissement et de consommation.** En tardant à annoncer les mesures qu'il entendait mettre en œuvre, le Gouvernement a donc pris le risque de renforcer l'attentisme des acteurs économiques et d'accélérer la chute de la demande privée.

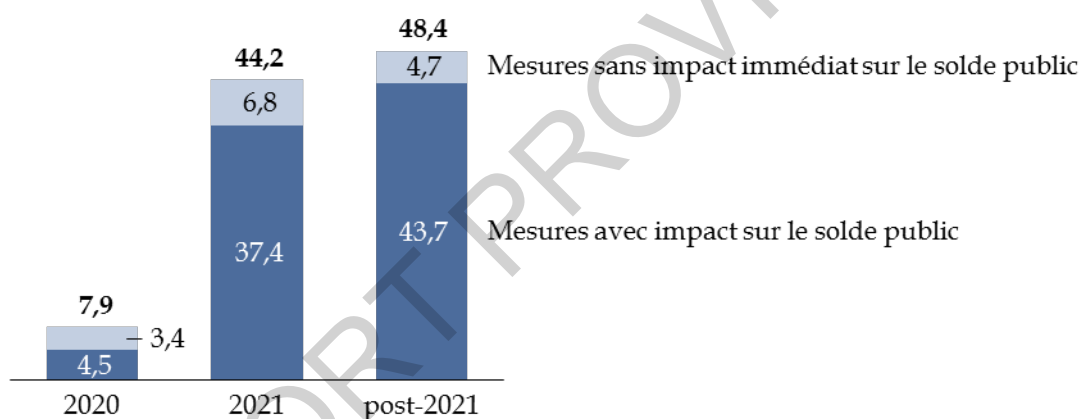
¹ Pour une synthèse, voir : Carine Bouthevillain, Gilles Dufrénot, Philippe Frouté et Laurent Paul, « Les politiques budgétaires dans la crise », De Boeck, 2013, pp. 46-47.

² Rapport n° 634 (2019-2020) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 juillet 2020, p. 89.

Surtout, ce « retard à l’allumage » fait fi des délais incompressibles entre l’annonce des mesures et leur mise en œuvre effective, qui sont souvent relativement longs, en particulier lorsqu’il s’agit de déployer des projets d’investissement. Cette difficulté avait déjà réduit l’efficacité du précédent plan de relance mis en œuvre pour juguler les effets économiques de la crise financière de 2008¹.

Malheureusement, la ventilation prévisionnelle du plan de relance gouvernemental **confirme son caractère tardif**. Le soutien apporté par le plan est quasiment nul en 2020 – et correspond à des mesures en réalité déjà mises en œuvres avant son annonce – et **près de la moitié de ses mesures porteront leurs effets après 2021**.

Ventilation prévisionnelle du plan de relance
(avant examen à l’Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)
(en milliards d’euros)



Source : commission des finances du Sénat (d’après l’avis du Haut Conseil des finances publiques)

La comparaison avec le plan allemand est de ce point de vue très éclairante. En effet, si le montant total annoncé est proche de celui de la France (3,8 % du PIB 2019), il a été adopté dès juin et calibré de façon à porter ses premiers effets en 2020.

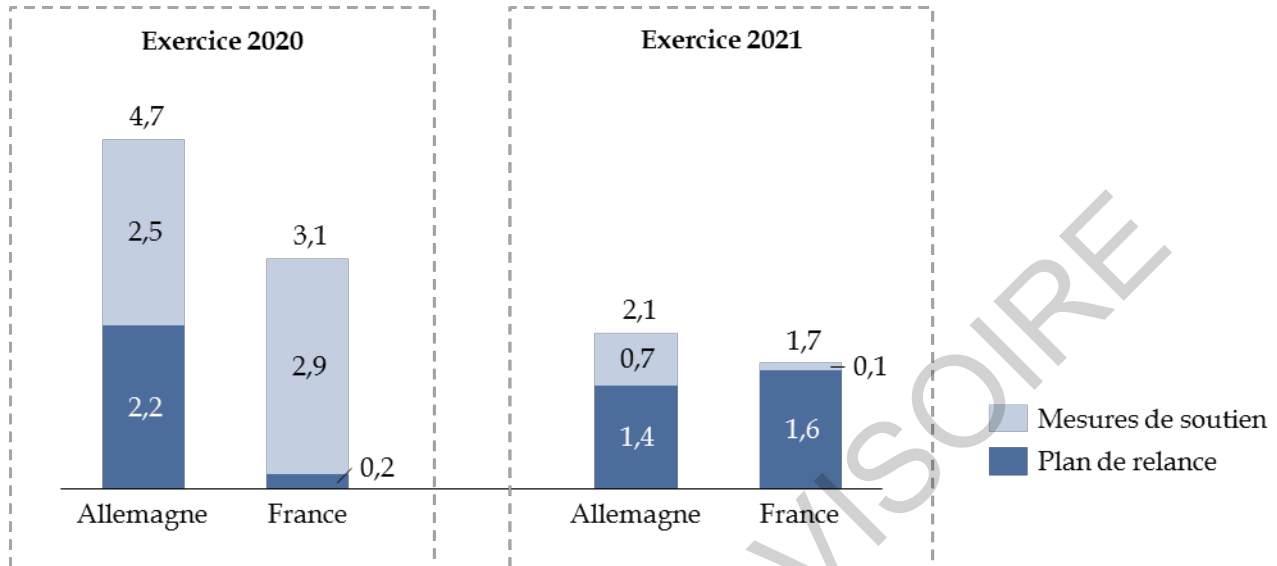
De ce fait, alors même que la chute du PIB anticipée en Allemagne en 2020 (5,8 %) était, avant le reconfinement, **près de deux fois inférieure** à celle prévue en France (10 %), le soutien budgétaire prévu est **inférieur d’un tiers en France**.

Ce différentiel est **entièrement imputable au lancement tardif du plan de relance français**, qui ne produira ses effets qu’à compter de 2021, contrairement au plan allemand.

¹ Cour des comptes, « La mise en œuvre du plan de relance de l’économie française », juillet 2010, p. 19.

**Mesures de soutien et de relance ayant un effet immédiat sur le déficit public
(avant examen à l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021 et le projet de budget allemand pour 2021)

Ainsi, la **quasi-totalité** du plan de relance allemand devrait avoir été déployée d'ici la fin de l'exercice 2021, contre seulement la **moitié** du plan français.

Il peut être noté que le **niveau de soutien budgétaire réellement apporté par le plan de relance en 2021 pourrait être plus faible qu'escompté**, en cas de déploiement insuffisamment rapide. À titre d'illustration, l'OFCE considère que seulement 32 milliards d'euros seraient dépensés en 2020, contre 37 milliards d'euros dans la trajectoire gouvernementale, du fait notamment d'une montée en charge plus lente du plan d'investissement¹.

Mais l'effet du plan de relance sur la croissance économique ne résulte pas uniquement des montants engagés : il dépend également de **l'effet multiplicateur** des différentes mesures sur l'activité.

b) Un plan de relance qui manque de mesures permettant de stimuler l'activité à court terme

Pour cette raison, le deuxième critère de la règle des « 3T » (*targeted*) renvoie à la nécessité de **privilégier les mesures permettant de soutenir fortement l'activité à court terme**, c'est-à-dire celles dont « l'effet multiplicateur » sur l'activité est le plus élevé.

¹ OFCE, « Perspectives économiques 2020-2021 », policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 18.

À cet égard, la littérature économique sur les multiplicateurs suggère :

- **qu'il est plus efficace de soutenir l'économie par une hausse des dépenses plutôt que par une baisse des impôts**, du fait notamment du risque de déperdition par l'épargne ;

- **qu'il est plus efficace de cibler les ménages à bas revenus**, qui ont une plus forte propension marginale à consommer.

Effet multiplicateur sur l'activité à court terme (un an) en bas de cycle

(effet sur le PIB, en %, d'une hausse de 1 %)

Multiplicateurs des dépenses	
Investissement	1,2
Emploi public	1,6
Prestations sociales	1,0
Multiplicateurs des recettes	
Cotisations sociales employeurs	1,2
Cotisations sociales employés	0,8
CSG	0,8
TVA	0,6

Note de lecture : une hausse de l'investissement d'un montant de 1 % du PIB augmente le PIB de 1,2 % au bout d'un an.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Maya Bacache-Beauvallet, Dominique Bureau, Francesco Giavazzi et Xavier Ragot, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », Notes du Conseil d'analyse économique 2017-7, n° 43)

En outre, entre deux mesures ayant un effet d'entraînement assez proche sur l'activité à court terme, il convient de **privilégier celle ayant les effets les plus favorables sur le potentiel de croissance de l'économie à long terme**, dans une logique de « double dividende ».

De ce fait, la commission des finances avait suggéré de donner la priorité à des mesures pouvant stimuler l'investissement des entreprises à court terme – dès lors qu'il s'agit de la composante de la demande la plus touchée par la crise et dont l'effet d'entraînement sur la croissance est très forte, tant à court terme qu'à moyen terme¹ –, tout en mettant en place, en parallèle, un **grand plan d'investissement public privilégiant les projets déjà identifiés**.

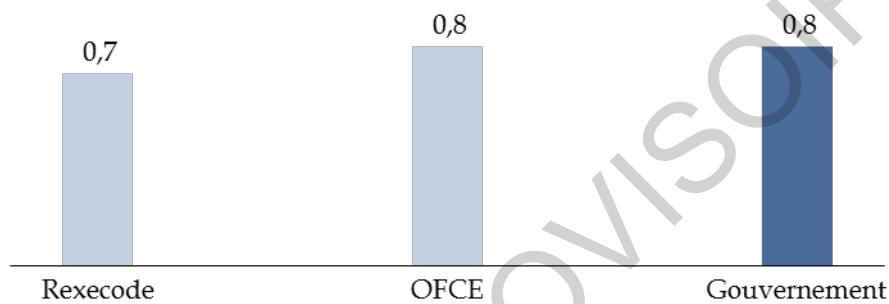
L'accent mis sur l'investissement devait être accompagné d'un **soutien plus ciblé à la consommation et à l'emploi**, concentré en priorité sur les ménages modestes, les nouveaux entrants sur le marché du travail et les secteurs les plus fragilisés par la crise.

¹ « Stratégie à mettre en œuvre pour relancer l'économie », communication d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, devant la commission des finances, mardi 16 juin 2020.

Au regard de la nécessité de soutenir la reprise à court terme, le plan de relance du Gouvernement paraît sous-optimal. L'effet multiplicateur agrégé des mesures déployées en 2021 est ainsi compris entre 0,7 et 0,8 selon les estimations, ce qui est assez faible en bas de cycle, ainsi que l'illustre la comparaison avec les multiplicateurs par instrument présentés précédemment.

Comparaison des prévisions de l'effet multiplicateur du plan de relance en 2021

(effet sur le PIB, en %, d'une hausse de 1 %)

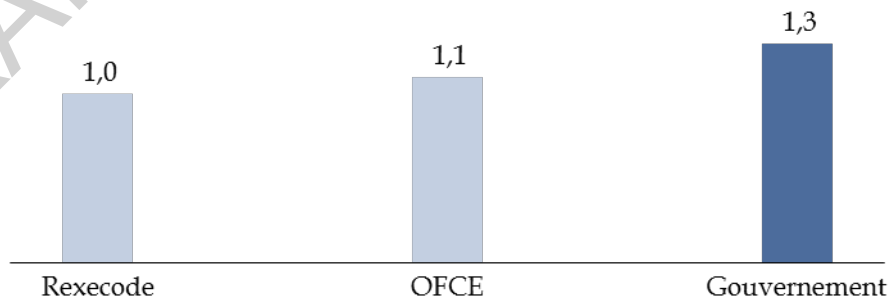


Source : commission des finances du Sénat (d'après : rapport économique, social et financier 2021, p. 37 ; OFCE, policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 19 ; Rexecode, « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », document de travail n° 75, octobre 2020, p. 41)

Au total, l'effet sur le PIB 2021 serait donc compris entre 1 % et 1,3 % selon les estimations.

Comparaison des prévisions de l'impact sur le PIB du plan de relance en 2021

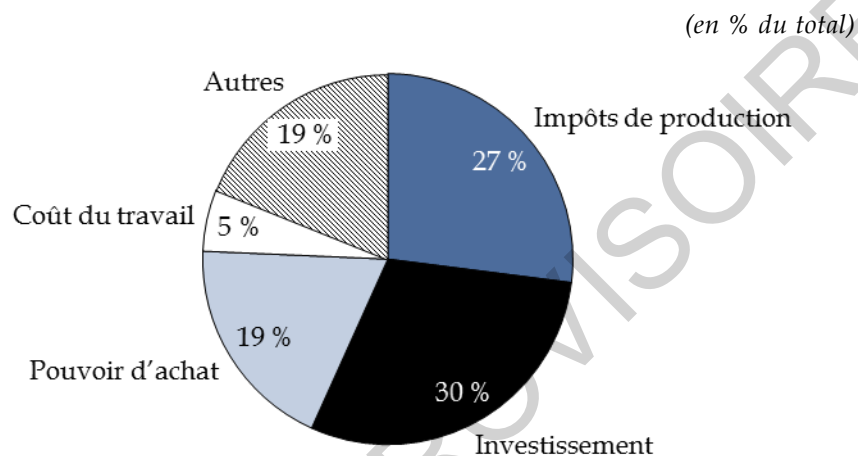
(en % d'écart par rapport à un scénario sans plan de relance)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : rapport économique, social et financier 2021, p. 37 ; OFCE, policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 78 ; Rexecode, « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », document de travail n° 75, octobre 2020, p. 41)

Ce faible effet multiplicateur tient principalement au fait qu'une part importante des mesures déployées en 2021 (27 % selon le Gouvernement, 38 % selon l'OFCE) prend la forme d'un **soutien non ciblé à l'ensemble des entreprises, à travers la baisse des impôts de production, dont l'effet multiplicateur à court terme est faible**. En effet, ce dernier est estimé à 0,3 par l'OFCE la première année¹ et à 0,2-0,3 par Rexecode².

Répartition du plan de relance en 2021 par catégorie d'instrument



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Rexecode, « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », document de travail n° 75, octobre 2020, p. 40)

Pour mémoire, dans le cadre de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2021, la commission des finances du Sénat avait privilégié des **mesures plus ciblées visant à soutenir directement l'investissement des entreprises** (amortissement accéléré, suramortissements).

c) Un plan de relance initialement insuffisant pour protéger les plus fragiles

En outre, **le plan de relance initial comportait étonnamment peu de mesures de solidarité visant à protéger les publics les plus fragilisés par la crise**. Pourtant, il s'agit typiquement de dispositifs dont le rendement social et économique est particulièrement élevé, du fait notamment de la forte propension marginale à consommer des ménages concernés³. La commission des finances du Sénat avait ainsi, dès le PLFR n° 3, proposé la mise en place de « chèques loisirs » au bénéfice des plus modestes, finalement non retenue par l'Assemblée nationale.

¹ OFCE, « Perspectives économiques 2020-2021 », policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 19.

² Rexecode, « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », document de travail n° 75, octobre 2020, p. 40.

³ Ezra Karger et Aastha Rajan, « Heterogeneity in the Marginal Propensity to Consume : Evidence from Covid-19 Stimulus Payments », FRB of Chicago Working Paper No. WP 2020-15, 15 juin 2020.

Le volet « Soutien aux personnes précaires » était limité à 800 millions d'euros, dont les deux tiers correspondent à la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), déjà mise en œuvre avant même sa présentation¹.

**Mesures relevant du volet « Soutien aux personnes précaires »
dans le cadre du plan de relance initial**

(en milliards d'euros)

Nature	Coût
Majoration de 100 euros par enfant de l'allocation de rentrée scolaire	0,5
Restaurants universitaires à un euro pour les élèves boursiers	0,06
Soutien exceptionnel à l'hébergement d'urgence	0,1
Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté	0,1
Total	0,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

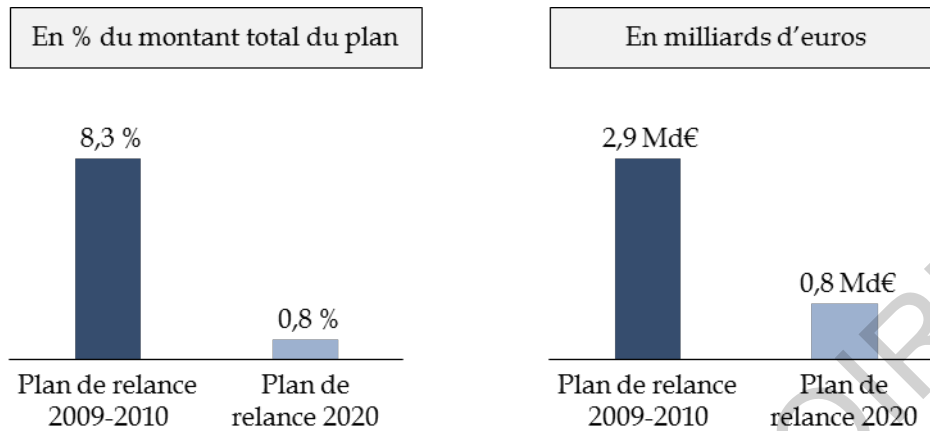
Cette mesure apparaît en outre peu ciblée : seulement 28 % des ménages en situation de pauvreté monétaire bénéficient de l'ARS².

Le montant initialement consacré aux mesures de solidarité était particulièrement faible par comparaison avec le précédent plan de relance mis en place en 2009-2010 pour faire face à la crise financière.

¹ La majoration de l'allocation de rentrée scolaire a été annoncée dès le 15 juillet 2020 et versée en août.

² France Stratégie, « La lutte contre la pauvreté au temps du Coronavirus : recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention de la lutte contre la pauvreté – note d'étape », 1^{er} octobre 2020, p. 15.

Comparaison du poids des mesures de solidarité dans les différents plans de relance



Note méthodologique : les mesures retenues pour le plan de relance de 2009-2010 correspondent à celles catégorisées comme relevant de la solidarité par la Cour des comptes (prime de solidarité active, prime aux familles modestes, revenu supplémentaire temporaire d'activité, distribution de CESU, crédit d'impôt en faveur des contribuables modestes et doublement du prêt à taux zéro).

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Cour des comptes, « La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française », 2010)

Si le Gouvernement a **partiellement « corrigé le tir » fin octobre** avec l'annonce de 19 mesures de solidarité complémentaires, pour un montant estimé à **1,9 milliard d'euros¹**, ces dernières pourraient se révéler **insuffisantes**, compte tenu du durcissement des contraintes sanitaires et de l'installation durable du chômage, qui risquent de faire basculer dans la pauvreté les **ménages les moins protégés par notre système de protection sociale contre le risque de perte d'emploi ou de cessation d'activité** – au premier rang desquels figurent les jeunes de moins de 25 ans, les indépendants et les agriculteurs.

d) Un plan de relance qui pèsera durablement sur les comptes publics

Enfin, le dernier critère de la règle des « 3T » (*temporary*) **met l'accent sur la nécessité de préserver les finances publiques.**

De ce point de vue, le plan de relance gouvernemental apparaît **doublément critiquable.**

D'une part, il comporte des mesures pesant de façon permanente sur les comptes publics ou difficilement réversibles, au premier rang desquelles figure la baisse des impôts de production, dont le coût pérenne pour les finances publiques est estimé à 8,6 milliards d'euros par an (net du retour IS).

¹ « De nouvelles mesures contre la bascule dans la pauvreté », dossier de presse, 24 octobre 2020, p. 19.

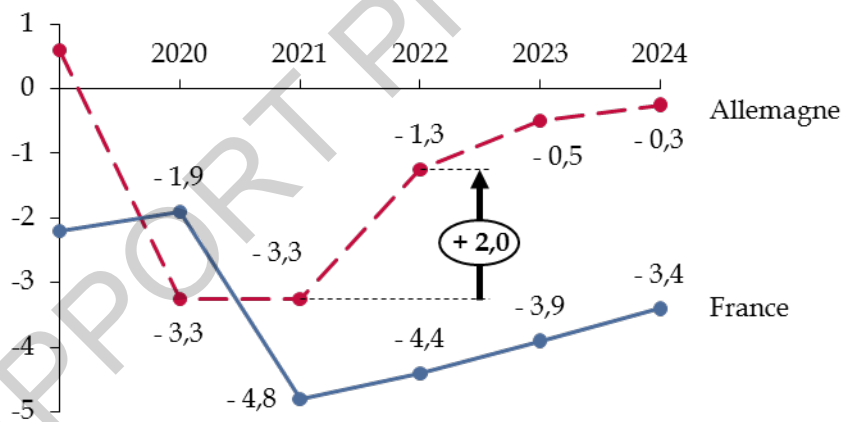
En principe, de telles mesures doivent pourtant être évitées car elles conduisent à une dégradation structurelle et non conjoncturelle des comptes publics. La Cour des comptes avait ainsi recommandé que les mesures de relance conservent « *un caractère clairement temporaire* » et prévoient « *des clauses d'extinction* »¹. C'est probablement le fait que cette réforme était déjà poussée par le ministre de l'économie et des finances qui explique son « recyclage » dans le cadre du plan de relance.

D'autre part, le calendrier de déploiement relativement lent du plan de relance va inévitablement retarder le redressement des comptes publics en sortie de crise.

Si cet aspect fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de la deuxième partie du présent rapport, la comparaison avec l'Allemagne est de nouveau éclairante en première analyse : la mise en œuvre rapide du plan allemand permet d'envisager un redressement très significatif des comptes publics dès 2022, alors que près de la moitié du plan de relance français n'aura pas encore été dépensé.

Évolution prévisionnelle du déficit structurel de la France et de l'Allemagne

(en points de PIB)



Note méthodologique : le déficit structurel de la France a été calculé à partir de la nouvelle trajectoire de PIB potentiel.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021 et le projet de budget 2021 de l'Allemagne)

Avant même le reconfinement, le plan de relance du Gouvernement était donc **mal calibré pour stimuler efficacement la reprise à court terme**. Le rebond de l'épidémie oblige par ailleurs à le réajuster pour **mieux allier relance et soutien**.

¹ Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 30 juin 2020, p. 14.

2. Un plan qui devra allier relance et soutien pour aider les secteurs les plus fragilisés par le reconfinement

Le reconfinement national annoncé le mercredi 28 octobre 2020 va de nouveau constituer un choc très asymétrique pour les différents secteurs de l'économie française, certains étant fermés administrativement ou voyant leur activité limitée aux services de vente à emporter ou en ligne (ex : commerces dits « non essentiels »), tandis que d'autres devraient pouvoir continuer à fonctionner à un niveau d'activité proche de celui atteint en octobre (ex : construction), voire supérieur (ex : plateformes de vente en ligne).

Dans ce contexte, le rôle des pouvoirs publics est double :

- dans les secteurs très affectés par les restrictions sanitaires, si la production est contrainte et ne peut donc pas être « relancée », la politique budgétaire a vocation à **protéger les entreprises viables de la faillite ainsi que les travailleurs** qui se retrouvaient sans emploi (**logique de soutien**) ;

- en parallèle, les pouvoirs publics doivent **limiter les conséquences de la baisse de la demande globale dans les secteurs moins affectés**, en mobilisant la politique budgétaire pour compenser la baisse de la demande privée ou stimuler cette dernière (**logique de relance**).

Il peut d'ailleurs être observé que le plan initial du Gouvernement contenait déjà de nombreuses mesures relevant davantage d'une logique de soutien que de relance, pour un total de 24 milliards d'euros environ, soit près d'un quart du montant global.

Mesures relevant principalement d'une logique de soutien figurant dans le plan de relance initial

(en milliards d'euros)

Description	Coût
Plan de soutien au secteur ferroviaire	4,7
Plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile	2,6
Renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI	3,0
Activité partielle de longue durée et formation des salariés en activité partielle	7,6
Soutien aux personnes précaires	0,8
Soutien aux collectivités territoriales (ex : garanties de recettes)	5,2
Total	23,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après le dossier de presse « France Relance » du 3 septembre 2020)

Le rebond de l'épidémie devra nécessairement conduire à renforcer les mesures de soutien – et ce d'autant plus qu'une part substantielle des pertes occasionnées par le premier confinement demeurent au bilan des entreprises, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

Afin de préserver le tissu productif, il sera nécessaire de **privilégier les subventions, les annulations de charges et les mesures de renforcement des fonds propres des entreprises fragilisées**, plutôt que les instruments de prêt, déjà largement mobilisés au premier semestre et qui permettent uniquement aux entreprises d'étaler le coût de la crise moyennant une augmentation de leur endettement.

Pour l'exercice 2020, un tel renforcement a été annoncé par le **Gouvernement dans le cadre du PLFR n° 4** et fera l'objet d'une analyse approfondie dans la troisième partie du présent rapport. Il peut néanmoins déjà être observé qu'il se traduit par un **redimensionnement très significatif des mesures de soutien permettant de socialiser les pertes des entreprises** (fonds de soutien, exonération de cotisations sociales, activité partielle), conformément aux préconisations de la commission des finances du Sénat.

Évolution du coût 2020 des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public

(en milliards d'euros)

Nature	PLF 2021	PLFR n° 4
Activité partielle	30,8	34,0
Fonds de solidarité pour les entreprises	8,5	19,4
Dépenses de santé exceptionnelles	9,8	11,8
Exonération de cotisations sociales	5,2	8,2
Ouverture de crédits divers	5,6	6,0
Prime pour les indépendants	0,9	0,9
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9	2,0
Avances remboursables aux PME	0,5	0,5
Assurance chômage	1,6	1,6
Achats de masques non chirurgicaux	0,3	0,6
Sinistralité des prêts BEI	0,1	0,1
Report en arrière des déficits (« carry back »)	0,4	0,4
Total	64,5	85,4

Précision : les montants de la colonne « PLFR n°4 » incluent le coût des mesures du « PLF 2021 ». La somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Si aucune annonce n'a jusqu'à présent été faite concernant l'exercice 2021, il paraît difficilement envisageable, compte tenu de l'évolution du contexte sanitaire, de ne pas reconduire les principaux dispositifs de soutien du plan d'urgence jusqu'au printemps, tout en **redimensionnant les mesures du plan de relance visant à renforcer les fonds propres des entreprises et à soutenir les ménages les plus vulnérables**.

Mais il sera impératif que ce soutien additionnel passe **exclusivement par des mesures temporaires**, afin de ne pas compromettre davantage le redressement des comptes publics à moyen terme.

III. L'INSTALLATION DANS LA DURÉE DE CRISES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTALES AUXQUELLES L'ÉCONOMIE DEVRA APPRENDRE À FAIRE FACE

La crise sanitaire a imposé son rythme à une gestion des affaires publiques conduite jusqu'ici au jour le jour. Or cette crise s'installe dans la durée et reviendra inmanquablement sous d'autres formes dans les années à venir. Elle ne peut donc pas servir de prétexte pour repousser à plus tard les décisions qu'exige par ailleurs la crise environnementale.

Il est donc nécessaire de voir la période actuelle, et tout particulièrement la mise en place du plan de relance, comme une opportunité devant pousser à traiter également la question environnementale.

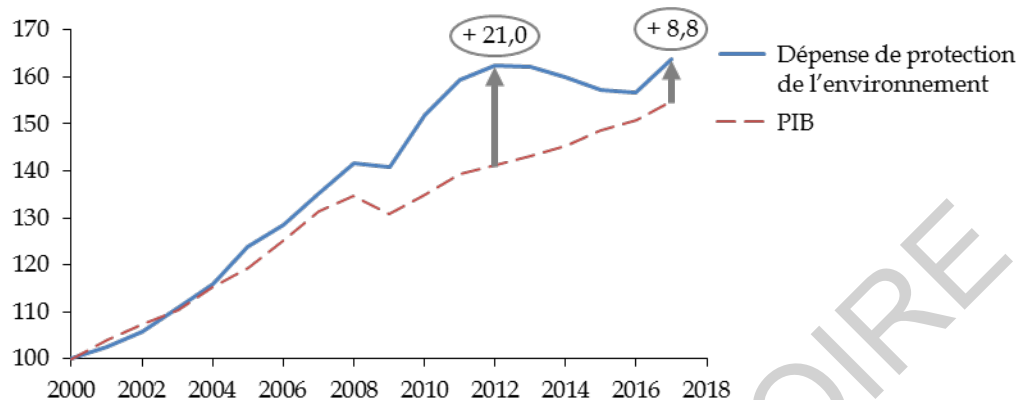
A. L'AMBITION DE TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE DOIT PRENDRE UNE NOUVELLE AMPLEUR

1. Après l'élan des années 2000 et du Grenelle de l'environnement, l'effort a été relâché au cours des années 2010

Si les discours en faveur de l'environnement n'ont jamais été aussi répandus, **la dépense totale** (c'est-à-dire des administrations publiques, des entreprises et des ménages) **en faveur de l'environnement a en fait progressé plus rapidement entre 2000 et 2012**, augmentant de plus de 20 points de plus que le PIB pendant cette période et tout particulièrement au cours des années qui ont suivi le Grenelle de l'environnement, **qu'au cours des années postérieures**, où elle a au contraire stagné.

Évolution de la dépense totale de protection de l'environnement et du PIB de 2000 à 2017

(base 100 en 2000)



Source : commission des finances (à partir des données du SDES¹, compte satellite de l'environnement, 2019)

La gestion des déchets et du recyclage est le secteur qui contribue le plus à la hausse de cette dépense, avec notamment l'extension du réseau des déchetteries, des incinérateurs avec récupération d'énergie, des centres de tri et du compostage des déchets.

S'agissant plus spécifiquement des **investissements en faveur du climat**, estimés par l'institut I4CE² à 33 milliards d'euros par an entre 2016 et 2018, dont 10 milliards d'euros de la part du secteur public, **ils sont insuffisants** et devraient être d'ores et déjà de 50 milliards d'euros pour passer à 90 milliards d'euros environ sur la période 2024-2028 afin de répondre à l'objectif de neutralité carbone en 2050, dont près de 30 milliards d'euros pour le secteur public. Et malgré les économies d'échelle que permettra la massification des actions dans certains secteurs, les besoins ne feront que croître par la suite avec la multiplication des projets qui seule permettra d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050.

Si ces montants paraissent **élevés**, ils doivent être mis en regard des **coûts de l'inaction**.

La commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air³ soulignait par exemple en 2015 qu'au coût de la pollution de l'air en termes de **dépenses de santé**, qui est de l'ordre de **3 milliards d'euros**, doivent être ajoutés le **coût social associé à une perte de bien-être**, estimé **entre 68 et 97 milliards d'euros** par an pour la France, et les **coûts environnementaux supérieurs à 4 milliards d'euros** induits sur la biodiversité et les rendements agricoles.

¹ Service des données et études statistiques, rattaché au ministère de la transition écologique.

² Institute for Climate Economics (I4CE, créé en 2015 par la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement), *Plan de relance et budget 2021*, octobre 2020.

³ *Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air*, présidée par M. Jean-François Husson et dont la rapporteure était Mme Leila Aichi, rapport publié le 15 juillet 2015.

2. La transition écologique est par nature une politique territoriale qui doit s'incarner dans les collectivités locales

L'effort à conduire doit reposer sur l'ensemble des acteurs : entreprises, ménages et administrations publiques.

Si les entreprises assurent la majeure partie de la dépense totale en faveur de l'environnement, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État souligne **le rôle des collectivités locales**, qui financent 52 % des dépenses d'investissement et jouent un rôle d'impulsion.

Les collectivités se situent en effet au cœur de secteurs qui tiennent une **place centrale** dans la transition écologique et demandent des **investissements lourds** : transports en commun, gestion des déchets, traitement de l'eau potable, traitement des eaux usées avec la mise aux normes des stations d'épuration urbaines... Les agences de l'eau se sont également mobilisées au cours des années 2010 pour des actions en faveur de la biodiversité et des paysages.

Toutefois, **la poursuite de l'action des collectivités risque de se heurter aux incertitudes liées à leurs ressources.**

Comme le fait observer I4CE, « à moyen terme, les investissements climat des collectivités vont croître plus vite que les ressources dédiées » que constituent notamment la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou les subventions des fonds européens¹.

En outre, au-delà des financements, **les collectivités doivent pouvoir acquérir les compétences d'ingénierie et d'expertise** nécessaires à la mise au point des projets. Elles devraient donc pouvoir être soutenues également dans leurs dépenses de fonctionnement, ce que la DSIL ne permet que de manière très limitée².

Enfin, comme tous les porteurs de projets, elles se heurtent à la **complexité des canaux de financement**. À cet égard, l'annonce par le Gouvernement d'un nouveau mode de contractualisation avec les collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance³, s'ajoutant aux contrats déjà existants (notamment les contrats de plan État-région), fait craindre l'apparition d'une couche supplémentaire de complexité pour les collectivités territoriales et, par conséquent, un risque de retard pour la mise en œuvre concrète des projets.

¹ Institut I4CE, *Relance : comment financer l'action climat*, juillet 2020.

² [Article L. 2334-42](#) du code général des collectivités territoriales.

³ [Circulaire relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance](#), 23 octobre 2020.

3. Or le budget de l'État semble déconnecté de sa stratégie environnementale

L'effort à conduire au niveau national est documenté dans la **stratégie nationale bas carbone**, créée en 2015¹ et définie aux articles L. 222-1 A et suivants du code de l'énergie, qui a fixé des « budgets carbones », c'est-à-dire un plafond national d'émissions de gaz à effet de serre à respecter sur une période de cinq ans, détaillé par grand secteur.

Le chemin parcouru jusqu'à présent n'est pas rassurant : au cours de la première période 2015-2018, les émissions ont été supérieures de 65 millions de tonnes équivalent CO₂ (Mt CO₂eq) à la cible fixée à 442 Mt CO₂eq, avec d'ores et déjà une prévision de dépassement de 120 Mt CO₂eq pour le deuxième budget carbone de la période 2019-2023².

Il est pourtant frappant de constater que, malgré l'impact majeur que représentera la marche vers la neutralité carbone pour les finances publiques, **la stratégie nationale bas carbone n'est pas même mentionnée dans les documents budgétaires transversaux**³.

Les objectifs qu'elle fixe, en particulier les « budgets carbone » qui déterminent, par période de cinq ans, un plafond national d'émissions de gaz à effet de serre, devraient pourtant être pris en compte par tout dispositif public de grande portée, comme le plan de relance ambitionne de l'être, et **il paraît difficile d'examiner une loi de finances sans la replacer dans le contexte de ces impératifs** qui, sur le long terme, exercent sur l'économie une contrainte comparable aux règles macroéconomiques.

4. Le plan de relance constitue ainsi une réponse limitée

Mal relié aux objectifs de long terme, le plan de relance apparaît, du point de vue environnemental comme pour ce qui concerne l'objectif de relance de l'économie, plus comme un catalogue de mesures non coordonnées que comme une étape décisive dans une stratégie de long terme.

Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances indique ainsi que le plan de relance permettrait d'éviter l'émission de 55 à 60 MT CO₂eq par an.

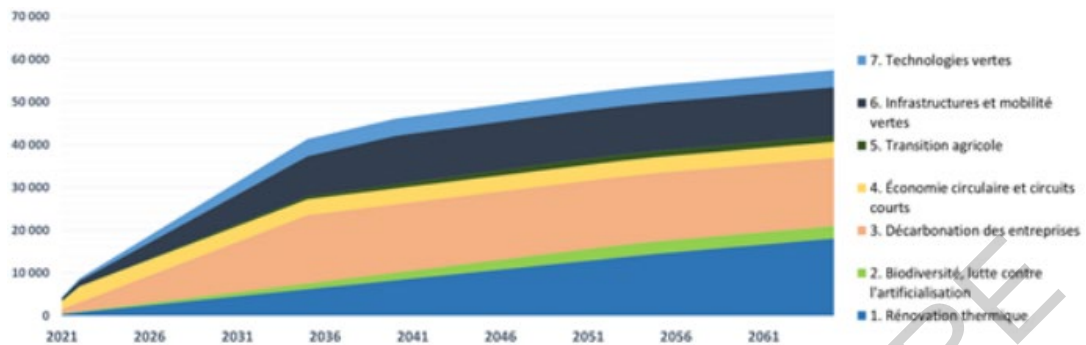
¹ [Loi n° 2015-992 du 17 août 2015](#) relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² [Stratégie nationale bas-carbone](#), révision mars 2020. La cible avait été fixée par le [décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015](#) relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

³ La stratégie nationale bas carbone est simplement mentionnée dans le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Émissions de CO₂ évitées en cumul annuel

(en milliers de tonnes de CO₂ évitées cumulées)



Source : rapport économique, social et financier, d'après des calculs de la direction générale du Trésor et du Conseil général du développement durable (CGDD)

Cette estimation doit en fait être relativisée. D'une part, il s'agit d'une **économie à très long terme**, vers 2060. Elle dépend par exemple du maintien d'un important effort annuel de rénovation thermique du parc de logements, qui produirait un effet cumulé de réduction des émissions.

D'autre part, cette réduction **n'est pas calculée par rapport au niveau d'émission actuel, mais par rapport à un scénario de référence** dans lequel serait conduit un plan de relance de même ampleur mais sans mesure spécifique dédiée à la transition écologique. À court terme, le RESF reconnaît que **les émissions de CO₂ vont augmenter**, comme c'est habituellement le cas en période de reprise économique.

En conséquence, **le plan de relance ne représente qu'un effort limité pour atteindre les objectifs de neutralité carbone**, et notamment l'objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030¹.

À titre d'exemple, le **montant des crédits budgétaires consacrés à MaPrimeRénov**, favorisant la rénovation thermique des logements privés, serait ainsi d'environ **1,6 milliard d'euros** en 2021, contre 740 millions d'euros en l'absence de plan de relance². Il convient d'y ajouter, de manière résiduelle en 2021, 390 millions d'euros de dépenses au titre du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), prédécesseur de MaPrimeRénov, pour des travaux engagés en 2020.

¹ [Article L. 100-4 du code de l'énergie](#), modifié par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

² 740 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés à MaPrimeRénov dans la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Les crédits de la mission « Plan de relance » consacrés à MaPrimeRénov sont inscrits dans la sous-action « Aide à la rénovation énergétique des logements privés », dotée en 2021 de 915 millions d'euros en crédits de paiement finançant également, à titre minoritaire, des actions diverses de l'Agence nationale de l'habitat.

Le remplacement du CITE par une prime doit être approuvé : versée de manière contemporaine aux paiements des travaux, elle limite le reste à charge pour les ménages. En outre, la réforme de MaPrimeRénov permet d'élargir l'accès à de nouveaux bénéficiaires et le dispositif est mieux centré sur les dépenses les plus efficaces, ce que la commission des finances appelait de ses vœux.

On doit toutefois noter qu'il ne s'agit pas d'un accroissement de l'effort financier de l'État en faveur de la rénovation thermique des logements privés : le coût du CITE était en effet déjà de 1,7 milliard d'euros dans les années 2016 à 2018, avant que les actions les moins efficaces en termes de réduction des consommations ne soient exclues du bénéfice de ce crédit d'impôt.

Le rapporteur général constate également la place minoritaire des énergies renouvelables dans le plan de relance. Des crédits de 1 milliard d'euros sont ainsi consacrés à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les entreprises industrielles¹, tandis que des crédits de 274 millions d'euros favorisent la modernisation des centres de tri², dont la valorisation des biodéchets en biogaz renouvelable, s'ajoutant à la principale disposition que représente le soutien au développement d'une filière d'hydrogène « vert » (2 milliards d'euros)³. L'ensemble de ces montants, soit 3,3 milliards d'euros, représente 3,3 % des crédits du plan de relance et 17,8 % des crédits de l'action « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

Le plan de relance et la Convention citoyenne pour le climat

La Convention citoyenne pour le climat aborde de nombreuses questions, notamment réglementaires, qui ne relèvent pas du plan de relance. Celui-ci comprend, pour sa part, de nombreuses mesures en faveur de la compétitivité et de la cohésion qui n'ont pas d'impact direct sur le climat. Il est utile toutefois de comparer certaines dispositions du plan de relance avec les propositions de la Convention.

¹ Action 03 « Décarbonation de l'industrie » du programme 362 « Écologie ».

² Sous-action de l'action 04 « Économie circulaire et circuits courts » du programme 362 « Écologie ».

³ Action 08 « Énergies et technologies vertes » du programme « Écologie ».

L'une des propositions fortes de la Convention citoyenne est la **rénovation énergétique obligatoire des bâtiments** d'ici à 2040, proposition adoptée à 87,3 %, ce qui nécessiterait selon elle la rénovation de 20 millions de logements, dont 5 millions de « passoires thermiques ». Sur ce point, l'écart avec le plan de relance est manifeste. La rénovation d'un million de logements par an constituerait une multiplication par trois environ de l'effort actuellement prévu. L'objectif assigné à MaPrimeRénov par le plan de relance est de permettre à 80 000 logements par an de sortir de l'état de passoire thermique, auxquels s'ajoutent 60 000 rénovations financées par le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat, soit un total inférieur à 3 millions de rénovations sur 20 ans si l'effort est maintenu.

S'agissant des **infrastructures de transports**, le plan de relance mise sur le développement du vélo, la rénovation des infrastructures ferroviaires (principalement par une recapitalisation de SCNF Réseau) et l'extension de l'offre de transports en commun, tout en restant dans le cadre de la programmation pluriannuelle des investissements dans les transports¹. La Convention citoyenne propose de renforcer cette programmation pluriannuelle en augmentant de 1,1 milliard d'euros les crédits annuels de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Enfin, la Convention citoyenne recommande de « *diriger l'ensemble des recettes perçues pour la transition vers un compte dédié au sein du budget de l'État (ou un autre dispositif) afin de s'assurer que les recettes fiscales prélevées soient bien réutilisées au service de la transition climatique* » : le choix inverse a été fait par la loi de finances pour 2020, contre l'avis du Sénat, en **supprimant le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »**.

Source : commission des finances du Sénat et I4CE²

5. Répondre aux précarités écologiques, sociales et territoriales

Comme l'a montré la crise des « gilets jaunes », la politique en faveur de l'environnement doit s'inscrire dans une lutte contre les fractures sociales et territoriales.

Or la **fiscalité énergétique**, souvent décrite comme « punitive », **est un exemple frappant de fiscalité régressive**, à l'opposé du principe de progressivité qui caractérise par exemple l'impôt sur le revenu.

C'est ce qu'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport sur la fiscalité environnementale présenté devant la commission des finances du Sénat le 16 octobre 2019. La **fiscalité énergétique** (y compris TVA³) représente en effet **7,2 % du revenu total annuel des 20 % de ménages les plus**

¹ Rapport annexé à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

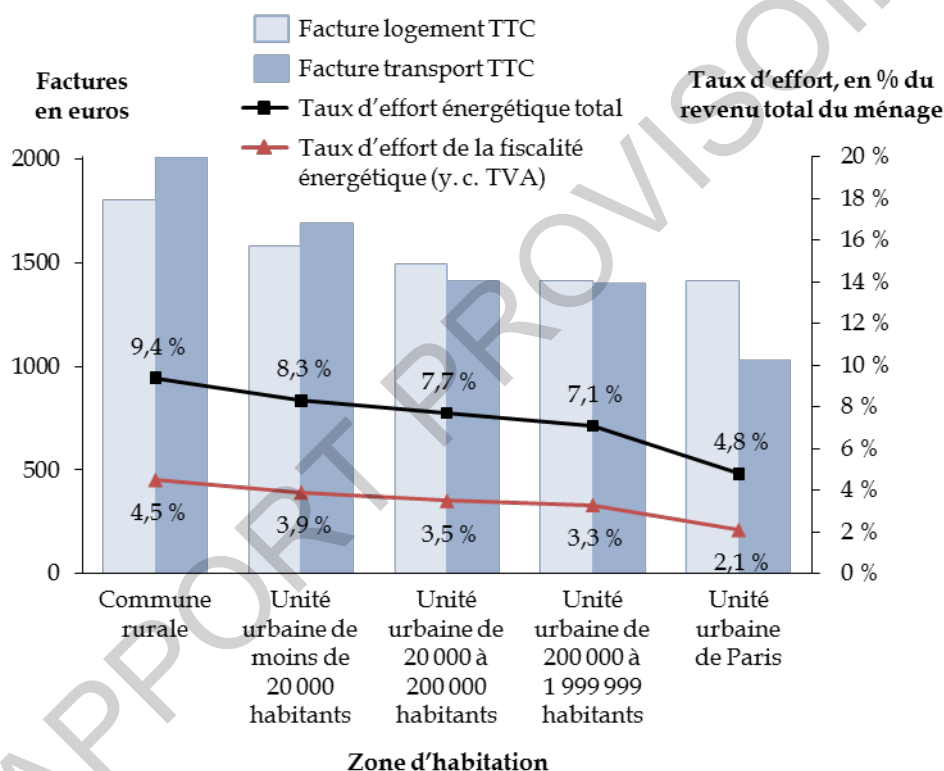
² I4CE, [Le plan de relance répond-il aux demandes de la Convention citoyenne ?](#), 10 septembre 2020.

³ Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État indique un taux d'effort énergétique hors TVA.

modestes, mais **2,1 % seulement du revenu total annuel des 20 % de ménages les plus aisés¹**.

Il en est de même sur le plan **territorial** : alors que les ménages habitant une **commune rurale** consacrent en moyenne **4,5 % de leur revenu** à la **fiscalité énergétique**, ce taux est de **2,1 %** seulement pour les ménages habitant **l'agglomération parisienne**. Il ne faut cependant pas y voir une simple opposition entre zones rurales et zones urbaines, car les factures énergétiques peuvent être aussi élevées en périphérie d'une unité urbaine qu'en zone rurale.

Factures, taux d'effort énergétique et taux d'effort de la fiscalité énergétique selon la zone d'habitation du ménage



TEE : taux d'effort énergétique (facture énergétique rapportée au revenu du ménage par unité de consommation).

Source : commission des finances, d'après le Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique, septembre 2019. Prix et législation janvier 2019, revenus 2018

La fiscalité énergétique, loin de contribuer à réduire les inégalités entre les ménages, contribue donc à les renforcer.

¹ Le revenu des ménages est considéré par unité de consommation afin de neutraliser les effets de la différence de taille des ménages en fonction du revenu.

B. SI LE « BUDGET VERT » CONSTITUE UNE INNOVATION, IL ASSURE UNE MESURE ENCORE INSUFFISANTE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE DE L'ÉTAT

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (RIEBE) ou « budget vert », introduit pour la première fois en annexe au projet de loi de finances pour 2021, est une tentative de noter l'impact environnemental de chacune des missions du budget de l'État. Si cet essai est une innovation incontestable, ses limitations fortes rendent l'exercice encore quelque peu artificiel. Seules d'importantes améliorations permettraient d'en faire un véritable outil pour éclairer le vote du Parlement.

1. La notation porte sur moins de 10 % des crédits

Le périmètre sur lequel porte l'évaluation des dépenses est **l'objectif de dépenses totales de l'État** (ODETE), qui comprend, outre les dépenses pilotables¹, des dépenses considérées comme temporaires (investissements d'avenir, plan d'urgence en 2020, plan de relance en 2021), ou échappant au contrôle immédiat de l'État mais constituant des dépenses effectives, comme les dépenses de pension, les engagements financiers de l'État (dont la charge de la dette), les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne, les prélèvements sur recettes et autres transferts à destination des collectivités territoriales. Les dépenses totales de l'État sont estimées à **488,4 milliards d'euros** par le projet de loi de finances pour 2021.

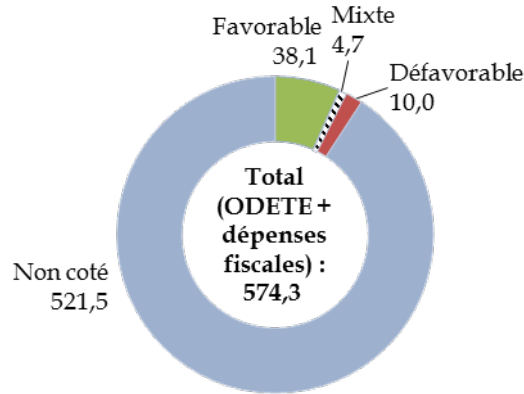
La notation porte également sur les **dépenses fiscales**, soit un montant prévisionnel de **85,9 milliards d'euros** en 2021.

Sur ce total de 574,3 milliards d'euros, seuls **52,8 milliards d'euros de dépenses ont fait l'objet d'une cotation**, majoritairement favorable à l'environnement. Ainsi, **91,4 % des crédits et 87,2 % des dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une cotation**.

¹ Les dépenses pilotables correspondent dans l'ensemble, pour ce qui concerne le budget général, aux dépenses des ministères desquelles sont soustraites les dépenses liées aux pensions, ainsi que les investissements d'avenir et le plan d'urgence. Les remboursements et dégrèvements et la charge de la dette sont également exclus des dépenses pilotables. La norme de dépenses pilotables et la norme de dépenses totales de l'État sont définies par la [loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le « budget vert » dans l'ensemble du budget de l'État

(en milliards d'euros)

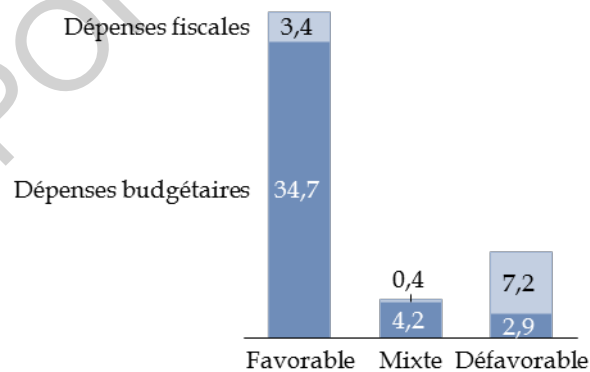


Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances pour 2021)

Les dépenses « favorables » sont principalement budgétaires, alors que les dépenses « défavorables » correspondent pour la plupart à des dépenses fiscales.

Cotation des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État)

Le RIEBE précise les choix et contraintes méthodologiques qui conduisent à **ne pas donner de notation pour une partie majoritaire des dépenses**. C'est le cas notamment des transferts sociaux aux ménages et des dépenses de masse salariale, des transferts aux entreprises non assortis d'une conditionnalité environnementale, ainsi que des transferts au profit de l'Union européenne (prélèvement sur recettes) et des collectivités territoriales (prélèvement sur recettes et dotations), alors même que l'ensemble de ces crédits sont utilisés *in fine* par leurs destinataires pour financer des actions qui peuvent être favorables ou défavorables à l'environnement.

S'agissant des **crédits des ministères** eux-mêmes, les choix faits sont parfois paradoxaux. Les dépenses de carburant sont ainsi neutralisées au motif que, dans la plupart des ministères, elles ne peuvent pas être isolées dans des actions ou sous-action dédiées. Or il aurait été possible de mesurer leur impact au moins pour les ministères des armées et de l'intérieur, qui retracent leurs dépenses en carburants dans leurs projets annuels de performance.

Notre collègue Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », observe de manière similaire que *« la méthodologie de ce classement suscite des réserves, puisqu'elle s'arrête au niveau de l'action comme subdivision de retracement de l'impact environnemental, alors même qu'une bonne partie de leurs crédits a peu à voir avec la protection de l'environnement – le MCO¹ des hélicoptères de secours par exemple. »*.

La notation est également conduite de manière **très inégale selon les missions**.

Tandis que, par exemple, le recours abondant aux **transports aériens** de la part du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ne fait pas l'objet d'une notation, **l'impact négatif de certaines dépenses fiscales en faveur des agriculteurs est, lui, dûment pris en compte**. Si l'enjeu n'est pas le même en termes de dépenses², un euro de réduction de la TICPE pour les travaux agricoles n'a certainement pas le même impact, sur le plan environnemental, qu'un euro consacré à un voyage en avion.

Or **la notation considère une dépense comme « favorable », « défavorable » ou « mixte » en bloc**, sans distinguer selon le caractère plus ou moins favorable ou défavorable de la dépense.

¹ Maintien en condition opérationnelle.

² Le coût estimé du tarif réduit de TICPE pour les travaux agricoles et forestiers est estimé à 1,4 milliard d'euros en 2021, contre 13 millions d'euros pour le poste « Voyages et missions statutaires » de la mission « Action extérieure de l'État ».

2. Le choix d'asseoir la notation environnementale sur la maquette budgétaire est un facteur fort de limitation de sa portée

Les limitations précédemment énumérées proviennent pour une bonne part du choix méthodologique consistant à faire porter la notation sur une **présentation purement budgétaire de l'action de l'État**, sans aller vers un niveau plus fin de l'action publique.

La volonté de noter l'impact environnemental des postes du budget de l'État se heurte en effet aux limites de la hiérarchisation en programmes, actions et parfois sous-actions. Conçue en fonction des politiques publiques, **la maquette budgétaire peut difficilement être divisée de manière binaire en mesures « favorables » et en mesures « défavorables » à l'environnement**. Les actions et sous-actions représentent généralement des blocs assez vastes de crédits dont l'utilisation a souvent un effet ambigu.

Ainsi, **seule une « comptabilité analytique environnementale »**, dans laquelle les activités de l'État seraient décrites à un niveau suffisamment fin pour permettre d'ajouter un axe d'analyse environnemental à la description purement budgétaire des crédits (division en titres), **permettrait d'avoir une connaissance opérationnelle de l'impact écologique de l'action publique**.

Or l'État n'a toujours pas réussi à mettre en place une comptabilité analytique qui lui permettrait de comprendre réellement où sont les coûts – et donc les économies possibles – de l'action publique. Il convient de rappeler que c'est par un simple décret pris en septembre 2018, pris au nom de la « simplification » dans le cadre du programme « Action publique 2022 »¹, que le Gouvernement a mis fin à la « comptabilité d'analyse de coûts », qui elle-même ne mettait en œuvre que de manière limitée la véritable comptabilité analytique dont la loi organique relative aux lois de finances prévoit la mise en place².

Seule une volonté forte permettra donc dans les années à venir d'**approfondir ce « budget vert »** afin qu'une notation **plus nuancée** des postes du budget constitue un **guide pour l'action publique** et un **véritable moyen d'évaluation pour le Parlement**.

¹ [Décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018](#) modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations, articles 6 et 18.

² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, article 27. Voir le commentaire de [l'article additionnel après l'article 26](#) du projet de loi organique relatif aux lois de finances, dans le rapport n° 343 (2000-2001) de M. Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 mai 2001.

DEUXIÈME PARTIE

LA RELANCE NE DOIT PAS COMPROMETTRE LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS À MOYEN TERME

I. LE REBOND DE L'ÉPIDÉMIE RISQUE DE COMPROMETTRE LE TIMIDE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS ATTENDU EN 2021

Principaux éléments de la trajectoire budgétaire gouvernementale (avant examen à l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(en points de PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde public	- 3,6	- 2,9	- 2,3	- 3,0	- 10,2	- 6,7
Solde structurel (*)	- 2,6	- 2,4	- 2,2	- 2,2	- 1,9	- 4,8
Prélèvements obligatoires	44,6	45,1	44,8	44,1	44,8	43,8
Dépenses publiques	56,7	56,5	55,7	54,0	62,8	58,5
Endettement public	98,0	98,3	98,1	98,1	117,5	116,2

(*) avec la trajectoire de PIB potentiel révisée.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

A. LE SCÉNARIO BUDGÉTAIRE INITIAL DU GOUVERNEMENT REPOSAIT SUR UN REBOND SIGNIFICATIF DE L'ACTIVITÉ EN 2021...

À court terme, si la crise sanitaire se traduit naturellement par une dégradation de grande ampleur des comptes publics, c'est d'abord en raison de la chute de l'activité qu'elle provoque. Dans ce contexte, **la crédibilité du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement revêt une importance cruciale** pour la sincérité de la trajectoire budgétaire.

Scénario macroéconomique du Gouvernement (avant examen à l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(taux d'évolution en pourcentage, sauf indication contraire)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Croissance du PIB en volume	1,5	- 10,0	8,0	3,5	2,0	1,4	1,4
Déflateur du PIB	1,2	1,8	0,3	0,8	1,2	1,6	1,6
Inflation hors tabac	0,9	0,2	0,6	1,0	1,4	1,75	1,75
Croissance potentielle en volume	1,25	- 0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production (en points de PIB potentiel)	0,3	- 9,4	- 2,7	- 0,7	- 0,1	0,0	0,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

1. Le scénario de reprise du Gouvernement n'était atteignable que si le rebond de l'épidémie restait sous contrôle

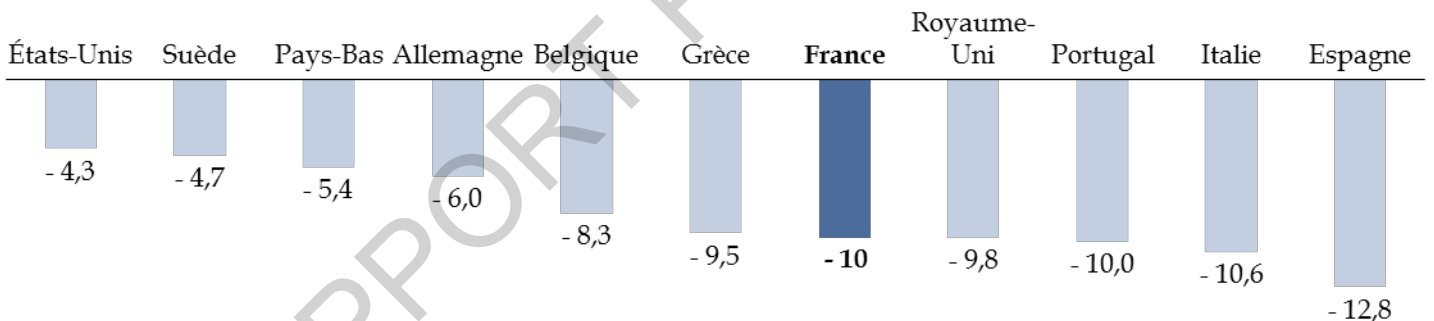
Par rapport au scénario présenté dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques 2021, le présent projet de loi de finances reposait initialement sur **une chute du PIB en 2020 légèrement revue à la baisse (- 10 %, contre - 11 %)**, ainsi que précédemment indiqué, et une **prévision de croissance pour 2021 inchangée (+ 8 %)**.

Pour 2020, l'hypothèse gouvernementale plaçait la France dans une **situation intermédiaire à l'échelle internationale**, ce qui apparaît cohérent avec la spécialisation sectorielle de l'économie française, l'ampleur des mesures de soutien engagée et la sévérité du confinement.

Ainsi, les pays dans lesquels le recul du PIB anticipé est significativement inférieur ont davantage soutenu leur économie (ex : États-Unis), sont moins tournés vers les secteurs durablement fragilisés par la crise (ex : Allemagne) ou ont opté pour des mesures sanitaires moins strictes (ex : Suède).

Prévisions de croissance pour 2020 (avant l'annonce du reconfinement)

(taux d'évolution du PIB en volume)



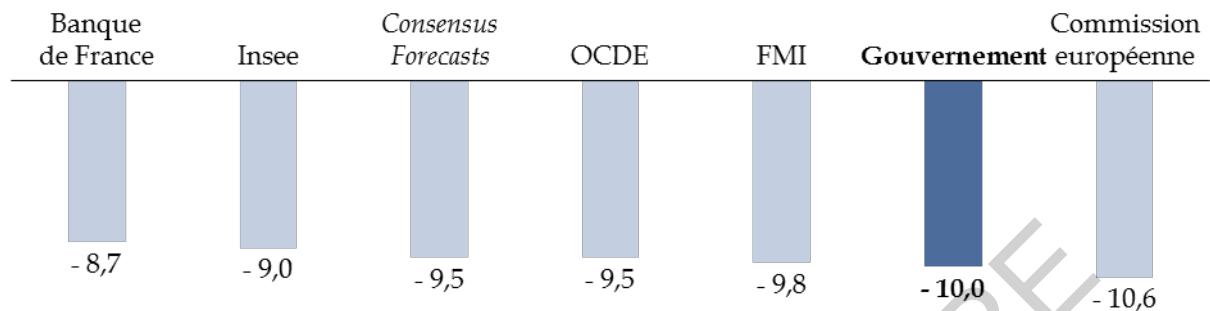
Précision méthodologique : la prévision de croissance initiale du Gouvernement a été retenue pour la France (- 10 %, contre - 9,8 % dans le scénario du FMI).

Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020 ; rapport économique, social et financier pour 2021)

Au regard des principales estimations disponibles, l'hypothèse de croissance retenue initialement pour 2020 présentait un **caractère prudent** – et ce d'autant plus que le rebond a été plus fort qu'escompté au troisième trimestre (+ 18,2 %, pour une prévision de + 16 % dans la note de conjoncture Insee du 6 octobre 2020).

Prévisions de croissance pour l'année 2020 (avant l'annonce du reconfinement)

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, prévisions économiques intérimaires, juillet 2020 ; Consensus Forecasts, édition d'octobre 2020 ; Banque de France, Projections macroéconomiques France, septembre 2020 ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2020 ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020)

En effet, si l'activité stagnait jusqu'à la fin de l'année au niveau atteint au troisième trimestre, la baisse du PIB sur l'ensemble de l'exercice 2020 s'élèverait à **8,3 %**.

L'hypothèse gouvernementale pour 2020 (- 10 %) **supposait donc implicitement une rechute très significative de l'activité au dernier trimestre, de l'ordre de 7 %**. Elle se situait donc sans surprise en-dessous des dernières prévisions de l'Insee (- 9 %) et de la Banque de France (- 8,7 %).

Cela devait constituer une **marge de sécurité suffisante pour couvrir la perte d'activité liée à la mise en place d'un couvre-feu**. À titre d'illustration, son impact direct sur l'activité était estimé à 2 milliards d'euros par le Gouvernement¹ pour une durée de six semaines et entre 3,8 et 4,4 milliards d'euros par Rexecode². Le coût direct se serait donc élevé à 0,2 point de PIB annuel, maintenant l'acquis de croissance autour de 8,5-9 %.

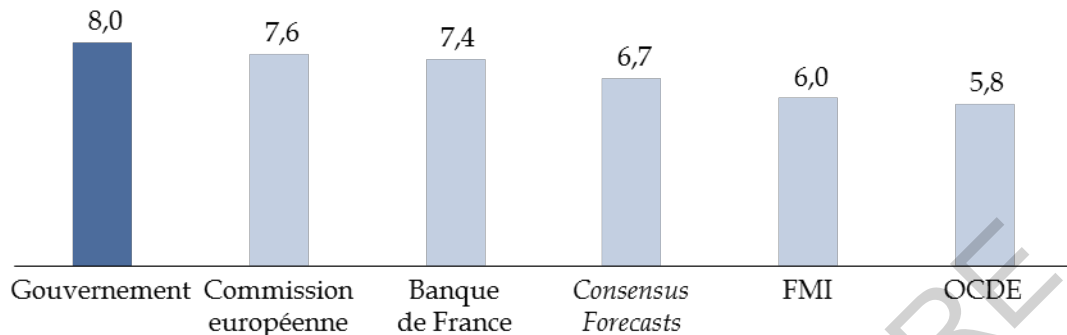
S'agissant de l'exercice 2021, l'hypothèse gouvernementale se situait en revanche déjà **au sommet de la fourchette des estimations disponibles**.

¹ Claude Fouquet, « Covid : la deuxième vague va faire repartir à la baisse l'activité économique », Les Échos, 23 octobre 2020.

² Emmanuel Cugny, « Extension du couvre-feu sanitaire, couvre-feu sur la croissance ? », Franceinfo, 23 octobre 2020.

Prévisions de croissance pour l'année 2021 (avant l'annonce du reconfinement)

(taux d'évolution du PIB en volume)



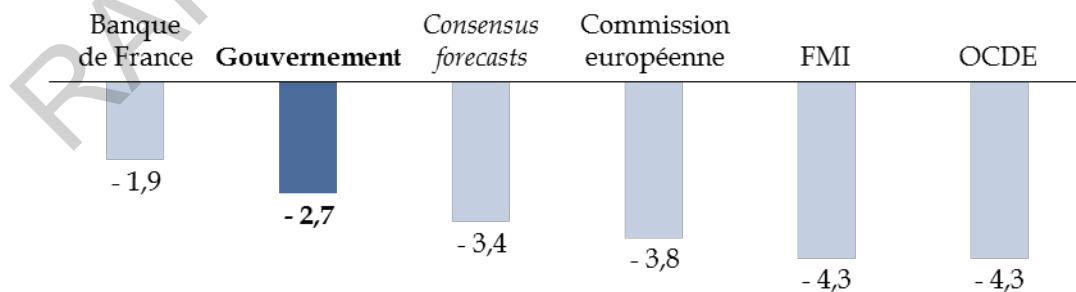
Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, prévisions économiques intérimaires, juillet 2020 ; Consensus Forecasts, édition d'octobre 2020 ; Banque de France, Projections macroéconomiques France, septembre 2020 ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2020 ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020)

Il s'agit toutefois d'un **mauvais instrument de mesure**. En effet, la vitesse de rebond en 2021 dépend de l'ampleur du recul du PIB anticipé en 2020, qui est très variable selon les instituts. Dans ce contexte, **c'est plutôt la trajectoire du PIB sur l'ensemble de la période 2020-2021 qu'il faut prendre comme base de comparaison**, en rapportant le PIB 2021 au PIB 2019.

Ainsi appréhendé, le **scénario de croissance 2020-2021 du Gouvernement conservait un biais légèrement optimiste** : l'activité devait rester inférieure de **2,7 % au niveau atteint en 2019**, soit une perte un peu inférieure à celle prévue par l'ensemble des prévisionnistes, à l'exception de la Banque de France.

Écart entre le PIB 2019 et le PIB 2021 (avant l'annonce du reconfinement)

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, prévisions économiques intérimaires, juillet 2020 ; Consensus Forecasts, édition d'octobre 2020 ; Banque de France, Projections macroéconomiques France, septembre 2020 ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2020 ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020)

À défaut d'être prudent, le scénario de croissance 2020-2021 retenu par le Gouvernement pouvait donc être considéré comme « plausible » avant le reconfinement, ainsi que l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques¹. Bien qu'il intègre un maintien de mesures de précaution sanitaires au premier semestre 2021, il supposait toutefois que l'épidémie reste sous contrôle, ce qui n'est pas le cas.

2. Le rebond de l'activité attendu en 2021 devait permettre d'amorcer la diminution du déficit et de l'endettement publics

Le rebond de l'activité initialement attendu en 2021 devait ainsi permettre d'amorcer la diminution du déficit et de l'endettement publics.

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, la faiblesse de la croissance se traduit mécaniquement par une **perte de recettes** et, dans une moindre mesure, une **augmentation des dépenses sociales**. L'impact budgétaire de la dégradation de la conjoncture peut ainsi être isolé, ce qui permet notamment de le neutraliser dans le calcul du déficit structurel (voir le II de la présente partie).

En 2020-2021, l'évolution de l'activité économique joue **un rôle déterminant pour la trajectoire budgétaire**, compte tenu de son ampleur inhabituelle.

La contribution de la dégradation de la conjoncture (- 6,7 points de PIB) explique ainsi la **quasi-totalité** de la diminution du solde public prévue entre 2019 et 2020 (- 7,2 points de PIB) avant le reconfinement. De même, la chute du PIB joue un rôle décisif dans la hausse de l'endettement (+ 19,4 points), en pesant à la fois sur le différentiel intérêt-croissance (dont la contribution s'élève à 10,2 points) et sur le solde primaire (dont la part conjoncturelle s'élève à 6,5 points).

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2020-5 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021, p. 1.

**Contribution de la conjoncture à l'évolution du solde et de l'endettement publics
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en points de PIB)

	2019	2020	2021	Évolution 2019-2020	Évolution 2020-2021
Solde public	- 3,0	- 10,2	- 6,7	- 7,2	+ 3,5
<i>... dont : effet de la conjoncture sur le solde public (avec l'ancienne trajectoire de PIB potentiel)</i>	+ 0,2	- 6,5	- 2,8	- 6,7	+ 3,7
Endettement public	98,1	117,5	116,2	19,4	- 1,3
<i>... dont : effet du différentiel intérêt-croissance</i>	- 1,2	+ 10,2	- 7,7	/	/
<i>... dont : effet de la conjoncture sur la contribution du solde primaire à l'endettement (avec l'ancienne trajectoire de PIB potentiel)</i>	- 0,2	+ 6,5	+ 2,8	/	/

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

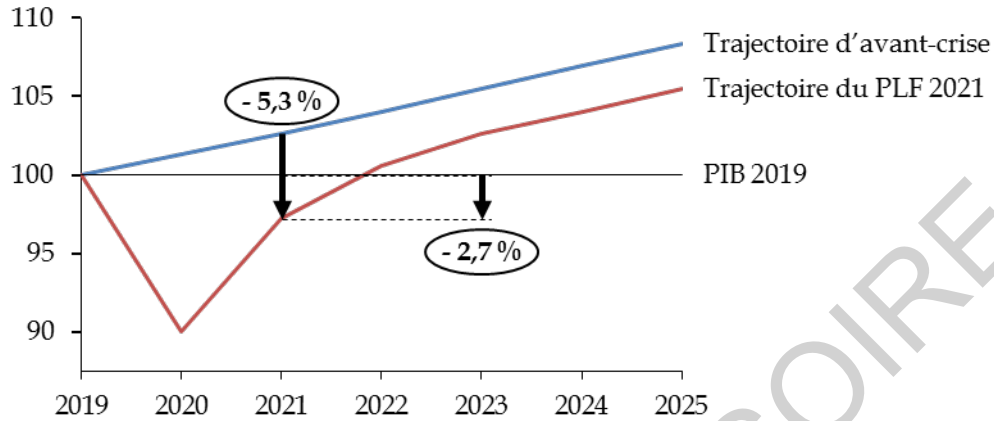
À l'inverse, le rebond de la croissance était supposé permettre d'amorcer le redressement des comptes publics en 2021. La conjoncture devait améliorer le solde public de 3,7 points de PIB, ce qui aurait contribué fortement au redressement de ce dernier (+ 3,5 points de PIB). En parallèle, l'amélioration du différentiel intérêt-croissance et le redressement du solde primaire liés à la conjoncture devaient permettre d'amorcer le reflux de l'endettement (- 1,3 point).

Il peut être noté que cet effet favorable du rebond de la croissance sur le solde était tempéré par la faible élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité anticipée par le Gouvernement en 2021 (0,8). Sur l'ensemble des deux années 2020 et 2021, l'élasticité devait toutefois rester proche de l'unité, ce qui paraissait raisonnable compte tenu du fort degré d'incertitude en la matière. Les effets d'élasticités fiscales auraient ainsi contribué à améliorer le solde de 0,6 point de PIB potentiel en 2020 et à le dégrader de 0,7 point en 2021.

Même en l'absence de reconfinement, le rebond de l'activité serait resté trop partiel pour permettre de se rapprocher de la situation budgétaire d'avant-crise : le PIB devait ainsi rester 2,7 % inférieur au niveau observé en 2019 et 5,3 % en deçà du niveau qui était anticipé pour 2021 avant la crise sanitaire, si bien que **40 % du déficit 2021 aurait continué de s'expliquer par la dégradation de la conjoncture** (2,8 % du PIB, pour un déficit public de 6,7 % du PIB, voir tableau ci-dessus).

**Évolution du scénario de croissance gouvernemental depuis la crise
(avant l'annonce du reconfinement)**

(PIB en volume, base 100, 2019=100)



Note méthodologique : pour établir la trajectoire d'avant-crise, le scénario de croissance du RESF 2020 a été retenu pour 2020-2023 et a été prolongé en 2024-2025 à partir de l'estimation gouvernementale de la croissance potentielle en fin de projection.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Compte tenu de son importance, il apparaît donc plus que jamais indispensable d'évaluer la sensibilité de la trajectoire budgétaire gouvernementale au scénario de croissance.

Avant l'annonce du reconfinement, il existait d'ailleurs des différences inhabituellement fortes entre les prévisions des différents instituts de conjoncture, certains faisant probablement l'hypothèse que la deuxième vague épidémique ne pourrait être maîtrisée.

**Comparaison des scénarios de croissance les plus extrêmes pour 2020-2021
(avant l'annonce du reconfinement)**

(taux d'évolution en volume, écart en pourcentage)

	2020	2021	Écart entre le PIB 2019 et le PIB 2021
GAMA	- 10,5	5,0	- 6,0
Citigroup	- 8,4	8,6	- 0,5

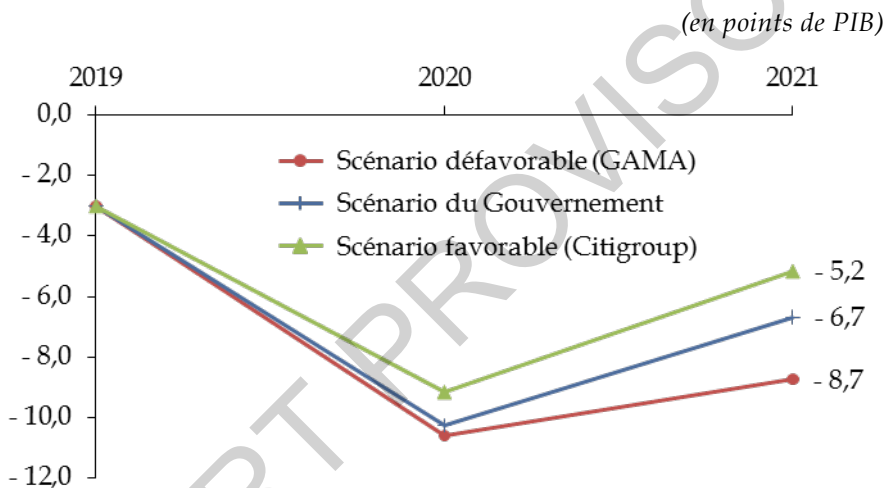
Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'octobre du Consensus Forecasts)

Comme il est de tradition, le rapporteur général a essayé de circonscrire le champ des possibles en élaborant **deux scénarios budgétaires alternatifs à partir des prévisions de croissance les plus optimistes et les plus pessimistes** du *Consensus forecasts*¹, à savoir GAMA et Citigroup.

Si le scénario favorable est désormais caduc, le scénario défavorable peut ainsi **donner une première idée de l'effet possible de la baisse d'activité liée au reconfinement sur la trajectoire budgétaire**, même si des simulations plus précises sont faites par la suite.

Les résultats des simulations sont présentés graphiquement ci-après.

Sensibilité de la trajectoire d'évolution du solde public au scénario de croissance



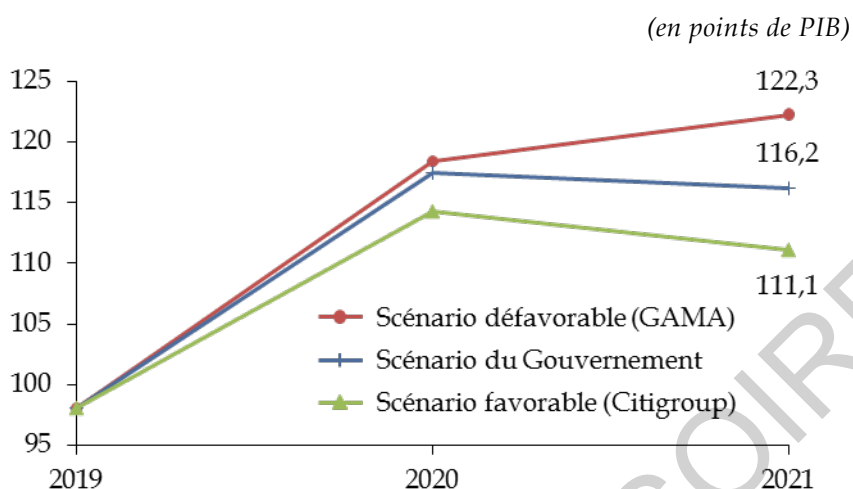
Source : commission des finances du Sénat

S'agissant du **solde public**, la réalisation du scénario défavorable conduirait à dégrader le niveau du déficit de 2 points de PIB en 2021.

S'agissant de la dynamique de la **dette publique**, la principale information tient à ce que la réalisation du scénario défavorable **reporterait à plus tard le reflux de l'endettement, qui dépasserait le seuil de 120 % du PIB** en 2021.

¹ Les scénarios de croissance alternatifs ont été élaborés à partir de l'édition d'octobre 2020 du *Consensus Forecasts*, qui rassemble les projections macroéconomiques de 24 instituts de conjoncture et institutions financières pour la France.

Sensibilité de la trajectoire d'évolution de la dette publique au scénario de croissance



Source : commission des finances du Sénat

B. ...ET UNE MISE EN EXTINCTION DU PLAN DE SOUTIEN

1. Les effets positifs du rebond de l'activité et de l'extinction des mesures de soutien sur les comptes publics...

Au-delà de l'effet de la conjoncture (+ 3,7 points de PIB), l'amélioration du solde public initialement prévue l'an prochain (+ 3,5 points) était également portée par la **mise en extinction du plan d'urgence et de soutien**.

Évolution de l'impact sur le solde public du plan d'urgence et de soutien (avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(en milliards d'euros)

	2020	2021
Mesures en dépenses	- 60,3	- 2,1
Activité partielle	- 30,8	0,0
ONDAM exceptionnel	- 10,8	0,0
Fonds de solidarité	- 8,5	0,0
Sinistralité des prêts garantis	- 0,4	- 2,1
Autres mesures de soutien des LFR 1, 2 et 3	- 9,8	0,0
Mesures en recettes	- 4,4	- 0,6
Exonérations de cotisations sociales	- 5,2	0,0
Surtaxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires	1,0	0,0
Primes sur les prêts garantis par l'État	0,2	0,5
Report en arrière des déficits	- 0,4	- 1,1
Total	- 64,7	- 2,7

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

Son impact budgétaire devait se réduire de **62 milliards d'euros**, ce qui aurait permis de diminuer le déficit public **2,6 points de PIB**.

Une telle évolution apparaît toutefois **peu réaliste, compte tenu du rebond de l'épidémie**.

2. ...étaient partiellement compensés par le coût du plan de relance, les baisses d'impôts déjà programmées et un dérapage des dépenses

Quelle que soit l'ampleur de l'amélioration du solde permise par le redressement de la croissance et l'extinction progressive du plan d'urgence, celle-ci aurait été **contrebalancée par trois autres facteurs**.

Premièrement, le plan de relance devait prendre progressivement la suite du plan d'urgence et de soutien.

**Évolution de l'impact sur le solde public du plan de relance
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en milliards d'euros)

	2020	2021
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale	- 4,5	- 37,4
Financements européens en comptabilité nationale	0,0	+ 17,3
Effet sur le solde public	- 4,5	- 20,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

Si son coût brut devait augmenter de 32,9 milliards d'euros en 2021, la hausse de son coût net aurait été limitée à seulement **15,6 milliards d'euros, soit 0,65 % du PIB**, grâce à l'arrivée de premiers financements européens, pour un montant évalué à 17,3 milliards d'euros par le Gouvernement, qui demeure sujet à de lourdes incertitudes de calendrier.

Deuxièmement, les baisses de prélèvements obligatoires programmées avant la crise étaient maintenues, pour un coût de 6 milliards d'euros en 2021, soit 0,25 point de PIB.

Il s'agit principalement des nouvelles étapes de la suppression de la **taxe d'habitation** (2,4 milliards d'euros) et de la baisse du **taux de l'impôt sur les sociétés** (3,7 milliards d'euros).

**Principales mesures en prélèvements obligatoires
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	2021
Taxe d'habitation	- 2,9	- 3,6	- 3,8	- 2,4
Impôt sur la fortune immobilière	- 3,2	/	/	/
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,4	- 0,3	- 0,1	/
Augmentation des taux Agirc-Arrco	/	1,1	- 0,1	/
Bascule cotisations CSG	4,4	- 4,0	- 0,3	0,6
Annulation de la hausse de la CSG	/	- 1,6	0,1	/
Fiscalité du tabac	0,9	0,4	0,4	0,3
Hausse de la fiscalité énergétique	2,5	/	/	/
Crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	- 1,0	/	/	/
Évolution du crédit d'impôt pour la transition énergétique	- 0,3	0,8	0,0	0,6
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	/	- 3,0	- 0,8	- 0,2
Réforme du barème de l'IR	/	/	- 5,0	/
Exonération de cotisations	/	/	- 0,8	0,8
Total ménages	- 1,0	- 10,3	- 10,2	- 0,4

Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés	- 1,2	- 0,8	- 2,5	- 3,7
Montée en charge du CICE	- 3,4	- 0,5	- 0,1	- 1,3
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	- 4,8	/	/	/
Hausse de la fiscalité énergétique	1,3	- 0,1	/	/
Augmentation des taux Agirc-Arrco	/	0,7	/	/
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme	/	0,4	0,2	- 0,2
Taxe sur les services du numérique	/	0,3	0,1	/
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	- 0,6	/	0,6	/
Gazole non-routier	/	/	/	0,3
Limitation de l'avantage DFS	/	/	0,4	/
Exonération de cotisations	/	/	- 4,4	4,4
Suppression des impôts de production	/	/	/	- 10,0
Surcroît d'impôt sur les sociétés lié à la suppression des impôts de production	/	/	/	1,4
Total entreprises (hors bascule CICE et France compétences)	- 8,6	0,1	- 5,7	- 9,0

Effet temporaire de la bascule CICE	/	- 20,0	14,9	0,5
Ressources affectées à France compétences	0,3	1,3	/	/
Total	- 9,3	- 29,0	- 1,0	- 8,9
<i>... dont : total hors mesures de soutien et de relance, bascule CICE et France compétences</i>	<i>- 9,3</i>	<i>- 29,0</i>	<i>- 10,9</i>	<i>- 6,0</i>

Précision : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

Troisièmement, l'exercice 2021 devait être marqué, avant même l'annonce du reconfinement, par un dérapage de grande ampleur des dépenses hors plans de soutien et de relance.

Décomposition de la croissance de la dépense publique en 2020 (avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(taux d'évolution en valeur, hors crédits d'impôts et à champ constant)

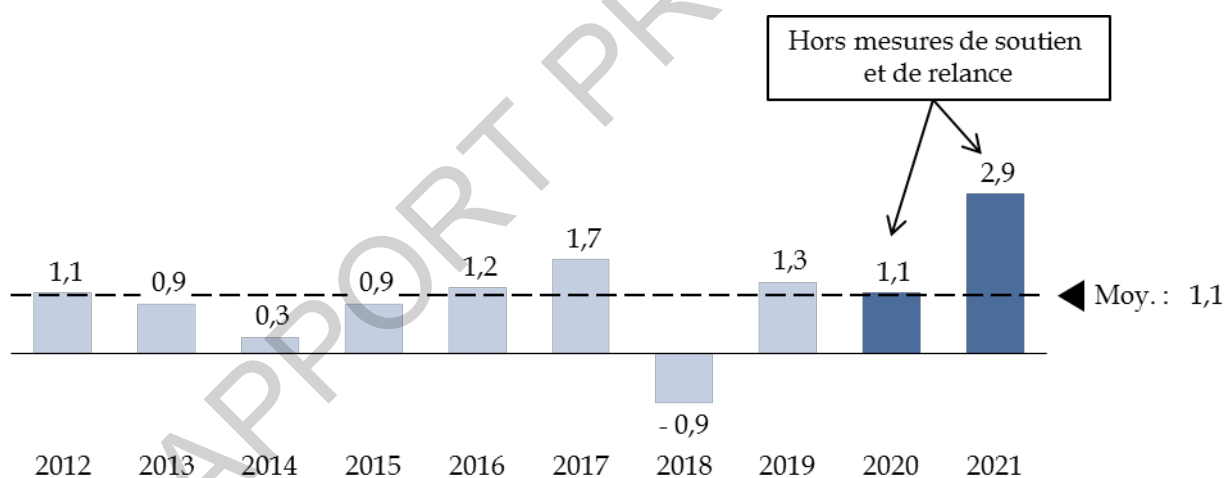
	2020	2021
Croissance de la dépense publique en valeur	6,5	1,0
dont : plan d'urgence et de soutien	4,6	- 4,2
dont : plan de relance	0,2	1,8
dont : autres dépenses	1,8	3,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'avis du Haut Conseil des finances publiques n° 2020-5)

Après prise en compte de l'inflation et neutralisation des plans de soutien et de relance, **la dépense publique devait progresser de 2,9 % en 2021**, soit un rythme près de trois fois supérieur à la moyenne d'avant-crise.

Croissance de la dépense publique en volume depuis 2012 après neutralisation des mesures de soutien et de relance (avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(taux d'évolution en volume, hors crédits d'impôts)



Précision méthodologique : la hausse des dépenses publiques liée à la mise en place de France compétences a également été neutralisée.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

À titre de comparaison, le projet de loi de finances pour 2020 fixait pour objectif de limiter la croissance de la dépense publique en volume à **0,5 % en 2021¹**.

Par rapport à cet objectif, le dérapage se serait élevé à **32 milliards d'euros, soit 1,3 % du PIB**.

¹ Rapport économique, social et financier pour 2020, p. 94.

Ce dérapage inquiétant tenait d'abord à l'État, dont la contribution fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de la troisième partie de ce rapport.

S'agissant de la sphère sociale, la progression des dépenses non comprises dans les plans de soutien et de relance pouvait toutefois être relativisée, dans la mesure où elle reflète en partie les effets de la crise.

D'une part, les revalorisations pour les personnels des établissements de santé et des établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), prévues dans les accords du Ségur signés en juillet dernier, devaient se traduire par des dépenses supplémentaires de **5,8 milliards d'euros en 2021**, après 1,0 milliard d'euros en 2020.

D'autre part, la montée du chômage pesait sur les comptes de l'Unédic par d'autres canaux que les mesures d'urgence (activité partielle, report de la réforme de l'indemnisation, etc.), via la hausse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Si l'Unédic n'a pas isolé cette composante dans ses prévisions financières pour 2021, elle avait évalué à **3,8 milliards d'euros** la hausse des dépenses d'indemnisation non comptabilisées dans le plan d'urgence pour l'exercice 2020¹.

Évolution du besoin de financement des administrations de sécurité sociale (avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021
Régime général et Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	- 2,4	- 44,2	- 33,5
Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	0,0	0,0	0,3
Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)	15,8	15,8	14,5
Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	- 1,9	- 1,1	- 1,6
Autres régimes de sécurité sociale	3,1	- 27,3	- 5,5
Assurance chômage	- 1,8	- 20,5	- 6,2
Régimes complémentaires	3,0	- 5,1	- 1,0
ODASS	- 0,2	- 0,7	0,8
Solde	14,4	- 57,5	- 25,0

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire adressé au Gouvernement)

¹ Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020-2021 », 21 octobre 2020, p. 10.

S'agissant de la sphère locale, les collectivités territoriales étaient supposées continuer à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, qui devaient progresser de 1,2 % en valeur et de 0,6 % en volume en 2021 sur le périmètre des contrats de Cahors, en dépit de la suspension de ces derniers.

**Évolution des dépenses des administrations publiques locales
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(taux d'évolution en valeur)

	2019	2020	2021
Total des dépenses	4,5	- 0,7	3,1
Dépenses de fonctionnement	1,7	0,8	1,9
<i>Dépenses de fonctionnement sur le périmètre des contrats à champ constant</i>	1,5	1,2	1,2
Dépenses d'investissement	14,5	- 5,8	7,5
<i>Dépenses d'investissement hors Société du Grand Paris</i>	14,2	- 9,2	7,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

Par rapport à l'évolution tendancielle de leurs dépenses, estimée à 1,9 % en volume par la commission des finances et à 1,1 % en volume par le Gouvernement¹, cela représenterait l'an prochain une **économie comprise entre 1,0 et 2,5 milliards d'euros**.

La crise ne devait donc pas se traduire par une réduction de la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics, ce qui apparaît **particulièrement remarquable**.

Un net redressement de leurs dépenses d'investissement était en revanche anticipé (+ 7,5 % en valeur, soit 4,6 milliards d'euros), après un trou d'air en 2020 lié aux effets conjugués du cycle électoral et de la crise sanitaire.

3. Si le coût de la crise restait porté essentiellement par l'État et la sphère sociale, des inquiétudes demeuraient sur l'évolution des dépenses et des recettes des collectivités territoriales

Au total, le coût de la crise devait rester essentiellement porté par l'État et la sphère sociale, dont les recettes sont fortement sensibles à l'activité économique et qui financent la quasi-totalité des plans de soutien et de relance, ainsi que les baisses de prélèvements obligatoires.

¹ Voir le commentaire de l'article 10 figurant dans le rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**Décomposition prévisionnelle du solde public par sous-secteurs
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en points de PIB)

	2019	2020	2021
État	- 3,5	- 8,7	- 5,5
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	- 0,1	1,1	- 0,1
Administrations publiques locales (APUL)	0,0	- 0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,6	- 2,6	- 1,0
Total	- 3,0	- 10,2	- 6,7

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier pour 2021)

À l'inverse, la sphère locale était supposée retrouver l'équilibre en 2021, après avoir enregistré un léger déficit en 2020 (- 0,1 point de PIB).

Cela résultait, d'une part, de leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement et, d'autre part, des avances et compensations en recettes adoptées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative.

Avant même le reconfinement, le rapporteur général considérait déjà que cette prévision de solde était sujette à caution, tant les inquiétudes apparaissaient fortes en dépenses comme en recettes.

Sur le plan des dépenses, la montée du chômage va progressivement se traduire par un basculement dans la précarité de nombreux ménages, qui pèsera sur les collectivités territoriales et plus spécifiquement sur les départements.

L'Assemblée des départements de France (ADF) fait déjà état d'une forte hausse des dépenses liées au RSA, qui atteindrait 1,0 milliard d'euros à l'issue de l'exercice 2020 et pourrait s'accroître encore en 2021.

Sur le plan des recettes, les avances et compensations adoptées cet été sont loin de lever toutes les inquiétudes.

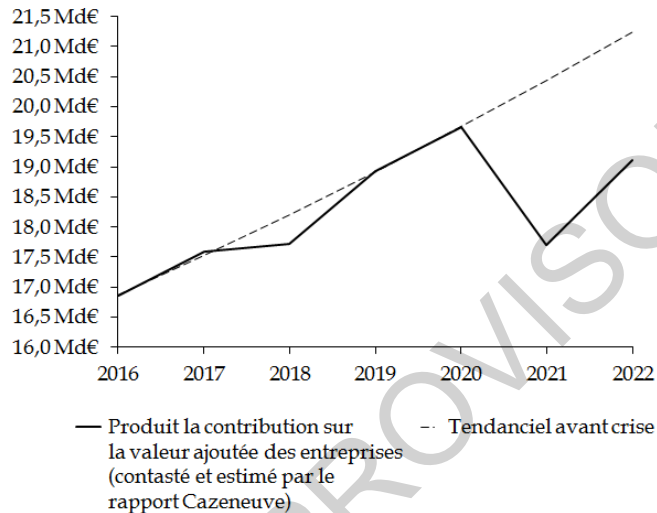
L'évolution des recettes de taxe de séjour constitue toujours un sujet de préoccupation, tant les nécessaires mesures de lutte contre l'épidémie affectent durablement le tourisme international et national.

En outre, la mécanique de certains impôts conduira à ce que le choc économique n'entraîne de conséquences sur les recettes des collectivités territoriales qu'à plus longue échéance.

Il en va ainsi, notamment, des recettes tirées de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En effet, celle-ci est reversée aux collectivités territoriales sur une période échelonnée de deux ans.

D'après les estimations, révisées au 30 septembre 2020, du député Jean-René Cazeneuve¹, les recettes de CVAE devraient – en incluant la part revenant actuellement aux régions que l'article 3 du présent projet de loi de finances propose de supprimer – se contracter de **10 % en 2021, soit une baisse d'environ 2 milliards d'euros.**

Évolution du produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises



Source : commission des finances (d'après les estimations de Jean-René Cazeneuve)

Or, le rapporteur général observe que, contrairement aux moindres recettes fiscales et domaniales supportées par les collectivités locales en 2020, celles à venir n'ont fait l'objet que d'une réponse partielle à ce stade.

Ainsi, il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2021 de substituer une fraction de TVA à la part de CVAE revenant actuellement aux régions et qui serait calculée en référence au produit de la contribution en 2020. Dans ce contexte, **les pertes à venir des régions seraient comme « annulées » par la suppression de l'impôt.** Toutefois, celles que devraient subir les communes et leurs groupements ne feraient, pour l'instant, l'objet d'aucune mesure de compensation ou de soutien.

¹ Jean-René Cazeneuve, « Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales – Baromètre n° 2 au 30 septembre 2020 », 20 octobre 2020.

Par ailleurs, la commission des finances a eu l'occasion de noter dès le début de la mise en œuvre des mesures de confinement¹ que les collectivités locales sont exposées à une contraction de leurs recettes fiscales et domaniales mais, également, du **produit des ventes et des services**.

Ces recettes représentaient, en 2018, 9 milliards d'euros pour les communes et 8 milliards d'euros pour les intercommunalités soit, en moyenne, 11,6 % de leurs recettes de fonctionnement.

Or, elles ne sont pas couvertes par les dispositions de compensation introduites en loi de finances rectificative.

Enfin, il est utile de rappeler que le Sénat a participé à l'obtention d'une plus juste compensation des moindres recettes supportées par Île-de-France Mobilités, tout en considérant que **la situation des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) restait un sujet de préoccupation**.

En effet, **les moindres recettes tarifaires (vente de tickets) n'ont pas fait l'objet de mesures de compensation** à l'occasion des trois premières lois de finances rectificative pour 2020.

Cette demande est restée forte pour les associations d'élus et le groupement des autorités responsables de transport d'autant plus que les seules pertes de recettes tarifaires pourraient s'élever à 2 milliards d'euros.

Finalement, **le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 prévoit un dispositif d'avances remboursables en faveur d'IDFM et des autres AOM**. L'examen à venir devra, toutefois, permettre d'identifier s'il répond bien aux besoins identifiés.

De façon générale, l'examen du présent projet de loi de finances pourrait être l'occasion pour le rapporteur général de **soutenir des propositions visant à préserver les recettes des collectivités**, tandis que la commission des finances restera **particulièrement vigilante** concernant l'évolution des dépenses des départements au cours des prochains mois.

En tout état de cause, le scénario budgétaire gouvernemental pour 2021 apparaît **gravement compromis par le reconfinement**.

¹ Note de conjoncture et de suivi du plan d'urgence face à la crise sanitaire de Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier, alors Président et rapporteur général de la commission des finances du Sénat, 26 mars 2020.

C. LE RECONFINEMENT DEVRAIT RETARDER LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

1. La rechute de l'activité et la réactivation des mesures de soutien...

Si le Gouvernement n'a toujours pas, à ce jour, modifié son scénario budgétaire pour l'exercice 2021 afin de tenir compte des effets du reconfinement national annoncé le mercredi 28 novembre 2020, **le PLFR n° 4 a déjà permis d'actualiser les prévisions pour l'exercice 2020.**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, **la chute du PIB prévue en 2020 a été revue à la hausse d'un point et atteindrait désormais 11 %.**

D'après les déclarations du Gouvernement, cette prévision actualisée reposerait sur **l'hypothèse d'un confinement allégé qui pèserait un tiers de moins sur l'activité** (- 20 % en novembre par rapport au niveau d'avant-crise) que celui du printemps (- 30 % en avril par rapport au niveau d'avant-crise)¹.

Ce scénario concorde avec celui des instituts de conjoncture et des institutions financières qui ont déjà révisé leurs prévisions pour 2020 à la suite de l'annonce du reconfinement. À titre d'illustration, Axa table sur un recul de l'activité de 15 %², tandis que Rexecode estime qu'un mois de reconfinement devrait se traduire par une perte d'activité de 25,5 milliards d'euros, contre 60 milliards d'euros par mois pour le premier confinement³.

Cette hypothèse se justifie à la fois par les **modalités plus souples** de ce nouveau confinement et par **l'expérience acquise par les entreprises.**

En particulier, les secteurs de l'industrie et de la construction ne devraient pas connaître de chute drastique de leur activité analogue à celle enregistrée en avril (- 32 % pour l'industrie, - 61 % pour la construction), du fait de la disponibilité des matériels de protection, de la mise en place de protocoles sanitaires et de l'absence de fermeture des classes.

De même, les services principalement non marchands devraient être préservés, du fait du maintien de l'ouverture des principaux services publics. Pour rappel, ces derniers représentent 22 % du PIB et avaient fortement reculé en avril (- 25 %), l'Insee ayant considéré « *qu'un quart des fonctionnaires, hors services de santé, n'était pas en situation de travail pendant la durée du confinement* »⁴.

¹ Agnès Bénassy-Quéré, « Confinement-Reconfinement », 4 novembre 2020.

² Axa, « Back to square zero ? », Macrocaster n° 66, 2 novembre 2020.

³ Rexecode, « Une reprise durable passe par un renforcement massif des fonds propres », La lettre de Rexecode, novembre 2020, p. 2.

⁴ Insee, « Première estimation des comptes trimestriels du 2^{ème} trimestre 2020 : Les modifications de traitement des comptes trimestriels », 31 juillet 2020, p. 2.

Au total, la perte devrait donc se concentrer dans les services marchands, qui représentent 56 % du PIB et avaient connu une chute d'activité de 29 % en avril¹. À titre d'illustration, un scénario caricatural dans lequel l'activité dans les services marchands plongerait au même niveau qu'en avril, tandis que le reste de l'économie française maintiendrait son niveau d'activité d'octobre, permet d'aboutir à une perte de PIB annuelle de l'ordre d'un point par mois de confinement et une chute de l'activité mensuelle de 15 % par rapport au niveau d'avant-crise. En pratique, il est probable que la perte d'activité dans les services marchands soit légèrement inférieure, du fait notamment du développement du commerce en ligne et des services de vente à emporter, tandis que l'industrie et la construction devraient connaître une légère baisse d'activité – l'effet net étant difficile à anticiper.

Si l'hypothèse d'un recul de 20 % de l'activité en novembre paraît donc plausible, il faudrait que le reconfinement se prolonge jusqu'à la fin de l'année pour que la chute du PIB soit de 11 % à l'issue de l'exercice, compte tenu du rebond très rapide enregistré au troisième trimestre. Autrement dit, le scénario de croissance gouvernemental table implicitement sur une prolongation du confinement en décembre.

Illustrations des effets possibles du reconfinement sur la croissance 2020 selon sa durée et son intensité

(écart au niveau d'activité d'avant-crise, en pourcentage)

	Octobre	Novembre	Décembre	Croissance 2020	Acquis 2021
Scénario pessimiste : confinement aussi strict qu'en avril jusqu'à la fin de l'exercice	- 5	- 30	- 30	- 12,7	- 10,3
Scénario implicite du Gouvernement : confinement allégé en novembre et en décembre	- 5	- 20	- 20	- 11,0	- 4,5
Scénario optimiste : confinement allégé en novembre, début de rattrapage en décembre	- 5	- 20	- 13	- 10,4	- 2,4

Source : commission des finances du Sénat

¹ La perte d'activité est encore plus forte (38 %) si l'on exclut les activités immobilières, qui correspondent pour l'essentiel aux loyers imputés que se versent implicitement les propriétaires-occupants, par nature acycliques.

Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs le caractère particulièrement prudent de sa prévision de croissance initiale puisque **ce recul supplémentaire du PIB ne le conduit pas à revoir à la baisse sa prévision de recettes** pour 2020, alors qu'en principe ces dernières évoluent en ligne avec l'activité. Ainsi que le relève le Haut Conseil des finances publiques, « *l'accroissement du déficit public serait en totalité imputable à la hausse des dépenses, pour un montant total de 20,1 Md€, tandis que l'hypothèse de recettes est pratiquement inchangée par rapport au PLF pour 2021* »¹. En réalité, les recettes sont même légèrement revues à la hausse (+ 0,7 milliard d'euros), ce qui ne laisse pas d'interroger. Le rapporteur général tient à ce titre à rappeler que la prévision de croissance doit être établie en fonction du scénario le plus probable en l'état des informations disponibles.

Si les recettes sont globalement stables, les dépenses sont en forte hausse, ce qui tient essentiellement au renforcement des mesures d'urgence du plan de soutien (+ 20,9 milliards d'euros), précédemment décrit, ainsi qu'à une hausse des dépenses d'indemnisation du chômage hors activité partielle (+ 0,5 milliard d'euros), que viendraient légèrement compenser une révision à la baisse des dépenses de fonctionnement de la sphère locale (- 0,8 milliard d'euros) et des autres crédits de l'État (- 0,7 milliard d'euros).

Au total, le déficit atteindrait 11,3 % du PIB à l'issue de l'exercice, en hausse de 1,1 point par rapport à la prévision sous-jacente au PLF 2021.

Facteurs sous-jacents à l'évolution du solde public 2020 entre le PLF 2021 et le PLFR n° 4

(en milliards d'euros, sauf indication contraire)

Solde PLF 2021	- 227,7 (- 10,2 % du PIB)
Fonds de solidarité	- 10,9
Exonérations de cotisations sociales supplémentaires	- 3,0
Activité partielle	- 3,2
Prime pour les ménages précaires	- 1,1
Rehaussement de l'Ondam	- 1,9
Révision de la croissance et prise en compte des remontées fiscales	+ 0,7
Dépenses Unédic (hors activité partielle)	- 0,5
Moindres dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales	+ 0,8
PSR UE	- 0,3
Autres crédits de l'État	- 0,7
Autres	- 0,1
Solde révisé PLFR n° 4	- 247,9 (- 11,3 % du PIB)

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses transmises par le Gouvernement)

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2020-6 relatif au 4^{ème} projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, p. 5.

Cela porterait le niveau de l'endettement à **119,8 % du PIB** à l'issue de l'exercice, 2,3 points au-dessus de la prévision sous-jacente au PLF 2021.

Évolution du scénario budgétaire gouvernemental pour 2020

(en points de PIB)

	2019	2020 (PLF 2021)	2020 (PLFR n° 4)
Solde public	- 3,0	- 10,2	- 11,3
Prélèvements obligatoires	44,1	44,8	45,2
Dépenses publiques	54,0	62,8	64,3
Endettement public	98,1	117,5	119,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses transmises par le Gouvernement)

2. ...retarderont le redressement des comptes publics anticipé par le Gouvernement

La dégradation du scénario budgétaire 2020 pose bien évidemment la question de la **caducité du redressement des comptes publics anticipé par le Gouvernement pour 2021**.

Si la trajectoire budgétaire gouvernementale n'a pas encore été actualisée au-delà de l'exercice 2020, il est possible de **circonscrire le champ des possibles** en la matière.

Schématiquement, **deux principaux facteurs sont susceptibles de perturber le début d'amélioration de la situation budgétaire anticipé par le Gouvernement**.

Premièrement, la croissance 2021 devrait être plus faible qu'escompté par le Gouvernement, et ce pour plusieurs raisons.

Avant même le reconfinement, la prévision gouvernementale (+ 8 %) **se situait déjà en haut de la fourchette** des principales estimations disponibles, ainsi que cela a été précédemment souligné.

Or, la chute de l'activité au dernier trimestre 2020 pèsera sur le début d'année 2021, par un effet d'acquis négatif : il faudra, au premier semestre, rattraper le « terrain perdu » pendant le reconfinement, ce qui réduira sur le niveau d'activité moyen en 2021.

En outre, le rebond de l'épidémie devrait **accentuer les comportements de précaution des ménages et des entreprises**, qui pourraient constituer une épargne de précaution supplémentaire et différer leurs projets d'investissement.

Enfin, la difficulté à maîtriser l'épidémie pourrait conduire à de **nouvelles restrictions sanitaires**, en particulier pendant la période hivernale.

Au total, **un scénario de reprise plus prudent, qui tablerait sur un rebond de l'ordre de 6 %**, compatible avec le maintien de contraintes sanitaires au premier trimestre, suivi d'un rebond significatif sur le reste de l'année, paraît désormais constituer l'hypothèse centrale, comme l'illustrent les prévisions les plus récentes de Rexecode (6 % dans le scénario le plus probable)¹ et du FMI (5 à 6 %)².

Deuxièmement, la difficulté à maîtriser l'épidémie et les effets du reconfinement pourraient conduire à renforcer les mesures de soutien initialement prévues pour l'exercice 2021, ainsi que cela a déjà été souligné.

Dans ce contexte, trois scénarios illustratifs ont été construits pour donner un ordre de grandeur des impacts possibles de ces deux facteurs sur l'évolution des finances publiques en 2021.

Le premier, qualifié d'optimiste, ne modifie ni la croissance anticipée en 2021 (+ 8 %), ni le montant des mesures de soutien : il diffère uniquement du scénario initial du PLF 2021 en prenant en compte la dégradation plus forte qu'anticipé des finances publiques en 2020.

Le deuxième, qualifié de central, table sur une prévision de croissance de 6 % et un renforcement des mesures de soutien et de relance de 15 milliards d'euros, compte tenu à la fois des effets du reconfinement sur le tissu économique et du maintien de restrictions sanitaires fortes au cours du premier trimestre.

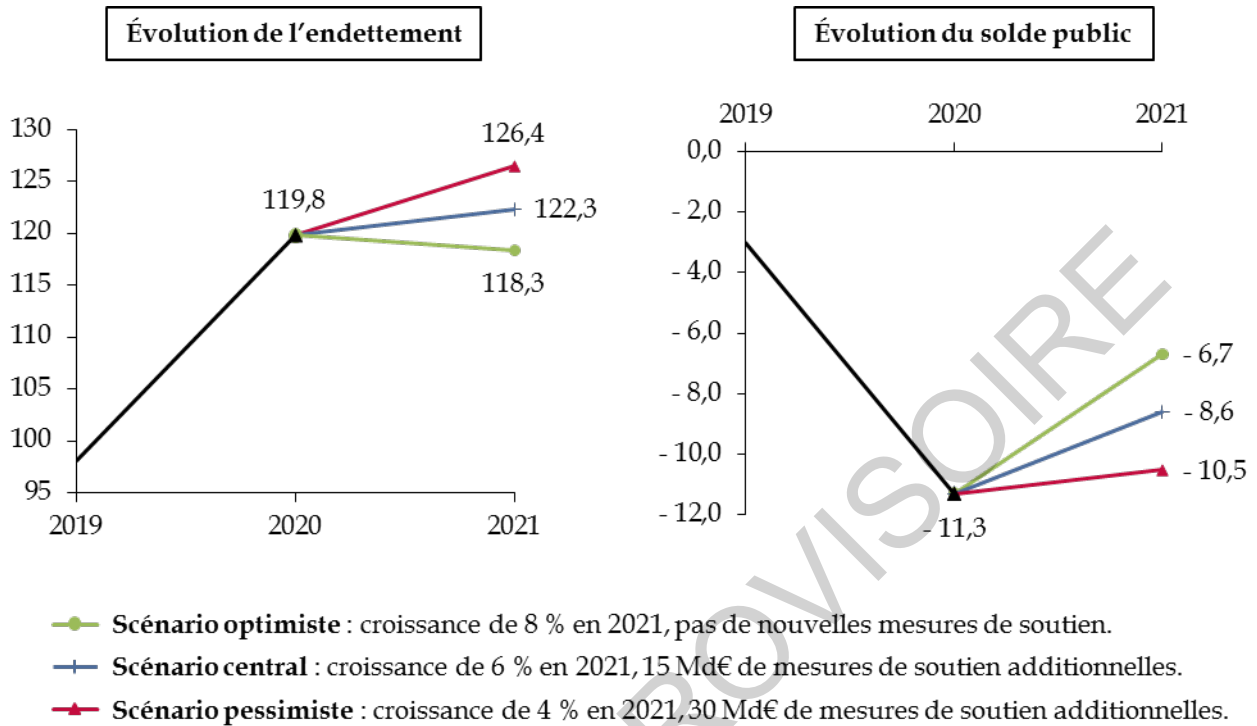
Le troisième, qualifié de pessimiste, table sur une prévision de croissance de 4 % et un renforcement des mesures de soutien et de relance de 30 milliards d'euros, compatible avec de nouveaux épisodes de reconfinement.

¹ Rexecode, « Une reprise durable passe par un renforcement massif des fonds propres », La lettre de Rexecode, novembre 2020, p. 2.

² FMI, « Conclusions des services du FMI à l'issue de leur mission de 2020 au titre de l'article IV », 2 novembre 2020.

Scénarios d'évolution de l'endettement et du solde publics en 2021

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Ainsi que l'illustre le graphique, **seul le scénario optimiste reste compatible avec un léger reflux de l'endettement en 2021.**

Si la dégradation massive des comptes publics anticipée par le Gouvernement reflète essentiellement l'effet de la crise sur l'activité économique et le financement des mesures de soutien et de relance mises en œuvre pour y faire face, **la politique budgétaire gouvernementale pourrait néanmoins compromettre l'inflexion de l'endettement à moyen terme, par son effet sur le déficit structurel.**

II. PRIVILÉGIER LES MESURES TEMPORAIRES POUR SOUTENIR ET RELANCER L'ÉCONOMIE EST INDISPENSABLE AFIN DE PRÉSERVER LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

A. UN RISQUE MAJEUR DE DÉRAPAGE DU DÉFICIT STRUCTUREL EN SORTIE DE CRISE

Le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé de l'impact des **mesures exceptionnelles et temporaires** et de l'**effet du cycle économique** – ce dernier étant appréhendé en calculant le déficit qui aurait été observé si l'écart de production, qui correspond à l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, avait été ramené à zéro, compte tenu de la sensibilité historique des recettes et des dépenses à la croissance.

Pour rappel, le **PIB potentiel** correspond au **niveau de production qui serait observé si l'économie utilisait pleinement ses ressources**, sans provoquer de tensions sur les prix. Il représente donc le niveau maximum soutenable à moyen terme de la production.

Le niveau du déficit corrigé du cycle économique dépend donc directement de l'écart de production : **plus le PIB est éloigné de son potentiel, plus la part du déficit effectif attribuée à la conjoncture est importante**. Intuitivement, corriger le déficit du cycle économique revient à se demander combien de recettes supplémentaires et de moindres dépenses auraient été constatées en l'absence de choc temporaire sur l'activité.

L'estimation du déficit corrigé du cycle économique et du déficit structurel par la Commission européenne

Pour déterminer le déficit structurel, la Commission européenne commence par calculer pour chaque État le **déficit corrigé du cycle économique**, en appliquant la formule suivante :

$\text{Déficit corrigé du cycle} = \text{Déficit effectif} + \text{Écart de production} * \text{Semi-élasticité budgétaire}$

L'écart de production correspond à l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Lorsqu'il est négatif, l'écart de production constitue ainsi une estimation du « potentiel de rebond » de l'économie une fois que le choc auquel elle est confrontée sera dissipé.

La semi-élasticité budgétaire mesure quant à elle la sensibilité du déficit effectif à l'écart de production. Sa valeur, mise à jour tous les six ans, est calculée pour chaque État à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et des dépenses sensibles à la conjoncture et de leur poids moyen dans le PIB. Pour la France, la semi-élasticité budgétaire **est actuellement estimée à 0,63**. Cela signifie que lorsque l'écart de production français se résorbe de 1,0 point, la part conjoncturelle du déficit effectif diminue de 0,6 point du PIB.

Une fois le déficit corrigé du cycle, le déficit structurel est obtenu en **retranchant les mesures exceptionnelles et temporaires**.

Source : *commission des finances du Sénat*

À l'issue de l'exercice 2019, le déficit structurel de la France est estimé à **2,2 % du PIB par le Gouvernement** et à **2,8 % du PIB par la Commission européenne**, plus pessimiste sur le niveau du PIB potentiel français.

Schématiquement, le choc sanitaire est susceptible d'avoir un effet sur le déficit structurel s'il :

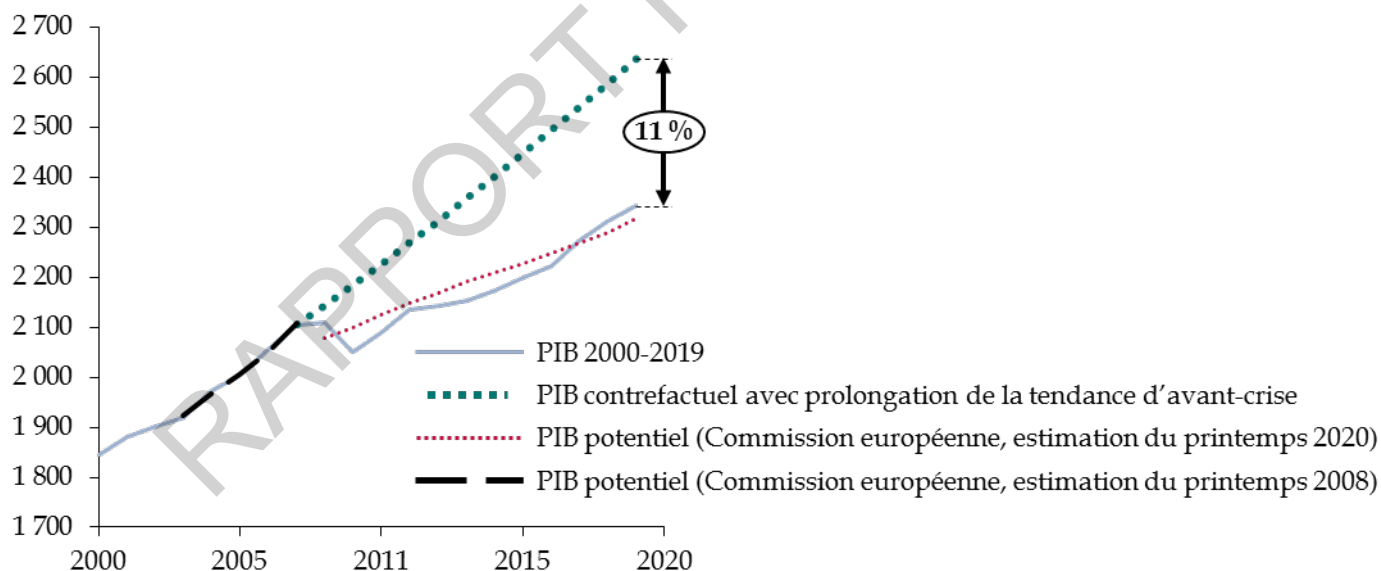
- conduit à la mise en œuvre de hausses de dépenses et de baisses de recettes pérennes – et non temporaires –, qui continueront de peser sur les comptes publics une fois la crise surmontée ;

- dégrade le PIB potentiel de l'économie par la destruction de capital productif et humain (destructions d'entreprises viables, moindre investissement, perte d'employabilité des demandeurs d'emploi, etc.), ce qui diminuera, en sortie de crise, le niveau des recettes publiques et, dans une moindre mesure, augmentera les dépenses sociales¹.

En France, la crise financière de 2008 s'était ainsi traduite par un **décrochage très significatif du PIB** par rapport à sa tendance d'avant-crise, ce qui avait largement contribué à la détérioration du déficit structurel.

Comparaison des évolutions du PIB en volume avec différentes estimations du PIB potentiel

(en milliards d'euros 2015 constants)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la base AMECO de la Commission européenne)

¹ En pratique, l'élasticité des dépenses publiques à l'activité est très faible et portée essentiellement par les dépenses d'indemnisation du chômage.

L'évaluation « en temps réel » du niveau du déficit structurel au cours de la crise est néanmoins un exercice très difficile.

D'une part, le PIB potentiel ne peut être directement observé mais uniquement estimé¹ et il est donc **très difficile d'anticiper dès à présent les effets permanents de la crise sur l'activité.**

D'autre part, il est **délicat de distinguer les mesures réellement temporaires et celles qui ne pourront vraisemblablement pas être « débranchées » en sortie de crise.** Pour ne prendre qu'un exemple, l'extension du dispositif « Ma Prime Rénov » prévue dans le cadre du plan de relance ne sera probablement pas remise en cause, compte tenu de l'importance de la rénovation énergétique pour lutter contre le réchauffement climatique et de la disparition du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Aussi difficile soit-il, cet exercice n'en demeure pas moins indispensable, car c'est bien du niveau du déficit structurel en sortie de crise que dépendra l'ampleur des efforts d'économies nécessaires pour infléchir la dynamique de l'endettement et retrouver des marges de manœuvre budgétaires.

Malheureusement, l'estimation gouvernementale du niveau du déficit structurel n'est pas d'un grand secours, car elle est fondée sur l'hypothèse que le plan d'urgence peut être considéré dans son ensemble comme temporaire, tandis que la totalité du plan de relance serait considéré comme structurel. Mais le plan de relance comporte bien évidemment des mesures temporaires qui ne pèseront pas durablement sur les comptes publics.

Par rapport au PLFR 3, elle apparaît néanmoins davantage crédible, dans la mesure où elle ne repose plus sur l'hypothèse que le PIB potentiel ne serait pas affecté par la crise sanitaire, comme l'avait d'ailleurs demandé la commission des finances du Sénat².

Afin de nourrir ce débat, la présente section propose une **première analyse des effets durables de la crise sur le déficit structurel en sortie de crise,** tenant compte à la fois des effets durables du choc économique sur le PIB potentiel et des mesures en dépenses et en recettes qui présentent manifestement un caractère pérenne.

Celle-ci fait apparaître un **risque de dérapage majeur,** qui rappelle que **devraient en principe être privilégiées les mesures temporaires** pour soutenir le tissu productif.

¹ Pour une analyse des difficultés de mesure du PIB potentiel, voir par exemple : rapport n° 628 d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, fait au nom de la commission des finances et déposé le 4 juillet 2018, pp. 12-19.

² Rapport n° 634 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, précité.

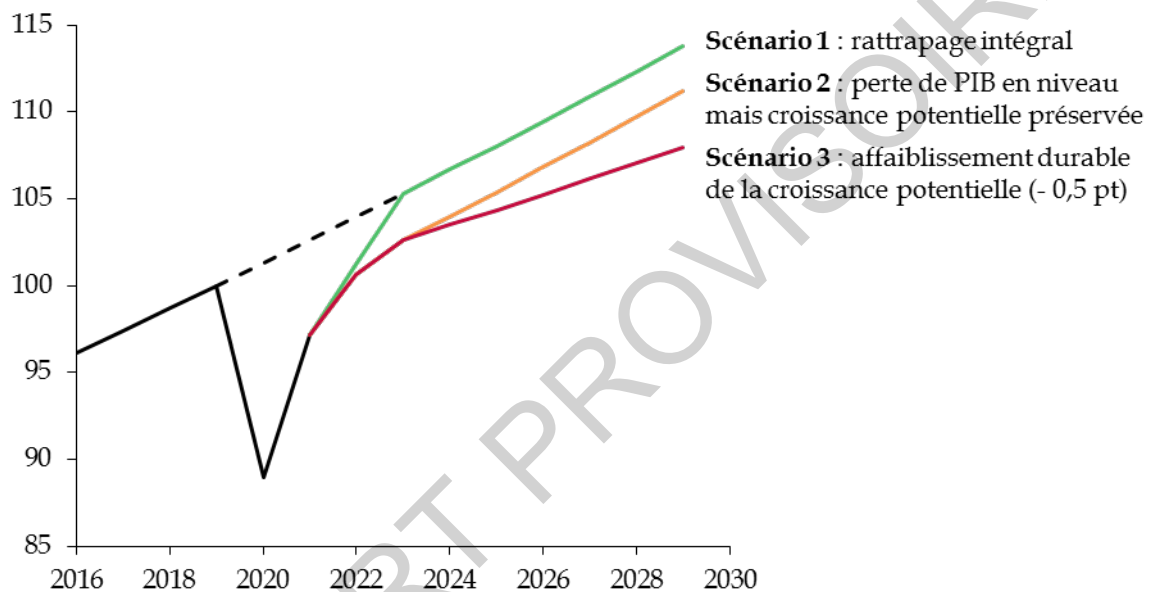
1. L'effet de la crise sur le potentiel de production, dont l'ampleur reste incertaine, pèsera durablement sur les recettes

Le niveau du déficit structurel en sortie de crise dépend tout d'abord de ses effets sur le PIB potentiel, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

Schématiquement, trois scénarios sont possibles.

Illustration des effets possibles de la crise sur le PIB potentiel

(PIB en volume, base 100, 2019=100)



Source : commission des finances du Sénat

Dans le premier scénario, la crise n'a d'effet ni sur le PIB potentiel, ni sur la croissance potentielle. La perte d'activité n'est que transitoire et est progressivement rattrapée : le déficit structurel n'est pas affecté par ce canal.

Dans le deuxième scénario, la crise se traduit par une perte définitive de PIB qui n'est jamais rattrapée mais la croissance potentielle, qui correspond au rythme d'évolution du PIB potentiel, reste inchangée. Par rapport au premier scénario, le PIB suit donc graphiquement une tendance parallèle (croissance de 1,35 % par an) mais en partant d'un niveau inférieur. Un tel scénario est notamment susceptible de se réaliser si la crise engendre une destruction de capital productif et une hausse durable du chômage pesant sur l'employabilité de la main d'œuvre.

Dans le troisième scénario, non seulement la perte initiale de production liée à la crise n'est pas entièrement rattrapée mais le rythme de croissance du PIB potentiel en sortie de crise est durablement atteint. Le coût de la crise est ainsi croissant, à mesure que le PIB diverge de sa tendance d'avant-crise. Un tel phénomène peut notamment se produire si l'investissement et la capacité d'innovation de l'économie sont durablement affectés.

Faute de précédent, il est aujourd'hui difficile de trancher entre ces différents scénarios.

D'un côté, la nature exogène du choc à l'origine de la crise et l'ampleur du soutien monétaire et budgétaire peuvent laisser espérer un rattrapage rapide, en limitant les faillites et la montée du chômage, tout en prémunissant l'économie d'une consolidation budgétaire procyclique et d'un durcissement des conditions financières défavorable à l'investissement¹.

D'un autre côté, l'ampleur inédite du choc sur le PIB et les précédentes sorties de crise ne plaident pas en faveur de l'optimisme.

L'OFCE anticipe ainsi une **hausse de presque 80 % des défaillances d'entreprises**², en dépit des mesures de soutien mises en œuvre, tandis que l'examen des récessions passées conduit récemment par Rexecode montre qu'elles ont **presque toujours abouti à une baisse de la croissance potentielle** : pour les 28 épisodes récessifs subis par huit économies avancées depuis les années 1970, la dégradation moyenne de la croissance potentielle s'élève à 0,9 point par an³.

Dans ce contexte incertain, la commission des finances avait recommandé de se placer dans le cadre du deuxième scénario, où la crise aurait un effet sur le PIB potentiel, sans nécessairement grever à ce stade la croissance potentielle⁴.

Le rapporteur général observe avec satisfaction que c'est le choix qui est retenu par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi de finances.

En 2020-2021, la crise **affecterait temporairement la croissance du PIB potentiel,** qui retrouverait toutefois son rythme prévu avant-crise à compter de 2022 (1,35 %).

¹ En ce sens, voir par exemple : Paul Krugman, « The audacity of slope : How fast a recovery ? », Princeton Economics, 2020.

² OFCE, « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », Policy Brief n° 73, 19 juin 2020.

³ Rexecode, « Les récessions affaiblissent les croissances potentielles », juin 2020.

⁴ Rapport n° 634 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, précité, p. 24.

Évolution du scénario de croissance potentielle du Gouvernement

(taux d'évolution en volume du PIB potentiel)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PLF 2020	1,25	1,25	1,3	1,35	1,35	1,35
PLF 2021	1,25	- 0,3	0,6	1,35	1,35	1,35

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

Ce choc temporaire traduirait deux mouvements de sens contraire : l'effet défavorable de la crise sur la croissance potentielle serait partiellement compensé par l'effet favorable du plan de relance.

Facteurs sous-jacents à l'évolution du scénario de croissance potentielle 2019-2021

(taux d'évolution en volume du PIB potentiel)

	2019	2020	2021	Cumul 2019-2021
Croissance potentielle pré-crise	1,25	1,25	1,3	2,55
<i>...effet de la crise</i>	0	- 1,6	- 0,85	- 2,45
<i>...effet du plan de relance</i>	0	0,05	0,15	0,2
Croissance potentielle post-crise	1,25	- 0,3	0,6	0,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

À l'issue de la crise, **la perte définitive de capacité productive s'élèverait à 2,25 points de PIB potentiel**, soit une cinquantaine de milliards d'euros. Environ 20 % du choc initial sur l'activité serait donc résorbé par une baisse du PIB potentiel, ce qui apparaît cohérent avec la littérature économique sur les effets d'hystérèse¹.

Il en résulterait mécaniquement une hausse du déficit structurel estimée à 1,2 point de PIB par le Gouvernement, du fait des baisses de recettes et, dans une moindre mesure, des hausses de dépenses sociales induites.

Effet de la révision de la trajectoire de PIB potentiel sur le solde structurel (avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)

(en points de PIB potentiel)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Avec la nouvelle estimation du PIB potentiel	- 2,6	- 2,4	- 2,2	- 2,2	- 1,2	- 3,6
Avec l'ancienne trajectoire du PIB potentiel	- 2,6	- 2,4	- 2,2	- 2,2	- 1,9	- 4,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

¹ Pour une revue de la littérature récente, voir par exemple : Annabelle Mourougane « Crisis, potential output and hysteresis », *International Economics*, Volume 149, mai 2017.

Par rapport aux estimations disponibles, la nouvelle trajectoire de PIB potentiel retenue par le Gouvernement présente un caractère central. À titre de comparaison, la Banque de France table sur une perte définitive de PIB potentiel inférieure – de l'ordre de 1,5 point – sans effet permanent sur la croissance potentielle¹, tandis que le Fonds monétaire international et la Commission européenne considèrent à l'inverse que la croissance potentielle serait affectée de façon durable.

Cette trajectoire constitue une **base crédible pour apprécier l'évolution du déficit structurel**, dans l'attente d'informations supplémentaires sur les effets de la crise et la résilience du tissu productif au reconfinement.

2. Le soutien temporaire à l'économie s'accompagne de baisses de prélèvements et de hausses de dépenses pérennes de nature à porter le déficit structurel au-dessus de 5 % du PIB

Si la baisse du PIB potentiel pourrait donc accroître le déficit structurel de 1,2 point de PIB en sortie de crise, ce dernier est également affecté par les **multiples baisses de prélèvements et de hausses de dépenses pérennes** décidées par le Gouvernement.

Sur la période 2020-2024, leur impact sur le solde pourrait être estimé **au minimum à 45 milliards d'euros, soit près de 2 points de PIB potentiel**, en retenant uniquement les mesures dont il est d'ores et déjà acquis qu'elles présentent un caractère pérenne.

Principales mesures pérennes en recettes et en dépenses sur la période 2020-2024 pesant sur le déficit structurel

(en milliards d'euros)

Mesures pérennes en recettes	34,5
Baisses d'impôts décidées avant la crise pour 2020-2021 (hors bascule CICE)	16,9
Baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance (net du retour IS)	8,6
Surcoût à venir en 2022-2023 lié à la fin de la suppression de la taxe d'habitation et de la baisse du taux de l'IS	9,0
Mesures pérennes en dépenses	11,1
Volet « rémunération » 2020-2023 du Ségur de la santé (hors effet retour sur les cotisations)	8,8
Réaffectation d'une fraction de CSG à la nouvelle branche dépendance d'ici 2024	2,3
Total	45,6

Précision : la différence de chiffrage de la mesure de baisse des impôts de production par rapport à son poids dans le plan de relance (20 milliards d'euros) tient au fait que le Gouvernement retient son coût cumulé sur deux ans (et non son coût annuel pérenne) et ne tient pas compte de l'effet retour sur l'IS.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

¹ Banque de France, *Projections macroéconomiques France*, juin 2020, p. 4.

Trois types de mesures peuvent être distingués :

- **les baisses de prélèvements obligatoires déjà programmées** avant la crise, que le Gouvernement a confirmées en intégralité ;

- **les mesures pérennes des plans de soutien et de relance**, qui se limitent ici au coût net de la baisse des impôts de production, dont le caractère permanent est déjà confirmé ;

- **les nouvelles dépenses pérennes annoncées depuis le déclenchement de la crise**, tant pour la rémunération des personnels de santé que pour la création de la nouvelle branche « dépendance ».

Il peut être noté qu'une partie de ces mesures fera figure de **véritable « ardoise budgétaire » pour la nouvelle majorité issue des élections de 2022**, tant en recettes (ex : dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation en 2023) qu'en dépenses (ex : financement de la nouvelle branche dépendance).

Au total, en cumulant le coût des mesures pérennes (près de 2 points de PIB) et l'effet de la dégradation du PIB potentiel (1,2 point), **le déficit structurel français devrait donc dépasser 5 % du PIB en sortie de crise.**

Encore faut-il préciser qu'il s'agit d'un minorant, dès lors que d'autres dépenses engagées pour lutter contre la crise sanitaire pourraient être maintenues après le rebond, ainsi que cela a été précédemment souligné.

Concrètement, cela signifie qu'il faudra déjà réaliser environ **75 milliards d'euros d'économies** en sortie de crise uniquement pour ramener le déficit structurel au niveau de 2019 (2,2 % du PIB), qui était encore trop élevé pour permettre de réduire significativement l'endettement. À titre d'ordre de grandeur, cela correspond à un cinquième de la totalité des dépenses de retraite et trois fois le montant consacré annuellement aux aides au logement.

Indépendamment de la légitimité de chaque mesure, le rapporteur général considère ainsi que **la cote d'alerte est atteinte** et invite *a minima* le Gouvernement à :

- **privilégier les mesures temporaires** pour soutenir et relancer l'activité économique ;

- **résister à la tentation d'annoncer de nouvelles dépenses ou baisses d'impôts pérennes non financées**, ainsi que l'a d'ailleurs recommandé le Gouverneur de la Banque de France¹.

En l'état, le redressement des comptes publics à moyen terme anticipé par le Gouvernement **apparaît d'ores et déjà compromis.**

¹ Banque de France, « Lettre au Président de la République : Les économies française et européenne à l'épreuve de la Covid-19 », 10 juillet 2020, p. 3.

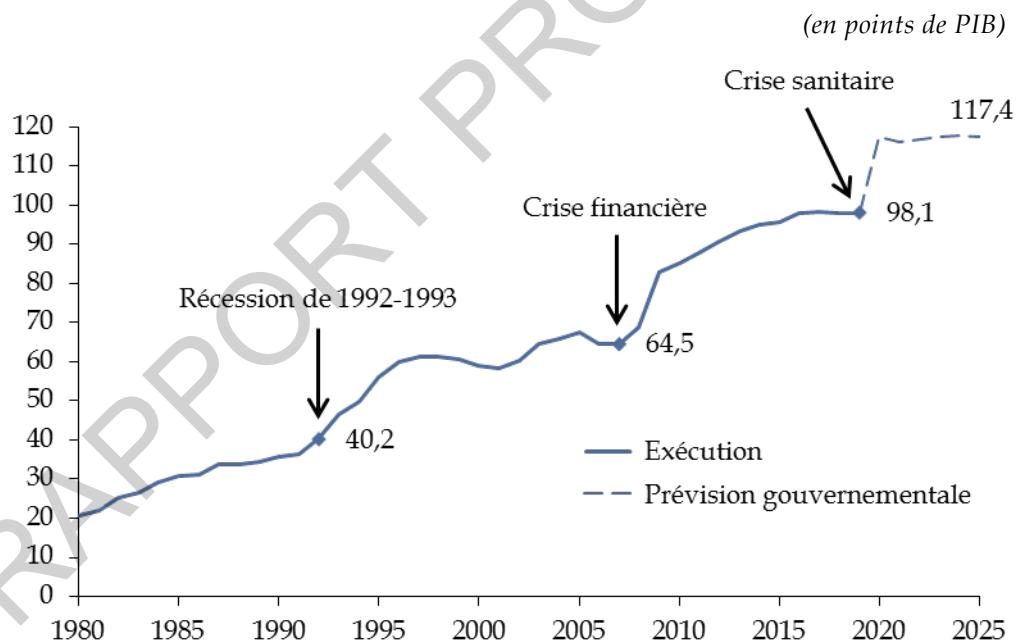
B. LA NÉCESSITÉ D'UN EFFORT INÉDIT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN SORTIE DE CRISE

1. Une fois la crise surmontée, il sera indispensable de retrouver des marges de manœuvre budgétaires

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, le soutien au tissu productif constitue à court terme la bonne stratégie tant sur le plan économique que budgétaire, compte tenu du coût auquel la France peut se financer auprès des marchés et du risque que fait peser la crise sanitaire sur le potentiel de croissance de l'économie à moyen terme.

Une fois la situation économique revenue à la normale, il sera en revanche plus que jamais nécessaire d'infléchir progressivement l'endettement. En effet, la France n'a jamais réalisé les efforts nécessaires pour reconstituer des marges de manœuvre au plan budgétaire entre les différentes crises économiques qu'elle a traversées depuis les années 1980.

Évolution de la dette publique française depuis 1980



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Chaque crise se traduit ainsi par le franchissement d'un nouveau palier, nous rapprochant un peu plus du seuil au-delà duquel une hausse supplémentaire de l'endettement est susceptible de remettre en cause la soutenabilité de la politique budgétaire. Empiriquement, le solde primaire ne s'améliore pas lorsque la dette française augmente, ce qui constitue habituellement un critère majeur pour apprécier la soutenabilité de la politique budgétaire (« test de Bohn »)¹.

Garder une marge de manœuvre suffisante par rapport au seuil de soutenabilité apparaît pourtant d'autant plus indispensable que ce dernier ne peut être apprécié avec exactitude. En effet, pour des niveaux d'endettement très élevés, un surcroît d'endettement de faible ampleur peut parfois se traduire par une élévation brutale des taux d'intérêt auxquels l'État se finance sur les marchés financiers².

Même lorsque la crise de liquidité qui en résulte est surmontée, un écart de coût de financement peut subsister durablement avec les pays perçus comme sûrs, ainsi que l'illustre le cas italien. Avec un taux moyen payé sur la dette comparable à l'Italie (2,4 % en 2021 d'après la Commission européenne), la charge d'intérêts de la France se serait élevée en 2021 à 63 milliards d'euros, contre 30 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit un différentiel de 32 milliards d'euros.

Évolution du coût de financement à 10 ans de la France et de l'Italie

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco de la Commission européenne)

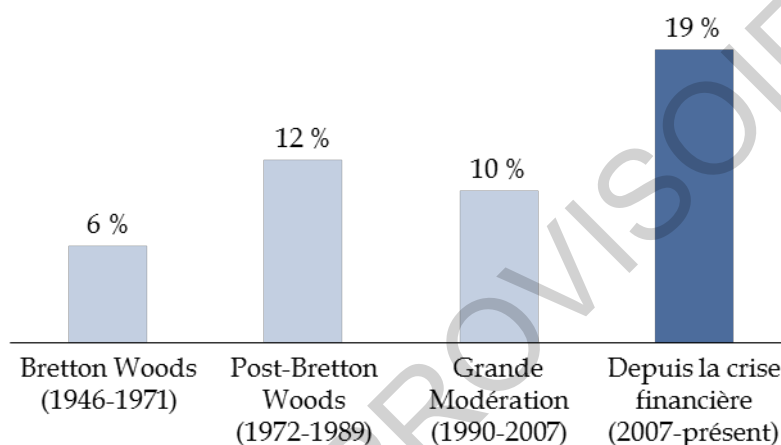
¹ Pour une estimation récente, voir : FMI, « France – selected issues », IMF Country Report n° 19/246, juillet 2019, pp. 5-8.

² Voir par exemple : Werner Roeger, Jan in't Veld, « Expected defaults and fiscal consolidations », Commission européenne, Economic Papers 479, 2013, p. 3 et s.

Si le soutien monétaire de la BCE permet d'attendre sereinement que l'économie retrouve un niveau d'activité proche de son potentiel pour retrouver des marges de manœuvres sans handicaper la reprise, **l'augmentation de la fréquence des crises dans les pays avancés amène à ne pas retarder exagérément le redressement des comptes publics une fois l'écart de production résorbé.**

Fréquence des récessions dans les économies développées

(en % du total des années)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, annexe 2.1, avril 2020, p. 2)

Ramener l'endettement autour de 100 % du PIB d'ici 2030 paraît ainsi constituer un objectif minimal, dès lors qu'il est vraisemblable que la politique budgétaire devra de nouveau être mobilisée à cet horizon pour soutenir l'économie face à un ralentissement. Une telle évolution semble d'autant plus raisonnable que l'existence d'un différentiel intérêt-croissance favorable devrait permettre de faciliter l'ajustement.

La trajectoire gouvernementale apparaît toutefois difficilement compatible avec cet objectif.

2. La trajectoire gouvernementale est difficilement compatible avec un reflux significatif de l'endettement à horizon 2030

Dans le cadre du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au présent projet de loi de finances, le Gouvernement est **tenu de présenter son scénario macroéconomique et budgétaire à moyen terme**. Un tel exercice est d'autant plus utile que la loi de programmation pour les finances publiques n'a pas été actualisée depuis le début du quinquennat.

**Scénario macroéconomique et budgétaire du Gouvernement à moyen terme
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)**

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Croissance du PIB (en %)	1,5	- 10,0	8,0	3,5	2,0	1,4	1,4
Solde public	- 3,0	- 10,2	- 6,7	- 4,9	- 4,0	- 3,4	- 2,9
Ajustement structurel	0,0	1,1	- 2,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Endettement public	98,1	117,5	116,2	116,8	117,5	117,8	117,4
Croissance potentielle (en %)	1,25	- 0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35
Écart de production	0,3	- 9,4	- 2,7	- 0,7	- 0,1	0,0	0,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

Ce scénario repose sur un effort de réduction du déficit structurel de 0,5 point par an à compter de 2023, qui permettrait d'amorcer le reflux de l'endettement à compter de 2025. Ainsi que le relève le Gouvernement, « après la mise en œuvre de la relance, dont l'essentiel des mesures sera concentré sur 2021 et 2022, et en fonction de l'évolution réelle de la crise sanitaire et économique, l'objectif de rétablissement de la soutenabilité des comptes publics nécessiterait un ajustement structurel de 0,5 point par an ». En 2022, l'ajustement structurel ne traduirait pas un effort de maîtrise de la dépense mais « essentiellement le profil de cadencement des mesures de relance, avec un pic atteint en 2021, entraînant mécaniquement un fort ajustement structurel à mesure que la mise en œuvre du Plan de relance arrivera progressivement à son terme et plus particulièrement en 2022 »¹.

S'agissant de la forme que prendrait cet ajustement, le Gouvernement indique qu'il « n'interviendra pas par des hausses d'impôts » mais par une « meilleure efficacité de la dépense publique »².

Le point de départ de l'ajustement budgétaire (2023) apparaît cohérent sur le plan macroéconomique, en l'état des informations disponibles. En effet, la littérature économique suggère qu'il est plus coûteux de redresser les comptes publics lorsque l'économie est éloignée de son potentiel de production, car les multiplicateurs budgétaires sont plus élevés en bas de cycle³. Or, dans la trajectoire gouvernementale, c'est à compter de 2023 que l'économie française retrouverait un niveau d'activité proche de son maximum soutenable, avec un écart de production pratiquement résorbé (- 0,1 %). Anticiper davantage le redressement des comptes publics risquerait effectivement de « plomber » la reprise et serait par ailleurs incohérent avec le calendrier du plan de relance, dont près de la moitié des crédits devraient être consommés postérieurement à l'exercice 2021.

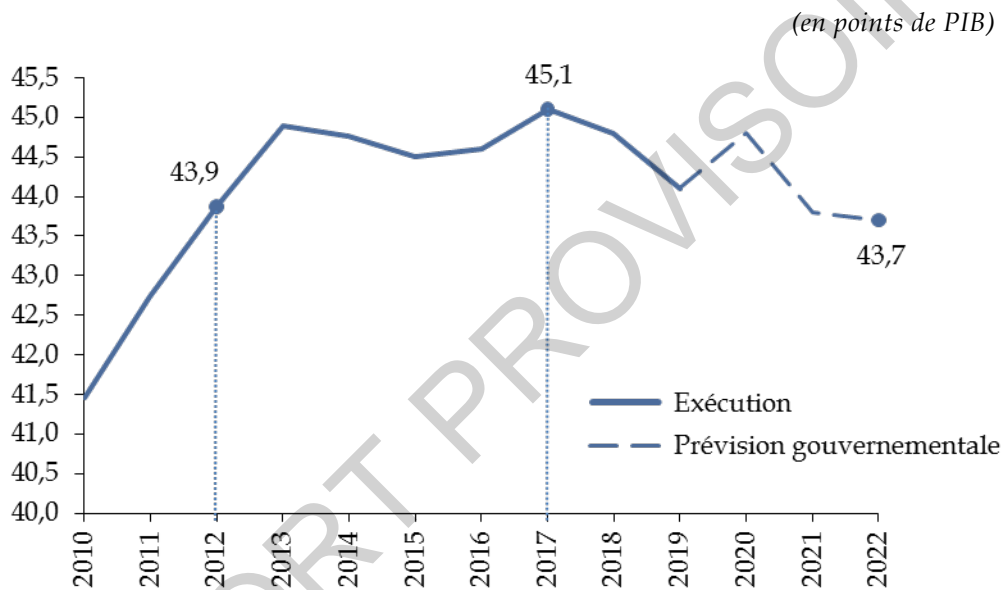
¹ Rapport économique, social et financier pour 2021, p. 87.

² Ibid.

³ Pour une analyse récente, voir par exemple : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2020, pp. 35-36.

Le rapporteur général partage également le souhait du Gouvernement de faire porter l'ajustement budgétaire sur les dépenses, et non sur les recettes. Alors que la France reste le pays européen où le poids des prélèvements obligatoires est le plus élevé¹, les baisses d'impôts engagées par la présente majorité devraient tout juste parvenir à effacer les « cinq années sans modération fiscale »² du précédent quinquennat. La crise des gilets jaunes a par ailleurs confirmé qu'il serait socialement et politiquement très difficile de procéder à de nouvelles hausses de prélèvements.

Évolution du poids des prélèvements obligatoires
(avant examen par l'Assemblée nationale et dépôt du PLFR n° 4)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

L'effort annuel de réduction du déficit structurel proposé par le Gouvernement à compter de 2023 apparaît en revanche discutable.

Le niveau de cet effort (0,5 point par an) est justifié par deux arguments. D'une part, il correspondrait « à un rythme d'ajustement structurel permettant de corriger le déficit sans entraver la croissance ». D'autre part, il « correspondrait à la référence d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif de moyen terme au sens des règles européennes »³.

Le premier argument apparaît paradoxal, dès lors que le Gouvernement considère que l'écart de production serait résorbé en 2023. Au plan macroéconomique, il s'agit donc précisément du moment opportun pour engager un effort significatif de maîtrise de la dépense publique.

¹ Insee, « Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne », 7 mai 2020.

² « Cinq années sans modération fiscale », rapport d'information n° 113 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 novembre 2016.

³ Ibid.

Le second argument n'emporte pas davantage la conviction. Si les règles budgétaires imposent effectivement un effort minimal d'ajustement de 0,5 point de PIB par an jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme¹, qui est en réalité porté à 0,6 point de PIB par an lorsque l'écart de production est proche de zéro et le taux d'endettement élevé², **il s'agit bien d'un minimum, et non de l'effort recommandé.**

À titre d'illustration, avant même la hausse de l'endettement consécutive à la crise sanitaire, le modèle élaboré par les services du FMI (cf. première partie), recalibré pour tenir compte de la faiblesse des taux d'intérêt, **recommandait un ajustement immédiat de l'ordre de 1,2 point de PIB dès la première année**³.

Aussi, afin d'apprécier la cohérence de l'effort proposé par le Gouvernement avec l'objectif minimal de retrouver un taux d'endettement proche de 100 % du PIB à l'horizon 2030, **il a été procédé à plusieurs simulations à l'aide d'un outil interne à la commission des finances, qui comporte trois composantes.**

Une composante « budgétaire » permet de simuler l'évolution des comptes publics (endettement, déficit nominal, déficit structurel, taux de prélèvements obligatoires, dépenses publiques, etc.) à partir d'un effort structurel primaire pouvant prendre la forme d'économies en dépenses ou de hausses de prélèvements obligatoires. Les élasticités des recettes et des dépenses à l'activité correspondent à celles actuellement retenues par la Commission européenne pour la France⁴. Le taux d'intérêt moyen payé sur la dette et le niveau de la croissance économique sont importés à partir des deux autres composantes.

¹ Plus précisément, la nouvelle rédaction de l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant (...) d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation ».

² Commission européenne, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 12 final, 2015.

³ FMI, « France – selected issues », IMF Country Report n° 19/246, juillet 2019, p. 8.

⁴ Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis », Commission européenne, European Economy - Discussion Paper 098, mai 2019.

Une composante « macroéconomique » permet de calculer, à partir d'un taux de croissance brut de l'ajustement budgétaire et d'un effort structurel primaire, l'effet retour de la consolidation budgétaire sur la croissance et la croissance potentielle. Ce dernier dépend des hypothèses retenues concernant l'effet multiplicateur de la consolidation budgétaire sur l'activité, la vitesse de fermeture de l'écart de production et l'existence d'effets d'hystérèse, selon une logique proche de celle proposée en 2017 par les services du Bureau fédéral du Plan belge¹. En cela, le modèle se distingue des simulations effectuées par la Cour des comptes, qui traditionnellement ne tiennent pas compte de l'effet retour de l'ajustement sur l'activité économique, ce qui revient à supposer un effet multiplicateur nul².

Une composante « taux » permet, enfin, de calculer le taux d'intérêt moyen payé sur la dette à partir d'hypothèses sur l'évolution des taux à court terme (3 mois) et à long terme (10 ans), selon une méthode proche de celles utilisées par les services de la Commission européenne³ et de la Banque centrale européenne⁴. Pour la présente simulation, le scénario de remontée des taux du *Consensus forecasts*, précédemment décrit dans la première partie du présent rapport, a été retenu, ce qui constitue une hypothèse prudente au regard des anticipations de marché. Il a par ailleurs été considéré que la part de la dette de court terme et la maturité moyenne de la dette restaient constantes.

Cet exercice de simulation apparaît d'autant plus nécessaire que certaines organisations internationales et des instituts de conjoncture paraissent **d'ores et déjà douter de la capacité du Gouvernement à amorcer le reflux de l'endettement** en sortie de crise. À titre d'illustration, le FMI anticipe une hausse de près de 5 points de l'endettement français entre 2021 et 2025, ce qui porterait celui-ci à 123,3 % du PIB. Le différentiel avec l'Allemagne, qui frôlait déjà les 40 points de PIB avant le déclenchement de la crise sanitaire, atteindrait 64 points de PIB en 2025.

¹ Vincent Frogneux et Michel Saintrain, « Une approche macrobudgétaire stylisée pour simuler des trajectoires de finances publiques », Bureau fédéral du Plan, 2017.

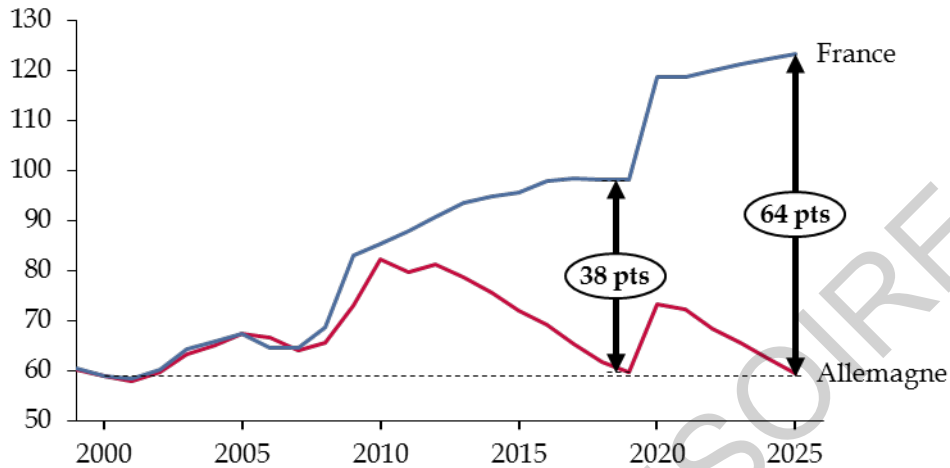
² Dans ses exercices de simulation de long terme réalisés en 2017, la Cour des comptes indiquait par exemple que « par souci de simplicité, il est fait l'hypothèse que la diminution des dépenses publiques est sans effet sur la croissance du PIB ». Cf. *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017*, p. 80.

³ Commission européenne, « Projecting the implicit interest rate on public debt », *Debt Sustainability Monitor 2017, janvier 2018*.

⁴ Othman Bouabdallah, Cristina Checherita-Westphal, Thomas Warmedinger, Roberta de Stefani, Francesco Drudi, Ralph Setzer et Andreas Westphal, « Debt sustainability analysis for euro area sovereigns: a methodological framework », *Occasional Paper Series n° 185, avril 2017*, pp. 35-38.

Prévisions du FMI concernant l'évolution du taux d'endettement de la France et de l'Allemagne (avant l'annonce du reconfinement)

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020)

Afin de circonscrire le champ des possibles, quatre scénarios alternatifs ont été élaborés pour la période 2023-2030 à partir de la trajectoire proposée par le Gouvernement. La simulation suppose donc que la perte d'activité engendrée par le reconfinement de la fin de l'année 2020 sera rattrapée d'ici 2023. Tous les scénarios font par ailleurs l'hypothèse que l'effort de redressement des comptes publics portera exclusivement sur les dépenses. Le poids des recettes dans la richesse nationale reste ainsi identique au niveau attendu par le Gouvernement en 2023 sur l'ensemble de la période.

Le premier scénario peut être qualifié de pessimiste. Il suppose que l'évolution de la dépense publique primaire entre 2023 et 2030 soit comparable à la croissance précédemment observée sur la période 2011-2019 (1,2 %). Le scénario macroéconomique sous-jacent correspond en revanche à celui du Gouvernement, prolongé avec une croissance du PIB de 1,35 % entre 2026 et 2030, conforme à son potentiel. L'effort de maîtrise de la dépense publique, très inférieur à celui attendu par le Gouvernement, est donc tout juste suffisant pour infléchir légèrement la part de la dépense publique primaire dans le PIB, ce qui est partiellement compensé par l'accroissement de la charge de la dette.

Le deuxième scénario peut être qualifié d'optimiste. Comme dans le premier scénario, la croissance du PIB est égale à 1,35 % sur l'ensemble de la période 2026-2030. Mais ce scénario suppose que l'évolution de la dépense publique primaire en volume entre 2023 et 2030 soit de 0,35 % par an, permettant d'atteindre un ajustement structurel primaire annuel de 0,5 point de PIB, conforme à l'objectif gouvernemental. Cela représenterait un effort d'économies de l'ordre de **14 milliards d'euros par an**, en supposant que la dépense publique primaire croît spontanément à un rythme proche de la croissance potentielle.

Le scénario macroéconomique sous-jacent apparaît toutefois très optimiste. Non seulement il suppose que la crise n'aura **pas d'effet sur la croissance potentielle** mais il repose également implicitement sur l'hypothèse que l'ajustement budgétaire n'aurait **aucun impact sur la croissance effective**, ce qui n'est pas réaliste.

En effet, la littérature économique récente suggère que **le niveau des multiplicateurs budgétaires en dépense est généralement compris entre 0,6 et 1,0**¹. À titre d'illustration, le modèle Mésange de la direction générale du Trésor retient un effet multiplicateur de 0,78 après un an et de 1,06 après deux ans pour un choc composite affectant proportionnellement l'ensemble des catégories de dépenses publiques, qui revient progressivement à 0,53 au bout de dix ans². La Banque de France retient pour sa part un effet multiplicateur à court terme de 1,2 qui se dissipe au bout de quatre ans³.

Avec un effet multiplicateur de 0,8 au bout d'un an, un effort structurel de réduction de la dépense de 0,5 point de PIB, ainsi que le prévoit le Gouvernement, réduirait le PIB à hauteur de 0,4 %. Atteindre un taux de croissance de 1,4 % en dépit de cet ajustement, comme prévu dans la trajectoire gouvernementale pour 2024-2025, supposerait donc un taux de croissance brut de l'ajustement budgétaire de l'ordre de 1,8 %, très supérieur au potentiel de croissance de l'économie française.

¹ Valérie A. Ramey, « Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research ? », *Journal of Economic Perspectives*, volume 33, n° 2, été 2019, pp. 89-114.

² Direction des Études et Synthèses Économiques de l'Insee, « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », document de travail G-2017/04 mai 2017, p. 105.

³ Lemoine Matthieu, Turunen Harri, Chahad Mohammed, Lepetit Antoine, Zhutova Anastasia, Aldama Pierre, Clerc Pierrick et Laffargue Jean-Pierre, « Le modèle FR-BDF et une évaluation des effets de la politique monétaire en France », Banque de France, document de travail n° 736, 31 octobre 2019, pp. 108-110.

Si cette discussion peut sembler technique, elle revêt une importance décisive car elle signifie que **le redressement des comptes publics prend du temps pour porter ses fruits, compte tenu de l'effet négatif à court terme sur la croissance qu'implique la réduction de la dépense publique**. À titre d'exemple, avec une semi-élasticité budgétaire de 0,6 et un taux d'endettement de 117 % du PIB, ce qui devrait être le cas de la France en 2023, il suffit que le multiplicateur budgétaire soit au moins de 0,6 pour être mathématiquement certain que la consolidation budgétaire augmente le taux d'endettement la première année, au lieu de le réduire¹. Ce n'est qu'à mesure que les effets défavorables de la baisse de la dépense publique sur la croissance se dissipent que l'endettement commence à diminuer significativement².

Une illustration concrète de la difficulté de réduire la part du déficit dans la richesse nationale du fait de l'effet multiplicateur

Le multiplicateur budgétaire représente la perte de PIB engendrée, à court terme, par un ajustement budgétaire égal à 1 % du PIB, généralement mesuré par l'évolution du solde structurel primaire ou par l'effort structurel.

Supposons que le multiplicateur budgétaire de court terme soit de 0,8 au bout d'un an, soit l'estimation médiane tirée de la littérature.

Concrètement, cela signifie qu'un effort structurel de réduction de la dépense publique représentant 1 % du PIB se traduirait à court terme par une diminution du PIB estimée à 0,8 %.

Dans ce cas, la réduction du déficit obtenue *ex post* serait significativement inférieure à un point de PIB, du fait de l'effet retour défavorable sur l'activité.

L'ampleur de cet « effet retour » par la croissance peut aisément être calculée à l'aide de la semi-élasticité budgétaire, qui correspond à la sensibilité du solde public à la croissance. Son niveau est estimé en France à 0,63, ce qui signifie qu'une baisse du PIB de 1 % conduit à une hausse du déficit public de 0,63 point de PIB.

La baisse du PIB de 0,8 % entraînée par l'ajustement budgétaire conduit donc à dégrader le déficit public de $0,8 \times 0,63 = 0,5$ point de PIB, ce qui signifie que l'amélioration du déficit public n'est finalement que de 0,5 point de PIB après un an, pour un effort budgétaire *ex ante* d'un point de PIB.

Ne pas tenir compte de l'effet multiplicateur aurait donc conduit à surestimer de 0,5 point de PIB l'amélioration des comptes publics au bout d'un an.

Source : *commission des finances du Sénat*

Aussi, les deux derniers scénarios visent, pour un effort budgétaire structurel primaire inchangé (0,5 point de PIB par an), à apprécier l'évolution des comptes publics en partant de scénarios macroéconomiques plus réalistes.

¹ Vincent Frogneux et Michel Saintrain, « Une approche macrobudgétaire stylisée pour simuler des trajectoires de finances publiques », Bureau fédéral du Plan, 2017, p. 29.

² Pour une analyse approfondie, voir : Thomas Warmedinger, Cristina Checherita-Westphal et Pablo Hernández de Cos, « Fiscal multipliers and beyond », BCE, Occasional Paper Series n° 162, juin 2015.

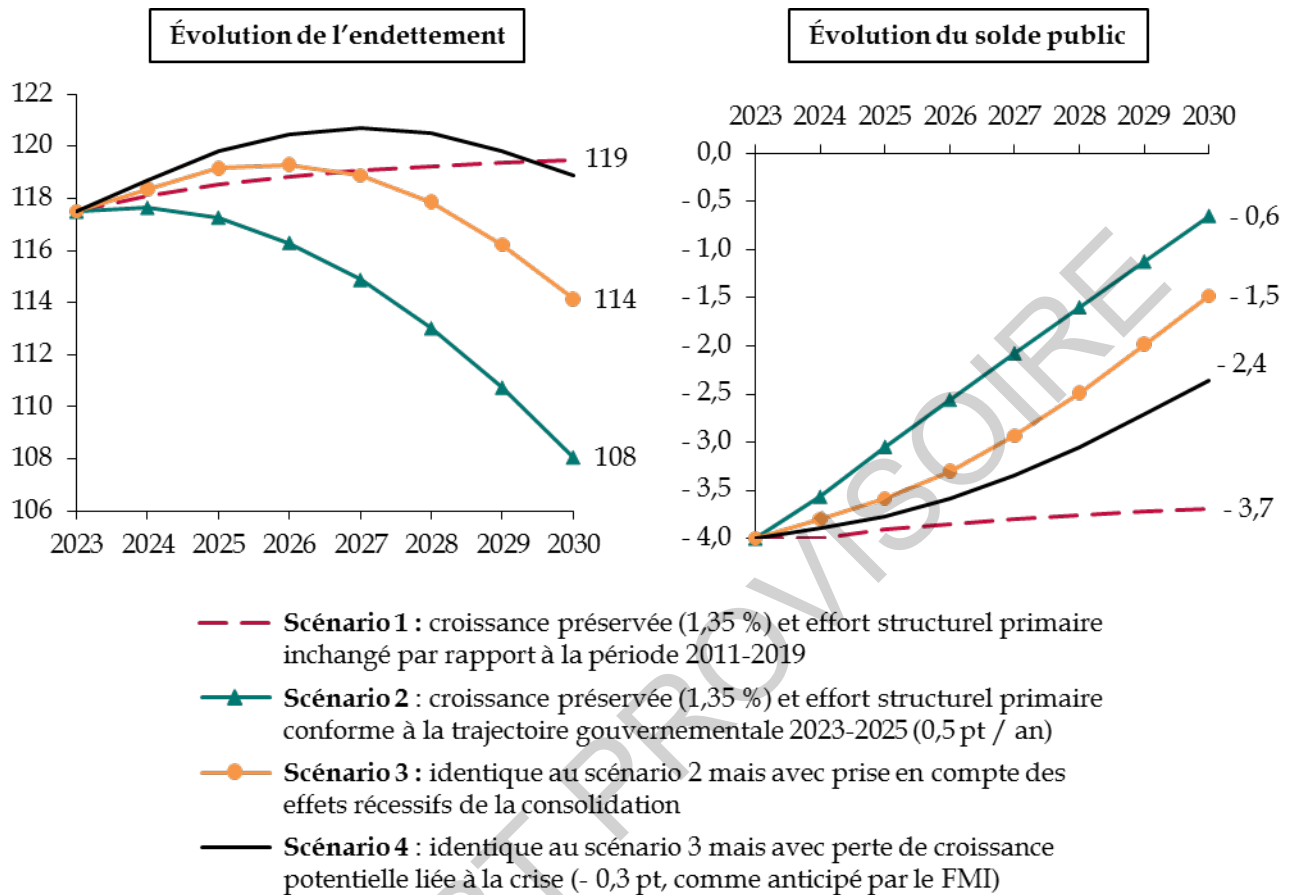
Le **troisième scénario** simule l'évolution de la trajectoire budgétaire en partant d'une hypothèse de croissance brut de l'ajustement budgétaire de 1,35 %, soit le niveau de la croissance potentielle anticipé par le Gouvernement. La croissance effective est toutefois pénalisée par l'ajustement budgétaire. Un multiplicateur budgétaire de court terme identique à celui de Mésange a été retenu, qui culmine à 1,06 au bout de deux ans. Mais cet effet récessif se dissipe après quatre ans seulement, soit une vitesse de fermeture proche de celle utilisée par la Banque de France. Il est supposé que la consolidation budgétaire n'a aucun effet permanent sur le PIB (absence d'effets d'hystérèse). Le taux de croissance annuel moyen du PIB est ainsi ramené à 1,1 % sur la période du fait de l'effet retour de l'ajustement budgétaire.

Enfin, un **quatrième scénario** est construit sur la base d'une hypothèse de croissance brut de l'ajustement budgétaire de seulement 1,1 %, ce qui correspond à l'estimation du niveau de la croissance potentielle française retenue par le FMI pour 2025. Il s'agit donc d'un scénario plus pessimiste où la crise sanitaire réduirait la croissance potentielle de 0,3 point environ. Le taux de croissance annuel moyen du PIB est ainsi ramené à 0,9 % sur la période du fait de l'effet retour de l'ajustement budgétaire.

Les résultats des simulations sont présentés graphiquement ci-après.

Scénarios d'évolution de la trajectoire budgétaire française à horizon 2030

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Quel que soit le scénario retenu, l'effort budgétaire proposé par le Gouvernement apparaît insuffisant pour permettre de ramener l'endettement à un niveau proche de 100 % du PIB d'ici 2030.

Même en supposant que l'effort d'économies proposé soit respecté, que la crise ne pèse pas durablement sur la croissance potentielle et que la consolidation budgétaire n'exerce aucun effet défavorable sur l'activité (scénario 2), la réduction de l'endettement est limitée à 10 points de PIB. En supposant de façon plus réaliste que la réduction de la dépense publique pèse sur l'activité à court terme, la réduction de l'endettement est ramenée à 3,5 points seulement (scénario 3). Si la crise pénalisait la croissance potentielle, l'endettement augmenterait même légèrement (scénario 4).

Il ressort ainsi clairement de cet exercice de simulation que **l'effort de maîtrise de la dépense devra être significativement supérieur à celui envisagé par le Gouvernement en sortie de crise pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires à un horizon raisonnable**, alors même que ce dernier constituerait déjà une rupture de tendance majeure par rapport à la situation d'avant-crise.

Pour mener à bien un tel effort d'économies sans recourir de façon aveugle à la technique du « rabet » ou couper dans les dépenses d'investissement productives, celui-ci devra être **préparé très en amont**, par la mise en œuvre d'une **démarche volontariste d'identification d'économies ciblées**.

Sans cela, il y a fort à parier que la France abordera la prochaine crise avec un ratio d'endettement proche de 120 % du PIB, sans garantie de pouvoir soutenir l'économie sans susciter la défiance sur les marchés financiers.

Cela justifie d'autant plus de privilégier les mesures de relance temporaires et de ne plus céder à la facilité consistant à multiplier les baisses d'impôts et les hausses de dépenses pérennes non financées, qui ne feront qu'accroître l'ampleur de la tâche qui nous attend.

RAPPORT PROVISOIRE

TROISIÈME PARTIE

LE BUDGET DE L'ÉTAT SUBIT LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONSERVERA UN NIVEAU EXCEPTIONNEL EN 2021

Le **déficit budgétaire de l'État** est prévu en 2021 à un niveau de **152,8 milliards d'euros** par le présent projet de loi de finances, en diminution par rapport au déficit prévisionnel révisé de 2020 présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 (195,2 milliards d'euros) et en très forte diminution par rapport au déficit désormais prévu par le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (222,9 milliards d'euros).

Il serait toutefois en très forte augmentation de 60,1 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2019 (92,7 milliards d'euros), dernière année de référence avant la crise.

S'agissant de **l'exercice en cours 2020**, le niveau du déficit, estimé à **222,9 milliards d'euros**, il serait en augmentation de 129,8 milliards d'euros par rapport au montant prévu en loi de finances initiale (93,1 milliards d'euros).

Toutes ces estimations sont toutefois **soumises à la très grande incertitude** qui affecte l'évolution de la crise sanitaire. En particulier, le nouveau confinement décidé le 28 octobre 2020 a été pris en compte dans les hypothèses du quatrième projet de loi de finances rectificative au titre de l'année 2020, mais, au moment où ce rapport est présenté, **aucune conséquence n'en a encore été tirée sur l'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses en 2021**.

A. L'ANNÉE 2020 AURA VU LE DÉFICIT CHUTER À UN NIVEAU HISTORIQUE

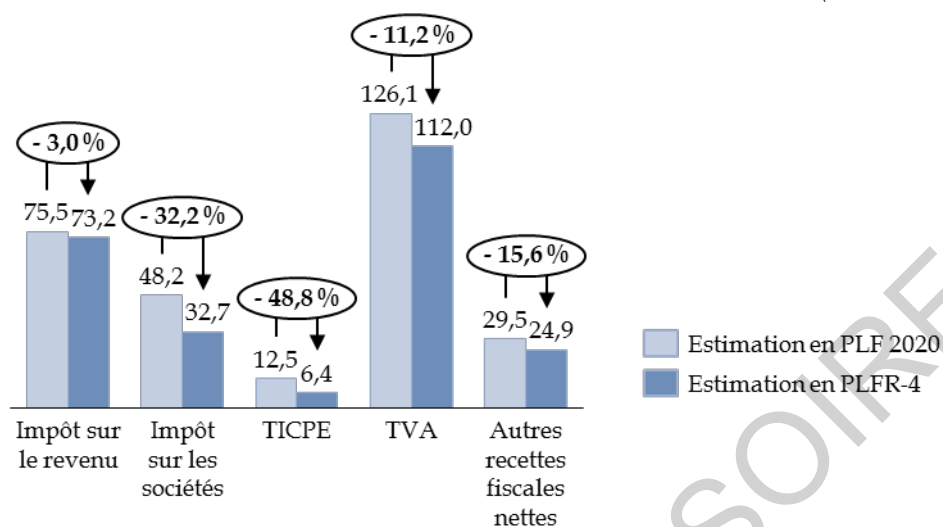
Le déficit budgétaire de l'État connaît en 2020 un niveau exceptionnel avec la chute des recettes liée aux conséquences économiques de la crise sanitaire et la mise en œuvre, au printemps puis à l'automne, de mesure d'urgence de grande ampleur.

1. La chute résulte de la contraction des recettes et de l'ouverture de dépenses « quoi qu'il en coûte »

Selon les estimations jointes au quatrième projet de loi de finances rectificative, la crise sanitaire aurait eu un effet particulièrement marqué en montant sur les recettes d'**impôt sur les sociétés** et de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

Évolution des estimations de recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général et du PLFR-4)

La diminution relativement limitée de l'impôt sur le revenu net confirme que, pour l'instant, **les revenus des ménages ont été partiellement préservés** par les mesures de soutien, notamment le financement de l'activité partielle et la prise en charge des indemnités journalières.

La crise réduirait de **32,2 %** les recettes d'**impôt sur les sociétés net**, à un niveau de 32,7 milliards d'euros, par rapport à la prévision de 48,2 milliards d'euros en loi de finances initiale. Les recettes de **TVA nette**, prévues à un niveau de 126,1 milliards d'euros, connaîtraient pour leur part une **chute de 11,2 %**.

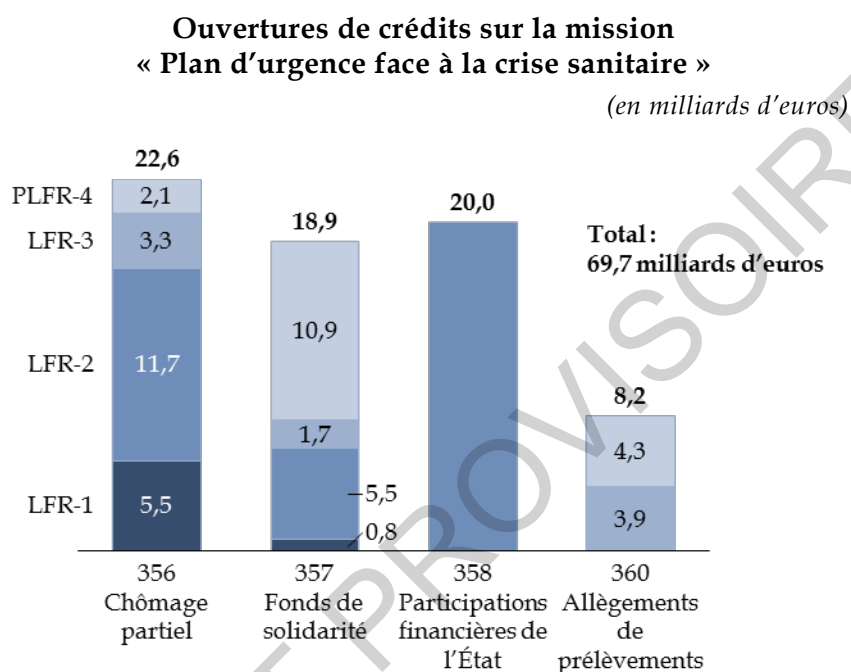
Les recettes de TVA suivent en effet de près les évolutions de l'activité, alors que l'impôt sur les sociétés, assis sur les bénéfices des entreprises, est très sensible aux périodes de crise.

S'agissant de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE), la trimestrialisation des remboursements de gazole aux transporteurs routiers¹, qui accroît le montant des remboursements et dégrèvements, s'ajoute à l'impact de la diminution de l'activité sur la consommation de carburants, particulièrement marqué pendant la période de confinement du printemps 2020.

Dans le même temps, **des dépenses massives ont été ouvertes.**

¹ Le Gouvernement a annoncé, le 15 mai 2020, le remboursement tous les trimestres, et non tous les semestres comme auparavant, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) acquittée par les transporteurs routiers sur leurs consommations de gazole.

Au cours de trois lois de finances rectificatives (LFR) successives¹, un plan d'urgence faisant l'objet d'une mission nouvelle « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » du budget général a été abondé à plusieurs reprises. Le quatrième projet de loi de finances rectificative accroît encore ses crédits de manière massive.



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Les deux dispositifs créés dès le mois de mars, à savoir le **financement du chômage partiel** et le **fonds de solidarité pour les entreprises**, ont dû être rechargés à plusieurs reprises, au fur et à mesure que la période de confinement était prolongée et que son impact sur l'économie s'approfondissait.

Cette mission est devenue la deuxième mission du budget général (hors remboursements et dégrèvements). Les crédits consacrés aux mesures d'urgence (69,7 milliards d'euros) sont proches en 2020 de ceux consacrés à l'enseignement scolaire (74,1 milliards d'euros).

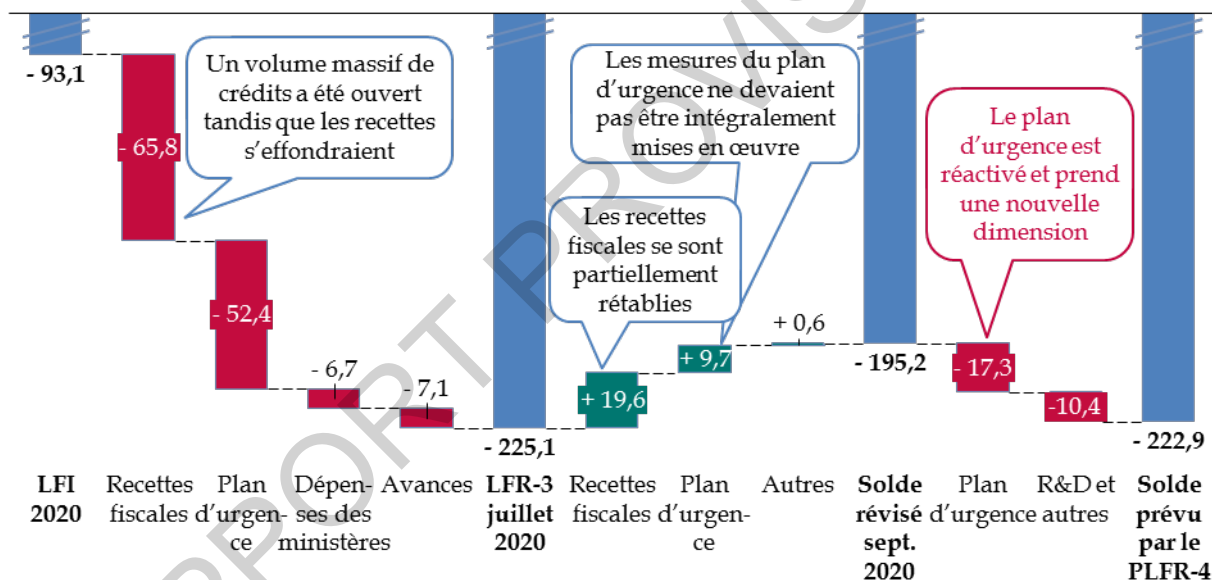
¹ Lois de finances du [23 mars](#), du [25 avril](#) et du [30 juillet 2020](#) rectificatives pour 2020.

2. Alors que l'été avait apporté quelques signaux positifs, le reconfinement pourrait creuser le déficit à un niveau proche de celui prévu à la fin du printemps

Le projet de loi de finances prévoit pour l'année en cours un déficit de 195,2 milliards d'euros, soit un niveau moindre que celui de 225,1 milliards d'euros prévu lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative en juillet dernier. Après l'entrée en vigueur du couvre-feu puis du second confinement, le quatrième projet de loi de finances rectificative a ramené la prévision de déficit à un niveau de 222,9 milliards d'euros, proche de celui anticipé à l'été.

Évolution des estimations de déficit en 2020

(en milliards d'euros)



R&D : Remboursements et dégrèvements.

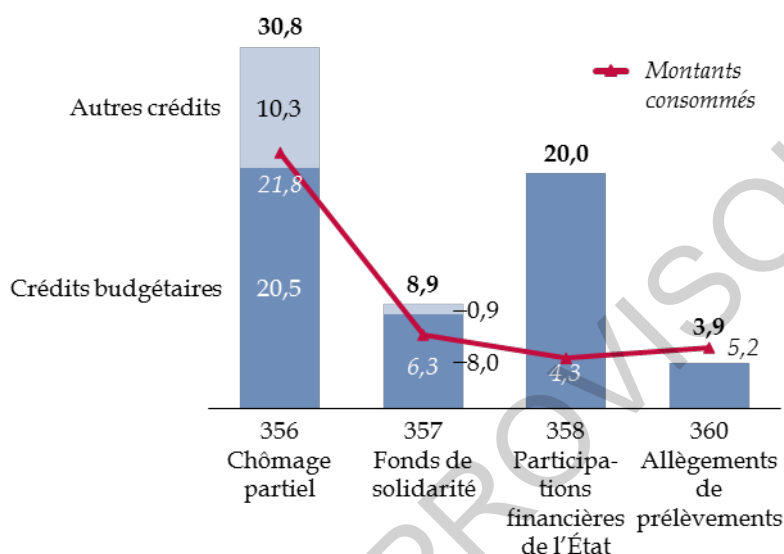
Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Toutefois, **les recettes fiscales ont mieux résisté que prévu**. La reprise de la consommation a permis aux recettes de TVA de retrouver un niveau normal au cours de l'été, et même légèrement supérieur en août au niveau atteint en 2019. Le projet de loi de finances rectificative, qui fera l'objet d'une analyse plus précise lors de l'examen de ce texte devant la commission, prévoit même que **les recettes fiscales nettes seraient d'un niveau de 249,3 milliards d'euros en 2020**, supérieur à celui estimé lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2021 au mois de septembre dernier (246,8 milliards d'euros), tout en restant très inférieure à la prévision en loi de finances initiale (293,0 milliards d'euros).

S'agissant des dépenses, **la totalité des crédits du plan d'urgence n'avaient pas été consommés** avant les annonces de couvre-feu et de nouveau confinement.

Consommation des crédits du plan d'urgence avant le couvre-feu et le nouveau confinement

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport économique, social et financier, des informations publiées par les ministères et des données Chorus), estimations antérieures à la mise en œuvre du couvre-feu et du nouveau confinement

S'agissant du **dispositif exceptionnel de chômage partiel**, selon les données publiées du ministère du travail, le **montant effectivement dépensé** était d'environ **21,8 milliards d'euros** à la fin août, soit un peu plus de **70 % de l'enveloppe budgétaire prévue**, dont 56 % au cours des trois premiers mois. Les crédits déjà ouverts auraient donc permis d'accompagner le dispositif jusqu'à la fin de l'année si le nouvel épisode de confinement annoncé par le président de la République le 28 octobre dernier n'était venu accroître les besoins de manière considérable.

Le quatrième projet de loi de finances rectificative prévoit une ouverture de crédits de 2,1 milliards d'euros, pour un coût total de 22,7 milliards d'euros sur le budget de l'État, soit **34 milliards d'euros environ pour l'ensemble des administrations publiques**. L'Unédic apporte en effet un financement égal à la moitié de celui de l'État.

Les **crédits ouverts** sur le **fonds de solidarité pour les entreprises**, institué par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, étaient au 9 octobre 2020 de **8,9 milliards d'euros**, dont 8,0 milliards d'euros de crédits budgétaires et 0,9 milliard d'euros de fonds de concours versés par les régions

et les compagnies d'assurance¹. Les **crédits consommés** sont de **6,3 milliards d'euros**, soit **70,3 % de l'enveloppe disponible**. Les crédits disponibles étaient de 2,7 milliards d'euros.

Les crédits consommés correspondaient pour l'essentiel au **premier volet du fonds**, versé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur simple demande des entreprises concernées. **Le second volet**, qui est versé après instruction des demandes par les régions, n'a conduit qu'au versement de **141 millions d'euros** à la mi-octobre² ; il sera nécessaire que le rapport d'évaluation du fonds de solidarité, dont la publication est prévu en mars 2021, détermine si ce résultat très faible est dû à la complexité des procédures, au caractère trop restrictif des critères d'éligibilité ou à une absence de besoin des entreprises pour lesquelles le premier volet aurait suffi à accomplir la mission du fonds.

Un élargissement important des conditions d'accès au fonds conduit le quatrième projet de loi de finances rectificative à demander l'ouverture de 10,9 milliards d'euros de crédits supplémentaires, soit un **coût total de 18,9 milliards d'euros** sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », hors contributions des régions et des sociétés d'assurance.

S'agissant de l'augmentation des **participations financières de l'État**, autorisée pour un montant de 20,0 milliards d'euros par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020, le rapport économique, social et financier (RESF) prévoit que la dotation au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » sera de 9 milliards d'euros en 2020 et de 11 milliards d'euros en 2021.

La consommation effective était, au début du mois d'octobre, de 4,3 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros devant être transférés d'ici à la fin de l'année à Air France - KLM par une avance en compte courant d'actionnaire conclue le 6 mai 2020, 150 millions d'euros étant versés au fonds de soutien en faveur de l'aéronautique et plus d'un milliard d'euros affecté à une émission obligataire d'EDF annoncée le 8 septembre 2020.

S'agissant enfin des **allègements de prélèvements** pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire, qui ont fait l'objet d'une ouverture de crédits de 3,9 milliards d'euros dans la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet, il ressortait du projet de loi de finances pour 2021 que **le coût du dispositif était d'ores et déjà estimé à 5,2 milliards d'euros au mois de septembre**³. L'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année est finalement de 4,3 milliards d'euros, soit un **coût total de 8,2 milliards d'euros**.

¹ Données Chorus, restitutions Parlement.

² Comité de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid 19, tableau de bord au 15 octobre 2020.

³ Projet annuel de performances de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et jaune budgétaire « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale »

En outre, le projet de loi de finances prévoit que des reports permettront d'assurer en 2021 le paiement d'engagements nés en 2020. Le quatrième projet de loi de finances rectificative confirme que cela sera le cas notamment pour une partie des crédits ouverts pour l'augmentation des participations financières de l'État. Il est donc nécessaire de maintenir la mission dans la maquette budgétaire de 2021, bien qu'aucune nouvelle ouverture de crédits ne soit demandée dans le projet de loi de finances initial.

B. L'ANNÉE 2021 CONNAÎTRA UN DÉFICIT ÉGALEMENT CONSIDÉRABLE, MAIS DONT LE NIVEAU RESTE SOUMIS À DE NOMBREUSES INCERTITUDES

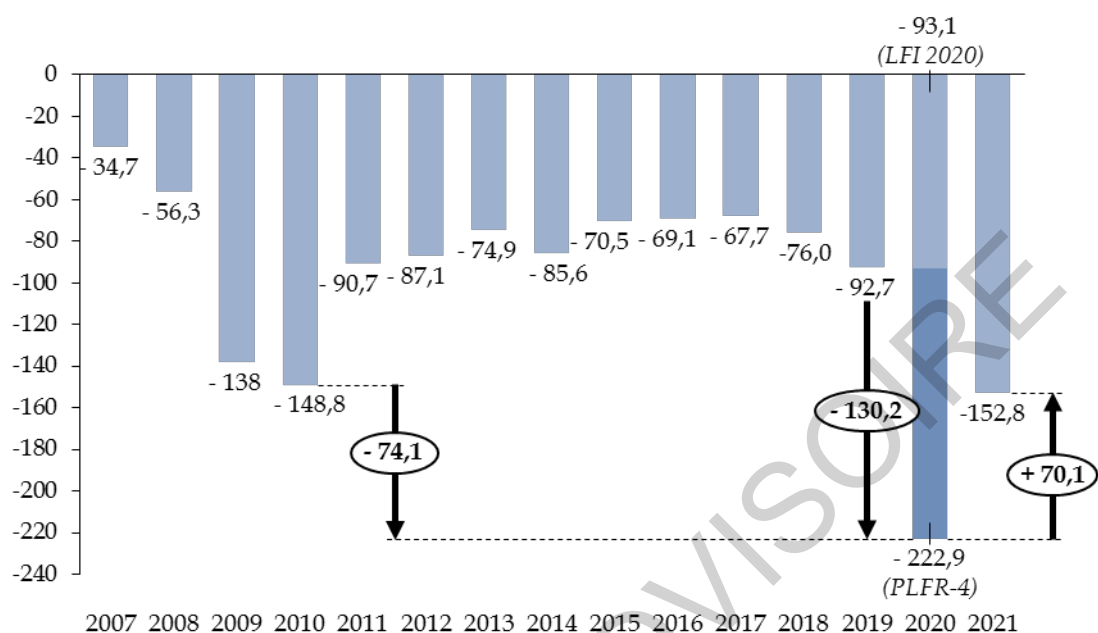
Le projet de loi de finances prévoit une **réduction du déficit budgétaire de l'État en 2021**, qui atteindrait 152,7 milliards d'euros, soit une amélioration de 70,1 milliards d'euros par rapport au niveau désormais prévu à 222,9 milliards d'euros en 2020. Comme on l'a vu, cette estimation ne prend toutefois pas en compte les éventuelles conséquences du nouveau confinement sur la rapidité de la reprise en 2021.

1. Le déficit budgétaire s'améliorerait à condition que la « seconde vague » de la crise n'accroisse pas le coup de ciseau entre chute des recettes et augmentation des dépenses

Le déficit budgétaire serait donc comparable aux niveaux records atteint pendant la crise financière de 2009 et 2010, après avoir été très supérieur à ces niveaux en 2020.

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2007

(en milliards d'euros)

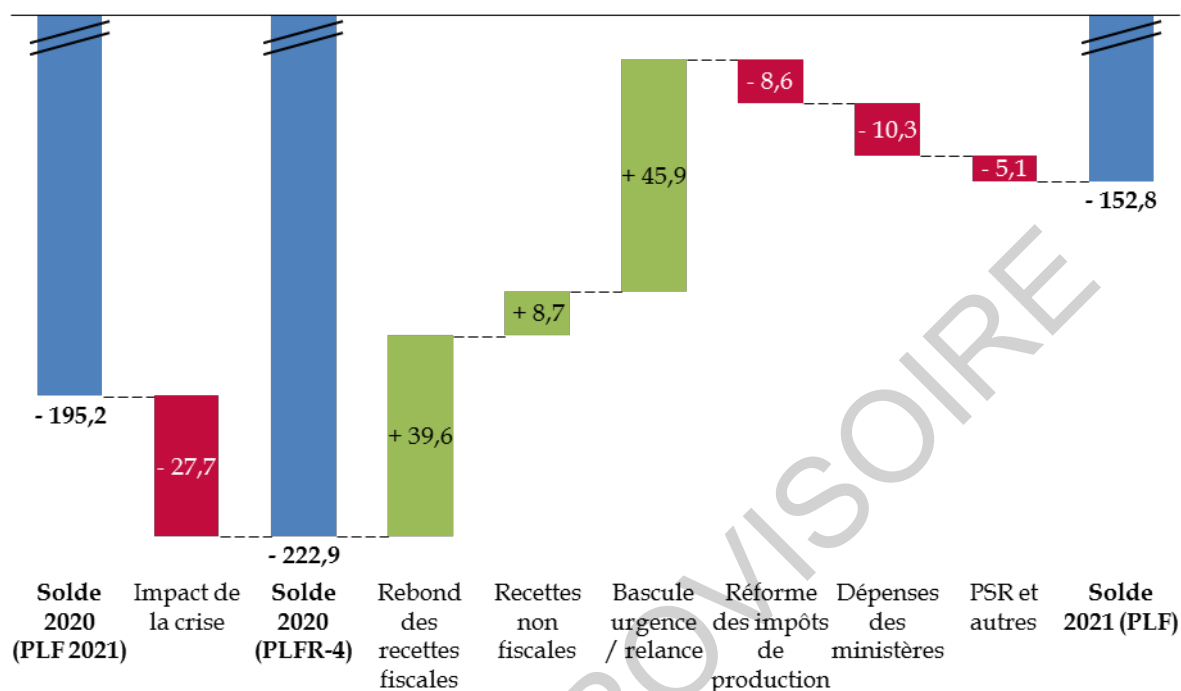


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

L'amélioration relative du solde budgétaire en 2021 tiendrait au rebond de la conjoncture, qui améliorerait les recettes, comme à la diminution relative des dépenses, malgré le lancement du plan de relance.

Évolution du déficit budgétaire de l'État entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



PSR : prélèvements sur recettes. L'effet retour de la réforme des impôts de production sur les recettes d'impôt sur les sociétés est intégré ici dans le coût de la réforme des impôts de production et non dans le rebond des recettes fiscales.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

La chute des **recettes fiscales** ayant été le résultat, pour l'essentiel, de la période de confinement au printemps 2020, elles devraient connaître logiquement une **croissance nette en 2021**. Le rebond des recettes fiscales en 2021 dû à l'amélioration du contexte macroéconomique est estimé par le projet de loi de finances à 30,6 milliards d'euros, par rapport à l'estimation révisée présentée pour 2020 dans le cadre du même projet de loi de finances. Cela représente une augmentation de 29,2 milliards d'euros si on en soustrait une partie de l'augmentation de l'impôt sur les sociétés qui ne dépend pas de la conjoncture, mais résulte des effets mécaniques de la réforme des impôts de production sur les bénéficiaires des entreprises. Le rebond devrait être plus important par rapport à l'estimation du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, qui prévoit une augmentation de 9,9 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements.

Le **coût de la diminution des impôts de production** est, en chiffres bruts, de 10 milliards d'euros, soit 8,6 milliards d'euros en y incorporant l'effet retour, positif pour l'État, sur le rendement de l'impôt sur les sociétés.

S'agissant des **dépenses**, le plan de relance entraînerait des dépenses de 22,0 milliards d'euros en 2021, mais la fin du plan d'urgence, reports de crédits mis à part, entraînerait une diminution des dépenses liées à la crise

sanitaire. Toutefois les dépenses des ministères, même non liées à la crise, poursuivraient leur augmentation pour un montant supérieur à 10 milliards d'euros.

Les prévisions sont tout autant incertaines pour les dépenses que pour les recettes : comme il a déjà été indiqué, une prolongation de la crise dans sa phase la plus intense pourrait nécessiter la poursuite ou la reprise en 2021 des dispositifs d'urgence, qu'il s'agisse d'aider les ménages soumis à une perte de revenus, notamment les personnes précaires, ou les entreprises contraintes à l'arrêt. Dans ce cas le besoin de mesures de soutien augmenterait, mais le coût budgétaire du plan de relance pourrait, en revanche, être paradoxalement réduit si les entreprises n'étaient pas en capacité de développer leur production ou de trouver des consommateurs.

Les recettes et les dépenses de l'État prévues par le projet de loi de finances pour l'exercice 2021 font l'objet d'une présentation plus approfondie dans les sections suivantes.

2. La charge de la dette restera basse mais la menace de l'endettement s'intensifie à terme

L'impact sur les finances de l'État en 2020 et 2021 serait donc encore plus important que pendant la crise de 2009-2010, ce qui ne saurait surprendre étant donné la gravité exceptionnelle du choc, mais il survient alors que **la situation des finances de l'État était déjà dégradée**.

En effet, le déficit budgétaire, après la crise financière, n'a jamais retrouvé son niveau antérieur et a même augmenté nettement en 2019, sous l'effet de la transformation du crédit d'impôt compétitivité entreprise (CICE) en baisse de charges.

En conséquence, l'encours de la dette négociable de l'État, qui atteignait un niveau de 1 796,7 milliards d'euros à la fin de 2019, était, à la veille de la crise actuelle, supérieure de 80 % à son niveau de la fin 2008 (1 000,3 milliards d'euros)¹.

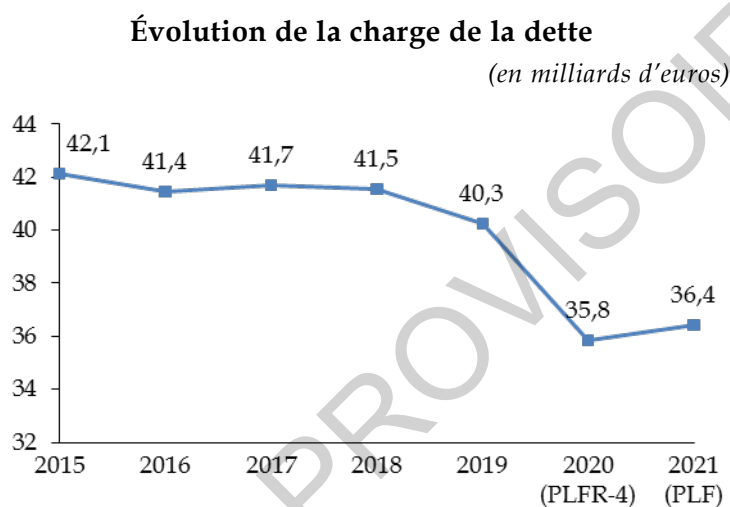
Sur l'ensemble de l'année 2020, elle devrait connaître un accroissement historique de 11,4 %. Dès le mois d'août elle a dépassé pour la première fois le seuil de 2 000 milliards d'euros.

L'accroissement de la dette ne se fait pas encore sentir sur la charge qu'elle entraîne sur le budget de l'État. Celle-ci a poursuivi et même amplifié son mouvement de baisse en 2020, sous l'effet du maintien de taux bas qui permettent de refinancer la dette existante à moindre coût mais aussi d'une inflation nettement plus faible qu'anticipé, en raison de la forte baisse des prix du pétrole intervenue au printemps 2020. La prévision de charge de la dette au

¹ Projets annuels de performance de la mission « Engagements financiers de l'État » annexés aux projets de loi de règlement pour 2011 et de finances pour 2021.

titre de 2020, qui était de 38,1 milliards d'euros en loi de finances initiale, n'est plus que de 35,8 milliards d'euros.

En 2021, le projet de loi de finances prévoit une **légère augmentation de la charge de la dette**, qui passerait à 36,4 milliards d'euros. Cette augmentation se fonde sur un scénario de remontée des taux longs, avec un taux à 10 ans attendu à 0,20 % fin 2020 et 0,70 % fin 2021. Des taux moins élevés pourraient donc conduire à une nouvelle réduction de la charge de la dette par rapport aux estimations, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

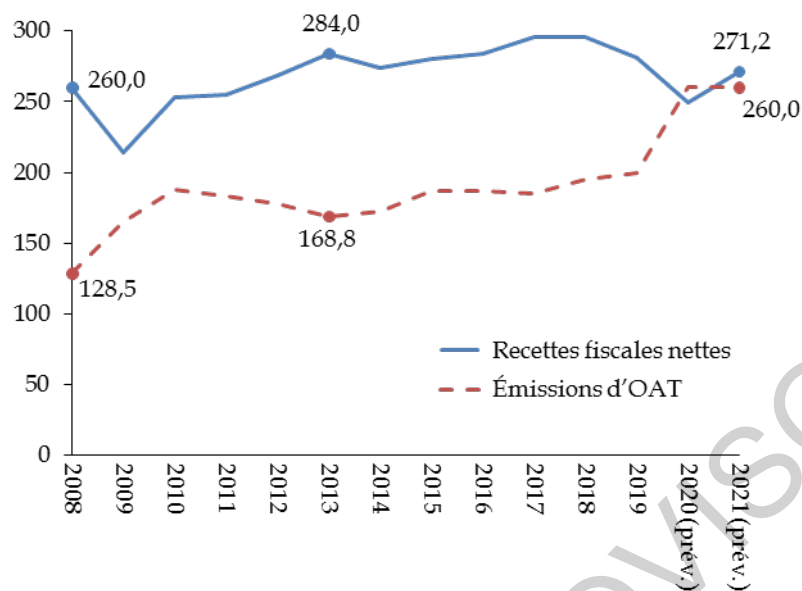


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires ; charge de la dette hors SCNF Réseau, programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »)

En revanche, l'accroissement du stock de dette a un impact sur le refinancement des OAT arrivant à terme, qui s'ajoute chaque année à la nécessité de financer le déficit de l'année. C'est donc **un montant de plus en plus élevé de dette** qui doit être émis par l'Agence France Trésor chaque année. Le montant des **émissions d'OAT** sera en 2021, comme en 2020, de **260 milliards d'euros**. Il est désormais égal au montant des recettes fiscales nettes de l'État, alors qu'il était deux fois inférieur avant la crise de 2009-2010 : **l'État français se finance désormais autant par l'endettement que par l'impôt.**

Évolution comparée des émissions d'OAT et des recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

La diminution de la charge de la dette ne doit donc pas masquer le risque latent que fait peser l'accumulation du stock de la dette sur les marges financières de l'État le jour où les taux d'intérêt augmenteront, surtout si l'État ne parvenait plus à réaliser chaque année un programme d'émission d'obligations aussi massif. **Il est nécessaire de s'inquiéter de la capacité qu'aurait l'État à répondre, sur son budget, à une nouvelle crise dans les dix années à venir.**

II. LES RECETTES RESTERAIENT INFÉRIEURES À LEUR NIVEAU AVANT CRISE, HORS FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE

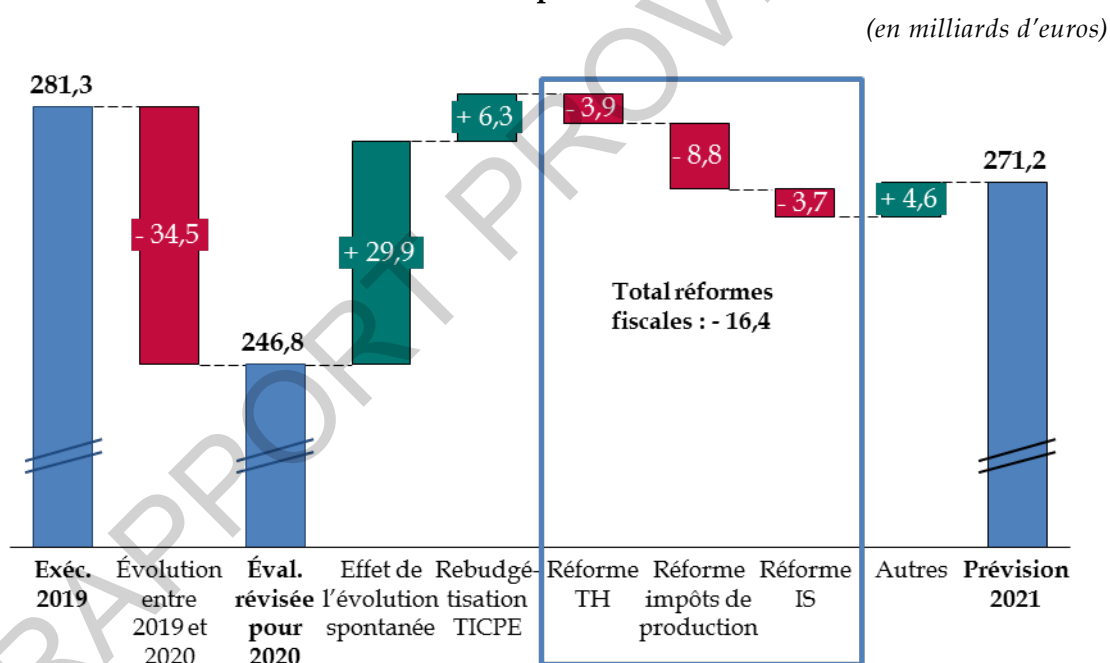
L'évolution des recettes de l'État est soumise à l'incertitude pesant à court terme sur les conséquences économiques des mesures de lutte contre la crise sanitaire et à plus long terme sur le rythme de la reprise économique. En outre les réformes successives des impôts locaux, compensées par l'État, modifient de manière importante la structure et le niveau des recettes fiscales, tandis que les rentrées non fiscales dépendront au cours des années à venir de la mise en œuvre du plan de relance européen.

A. L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EST FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES REFORMES DES IMPOSITIONS LOCALES

Les **recettes fiscales nettes** de l'État s'établiraient, en 2021, à **271,2 milliards d'euros**, en hausse de **24,4 milliards d'euros** par rapport à l'évaluation révisée pour 2020, soit 9,9 %. Elles n'atteindraient donc pas le niveau atteint en 2019, soit 281,3 milliards d'euros, principalement en raison des effets des réformes fiscales qui seront détaillées *infra*.

Les analyses suivantes prennent comme référence pour 2020, sauf indication contraire, le niveau de recettes révisé lors de la présentation en septembre 2020 du projet de loi de finances pour 2021, les informations étant plus détaillées dans les documents budgétaires annexés à ce texte que dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État selon le projet de loi de finances pour 2021



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

L'hypothèse d'augmentation des recettes fiscales repose toutefois sur celle d'une élasticité de 1,5, encore plus élevée que l'élasticité de 1,4 estimée en 2020¹. Si une élasticité supérieure à 1 peut être acceptable en raison de la surréaction d'un impôt tel que l'impôt sur les sociétés à la conjoncture, il s'agit d'une hypothèse importante.

¹ Annexe « Voies et moyens », tome 1, p. 9.

1. Les réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production réduiraient fortement les recettes de TVA revenant à l'État

Les recettes de TVA nette en 2021 seraient de **89,0 milliards d'euros**, en diminution de 22,4 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2020 (ou de 23,0 milliards d'euros par rapport à l'estimation en quatrième projet de loi de finances rectificative), soit 20,1 %, alors même que le rendement atteint en 2020 est affecté par les conséquences de la crise. **La diminution par rapport à 2019 serait de 40,0 milliards d'euros**, soit 31 %.

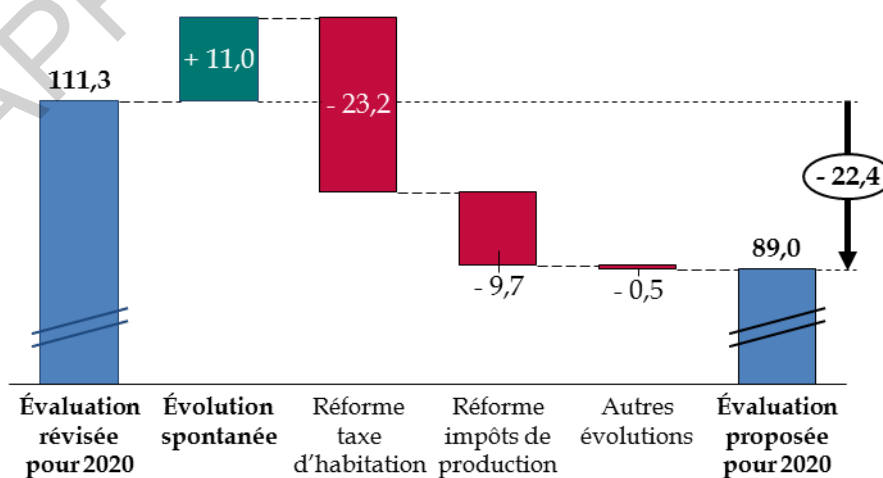
Si l'évolution spontanée, liée à l'amélioration de la conjoncture, serait en 2021 de + 11 milliards d'euros, la principale évolution concernant les recettes est le **transfert de deux nouvelles fractions de TVA** :

- d'une part, aux **départements**, aux **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** et à la ville de Paris, dans le cadre de la **suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales décidée par la loi de finances pour 2020, que ces collectivités ne perçoivent désormais plus (- 23,2 milliards d'euros en 2021), ce qui est partiellement compensé pour l'État par l'intégration dans ses autres recettes fiscales de la taxe d'habitation résiduelle sur certains ménages en 2021 et 2022 (voir *infra*) ;

- d'autre part, aux **régions**, dans le cadre de la **réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)**, - 9,7 milliards d'euros) faisant l'objet de l'article 3 du présent projet de loi de finances, qui s'inscrit dans le cadre de la diminution des impôts de production.

Décomposition de l'évolution du produit de la TVA nette entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)

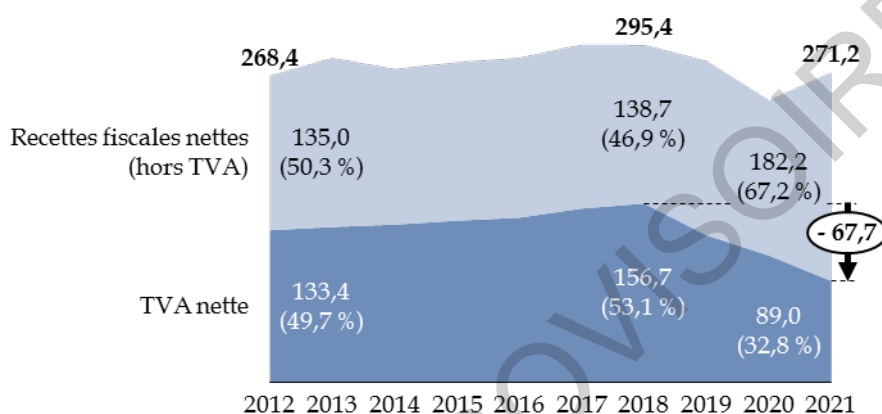


Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

La part de la TVA dans les ressources de l'État continue ainsi à se réduire, comme la commission des finances a déjà pu le constater au cours des années passées. Elle représenterait en 2021 **moins d'un tiers des recettes fiscales nettes**, contre plus de la moitié trois ans auparavant. Son produit serait pour la première fois inférieur à 100 milliards d'euros.

Part de la TVA dans les recettes fiscales nettes de l'État

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

La TVA demeure toutefois le premier impôt revenant à l'État, devant l'impôt sur le revenu (27,6 % des recettes fiscales nettes) et l'impôt sur les sociétés (13,9 %).

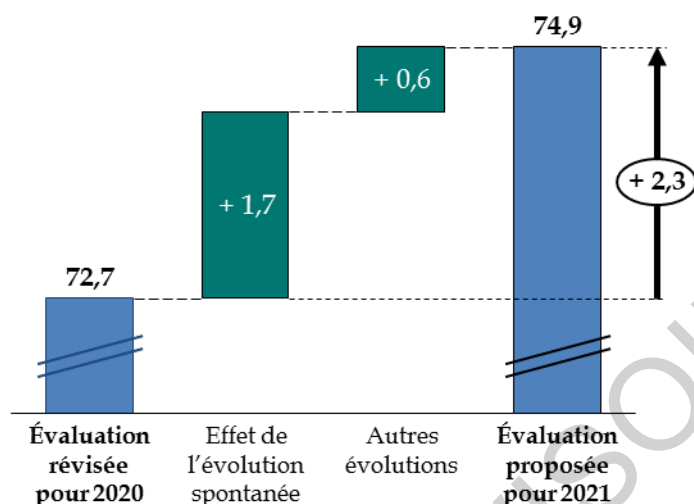
2. Le produit de l'impôt sur le revenu connaît une augmentation mesurée

Les recettes d'impôt sur le revenu net augmenteraient en 2021 de 2,3 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée de 2020 (ou de 1,7 milliard d'euros par rapport à l'estimation en quatrième projet de loi de finances rectificative), atteignant 74,9 milliards d'euros.

Cette évolution dépend pour l'essentiel de l'amélioration de la conjoncture, le projet de loi de finances faisant l'hypothèse d'une augmentation de la masse salariale imposable de 1,9 %.

Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu net entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

Depuis l'entrée en vigueur du prélèvement à la source, **l'impôt sur le revenu bénéficie d'un recouvrement plus rapide**. Alors que le taux de recouvrement était auparavant d'environ 95 % l'année d'émission de l'impôt, l'État recouvrant 99 % de la créance au bout de quatre années, c'est désormais 99,3 % de l'impôt qui est recouvré dès l'année d'émission.

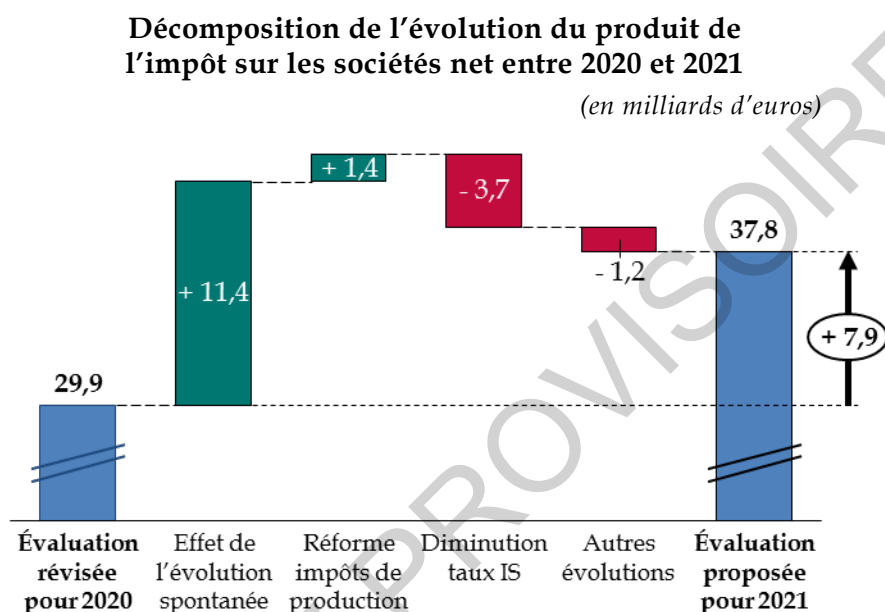
La persistance des effets de la crise est toutefois visible, car le montant prévu pour 2021 est **inférieur au montant prévu pour 2020** dans la loi de finances initiale de l'année, c'est-à-dire avant le début de la crise sanitaire, soit **75,5 milliards d'euros**.

Outre l'évolution spontanée, le rendement de l'impôt sur le revenu serait amélioré par la transformation progressive en prime du crédit d'impôt pour la transition énergétique (+ 0,6 milliard d'euros), par certains effets résiduels de la mise en place du prélèvement à la source (+ 0,3 milliard d'euros) et par la défiscalisation des heures supplémentaires (- 0,2 milliard d'euros).

3. Le rebond de l'impôt sur les sociétés dépendra de la reprise de l'activité en 2021

Les recettes d'**impôt sur les sociétés net** sont prévues à un niveau de **37,8 milliards d'euros** en 2021, contre 29,9 milliards d'euros en 2020 (et 32,7 milliards d'euros dans le quatrième projet de loi de finances rectificative), soit une hausse de 7,9 milliards d'euros. **Cette estimation doit être considérée avec la plus grande prudence** en raison de la très grande sensibilité de cet impôt à la conjoncture.

Le produit demeurerait inférieur de 10,4 milliards d'euros à celui qui était prévu pour l'année 2020 en loi de finances initiale, soit 48,2 milliards d'euros. En effet, l'activité n'atteindrait pas encore son niveau antérieur à la crise et l'augmentation du bénéfice fiscal des entreprises, qui serait de + 31,5 %, ne se ferait sentir que progressivement sur le rendement de l'impôt, à travers les acomptes de fin d'année et le solde perçu en 2022.



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

Outre l'évolution spontanée, le produit de l'impôt sur les sociétés serait affecté favorablement, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, par l'augmentation du bénéfice des entreprises résultant de la **baisse des impôts de production**.

La **poursuite de la trajectoire de baisse du taux** de l'impôt sur les sociétés (passage du taux de 31 % à 27,5 % pour la fraction de bénéfices supérieure à 500 000 euros des redevables ayant réalisé un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 250 millions d'euros et de 28 % à 26,5 % pour les autres bénéfices) réduirait le rendement de 3,7 milliards d'euros.

4. La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques est désormais majoritairement affectée au budget général

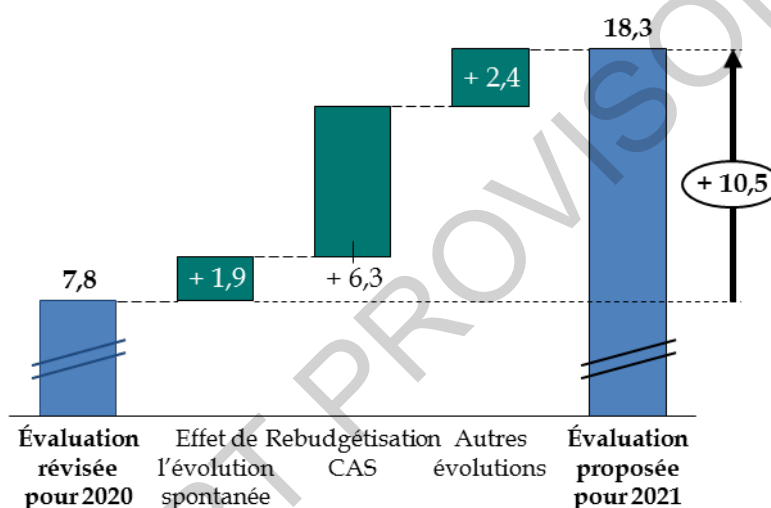
Pour la première fois, les recettes de **taxe intérieure de consommation des produits énergétiques** (TICPE) de l'État sont présentées de manière harmonisée avec les autres recettes fiscales, c'est-à-dire nettes des remboursements et dégrèvements. Il convient de saluer cette amélioration de la

présentation budgétaire, qui fait suite à une recommandation de la Cour des comptes.

Le rendement de la TICPE nette serait en 2021 de **18,3 milliards d'euros**, soit une augmentation de 10,5 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2020 (7,8 milliards d'euros) et même de 11,9 milliards d'euros par rapport à l'estimation dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (6,4 milliards d'euros).

Décomposition de l'évolution du produit de la TICPE entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

Cette augmentation considérable correspond en partie aux **conséquences de la reprise de l'activité** sur la consommation de carburants (+ 1,9 milliard d'euros), mais pour la part la plus importante à la **rebudgétisation de la part de TICPE** affectée au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (+ 6,3 milliards d'euros), prévue par l'article 89 de la loi de finances initiale pour 2020.

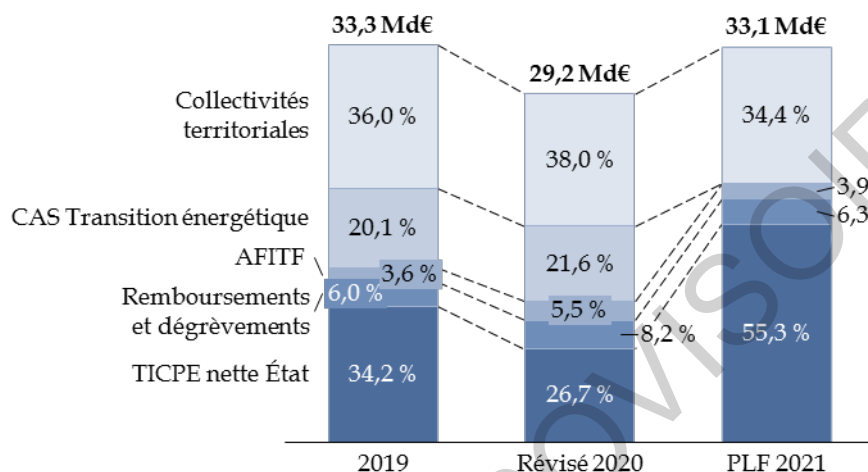
Le rapporteur général ne peut que regretter la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », à laquelle le Sénat s'était opposé l'an passé.

Comme il le faisait alors observer dans son rapport spécial sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le CAS « Transition énergétique » présentait l'avantage de **financer le développement des énergies renouvelables par des recettes fiscales provenant de la taxation des énergies carbonées**, selon une logique vertueuse de « double dividende » propre à la fiscalité environnementale.

La disparition de ce lien rend l'existence de cette taxe plus difficile à comprendre et à accepter de la part du public. La TICPE est désormais un **impôt majoritairement affecté au budget général de l'État**, confirmant son caractère d'**impôt de rendement**.

Répartition du produit de la TICPE

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

5. La taxe d'habitation devient, à titre temporaire, un impôt d'État

Les **autres recettes fiscales nettes** atteindraient en 2021 le montant de **51,2 milliards d'euros**, soit une progression de 26,1 milliards d'euros par rapport à 2020 (25,1 milliards d'euros), voire de 26,3 milliards d'euros par rapport à l'estimation dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (24,9 milliards d'euros).

Cette augmentation considérable résulte pour l'essentiel d'effets induits par les réformes de la fiscalité locale portées par la loi de finances initiale pour 2020 et le présent projet de loi de finances pour 2021.

La **rebudgétisation de la taxe d'habitation sur les résidences principales des ménages les plus aisés**, prévue à compter de 2021 par la loi de finances pour 2020, conduit à créer une nouvelle ligne dans les recettes fiscales de l'État pour les années 2021 et 2022 (+ 5,6 milliards d'euros en 2021).

Dans le cadre de la même réforme, **les remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation accordés d'office aux contribuables sont supprimés** (impact positif de 13,7 milliards d'euros sur les recettes nettes).

La même réforme **diminue par ailleurs les prélèvements sur les recettes de l'État à destination des collectivités territoriales** de 2,1 milliards d'euros, en raison de la fin de la compensation de l'exonération de taxe d'habitation des retraités modestes.

S'agissant de la **réforme des impôts de production**, la baisse du dégrèvement barémique de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) réduit de 2,1 milliards d'euros les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Enfin, les deux réformes réduisent de 426 millions d'euros les **frais d'assiette et de recouvrement** pour les impositions concernées.

Par ailleurs, la **contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés**, jusqu'à présent comptabilisée comme une recette non fiscale, est désormais reclassée parmi les recettes fiscales, en application d'une recommandation de la Cour des comptes. Son montant est de 60,3 millions d'euros en 2021.

Les versements de la Caisse des dépôts et consignations au budget de l'État

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) effectue trois types de versements au budget de l'État :

- une **fraction du résultat net de l'activité pour compte propre** de la CDC revient à l'État (ligne 211058), pour un montant de 0,4 milliard d'euros prévu en 2021 ;
- la **contribution représentative de l'impôt sur les sociétés** (CRIS, ligne 211101), désormais recette fiscale, devrait rapporter 60,3 millions d'euros en 2021 ;
- la **rémunération de la garantie apportée par l'État** au passif des fonds d'épargne (ligne 260301), qui était de l'ordre de 500 millions d'euros dans les années antérieures à 2020, est une composante du prélèvement sur les fonds d'épargne, auquel l'État a renoncé en 2020 et en 2021 en raison de la crise sanitaire et de la contribution de la CDC au plan de relance.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du document Voies et Moyens, tome 1)

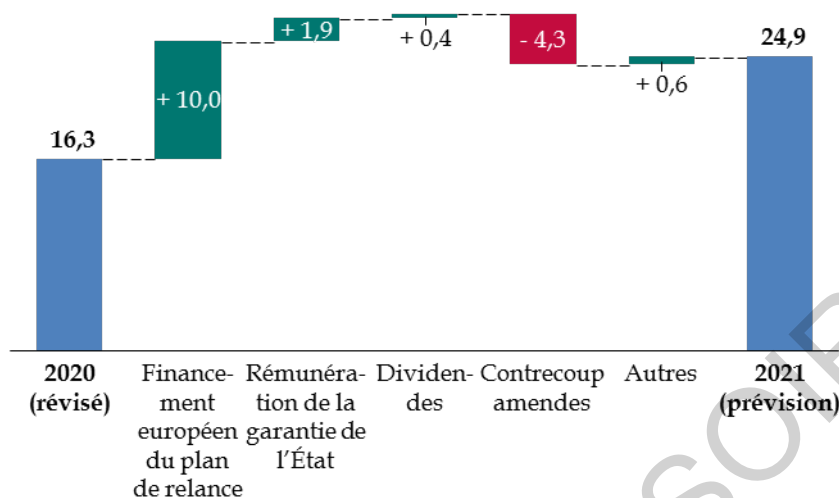
B. LES RECETTES NON FISCALES AUGMENTERAIENT NETTEMENT SOUS L'EFFET DU FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE PAR L'UNION EUROPÉENNE

Les **recettes non fiscales** s'élèveraient en 2021 à **24,9 milliards d'euros**, contre 16,3 milliards d'euros en 2020 (estimation identique dans le quatrième projet de loi de finances rectificative), soit une hausse de 8,7 milliards d'euros.

Le principal déterminant de cette évolution est l'apport de **financement attendu en provenance de l'Union européenne pour le plan de relance**.

Évolution des recettes non fiscales entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

1. L'apport de 10 milliards d'euros de la part de l'Union européenne dès 2021 est soumis à un processus de décision complexe

Le plan de relance est fondé sur l'hypothèse d'un **co-financement à hauteur de 40 milliards d'euros par l'Union européenne, dont 10 milliards d'euros versés dès 2021**. Ils seraient imputés sur les recettes non fiscales.

L'annexe Voies et moyens, tome 1, précise toutefois qu'il s'agit d'une « évaluation forfaitaire » qui dépend aussi bien du périmètre des dépenses qui seront effectivement éligibles à la Facilité pour la reprise et la résilience que de la quote-part qui sera versée en 2021.

La Facilité pour la reprise et la résilience

Le Conseil européen a décidé, le 21 juillet 2020, la mise en œuvre d'un plan de relance européen, dit « *Next Generation EU* », d'un montant de 750 milliards d'euros, dont 360 milliards d'euros de prêts aux États membres et 390 milliards d'euros de subventions. Il sera financé par une émission de dette commune aux États membres.

Une partie de ces fonds viendra abonder la nouvelle « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR), qui doit contribuer aux dépenses engagées par les États membres pour financer des investissements et des réformes structurelles en réponse à la crise sanitaire.

Chaque État dispose d'une enveloppe pré-allouée en fonction de la fragilité de l'économie et de l'impact conjoncturel de la crise. Cette enveloppe serait d'environ 40 milliards d'euros pour la France.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Le versement de cette somme demeure soumis à des **incertitudes** aussi bien sur son montant que sur son calendrier.

En effet, les conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020 ont défini une **clé d'allocation des crédits** de la « facilité pour la reprise et la résilience » **en deux temps** :

- 70 % des subventions seront engagées en 2021 et 2022 selon la clé de répartition initialement proposée par la Commission européenne, qui est calculée en fonction de la population de l'État membre, en proportion inverse du produit intérieur brut (PIB) par habitant, et sur la base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019 ;

- les 30 % restants seront engagés en 2023 en remplaçant le critère du taux de chômage par celui de la perte de PIB en 2020 et la perte cumulée entre 2020 et 2021.

Cette clé d'allocation modifiée vise à introduire des critères dynamiques d'attribution de ces subventions, en fonction de l'impact réel de la crise sanitaire.

Ainsi, le **montant de 40 milliards d'euros** dépend de l'évolution de la situation économique et pourrait être réévalué, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'évolution du PIB en 2020 et 2021. Ce montant, calculé en euros courants et correspondant à 37,5 milliards d'euros constants (prix 2018), repose sur les prévisions macroéconomiques réalisées par la Commission européenne.

Le **versement effectif** aura probablement lieu **après l'engagement des premières dépenses**. En effet, chaque pays doit d'abord déposer un Plan national de relance et de résilience entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2021, que la Commission européenne a deux mois pour examiner avant qu'il ne soit soumis au Conseil. Dès l'approbation du plan, l'État peut solliciter un préfinancement

à hauteur de 10 % du montant de l'enveloppe, soit 4 milliards d'euros pour la France.

Encore faut-il toutefois que le règlement financier du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020, et que la nouvelle **décision « ressources propres »** ait été **ratifiée** d'ici là par les parlements nationaux des vingt-sept États membres, afin de permettre le décaissement effectif des fonds.

Il importe également de noter que **ce financement européen ne constitue pas une subvention sans contrepartie pour la France, mais une nouvelle manière de s'endetter.**

La Commission va en effet emprunter 750 milliards d'euros au nom des États membres. Le remboursement de cet emprunt aura lieu à partir de 2028, sur une période maximale de trente ans. Dans cette perspective, l'accord obtenu au Conseil européen le 21 juillet dernier demande à la Commission européenne de présenter des propositions relatives à l'introduction de nouvelles ressources propres, ces dernières devant être affectées en priorité au remboursement du plan de relance européen.

Toutefois, à défaut de nouvelles ressources propres, le remboursement du plan de relance reposera sur les États membres, qui y participeront en fonction de leur part respective dans le revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Pour la France, ces échéances annuelles pourraient représenter **2,5 milliards d'euros courants par an.**

Une incertitude pèse enfin sur l'utilisation en France de ce financement européen. Si une grande partie des investissements de la mission « Plan de relance » semblent répondre aux critères du plan de relance européen, il en devrait en être également de même de ceux prévus, à hauteur de 6 milliards d'euros sur plusieurs années, par les administrations de sécurité sociale dans le cadre du « Ségur » de la santé¹. **Il sera donc nécessaire de déterminer le véhicule financier permettant de transférer les financements européens vers les administrations de sécurité sociale.**

¹ « The scope of application of the Recovery and Resilience Facility established by this Regulation shall refer to policy areas related to economic, social and territorial cohesion, the green and digital transitions, health, competitiveness, resilience, productivity, education and skills, research and innovation, smart, sustainable and inclusive growth, jobs and investment, and the stability of the financial systems. » (Commission européen, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Facilité pour la reprise et la résilience, article 3, COM/2020/408 final, 28 mai 2020).

2. Les primes de rémunération de la garantie de l'État apporteront également une ressource exceptionnelle

Les autres recettes non fiscales seraient marquées par deux phénomènes principaux.

Le premier est la **diminution du produit des amendes**, en baisse de 4,3 milliards d'euros, en contrecoup à l'année 2020 qui a connu le versement d'amendes d'un montant exceptionnel, telles que la convention judiciaire d'intérêt public (CGI) avec Airbus et des amendes prononcées par l'Autorité de la Concurrence.

Le second est la perception de recettes au titre de la **rémunération de la garantie accordée par l'État** à des prêts conclus en application du dispositif d'urgence des prêts garantis par l'État (PGE), pour un montant prévisionnel de 2,4 milliards d'euros, contre 0,4 milliard d'euros en 2020.

Les **dividendes perçus par l'État** seraient en légère augmentation, les effets de la reprise économique sur les dividendes versés par les entreprises non financières (+ 1,5 milliard d'euros) compensant la baisse des dividendes de la Banque de France et de la Caisse des dépôts et consignations (- 1,1 milliard d'euros), en raison d'un résultat 2020 amoindri par la crise.

III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PROGRESSED MÊME EN DEHORS DU PLAN DE RELANCE

Les dépenses de l'État estimées sur la norme de dépenses pilotables, qui n'inclut pas la mission « Plan de relance », seraient en 2021 de 290,1 milliards d'euros, en augmentation de 10,3 milliards d'euros à champ constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Indépendamment des sommes importantes qu'il est nécessaire de consacrer au soutien d'urgence et à la relance de l'économie, le budget pour 2021 ne marque pas de tentative de préparer l'avenir par un effort sur les autres dépenses des ministères.

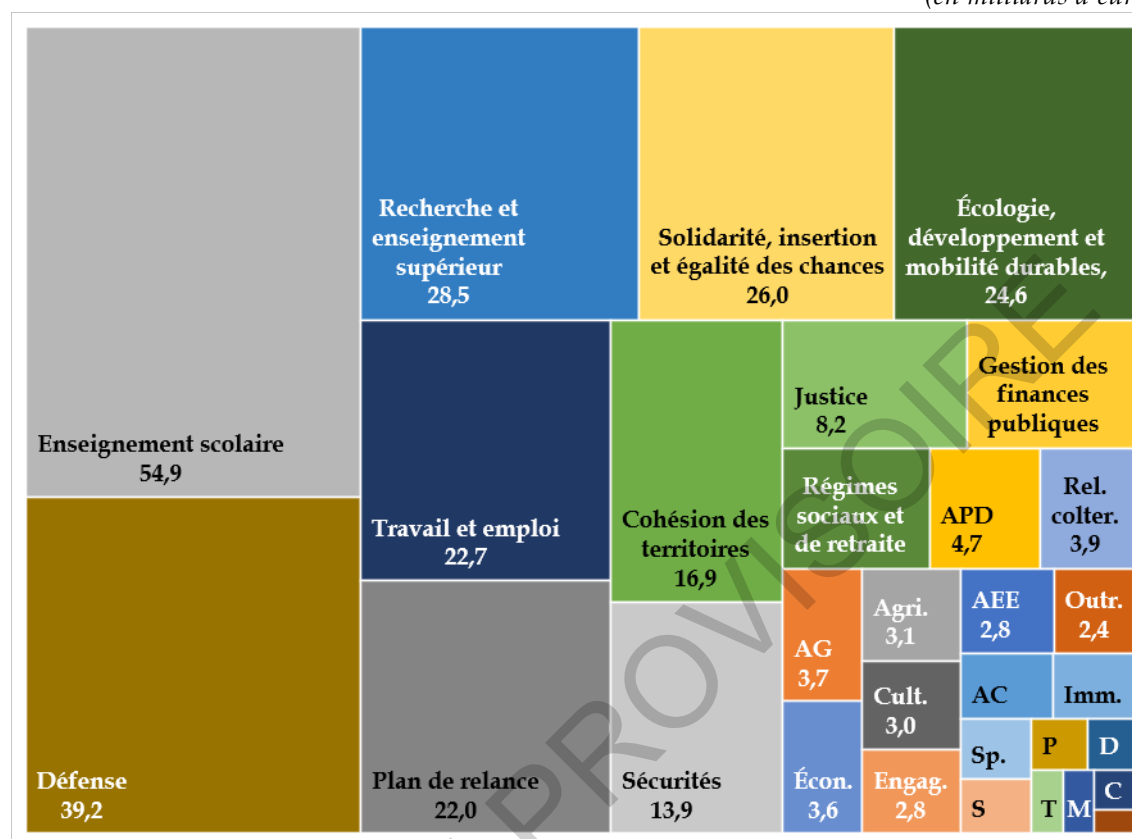
A. LA QUASI-TOTALITÉ DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL VOIENT LEURS CRÉDITS AUGMENTER

1. La mission « Plan de relance » s'inscrit parmi les grandes missions du budget général

La principale nouveauté de la répartition des crédits entre les missions est la **création de la mission « Plan de relance »**. Cette mission, tout en entrant dans la liste des missions dotées de plus de 20 milliards d'euros de crédits de paiement, est toutefois dépassée par six autres missions du budget général, que l'on considère ces missions en termes de crédits ouverts (état B du projet de loi de finances) ou sur la norme de dépenses pilotables comme *infra*.

Comparaison des missions du budget général en crédits pilotables

(en milliards d'euros)



Périmètre : crédits pilotables du budget général (y compris taxes affectées, hors dépenses relatives aux pensions, remboursements et dégrèvements et charge de la dette) + mission « Plan de relance »¹.

AEE : Action extérieure de l'État. AG : Administration générale et territoriale de l'État. Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. AC : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation. APD : Aide publique au développement. C : Conseil et contrôle de l'État.

Cult. : Culture. D : Direction de l'action du Gouvernement. Écon. : Économie. Engag. : Engagements financiers de l'État. Imm. : Immigration, asile et intégration. M : Médias, livre et industries culturelles. Outr. : Outre-mer. P : Pouvoirs publics. R : Crédits non répartis. Rel. colter. : Relations avec les collectivités territoriales. S : Santé. Sp. : Sport, jeunesse et vie associative. T : Transformation et fonction publiques.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

La principale mission du budget général, hors remboursements et dégrèvements (qui représentent 126,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), demeure la mission « Enseignement scolaire », dotée de 76,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 75,9 milliards d'euros en crédits de paiement, ou 54,9 milliards d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », devant la mission

¹ La mission « Plan de relance », qui n'est pas classée par le projet de loi de finances parmi les dépenses pilotables, est incluse dans ce schéma à titre de comparaison.

« Défense » (65,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 47,7 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 39,2 milliard d'euros hors pensions).

La norme de dépenses pilotables

En application de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022, la **norme de dépenses pilotables** comprend les **dépenses** du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, **en excluant** les dépenses relatives aux **pensions**, aux **contributions aux collectivités territoriales**, aux **engagements financiers de l'État** (dont la charge de la dette et le désendettement), ainsi que les **dépenses de certaines missions** : « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », auxquels le Gouvernement a ajouté pour les exercices 2020 et 2021 les missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Plan de relance ». Elle comprend également les **plafonds des impositions affectées** à des organismes chargés de missions de service public, décrits à l'article 24 du présent projet de loi de finances.

La LPFP prévoyait une **augmentation modérée** des dépenses pilotables, pour atteindre 262,5 milliards d'euros en 2021, avec une **cible de diminution annuelle de 1 % en volume** à compter de 2020.

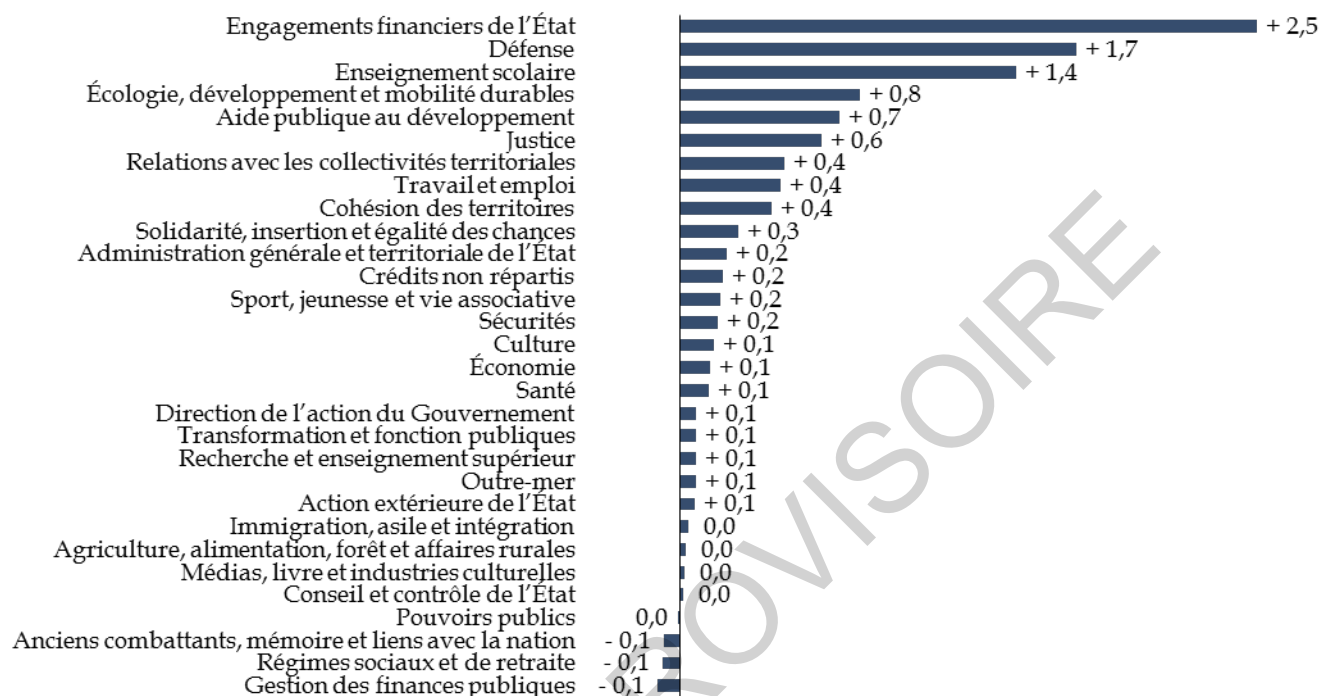
Source : commission des finances du Sénat (à partir de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022)

2. Les hausses liées à la mise en œuvre des lois de programmation de certains ministères ne sont pas compensées par un effort de maîtrise des dépenses des autres ministères

Contrairement aux lois de finances précédentes, le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoit de baisse supérieure à 100 millions d'euros pour aucune mission du budget général par rapport à la loi de finances initiale précédente.

Évolution des crédits des missions entre 2020 (loi de finances initiale) et 2021

(crédits pilotables, en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

La hausse exceptionnelle de 2,5 milliards d'euros des dépenses de la mission « Engagements financiers de l'État »¹ correspond principalement à la **hausse prévisionnelle des appels en garantie**, qui passeraient de 94,1 millions d'euros en 2020 à 2,5 milliards d'euros en 2021.

Cette augmentation correspond aux **conséquences de la crise sanitaire**, qui a poussé l'État à accorder sa garantie à plusieurs catégories de dispositifs, dont les prêts garantis par l'État ou PGE (appels en garantie de 1 266 millions d'euros attendus), le dispositif d'affacturage à la commande (57 millions d'euros), les appels en garantie au titre de la réassurance des risques individuels d'assurance-crédit domestique et des risques de portefeuilles domestique et à l'export (278 millions d'euros) et la quote-part de la France dans le fonds de garantie paneuropéen (731 millions d'euros).

Ces estimations sont soumises à une grande incertitude, car elles dépendent de la situation particulière des entreprises bénéficiant des prêts, ainsi que du nombre de prêts garantis qui pourraient être accordés à l'avenir si la dégradation de la situation économique le rend nécessaire.

¹ Le principal poste budgétaire de la mission « Engagements financiers de l'État », à savoir la charge de la dette (programme 117, crédits évaluatifs de 36,4 milliards d'euros), n'est pas ici pris en compte car elle n'est pas classée parmi les dépenses pilotables.

Parmi les missions traditionnelles de l'État, la mission « **Défense** » connaît l'augmentation de crédits la plus importante, passant de 37,5 milliards d'euros en 2020 à 39,2 milliards d'euros en 2021 hors pensions civiles et militaires de retraite, soit une augmentation de 1,7 milliard d'euros. Cette évolution correspond à celle prévue par la loi de programmation militaire¹.

La mission « **Enseignement scolaire** » voit ses crédits augmenter de 1,4 milliard d'euros, notamment sous l'effet des mesures catégorielles. La revalorisation des salaires des enseignants en début et milieu de carrière et des directeurs d'école² aurait un coût de 400 millions d'euros en 2021 et de 500 millions d'euros en année pleine. L'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans nécessite un accompagnement des communes à hauteur de 100 millions d'euros par an.

S'agissant des autres missions, l'augmentation des crédits de la mission « **Justice** » suit également celle prévue par la loi de programmation³.

Si l'on considère toutefois **l'évolution des crédits demandés en 2021 par rapport à ceux effectivement consommés en 2020**, tels qu'ils résulteraient en tout cas des ouvertures de crédits effectuées dans les trois premières lois de finances rectificatives pour 2020, **le constat est différent.**

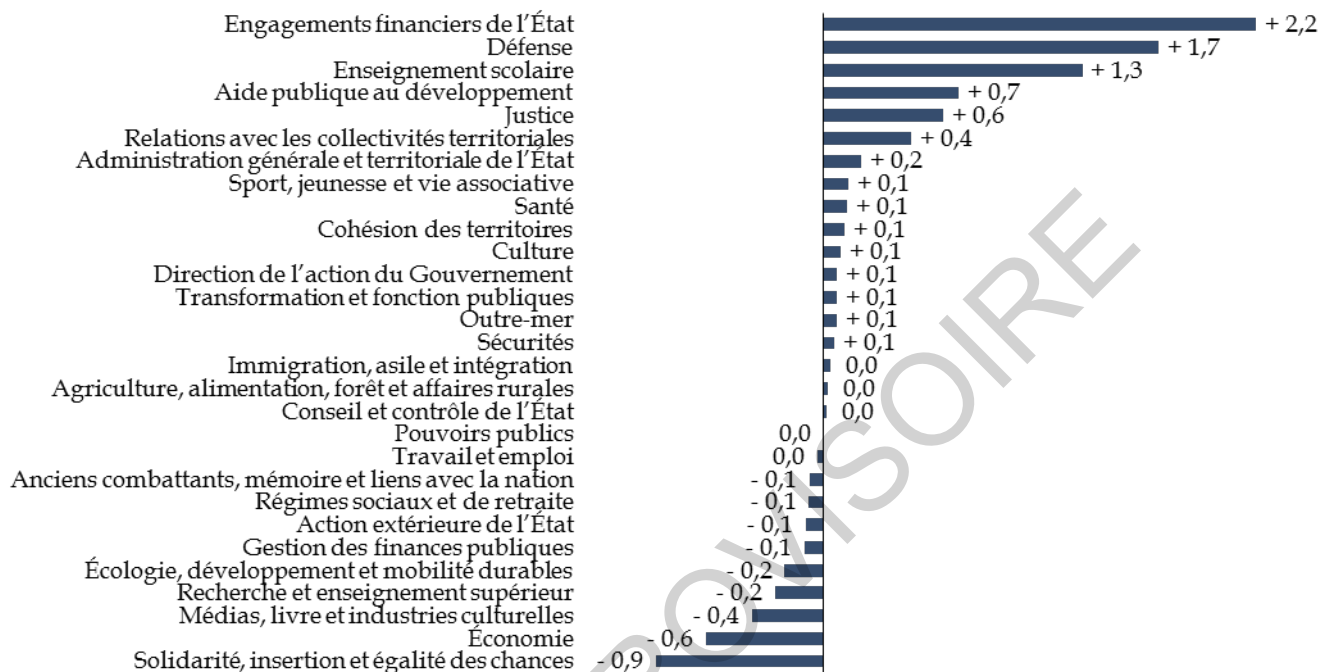
¹ [Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018](#) relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Le [décret n° 2020-1252 du 14 octobre 2020](#) a prévu le versement d'une indemnité de 450 euros aux directeurs d'école au titre de l'année scolaire 2020-2021.

³ [Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019](#) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Évolution des crédits des missions entre 2020 (LFR-3) et 2021

(crédits pilotables, en milliards d'euros)



LFR-3 : troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Les **diminutions de crédit** de certaines missions correspondent ici au **contre-coup des dépenses exceptionnelles** faites en 2020 du fait de la crise sanitaire.

La mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » a ainsi fait l'objet d'ouvertures de crédit à hauteur de 1,1 milliard d'euros dans les deuxième et troisième lois de finances rectificatives, afin de financer notamment la prime en faveur des familles modestes, l'aide exceptionnelle de 200 euros à 400 000 jeunes et l'action en faveur de l'aide alimentaire.

La mission « **Économie** » a également fait l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de 0,7 milliard d'euros dans les mêmes loi de finances rectificatives afin de financer des achats d'urgence (dont des masques de protection) puis de contribuer aux plans de soutien de filières telles que l'aéronautique civile.

Les ouvertures de crédit sur les autres missions ont été décrites dans le rapport de la commission des finances sur le troisième projet de loi de finances rectificative¹.

¹ [Rapport n° 634 \(2019-2020\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juillet 2020.

Les **fortes variations** qui ont affecté en 2020, **et pourraient encore affecter jusqu'à la fin de l'année**, les crédits consacrés à ces politiques publiques doivent faire prendre conscience du **caractère très incertain des prévisions de dépenses des ministères pour l'année 2021**.

3. Les choix budgétaires depuis le début du quinquennat ont été marqués par la succession des crises

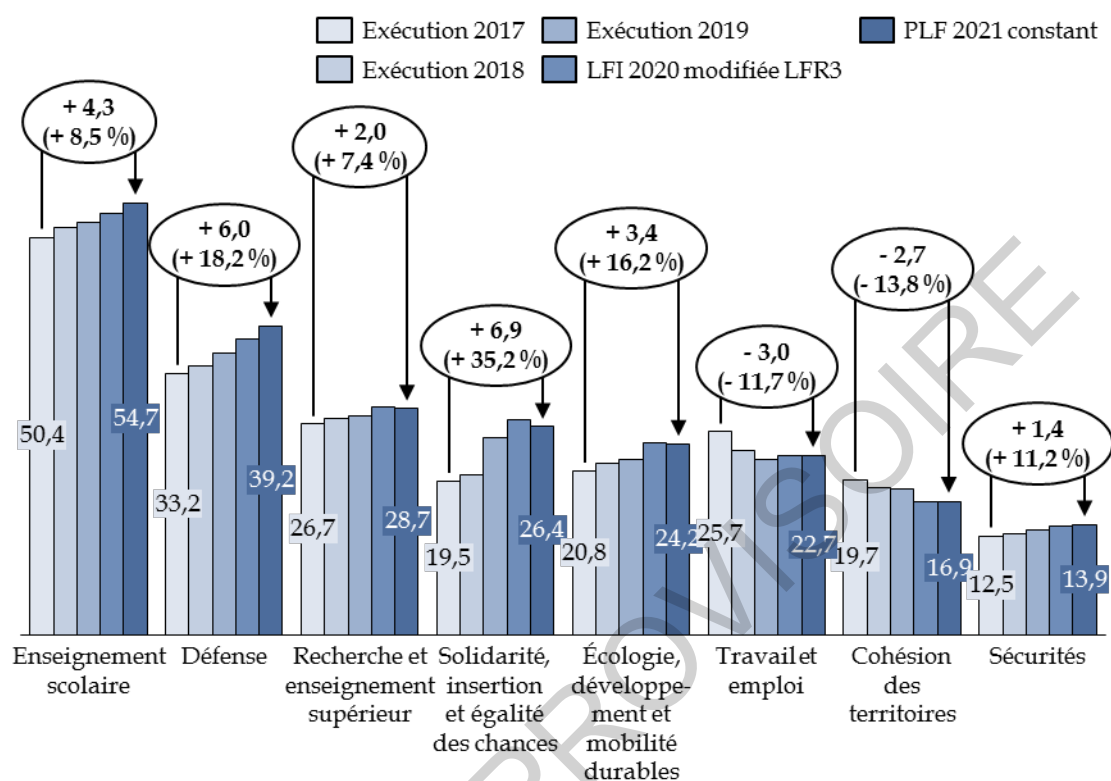
L'examen de **l'évolution des crédits des missions depuis 2017**, considérés sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, permet, au moment de l'examen de l'avant-dernier budget du quinquennat, de constater **quelles ont été les priorités des politiques du présent Gouvernement**.

L'accent a été mis sur les politiques portées par les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 6,9 milliards d'euros, soit plus d'un tiers de progression), « Défense » (+ 6,0 milliards d'euros, soit près de 20 %), « Enseignement scolaire » (+ 4,3 milliards d'euros) et « Écologie, développement et mobilité durables » (+ 3,4 milliards d'euros).

En revanche, des **diminutions notables** ont concerné les missions « Travail et emploi » (- 3,0 milliards d'euros) et « Cohésion des territoires » (- 2,7 milliards d'euros, principalement en raison de la diminution des crédits consacrés aux aides au logement). Ces diminutions ont été réalisées pour la plupart au cours des deux premiers budgets du quinquennat.

Évolution des crédits pilotables des missions de plus de 3 milliards d'euros

(en milliards d'euros)



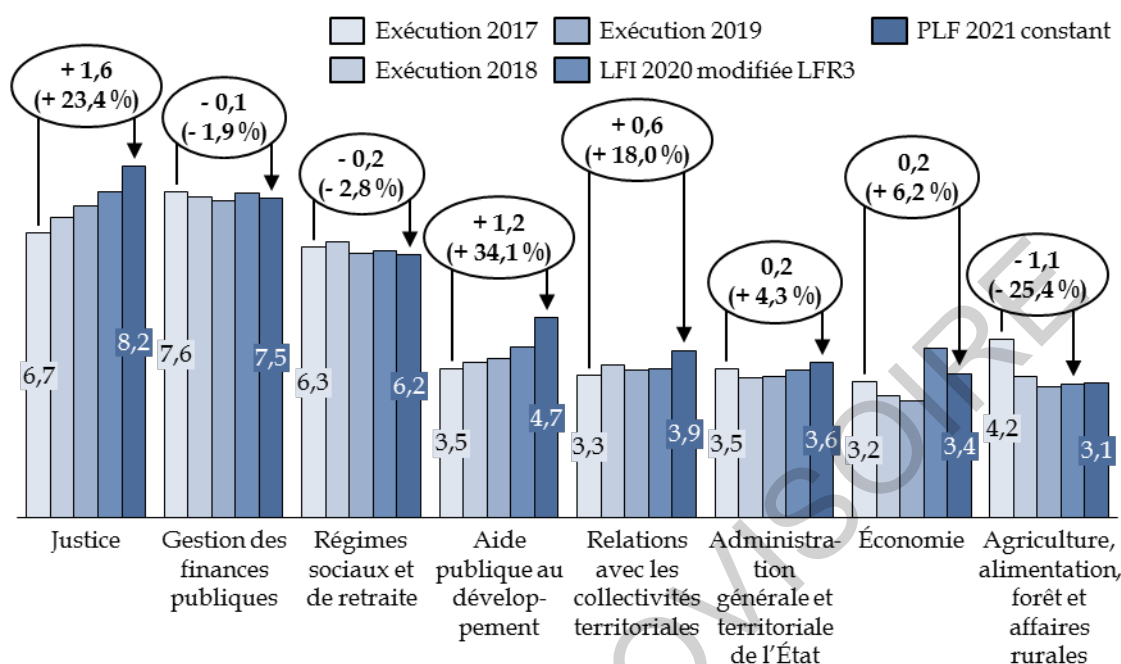
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2021)

S'agissant de missions dotées de crédits moins élevés, les crédits des missions « **Justice** » et « **Aide publique au développement** » progressent respectivement de 23,4 % et 34,1 %. À l'inverse, les crédits de la mission « **Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales** » ont diminué de 24,8 %, mais cette diminution est pour une grande part l'effet d'un excédent important de dépenses en 2017¹.

¹ Voir la [contribution de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel](#), rapporteurs spéciaux, au rapport n° 625 (2018-2019), fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, déposé le 3 juillet 2019.

Évolution des crédits pilotables des missions de 3 à 10 milliards d'euros

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2021)

Par rapport aux **orientations annoncées pour les années 2017 à 2020** dans le premier budget du quinquennat et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022, l'évolution la plus importante a concerné les dépenses de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** », qui ont augmenté de près de 39,6 % entre 2017 et 2020, alors que la LPFP prévoyait une progression de 24,2 %. Cette mission s'est retrouvée en première ligne lors de la crise des « gilets jaunes » puis de la crise sanitaire.

B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU DÉBUT DU QUINQUENNAT NE FAIT PLUS PARTIE DES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

1. La stabilité des emplois de l'État confirme l'abandon des objectifs de réduction de la sphère publique...

Dans le projet de loi de finances pour 2021, le **solde global des créations et des suppressions d'emplois** s'élève à **-157 équivalents temps plein (ETP)**, dont -11 ETP dans les ministères et -146 ETP chez les opérateurs.

Pour mémoire, le Gouvernement avait fixé un **objectif de diminution de 50 000 emplois au cours du quinquennat**. Or, seule l'année 2019 a connu une diminution significative de l'emploi de l'État et des opérateurs (-6 171 ETP), de sorte que **l'évolution totale à la fin 2021 devrait être**

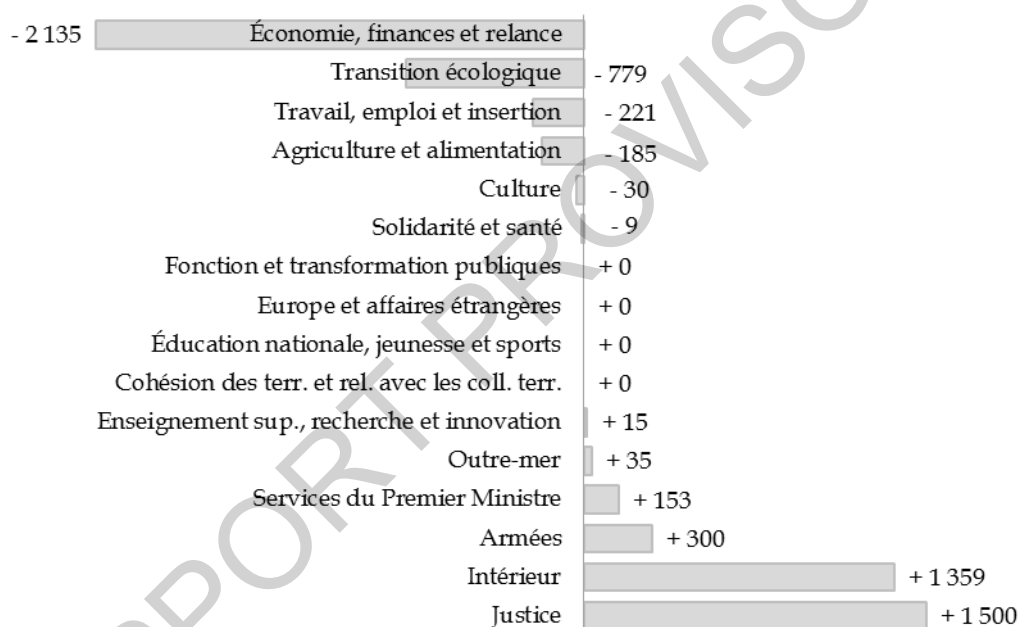
de - 7 400 ETP seulement. L'année 2022, année d'élections, devrait être peu favorable à une diminution des dépenses et de l'emploi publics.

En ce qui concerne les ministères, l'évolution est comparable à celle des années précédentes. C'est une nouvelle fois le ministère de l'économie, des finances et de la relance (- 2 135 ETP) et le ministère de la transition écologique (- 779 ETP) qui concentrent l'essentiel des baisses d'effectifs.

À l'inverse, les ministères régaliens poursuivent la hausse de leurs effectifs, comme cela est prévu par leurs lois de programmation respectives pour ce qui concerne les ministères de la justice et des armées.

Évolution des effectifs dans les ministères en 2021

(en équivalent temps-plein)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

2. ... et la masse salariale de l'État poursuit la tendance à la hausse entamée par le quinquennat précédent

La masse salariale devrait être de **92,4 milliards d'euros** en 2021, soit un accroissement de 2,7 milliards d'euros (+ 3,0 %) par rapport à l'exécution 2019 et de 1,6 milliard d'euros (+ 1,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Comme en 2020, le premier facteur est **l'impact des mesures catégorielles**, à hauteur de + 0,7 milliard d'euros, dont la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), pour + 0,1 milliard d'euros.

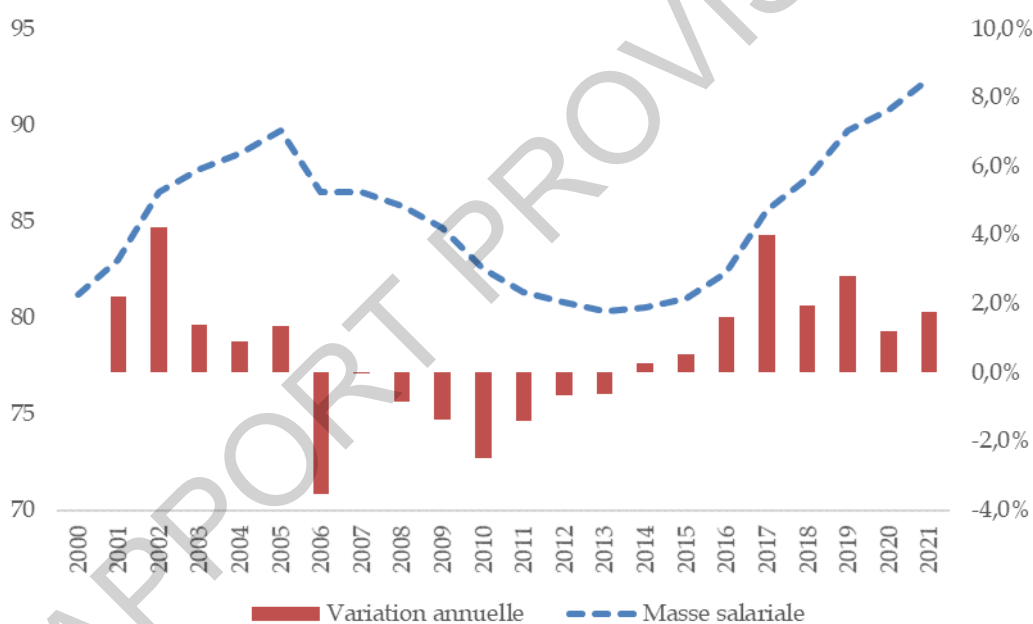
Un facteur secondaire est le **solde du glissement vieillesse-technicité** (GVT), qui correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière, à hauteur de + 0,4 milliard d'euros.

La plupart des **augmentations de dépenses de personnel** concernent les ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (+ 991,2 millions d'euros), de l'intérieur (+ 248,9 millions d'euros) et de la justice (+ 135,9 millions d'euros).

Le quinquennat actuel a ainsi poursuivi le mouvement d'augmentation de la masse salariale qui a repris à partir de 2014 et 2015, après une période de maîtrise des dépenses de personnel entamée au milieu des années 2000.

Évolution de la masse salariale (courante) hors dépenses de pensions

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2019 et des documents budgétaires. Données à périmètre courant)