



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROGRAMME DE STABILITÉ

Avril 2021

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE	4
2. SCENARIO MACROECONOMIQUE.....	7
2.1 Les perspectives pour 2021 et 2022	7
2.2. Les perspectives à moyen terme (2023-2027).....	14
3. STRATEGIE DE FINANCES PUBLIQUES	16
3.1 Stratégie d'ensemble	16
3.2 Trajectoire de finances publiques à politique inchangée.....	22
3.3 Retour sur l'exécution 2020.....	23
3.4 Évolution du solde structurel	24
3.5 Évolution du solde public par sous-secteur.....	29
3.6 Évolution de la dépense publique.....	30
3.7 Évolution des recettes publiques.....	39
3.8 Dette publique et flux de créances	43
4. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRECEDENTE	46
4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures	46
4.2 Comparaison à la programmation précédente	51
4.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission européenne.....	52
5. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES.....	54
5.1 Qualité des dépenses publiques	54
5.2 Qualité des recettes publiques	59
6. SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES	63
6.1 Soutenabilité de la dette publique	63
6.2 Engagements contingents	66
6.3 Poursuite des réformes en réponse aux défis économiques majeurs	68
7. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.....	69
7.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle.....	69
7.2 Gouvernance statistique.....	71
7.3 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne	73

8. ANNEXES	74
8.1 Tables statistiques	74
8.2 Annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel et de la règle en dépense	85

1. Vue d'ensemble

Ce Programme de Stabilité actualise les prévisions de croissance et la trajectoire de finances publiques que le Gouvernement s'est fixée pour les années 2021 à 2027. Cette trajectoire inclut l'impact du plan de relance qui permettra d'accélérer la reprise et de soutenir le potentiel de croissance en vue de retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici 2022 et de préparer l'économie française pour l'après-Covid, en accélérant la transition écologique et en favorisant l'investissement, l'innovation et la cohésion sociale et territoriale. Ce Programme de Stabilité sera complété par le Plan National pour la Reprise et la Résilience, qui détaillera la stratégie d'investissements et de réformes qui sera soutenue par la Facilité de relance et de résilience de l'Union européenne.

Après avoir reculé de -8,2 % en 2020, le PIB français rebondirait en 2021 de +5 % puis de +4 % en 2022, et l'activité retrouverait en 2022 son niveau de 2019. La consommation des ménages, soutenue par les mesures de hausse du pouvoir d'achat et les baisses d'impôts décidées depuis le début du quinquennat, ainsi que par les mesures d'urgence mises en œuvre en réponse aux effets économiques de la crise sanitaire, devrait être dynamique sur l'horizon de prévision, à mesure que les contraintes sanitaires seraient allégées. Les actions du Gouvernement pour préserver la liquidité et la solvabilité des entreprises, conjointement avec celles de la Banque centrale européenne, et soutenir leur capacité d'investissement, devraient contrebalancer l'impact de la crise sanitaire sur les bilans des entreprises en 2020 et permettre un rebond marqué de leurs investissements. Les exportations rebondiraient avec la reprise du commerce mondial et des principaux partenaires de la France, y compris dans les secteurs les plus affectés par la crise sanitaire ; en particulier, les exportations aéronautiques rattraperaient une partie des pertes accusées en 2020, et le tourisme se rétablirait progressivement. *In fine*, le scénario de croissance de moyen terme repose sur un retour de la croissance potentielle sur le rythme de 1,35 % par an visé avant la crise, mais en faisant l'hypothèse qu'une perte pérenne de PIB induite par la crise par rapport à la tendance pré-crise, évaluée à 2 ¼ pts de PIB, ne serait pas rattrapée. L'inflation augmenterait à +1,1 % en moyenne annuelle en 2021 après +0,5 % en 2020, principalement du fait des prix énergétiques. En 2022, l'inflation diminuerait à +0,8 %, avec le ralentissement des prix administrés (tabac) et sous l'hypothèse d'un gel du cours du baril de pétrole.

Après un solde public de -3,1 % du PIB en 2019 (-2,2 % du PIB hors double coût exceptionnel lié à la transformation du CICE), ce dernier s'est fortement dégradé en 2020 pour atteindre -9,2 % du PIB en raison de la crise sanitaire et économique majeure. Ce niveau de solde, moins dégradé que la dernière projection de -11,3 % du PIB réalisée à l'occasion de la 4^{ème} loi de finances rectificative pour 2020, s'explique en particulier par le soutien massif et efficace apporté à l'économie française pour faire face à l'ampleur de la crise. Ces dispositifs de soutien d'urgence – activité partielle, fonds de solidarité, exonérations de cotisations sociales notamment – cumulés aux dépenses sanitaires exceptionnelles ont représenté à eux seuls plus de 3 pts de PIB, complétant l'action des stabilisateurs automatiques qui ont notamment induit un recul marqué des recettes. Ce choc, d'une ampleur sans équivalent depuis l'après-guerre, et en particulier comparé

à la récession de 2009 qui avait été marquée par un déficit public de 7,2 % du PIB, est intervenu alors que le redressement des comptes publics engagé depuis le début du quinquennat, par la maîtrise de la dépense publique, avait permis à la France de revenir sous les 3% de déficit dès 2017 et de sortir du volet correctif du Pacte de Stabilité et de Croissance en 2018. Cette gestion a permis de disposer de davantage de marges de manœuvre budgétaires pour faire face aux effets économiques de la crise sanitaire.

Début 2021, première année du présent Programme, la France continue de faire face à une situation sanitaire difficile, caractérisée au premier semestre par l'arrivée de nouveaux variants qui ont imposé un renforcement des mesures d'endiguement et ont retardé la normalisation sanitaire permise par la vaccination. En conséquence, la prévision de solde public est proche du niveau observé en 2020, avec un solde désormais attendu à -9,0 % du PIB sur l'année 2021. Le rebond de la croissance permettrait certes au déficit de refluer par rapport à 2020, mais le maintien des dispositifs de soutien initiés en 2020 – activité partielle, fonds de solidarité, exonérations de cotisations sociales – et des dépenses sanitaires exceptionnelles, cumulés avec la mise en œuvre rapide des mesures du plan de relance sur le territoire et dans tous les domaines d'activité, viendrait limiter l'amélioration du solde public cette année. À partir de 2022, le niveau d'activité serait revenu au-dessus de son niveau d'avant crise, permettant une décrue du coût des mesures discrétionnaires, qui seraient alors essentiellement portées par l'exécution de la relance. Le solde public s'améliorerait alors plus nettement, à -5,3 % du PIB sur l'année 2022.

La croissance de la dépense publique en volume hors crédits d'impôts s'établirait à +2,7 % en 2021 et -3,3 % en 2022, après +6,9 % en 2020. La décrue en 2022 refléterait la sortie des dispositifs d'urgence et le contrecoup de l'exécution d'une partie importante du plan de relance en 2021. La part des dépenses publiques s'est établie à 61,3 % du PIB en 2020 et reviendrait à 60,4 % en 2021 puis 56,0 % en 2022, après 53,8 % en 2019, sous le double effet d'un niveau du PIB encore inférieur à son tendancier d'avant crise et des mesures de soutien et de relance.

Le ratio de prélèvements obligatoires (PO) rapporté au PIB a augmenté de +0,9 point en 2020 pour s'établir à 44,7 % du PIB, en raison du recul du PIB. En prévision, il reculerait à 43,5 % en 2021 et 43,4 % en 2022. Cette trajectoire heurtée serait en partie due à la résistance transitoire des PO face à la crise en 2020. Les PO ont en effet diminué spontanément en 2020, mais dans des proportions moindres que la baisse de l'activité, conduisant à une augmentation mécanique du ratio. En 2021, le phénomène inverse s'observerait : le rebond spontané des prélèvements obligatoires serait moins important que celui de l'activité, affectant à la baisse le ratio de prélèvements obligatoires. La résistance des PO à la crise s'estomperait donc entièrement en 2021 et les PO évolueraient spontanément comme le PIB valeur en cumulé sur les deux années 2020 et 2021. En ce qui concerne les mesures nouvelles, la baisse des impôts de production prévue dans le cadre du plan de relance, des dispositifs d'urgence (crédit d'impôt en faveur des bailleurs consentant des abandons de loyers à certaines entreprises locataires et remboursement anticipé des créances de *carry-back*) et l'impact des mesures prévues antérieurement à la crise (baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, début de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales des 20 % des ménages la payant encore) contribueraient également au recul du taux de prélèvements obligatoires en 2021 et 2022.

En 2020, le niveau de dette publique s'est établi à 115,7 % du PIB. Il s'agit d'une augmentation de près de 20 points par rapport à 2019, résultat du creusement inédit du déficit et de la baisse du PIB à la suite de la crise sanitaire. **En 2021, le ratio d'endettement continuerait d'augmenter malgré le rebond de l'activité**, du fait notamment d'un déficit toujours fortement creusé, et atteindrait 117,8 %, avant de baisser légèrement en 2022 sous l'effet du rattrapage du PIB, à 116,3 %.

La trajectoire pluriannuelle présentée dans le présent Programme de Stabilité traduit la nécessité de soutenir la croissance potentielle, notamment par le plan de relance, et de résorber ensuite les déficits nés de la crise, afin d'assurer une reprise pérenne et solide et de retrouver la maîtrise de nos finances publiques. C'est pourquoi le Gouvernement privilégie une trajectoire de maîtrise de la dépense et de soutenabilité de la dette volontaire mais crédible, fondée sur la priorité à la reprise économique en sortie de crise et un objectif de stabilisation puis de décrue du ratio de dette publique d'ici 2027. Cela supposera une action résolue puisqu'en l'état des hypothèses de croissance (notamment de perte pérenne de niveau de PIB potentiel) et en laissant les dépenses publiques suivre leur évolution spontanée, la dette continuerait durablement de croître, comme illustré par les travaux de la Commission sur l'avenir des finances publiques (CAFP) qui a rendu ses conclusions le 18 mars. Ce constat global est précisé dans le présent Programme : la hausse de la dette représenterait, avec ces hypothèses et une évolution spontanée des dépenses, près d'un point de PIB année après année après le choc enregistré en 2020 et 2021, et un déficit qui demeurerait autour de 4 ½ % du PIB. Ces conséquences durables tiennent aux séquelles de la crise sanitaire actuelle, avec une perte pérenne de richesse nationale par rapport à la trajectoire anticipée avant la crise. L'action requise ne passera pas par des hausses d'impôt. La situation nécessite de soutenir la croissance potentielle, notamment par le plan de relance, et de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, en contenant leur progression à +0,7 % par an en volume entre 2022 et 2027 (une fois corrigé l'effet mécanique de l'extinction de la relance et des mesures de soutien) en priorisant les dépenses efficaces pour favoriser la croissance, l'inclusion et les transitions écologique et numérique. Ce rythme, qu'il convient d'inscrire dans la durée, est ambitieux. Il suppose de réitérer les résultats atteints en 2018 et 2019 à la faveur de transformations structurelles de politiques publiques ciblées, avec un taux de croissance annuel moyen sous-jacent de 0,7 % sur les deux années, soit moins que la moyenne de 1,0 % par an réalisée sur la période 2012-2017, ou que la moyenne de 1,4 % sur la période 2007-2012.

2. Scénario macroéconomique

2.1 LES PERSPECTIVES POUR 2021 ET 2022

Après avoir reculé de -8,2 % en 2020, la croissance du PIB français rebondirait en 2021 de +5 % puis de +4 % en 2022. L'activité retrouverait ainsi en 2022 son niveau de 2019 grâce aux mesures de soutien, qui permettent de préserver le potentiel de rebond, et au plan de relance, qui accélèrera la reprise et rehaussera le potentiel de croissance de moyen terme.

Après une relative stabilité entre début janvier et début mars, la circulation de l'épidémie s'est accélérée, en lien avec la progression de la prévalence du variant « anglais », plus contagieux, qui est devenu prépondérant. Le 31 mars, le Président de la République a annoncé l'extension des mesures de restriction sanitaire déjà en vigueur dans 19 départements à l'ensemble du territoire (hors outre-mer) pour 4 semaines à partir du 3 avril et la fermeture des écoles et des crèches pour 3 semaines, y compris deux semaines de vacances scolaires. Le déploiement à grande échelle de la vaccination permettrait ensuite de lever progressivement les contraintes sanitaires en France.

La consommation des ménages, soutenue par les mesures de hausse du pouvoir d'achat et les baisses d'impôts décidées depuis le début du quinquennat, ainsi que les mesures de soutien d'urgence en réponse à la crise, devrait être dynamique à l'horizon 2022, et ce malgré la persistance de comportements de précaution. En particulier, le taux d'épargne se résorberait après son plus haut niveau historique de 21,3 % en 2020, à 19,4 % en 2021 puis 16,0 % en 2022, soit un niveau toujours supérieur au taux d'épargne de 2019 (15 %). Les actions du Gouvernement pour préserver la liquidité et la solvabilité des entreprises, conjointement avec la Banque centrale européenne, et les marges des entreprises devraient contrebalancer l'impact de la crise sanitaire sur leurs bilans en 2020 et soutenir l'investissement des entreprises. En particulier, le plan de relance contribuera à soutenir l'investissement productif dès cette année. Le commerce extérieur devrait avoir une contribution légèrement positive à la croissance à horizon 2022. Les exportations rebondiraient avec la reprise du commerce mondial et de l'activité chez les principaux partenaires de la France, y compris dans les secteurs les plus affectés par la crise sanitaire. En particulier, les exportations aéronautiques rattraperaient une partie des pertes accusées en 2020 et le tourisme se rétablirait progressivement une fois la couverture vaccinale suffisamment étendue. Le rebond de la demande interne s'accompagnerait en miroir d'une hausse des importations.

Cette prévision de croissance, qui prend en compte les mesures sanitaires annoncées fin mars, est inférieure aux autres prévisions de croissance les plus récentes pour la France s'agissant de 2021, et table sur un retour de l'activité à son niveau de 2019 dès 2022, en cohérence avec les principaux prévisionnistes. En effet, les dernières autres prévisions publiées ont été construites sur l'hypothèse d'absence de renforcement significatif des mesures sanitaires au premier semestre, renforcement qui est finalement intervenu à compter de la fin mars. Le Point de conjoncture de l'Insee (mars) aboutit ainsi, sous cette hypothèse, à un acquis de croissance de 5 ½ % à mi-année pour 2021. Le FMI anticipe une croissance du PIB en 2021 de l'ordre de +5,8 %, et de +4,2 % en 2022. La Banque de France prévoit un rebond de l'économie en 2021 de l'ordre de 5,5 %, qui se prolongerait en 2022 avec une croissance de 3,9 %. Le Consensus Forecasts de mars et la Commission européenne (février) tablent sur une hausse de l'activité de +5,5 % en 2021 puis de respectivement +3,7 % et

+4,4 % en 2022. L'OCDE (mars) s'attend à une croissance de +5,9 % en 2021 et de +3,8 % en 2022. Compte tenu des récentes évolutions de la situation sanitaire et des incertitudes autour de ces hypothèses, le scénario du Gouvernement est cohérent et dans la marge d'incertitude avec ces prévisions récentes.

La croissance s'établirait à 5 % en 2021 et à 4 % en 2022. L'activité atteindrait ainsi en 2022 un niveau supérieur de 0,2 % à son niveau de 2019

L'année 2020 a été marquée par une récession d'une ampleur inédite. L'action du Gouvernement a atténué l'impact du choc sur l'économie par la mise en place de mesures préservant le tissu productif, les compétences des salariés et les revenus des agents.

Selon la Note de conjoncture de l'Insee du 11 mars, avec le niveau de contrainte sanitaire du début de l'année, le premier trimestre 2021 se caractériserait par un PIB qui resterait quasiment stable en janvier, février et mars par rapport au mois de décembre, conduisant à une croissance légèrement positive au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2020. L'avancée du couvre-feu à 18h à partir de mi-janvier, la fermeture des magasins non alimentaires dans les plus grands centres commerciaux et les confinements localisés le week-end instaurés en mars dans certains territoires n'auraient pas d'effet significatif sur l'activité au niveau agrégé au premier trimestre 2021.

L'accélération de l'épidémie en mars a entraîné la mise en place de mesures renforcées à partir du 20 mars initialement dans 16 départements (les 8 de l'Île-de-France, les 5 des Hauts-de-France, l'Eure, la Seine-Maritime et les Alpes-Maritimes), puis dans 3 départements supplémentaires une semaine plus tard. Le 31 mars, le Président de la République a annoncé l'extension de ces mesures à l'ensemble du territoire métropolitain pour 4 semaines à partir du 3 avril. Ces mesures sont accompagnées d'une adaptation du calendrier scolaire avec une fermeture des crèches, écoles primaires, collèges et lycées à partir du mardi 6 avril 2021 pendant 3 semaines, dont 2 semaines de vacances avancées. Les crèches et les écoles primaires pourront ouvrir à nouveau le 26 avril et les collèges et lycées le 3 mai. Ces mesures pèseront sur l'activité même si les ménages et entreprises s'adaptent à la vie avec le virus.

Grâce à la progression de la couverture vaccinale, un allègement progressif des mesures de contrainte sanitaire serait engagé dans la seconde partie du deuxième trimestre 2021. Les contraintes sanitaires sur les activités liées au tourisme et aux loisirs, et les comportements de prudence associés, continueraient d'affecter l'activité de ces secteurs au premier semestre 2021 puis diminueraient nettement par la suite grâce à la progression de la couverture vaccinale au niveau mondial. Les effets de la pandémie continueraient probablement de peser en 2022 sur les secteurs liés au tourisme international, avec une levée progressive de l'ensemble des contraintes au niveau mondial, pour un effet relativement mesuré au niveau macroéconomique.

Le plan de relance permettrait de stimuler la reprise de l'activité dès 2021 et de compenser les stigmates de long terme de la crise. La consommation des ménages serait soutenue par les mesures de soutien d'urgence et de préservation du pouvoir d'achat et par la consommation progressive des gains de pouvoir d'achat liés aux mesures décidées avant la crise (réforme du barème de l'impôt sur le revenu, dégrèvement de la taxe d'habitation). Le taux d'épargne des ménages demeurerait élevé en 2021, avant de se normaliser progressivement en 2022 avec la levée des contraintes sanitaires. Il demeurerait toutefois supérieur à son niveau de 2019 du fait des comportements prudents des ménages, face à la dégradation du marché du travail notamment. L'investissement des

entreprises serait porté à partir de 2021 par la reprise de l'activité et par le plan de relance, notamment la baisse des impôts de production et les subventions aux entreprises et à l'innovation. Il tirerait ainsi la reprise, dans un environnement de taux d'intérêt qui demeurerait favorable. La contribution du commerce extérieur à la croissance serait neutre en 2021 et positive en 2022, après avoir fortement pénalisé l'activité française en 2020. La reprise des exportations de biens et du tourisme serait contrebalancée par un redressement des importations en lien avec la reprise de la demande intérieure.

TABLEAU 1 : SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2020-2027

Taux de croissance annuel, en %	2020*	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Produit intérieur brut**	-8,2	5,0	4,0	2,3	1,6	1,4	1,4	1,4
Consommation des ménages	-7,0	3,9	5,7	2,6	1,6	1,4	1,4	1,4
Consommation des administrations publiques	-3,1	5,9	-1,7	0,5	0,8	0,9	0,8	0,9
Formation brute de capital fixe	-10,3	8,3	4,6	2,6	1,7	1,7	1,0	0,7
<i>dont entreprises non financières</i>	-9,6	6,5	6,3	2,7	1,7	1,4	1,4	1,4
Contribution des stocks	0,3	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'extérieur	-1,5	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Importations	-11,5	7,5	7,8	5,2	3,4	3,2	3,1	3,0
Exportations	-16,3	8,2	9,3	6,2	4,1	3,6	3,6	3,6
Déflateur du PIB	2,2	0,3	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,6
Déflateur de la consommation des ménages	0,5	1,0	0,9	1,2	1,5	1,8	1,8	1,8
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA***)	-5,2	4,9	5,2	3,8	3,4	3,4	3,4	3,4
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	-4,0	4,9	3,8	3,3	3,1	3,2	3,1	3,1
Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques	-1,3	0,1	1,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3

* Comptes nationaux trimestriels RD 2020 T4.

** L'effet des jours ouvrés sur la croissance serait de -0,1 % en 2020 d'après l'Insee, ainsi le PIB brut serait de -8,1 %.

*** Branches marchandes non agricoles

Après avoir chuté en 2020, la croissance mondiale rebondirait fortement en 2021 (+5,3 % après -3,4 %) et progresserait plus lentement en 2022 (+4,3 %)

La reprise serait progressive dans les pays avancés, avec des situations très hétérogènes entre pays sur la fin de l'horizon de prévision.

Après un recul inédit de l'activité en Europe en 2020, la persistance de l'épidémie et la prolongation de mesures sanitaires brideraient la reprise au premier semestre 2021, mais la reprise gagnerait en intensité au second semestre 2021, puis se poursuivrait en 2022 à la faveur de la levée des mesures prophylactiques pesant sur la consommation. À cet horizon, les différents pays afficheraient des

écarts significatifs. L'Espagne, dont l'activité a été particulièrement affectée en 2020, demeurerait fragilisée par un marché du travail durablement dégradé et souffrirait particulièrement de son exposition au secteur touristique. En Italie, où la sévérité de l'épidémie a également entraîné une forte chute de l'activité en 2020, l'activité resterait pénalisée par les faiblesses structurelles du marché du travail, notamment le faible dynamisme de la population active et de la productivité. Néanmoins, l'activité de ces deux pays bénéficierait largement des financements du plan de relance européen. Particulièrement affectée par l'épidémie, l'activité au Royaume-Uni serait pénalisée en sus par les effets du *Brexit*. En revanche, moins pénalisée par l'épidémie, l'Allemagne bénéficierait ensuite de l'orientation de son économie, favorisée à la fois par la résilience du secteur industriel relativement aux services et par le net rebond de ses partenaires commerciaux et donc de son commerce extérieur ; en 2022, l'activité en Allemagne dépasserait ainsi nettement son niveau d'avant-crise.

Aux États-Unis, le choc économique en 2020 a été de moindre intensité qu'en Europe, et la reprise devrait être portée par des mesures de soutien budgétaire conséquentes, qui compenseraient la faiblesse des stabilisateurs automatiques. Les mesures soutiendraient surtout la consommation, qui porterait l'activité dès lors que les comportements de distanciation volontaires s'effaceraient courant d'année 2021.

Au sein des économies émergentes, l'activité évoluerait de manière disparate. En Chine, les exportations continueraient de soutenir l'activité en 2021, qui dépasserait très largement son niveau de 2019. La reprise de la consommation et un resserrement plus progressif qu'initialement attendu des soutiens budgétaire et monétaire permettraient le maintien d'une croissance robuste en 2022. La reprise au Brésil serait bridée par la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires et monétaires. En Russie, la remontée des prix du pétrole et l'utilisation des marges de manœuvre budgétaires permettraient à l'économie de se redresser rapidement. En Turquie, la croissance serait en partie soutenue par le rebond du commerce international. Cependant, l'existence de fragilités sur le marché du travail et les incertitudes relatives à la conduite de la politique monétaire pourraient limiter la dynamique de croissance post-crise. En Inde, le ralentissement de l'épidémie, les réformes structurelles et le large soutien budgétaire devraient permettre de soutenir le rebond de l'activité en 2021 et 2022.

Après avoir fortement chuté au premier semestre 2020, le commerce mondial en biens a retrouvé son niveau d'avant-crise dès la fin 2020 selon le *Centraal Planbureau*, tandis que les échanges en services demeurent durablement affectés par le choc sur le tourisme. En 2021, les échanges en biens devraient continuer de se redresser, soutenus par la reprise de l'activité dans les économies avancées. En 2022, les effets de rattrapage de l'activité mondiale se dissiperaient progressivement et les échanges retrouveraient leur rythme de croisière. Au final, après un recul marqué en 2020 (-6,3 %), le commerce mondial en biens afficherait ainsi un fort rebond en 2021 (+8,7 %), avant de retrouver un rythme plus modéré en 2022 (+4,8 %).

La demande mondiale adressée à la France se redresserait moins rapidement que le commerce mondial en 2021 (+7,6 %), pénalisée par sa composition géographique, notamment son orientation vers la zone euro, et resterait bridée par les mesures sanitaires encore en vigueur au premier semestre dans les pays européens. En 2022, la demande mondiale adressée à la France évoluerait à un rythme proche du commerce mondial (+5,1 %), bénéficiant de la reprise de l'activité en zone euro, malgré sa moindre exposition au dynamisme des échanges des économies émergentes.

Le commerce extérieur aurait une contribution globalement neutre à la croissance française en 2021 et positive en 2022

L'année 2020 a été marquée par un fort accroissement du déficit commercial hors énergie. Le creusement du déficit commercial hors énergie en 2020 s'explique par une forte baisse des exportations au-delà de la baisse de la demande mondiale adressée à la France (-6,9 % en 2020). Cette baisse des performances à l'exportation est essentiellement due à l'exposition sectorielle des exportations françaises, notamment le poids des matériels de transport, dont l'aéronautique, fortement touchés par la crise sanitaire. Au second semestre 2020, ces sous-performances à l'exportation se sont toutefois partiellement résorbées. La dégradation du solde touristique (qui fait partie du solde des services), habituellement fortement excédentaire, a contribué négativement à la croissance en 2020 suite à l'effondrement des flux touristiques internationaux et l'excédent s'est très fortement réduit.

En 2021 et 2022, les exportations rebondiraient nettement. Dès début 2021, les exportations de produits manufacturés progresseraient légèrement plus rapidement que la demande mondiale adressée à la France : en effet, le secteur aéronautique rattraperait sur cet horizon une partie de ses pertes de performances à l'exportation, en lien avec le redémarrage progressif de la demande qui lui est adressée. Les importations rebondiraient aussi vivement en lien avec le rebond de la demande. Au final, la dégradation du solde manufacturier en volume en 2021, par rapport à 2019, serait due aux pertes de performances à l'exportation observées fin 2020, qui ne seraient que partiellement rattrapées à horizon 2022.

Sur les autres postes du commerce extérieur, l'effet du rétablissement progressif du tourisme, une fois la situation sanitaire maîtrisée, serait compensé par la hausse des importations d'énergie consécutive à la reprise de l'activité et aux déplacements des personnes.

La consommation des ménages croîtrait de +3,9 % puis +5,7 % en 2021 et en 2022, après -7,0 % en 2020. Le taux d'épargne baisserait progressivement à 19,4 % puis 16 % en 2021 et en 2022, après avoir atteint un point haut à 21,3 % en 2020

En 2021 et 2022, le revenu disponible brut accélérerait (+2,4 % et +2,3 % respectivement), porté par les revenus d'activité, en lien avec la reprise de l'activité et un marché de l'emploi qui se reprendrait progressivement. Les ménages continueraient en outre de bénéficier, en 2021, des mesures de soutien d'urgence du Gouvernement (activité partielle et indemnités journalières, fonds de solidarité pour les entrepreneurs individuels notamment). Au total, le pouvoir d'achat des ménages se situerait en moyenne à plus de 3 % au-dessus de son niveau d'avant-crise en 2022, alors que l'activité serait en 2022 seulement 0,2 % au-dessus de son niveau de 2019. Cette résistance du pouvoir d'achat est un des moteurs de la reprise économique.

La consommation des ménages et le taux d'épargne dépendent de l'intensité et de la nature des mesures sanitaires qui empêchent la consommation, et des mesures de soutien mises en œuvre qui alimentent l'épargne. Les projections sont basées sur un niveau de contraintes en moyenne au premier semestre 2021 globalement commensurable à ce qui a été observé au quatrième trimestre 2020, où le taux d'épargne s'est établi à un niveau élevé (22,2 %). Le taux d'épargne baisserait ensuite progressivement avec le relâchement des contraintes sanitaires permis par la progression de la couverture vaccinale.

D'autres effets, au-delà des mesures prophylactiques, viennent contribuer à la dynamique de l'épargne. Les comportements prudents, face à la situation dégradée du marché du travail notamment, alimenteraient l'épargne de précaution. Au contraire, la consommation de la surépargne accumulée en 2020 et début 2021 pourrait contribuer positivement à la consommation. Au final, la consommation de la surépargne et les comportements de précaution se compenseraient en partie et n'auraient qu'un effet agrégé légèrement haussier sur le taux d'épargne à horizon 2022. Le taux d'épargne se situerait ainsi en 2022 encore environ 1 pt au-dessus de son niveau de 2019. L'incertitude sur les comportements de consommation et d'épargne est très importante face à un choc inédit de par sa nature et son ampleur.

L'investissement des ménages connaîtrait un rebond dès 2021 après les perturbations des chantiers induites par le premier confinement en 2020

L'arrêt quasi-total des chantiers au plus fort du premier confinement a lourdement pesé sur la construction de logement en 2020 (l'investissement des ménages en bâtiment a reculé de -15,0 % sur l'année). La baisse moins marquée du nombre de transactions de logements (-5 % sur l'année) a permis à l'investissement des ménages en services de mieux résister (-6,1 %).

En 2021, la rénovation thermique des logements, qui a retrouvé son niveau d'avant crise dès le 3^{ème} trimestre 2020 (+0,3 % au T3 par rapport au T4 2019), continuerait de progresser, soutenue par le dispositif MaPrimRenov'.

Pour ce qui est de l'investissement en services des ménages, la bonne dynamique observée en fin d'année 2020 pourrait se poursuivre en 2021 et 2022. Elle serait portée principalement par la croissance des prix des logements anciens, de +6,4 % en glissement annuel au 4^{ème} trimestre 2020.

Les conditions de financement sont restées favorables en 2020 avec un octroi de crédits à l'habitat très dynamique (+5,4 % en décembre sur un an), et des taux d'intérêt des nouveaux crédits à l'habitat qui reviennent en fin d'année vers leur niveau le plus bas historiquement atteint en décembre 2019 (1,17 %).

La situation du marché du travail, relativement dégradée sur la période, pèserait sur l'investissement des ménages. En revanche, le surplus d'épargne financière accumulé durant les périodes de fortes restrictions est un facteur positif qui pourrait venir renforcer l'investissement des ménages.

L'investissement des entreprises serait porté par le plan de relance

Malgré la forte baisse de l'activité en 2020, de nombreux éléments sont venus atténuer la baisse de l'investissement en 2020. Les mesures de soutien d'urgence du Gouvernement ont soutenu la liquidité et, autant que possible, la solvabilité et les marges des entreprises. Un environnement de taux faibles a prévalu en 2020 et devrait également perdurer à horizon 2021 : les mesures de la Banque centrale européenne ont contribué à éviter un resserrement des conditions de crédit. Par ailleurs, la baisse de l'activité a été concentrée sur des secteurs moins intensifs en investissement. Au final, en 2020, l'investissement des entreprises a mieux résisté que ce que les comportements usuellement observés auraient pu suggérer.

En 2021 et 2022, les mesures du plan de relance (notamment les baisses d'impôts de production, l'augmentation des subventions à l'innovation et des aides à l'investissement) viendraient soutenir l'investissement. Ces mesures viendraient contrebalancer l'impact de la crise sanitaire sur les bilans

des entreprises à la suite de la récession de 2020. Les anticipations des chefs d'entreprises dans l'industrie, qui anticipent une hausse de +10 % en valeur pour l'année 2021, illustrent que l'investissement devrait fortement rebondir. Les entreprises devraient ainsi augmenter significativement leurs investissements en 2021 et 2022, et retrouver leur niveau pré-crise en 2022.

Après une chute importante en 2020, l'emploi salarié marchand rebondirait dès 2021

L'emploi salarié marchand s'est fortement contracté en 2020 (-352 000 postes fin 2020 par rapport à fin 2019) ; soit un repli de -1,6 %, bien moins marqué que celui de l'activité (-8,2%), les politiques de l'emploi et notamment l'activité partielle ayant permis de limiter l'effet des restrictions sanitaires sur l'emploi.

En 2021, l'emploi salarié marchand se redresserait en glissement annuel (+100 000 créations de postes fin 2021 par rapport à fin 2020, soit +15 000 postes en moyenne annuelle), tiré à la hausse par la reprise au second semestre, malgré un premier semestre encore marqué par des conditions sanitaires dégradées. Le plan de relance continuerait à soutenir l'emploi salarié marchand, notamment grâce à l'aide à l'embauche des jeunes et des apprentis.

En 2022, l'emploi marchand progresserait de +145 000 postes en fin d'année par rapport à fin 2021 (soit +220 000 postes en moyenne annuelle). Le dynamisme de l'emploi serait porté par la poursuite de la reprise économique et le soutien à l'économie du plan de relance.

L'emploi salarié non marchand, en hausse en 2020, poursuivrait sa dynamique en 2021 (+45 000 postes en glissement annuel, soit +90 000 postes en moyenne annuelle) puis se stabiliserait en 2022 (+25 000 postes en moyenne annuelle, stable en glissement annuel). Cette hausse serait portée avant tout par l'augmentation des emplois aidés à destination des jeunes mis en œuvre dans le cadre du plan de relance.

L'inflation augmenterait à +1,1 % en 2021 puis diminuerait à +0,8 % en 2022, sous l'effet du rebond des prix énergétiques après le creux marqué au printemps 2020

En 2021, l'inflation totale augmenterait à +1,1 %, après +0,5 % en 2020, principalement du fait des prix énergétiques. Le cours du pétrole a en effet retrouvé début 2021 ses niveaux pré-crise. Il atteindrait, sous hypothèse d'un gel du prix du baril en prévision, 50,2 € en moyenne annuelle en 2021 après 36,6 € en 2020, ce qui soutiendrait l'inflation totale. L'inflation sous-jacente resterait stable en 2021, à +0,6 %, en lien avec un marché du travail toujours dégradé et une demande toujours modérée, du fait des restrictions sanitaires notamment. Les « autres services » et les services de transport seraient notamment fortement touchés par la baisse de la demande liée au contexte sanitaire.

L'inflation diminuerait à +0,8 % en 2022, en lien avec le ralentissement des prix énergétiques et des prix administrés (tabac). En revanche, l'inflation sous-jacente augmenterait à 0,9 %, en lien avec l'amélioration du marché du travail et la poursuite de la reprise économique. Elle resterait toutefois inférieure à sa moyenne de long terme.

2.2. LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2023-2027)

Le PIB potentiel croîtrait de +0,6 % en 2021 et de +1,35 % en 2022 et au-delà, après -0,3 % en 2020. L'écart de production serait refermé en 2024. La croissance effective serait égale à la croissance potentielle au-delà

Le scénario de PIB potentiel sous-jacent à la prévision macroéconomique retenue par le Gouvernement pour le Programme de Stabilité correspond au scénario « prospectif » présenté dans le Rapport économique, social et financier pour 2021. Ce scénario comprend un impact de la crise sanitaire et économique d'un peu plus de 2 pts en deux ans (2020-2021) sur le PIB potentiel par rapport au scénario de la Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPFP). Cet impact, qui équivaut environ à la moitié de la perte observée lors de la crise financière de 2009, est relativement contenu grâce aux actions du Gouvernement et de la Banque centrale européenne pour préserver le potentiel productif dans la période de crise sanitaire. À moyen terme, la croissance potentielle retrouverait un rythme tendanciel de +1,35 %, d'éventuels effets de la crise sur la tendance de croissance potentielle étant compensés par le soutien à l'investissement et à l'innovation apporté par le plan de relance. Les différents prévisionnistes s'attendent à ce que la croissance potentielle retrouve son rythme pré-crise à partir de 2022, sans trop de stigmates en raison notamment de la nature particulière de cette récession et de la réponse de politique économique qui a été apportée. Par ailleurs, la mise en œuvre des plans de relance, aux niveaux national et européen, devrait permettre de rehausser le potentiel productif du pays en sortie de crise.

L'activité réelle progresserait de +2,3 % en 2023 et +1,6 % en 2024. L'écart de production serait ainsi refermé en 2024. Au-delà, la croissance effective serait en ligne avec la croissance potentielle et l'écart de production demeurerait refermé. L'inflation se redresserait progressivement, en lien avec l'objectif de moyen terme de la Banque centrale européenne.

Les aléas autour de cette prévision, tant domestiques qu'internationaux, sont importants

L'évolution de la situation sanitaire constitue un aléa majeur de la prévision.

L'évolution de la consommation, au-delà des contraintes sanitaires, est incertaine. Les comportements de précaution, notamment face à la dégradation du marché du travail, sont difficiles à anticiper. Le rythme de la consommation de la sur-épargne accumulée en 2020 et début 2021 constitue également un aléa important sur cette prévision.

Les stigmates de la crise sur l'investissement et l'emploi, tout comme la rapidité des effets des mesures du plan de relance, sont aussi source d'aléa. L'impact de la crise sanitaire sur les bilans des entreprises en 2020 pourrait pénaliser l'investissement au-delà de ce qui est provisionné dans le compte. À l'inverse, une reprise rapide de l'activité pourrait ancrer les anticipations des entreprises à la hausse, et les mesures du plan de relance pourraient être mises en œuvre plus rapidement que ce qui est provisionné dans le compte, avec des effets sur le potentiel productif plus élevés. Le rythme de la productivité au sortir de la crise est difficile à anticiper : l'endettement des entreprises pourrait peser sur la productivité, alors qu'à l'inverse le plan de relance, la numérisation accélérée et le recours au télétravail pourraient la soutenir.

Les aléas spécifiques à l'environnement international sont nombreux. Outre l'effet des évolutions épidémiologiques, le rythme de la reprise sera conditionné par plusieurs éléments. La préservation du tissu productif des économies partenaires dépendra à moyen terme du rythme de retrait du soutien public d'urgence et de l'efficacité des plans de relance. Un resserrement prématuré des conditions financières dans un contexte d'endettement privé élevé pourrait accentuer les risques de faillites et pénaliser l'investissement. L'évolution des marchés financiers reste incertaine si la hausse des taux souverains à long terme américains et européens, limitée à l'heure actuelle, venait à s'amplifier. Enfin, l'ampleur des mesures budgétaires de nos principaux partenaires, notamment aux États-Unis, et leurs effets sur leur demande restent incertains. Des risques plus spécifiques pèsent sur les pays émergents, notamment sur l'ampleur du soutien budgétaire et monétaire, national et international, la soutenabilité des finances publiques et la résilience du système de santé.

ENCADRÉ 1 – COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS D'HIVER DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Compte -tenu des incertitudes élevées qui entourent l'évolution de la situation économique, le scénario de croissance du Programme de Stabilité est cohérent avec les dernières prévisions de la Commission européenne. Dans ses prévisions économiques d'hiver, la Commission table sur une hausse de l'activité de +5,5 % en 2021 puis de +4,4 % en 2022 (contre +5 % et +4 % pour le Gouvernement), soit un retour en 2022 à un niveau d'activité qui serait 1,0 pt au-dessus de celui de 2019 (contre 0,2 pt pour le présent scénario). La prévision de la Commission est donc plus optimiste que celle du Gouvernement, tout en restant dans la marge d'incertitude.

La prévision d'inflation de la Commission européenne, au sens de l'indice des prix harmonisé, s'établit à +1,1 % pour 2021 et en hausse à +1,5 % en 2022, alors que l'inflation baisserait en 2022 dans le scénario du Programme de Stabilité sous l'hypothèse d'une stabilité des prix de l'énergie.

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATEGIE D'ENSEMBLE

Pendant l'année 2020 marquée par la survenue de la crise sanitaire qui a engendré une crise économique sans précédent dans la période d'après-guerre, la France a fait le choix d'un soutien budgétaire rapide et massif. Le déficit public a ainsi atteint 9,2 % du PIB¹, après 3,1 % en 2019 (-2,2 % du PIB hors double coût exceptionnel lié à la transformation du CICE). Cette forte augmentation du déficit reflète notamment la baisse de l'activité avec une croissance de -8,2 %, et l'impact sur le solde public des mesures de soutien d'urgence adoptées face à la crise sanitaire et économique, pour un impact total de 72,7 Md€². En volume, la dépense publique a connu une augmentation historique de +6,9 %, hors crédits d'impôt. Le déficit constaté l'an passé demeure néanmoins inférieur à la prévision qui avait été faite dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin de gestion, la quatrième de l'année 2020, qui anticipait un déficit de 11,3 % du PIB. L'essentiel de la révision est lié au recul moindre qu'attendu de la croissance – -8,2 % au lieu de -11 % alors – qui s'est traduit par de meilleures rentrées fiscales et de moindres décaissements au titre des mesures de soutien.

L'année 2021 resterait fortement marquée par la crise sanitaire, avec d'un côté la montée en puissance de la vaccination qui laisse entrevoir une reprise de l'activité, mais de l'autre l'émergence de variants plus virulents que la souche initiale du virus, qui a rendu nécessaires de nouvelles mesures de restrictions à court terme, annoncées le 31 mars par le Président de la République, ainsi que la prolongation et le renforcement des mesures de soutien. Le déficit public resterait dégradé en 2021 à 9,0 % du PIB en dépit d'une croissance attendue à +5 %. En effet, malgré une amélioration du solde conjoncturel de 2 points de PIB (-5,4 pts en 2020 et -3,4 pts en 2021), le solde structurel cumulé au solde des mesures exceptionnelles et temporaires se dégraderait de 1,7 pt sous les effets additionnés des mesures de soutien d'urgence et de relance qui, combinées, seraient légèrement plus importantes qu'en 2020, de la hausse des rémunérations des professionnels de santé décidée dans le cadre du Ségur de la santé, de la poursuite de la trajectoire de baisse d'impôts engagées avant la crise, notamment la baisse de l'impôt sur les sociétés et de la taxe d'habitation, et de la normalisation de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires qui reviendraient, en cumulé sur les deux années 2020 et 2021, en ligne avec l'activité. Par rapport à la précédente prévision de 8,5 % de déficit 2021 retenu en loi de finances initiale (LFI), la prévision du Programme de Stabilité traduit une révision à la hausse des prévisions de dépense au titre du soutien d'urgence, principalement sur le fonds de solidarité et les dépenses de santé, qui ne sont que partiellement compensés par des recettes fiscales soutenues par un niveau d'activité meilleur qu'attendu en LFI.

¹ Chiffre de l'Insee publié le 26 mars.

² Chiffre intégrant l'ensemble des mesures avec effet sur le solde public, qui ne prend donc pas en compte les autres mesures de soutien d'urgence qui ont soit un impact en trésorerie publique et donc sur la dette, notamment les reports d'échéances sociales et fiscales, soit ayant la nature de garanties publiques.

Sur la période 2023-2027, une fois la situation sanitaire normalisée, la maîtrise de la dépense publique et la priorisation des dépenses favorables à la croissance permettront un retour progressif à l'équilibre et renforceront la soutenabilité de notre dette. Ainsi, la trajectoire du Programme de Stabilité vise à amorcer la décade du ratio d'endettement d'ici 2027, avec une quasi stabilisation en 2026. Cet objectif de décade de la dette publique suppose que le déficit repasse en dessous du niveau stabilisant la dette publique, désormais estimé autour de 3 ½ % du PIB en sortie de crise sur la base des hypothèses macroéconomiques retenues dans le présent Programme³. Une telle trajectoire peut être atteinte par une action résolue de soutien à la croissance potentielle (car le niveau de PIB potentiel participe du dimensionnement du niveau de dépense qui est possible tout en renforçant la soutenabilité de la dette publique) et de priorisation des dépenses efficaces. A l'inverse, une consolidation rapide en sortie de crise risquerait d'entraver la reprise et de fragiliser le potentiel d'activité de l'économie, facteur important de la soutenabilité à long terme de nos finances publiques.

Outre le soutien à la croissance potentielle, notamment par les dépenses d'avenir, la stratégie de sortie de crise repose sur une maîtrise du rythme de progression de la dépense publique de 0,7 % par an en volume de 2022 à 2027 (une fois retraitée des mesures d'urgence et de relance), soit 2,3 % en valeur. Cet objectif de rythme de hausse de la dépense globale est égal à celui observé avant la crise sur la période 2018-2019⁴. Il est inférieur à celui observé en moyenne sur 2007-2012 (1,4 %), et sur la période sur 2012-2017 (1,0 %). L'ajustement structurel correspondant serait alors de +0,3 point par an à compter de 2023. Cette stratégie ne repose sur aucune hausse d'impôts en sortie de crise.

Cette stratégie de soutien à la croissance et de maîtrise du rythme de progression de la dépense publique concerne l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. L'État et ses opérateurs, les Administrations publiques locales (APUL) ainsi que les Administrations de sécurité sociale (ASSO), toutes les administrations ont pour objectif de mieux privilégier les actions et les dépenses qui soutiennent les facteurs de croissance inclusive (productivité, capital humain, investissement, emploi).

Cette stratégie doit reposer sur la poursuite des réformes structurelles favorables à l'activité, ainsi que l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Les réformes structurelles ont concerné des pans importants de la dépense depuis 2017 – formation professionnelle, logement, audiovisuel public, ferroviaire, indemnisation du chômage, accompagnement des plus éloignés de l'emploi. Concernant le système de retraite, un projet de réforme vers un système universel de retraite a été présenté au Parlement mais il a été suspendu avec la crise sanitaire en mars 2020. Le diagnostic sous-jacent à la préparation de ce projet de réforme demeure, et a même été renforcé par la crise sanitaire : le système actuel de retraite est trop fragmenté et porteur d'inégalités (comme en témoigne l'impact de la crise sur les indépendants) ; il n'incite pas assez à l'emploi des seniors, alors que la France pâtit d'un taux d'emploi des seniors parmi les plus faibles des pays avancés, ce qui freine la prospérité collective du pays ; enfin, la soutenabilité financière du système n'est pas assurée avec les paramètres actuels. La concertation avec les partenaires sociaux sur ce dossier devra reprendre lorsque les conditions sanitaires et économiques le permettront. Dans le secteur

³ Le solde stabilisant la dette publique correspond en première approche au produit du ratio d'endettement et de la croissance nominale du PIB. Sur la base d'une croissance nominale proche de 3 % par an et d'un ratio d'endettement proche de 120 pts de PIB, le solde stabilisant se situe autour de 3 ½ %.

⁴ En détail, la croissance en volume de la dépense publique a été de -0,9% en 2018, puis +1,9 % en 2019. Une fois retraitée des mesures de périmètre (France Compétence en 2019) et des événements exceptionnels (recapitalisation d'Areva en 2017 et contentieux 3% dividendes), la dépense publique a crû de +0,1 % en 2018, puis de +1,4 % en 2019, soit 0,7 % en moyenne.

des collectivités locales, les exécutifs locaux se sont impliqués dans la démarche de contractualisation pour la maîtrise de la dépense locale engagée en 2018 et il conviendra de déterminer les voies et moyens permettant de poursuivre cette approche partenariale. De façon transversale, une meilleure efficacité de la dépense publique devra être recherchée, en s'appuyant sur les apports des exercices d'évaluation des politiques publiques.

Enfin, des évolutions du cadre de gouvernance de nos finances publiques contribueront à cette stratégie. À cette fin, le Gouvernement a mis en place en fin d'année 2020 une commission chargée de réfléchir à l'avenir des finances publiques, présidée par Jean Arthuis, et dont le rapport rendu le 18 mars 2021 met en avant des propositions d'évolution de la gouvernance des finances publiques. Le renforcement du pilotage pluriannuel et la mise en place d'une règle en dépense, l'implication renforcée du Parlement dans la stratégie de finances publiques ou bien encore la rénovation de la procédure budgétaire, sont des recommandations porteuses d'une plus grande lisibilité et d'une grande maîtrise de nos finances publiques. Ces recommandations rejoignent celles de travaux conduits par le Parlement, notamment la suite du rapport de la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) de septembre 2019, et également dans le champ social. La Cour des comptes a aussi été missionnée par le Gouvernement à la mi-février, afin de rendre au printemps ses conclusions sur la situation des finances publiques.

TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

en % du PIB, sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public et analyse structurelle									
Solde public	-3,1	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
<i>Ajustement nominal</i>	<i>-0,8</i>	<i>-6,2</i>	<i>0,2</i>	<i>3,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
Solde conjoncturel	0,2	-4,6	-2,2	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-1,0	-3,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,3	-1,6	-6,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8
<i>Ajustement structurel</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>	<i>-5,1</i>	<i>2,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>P.m. : croissance potentielle (en %)</i>	<i>1,25</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>
Principaux agrégats									
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt) *	53,8	61,3	60,4	56,0	54,8	54,2	53,8	53,4	53,1
<i>Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)</i>	<i>2,8</i>	<i>7,1</i>	<i>3,8</i>	<i>-2,5</i>	<i>1,2</i>	<i>2,0</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>	<i>2,4</i>
<i>Evolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %) *</i>	<i>1,9</i>	<i>6,9</i>	<i>2,7</i>	<i>-3,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>
<i>hors mesures de soutien et de relance (%)</i>		1,3	2,1	1,1	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7
Ratio de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt) *	43,8	44,7	43,5	43,4	43,4	43,6	43,7	43,7	43,7
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,2	7,8	7,3	7,1	7,0	6,8	6,8	6,8
Dettes publiques									
Dettes publiques	97,6	115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
dont hors soutien financier à la zone euro	94,9	112,9	115,1	113,8	114,7	115,6	116,1	116	115,7

* En retraitant de l'impact symétrique en dépenses et en recettes de la création de France compétences pour 6,0 Md€ en 2019, le ratio de dépense publique atteindrait 53,5 points de PIB en 2019 tandis que le ratio de prélèvements obligatoires serait de 43,6 points de PIB, chiffres comparables aux données des années passées. De même, la croissance de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt, serait de 1,4 % en 2019.

Note : La décomposition structurelle est présentée sur la base d'une croissance potentielle révisée à -0,3 % en 2020 et 0,6 % en 2021, avant de retrouver sa dynamique d'avant crise à 1,35 %. Le solde structurel serait de -0,9 pt en 2020, puis -5,5 pts en 2021 dans le cadre potentiel de la LPFP.

ENCADRÉ 2 – MESURES DE SOUTIEN ET DE RELANCE EN RÉPONSE À LA COVID-19

Pour faire face aux conséquences économiques de la crise de la Covid-19, le Gouvernement a augmenté l'ampleur des mesures de soutien d'urgence initialement mises en place dès mars 2020. Des crédits supplémentaires ont progressivement été ouverts en 2020 par le biais des textes financiers rectificatifs puis en 2021 en LFI. Le présent Programme de Stabilité tient compte des données finalement observées pour 2020 au sens de la comptabilité nationale et, à l'aune de l'évolution de la situation sanitaire, revoit à nouveau en hausse la prévision de dépense pour ces dispositifs au titre de de l'année 2021.

TABLEAU 1 : SYNTHÈSE DES MESURES DE SOUTIEN POUR 2020 ET 2021, MESURES AVEC EFFET DIRECT SUR LE SOLDE PUBLIC

en Md€	2020	2021
Activité partielle (hors part APLD du plan de relance en 2021)	27,4	4,4
Fonds de solidarité et aides annexes (hors part assureurs)	15,9	21,6
Dépenses de santé	14,0	13,4
Exonération de cotisations sociales	7,9	3,7
Mesures de soutien sous norme (primes précaires/inclusion, masques, plans sectoriels)	6,4	-
Trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF)*	-2,6	2,6
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	2,1	5,0
Report en arrière des déficits sur l'assiette fiscale de l'IS	0,1	0,5
Aide exceptionnelle aux indépendants (CPSTI et aides aux professions libérales)	1,8	-
Crédit d'impôt bailleurs	-	0,9
Autres mesures de soutien spécifiques (masques, montagne, sport & culture, permittents, etc.)	-	2,2
Sinistralité BEI	-	0,7
Sinistralité PGE nette des primes	-0,2	0,7
Total mesures avec impact sur le solde public	72,7	55,8

*Crédits 2020 non consommés et il est fait l'hypothèse que cet excédent de trésorerie serait dépensé en 2021

La mise en œuvre du Plan de relance de 100 Md€ présenté le 3 septembre 2020 par le Gouvernement a débuté en 2020 avec la mise en œuvre de premières mesures. Le plan de relance connaîtra un rythme de décaissement accéléré en 2021 et se poursuivra au-delà.

Le plan de relance est essentiellement composé de mesures ayant un impact direct sur le solde public maastrichtien, pour 87 Md€ : dépenses des administrations publiques et moindres recettes

liées à la baisse des impôts de production. Les 13 Md€ restants du plan de relance n'ont pas d'effet sur le solde au sens de Maastricht. Certaines mesures du plan de relance sont en effet portées par des entités n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (BPI France, Banque des territoires), et certains décaissements portés par des entités publiques sont considérés comme des transferts internes aux administrations publiques (soutien aux collectivités locales), ou comme des opérations financières qui ne constituent pas des dépenses publiques dans le référentiel maastrichtien.

Les financements européens dans le cadre du plan de relance s'élèveraient à 40 Md€ de subventions pour l'ensemble du plan. Ces flux sont enregistrés comme des recettes hors prélèvements obligatoires à partir de 2021, avec un écart entre la comptabilité nationale en droits constatés et la comptabilité de caisse en raison du délai attendu entre la réalisation des dépenses financées par l'UE et le versement effectif des fonds associés. En effet, le principe retenu est un enregistrement des recettes versées par l'UE au moment du décaissement effectif des dépenses éligibles par les États membres. Le cas des dépenses éligibles en 2020 est traité de manière spécifique, avec un fait générateur retenu comme l'approbation formelle des dépenses éligibles par le Conseil en 2021. Le Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) de la France n'ayant pas encore été déposé, cette prévision revêt encore un caractère conventionnel et sera amendée le cas échéant lorsque le Conseil aura validé ce dernier.

TABLEAU 2 : IMPACT DU PLAN DE RELANCE SUR LE DÉFICIT PUBLIC

en Md€	2020	2021	Post-2021	Total
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale	1,8 ⁽¹⁾	39,8	45,7 ⁽²⁾	87,3⁽³⁾
Total financements européens en comptabilité nationale (recettes hors prélèvements obligatoires)	0,0	17,3	22,7	40,0
Pour information, total financements européens en comptabilité de caisse (recettes non fiscales)	0,0	10,0	30,0	40,0

(1) Ne sont inclus que les mesures ayant un effet sur le solde en comptabilité nationale en 2020 ; sont donc exclus les transferts internes aux administrations publiques (soutien aux collectivités locales) ainsi que les dépenses budgétaires retraitées en opérations financières et sans impact à ce titre sur le solde en comptabilité nationale

(2) Ne sont comptées que les effets de la baisse des impôts de production au titre des années 2021 et 2022.

L'impact direct sur le solde public du cumul des mesures de soutien d'urgence et des mesures du Plan de relance, net des financements européens et une fois tenu compte des mesures de relance déjà comptées au sein des mesures de soutien, est supposé de 73 ½ Md€ en 2020 et 77 ½ Md€ en 2021.

3.2 TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE

Le Programme de Stabilité présente un scénario à politique inchangée conformément aux obligations découlant des textes européens. Une trajectoire contrefactuelle est construite sur la base de ce qui serait observé en l'absence de redressement des comptes publics mais en tenant compte des mesures prises jusqu'en 2021, dont les mesures discrétionnaires d'urgence et le plan de relance, le Ségur de la santé et les lois de programmation déjà actées (loi de programmation militaire, loi de programmation pluriannuelle de la recherche). Cela se traduirait par un déficit à moyen terme de l'ordre de 4 ½ % du PIB, qui inscrirait la dette sur une trajectoire ascendante d'environ un point de PIB de plus chaque année.

Dans le détail, la trajectoire contrefactuelle est construite en tenant compte des pratiques passées selon les hypothèses suivantes :

- S'agissant des recettes, elle repose sur les évolutions spontanées, liées à la situation économique par une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires à l'activité. L'effet des mesures nouvelles déjà votées est également pris en compte, c'est notamment le cas de la baisse des impôts de production ou plus globalement de la fin de la trajectoire de baisse de 50 Md€ des prélèvements obligatoires sur le quinquennat ;
- S'agissant de la dépense, la trajectoire intègre également toutes les mesures prises jusqu'en 2021 inclus, ainsi que les mesures de relance y compris au-delà de 2021. Par ailleurs, la dépense hors crédits d'impôt suivrait une évolution spontanée en volume de +1,2 % par an hors extinction des mesures d'urgence et de relance. La trajectoire ne provisionne pas de mesures additionnelles de maîtrise de la dépense publique à un rythme de 0,7% par an qui permettraient d'assurer le reflux de la dette à partir de 2027.

TABLEAU 3 : TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

en % PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public à législation et pratique inchangées à partir de 2022	-3,0	-2,3	-3,1	-9,2	-9,0	-5,4	-4,9	-4,6	-4,7	-4,6	-4,4
Dette publique à législation et pratique inchangées à partir de 2022	98,3	98,0	97,6	115,7	117,8	116,4	117,7	119,2	120,8	122,0	123,1
Effets des mesures sur le solde						0,1	0,4	0,8	1,2	1,4	1,6
Solde public du programme de stabilité	-3,0	-2,3	-3,1	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Dette publique du programme de stabilité	98,3	98,0	97,6	115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7

3.3 RETOUR SUR L'EXECUTION 2020

L'Insee a publié le 26 mars 2021 la première estimation du compte des administrations publiques en 2020, rapportant un déficit public de 9,2 % du PIB, après 3,1 % en 2019 (2,2 % hors effet temporaire de la bascule du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales) et 2,3 % en 2018. Le déclenchement de l'épidémie de Covid-19 et ses conséquences expliquent le creusement du déficit à ce niveau historiquement élevé⁵, en raison principalement de l'ampleur de la récession économique et de son effet sur les recettes publiques ainsi que des mesures massives de soutien d'urgence adoptées pour lutter contre l'épidémie et soutenir l'économie et l'emploi. Ces facteurs ont pesé aussi bien sur le solde des administrations publiques centrales (État et ses opérateurs, dont le solde s'établit à -6,9 % du PIB après -3,6 % en 2019) que celui des administrations de sécurité sociale (-2,1 % du PIB après +0,6 % en 2019). Le solde des administrations publiques locales s'est aussi dégradé dans une moindre mesure (-0,2 % du PIB après 0,0 %). Le déficit en 2020 s'explique par celui des organismes divers d'administration locale et notamment la Société du Grand Paris (SGP), le solde des collectivités locales étant à l'équilibre.

La dépense publique a augmenté de 7,1 % en valeur, soit 6,9 % en termes réels. Elle atteint 61,3 % du PIB hors crédits d'impôt contre 53,8 % en 2019, cette hausse s'expliquant par :

- les mesures de soutien visant à répondre à la situation d'urgence sanitaire et économique (72,7 Md€, cf. encadré 2 sur les mesures de soutien d'urgence et de relance en réponse à la Covid-19), y compris les exonérations et aides au paiement de cotisations, comptabilisées en dépenses publiques par l'Insee, et non en moindres prélèvements obligatoires ;
- un effet dénominateur massif (recul du PIB) lié à l'ampleur de la récession ;
- d'autres facteurs ont joué dans des sens opposés, par exemple : la charge d'intérêts a baissé et certains postes de la dépense publique ont été affectés par la crise, comme l'investissement local ; en sens inverse, la montée en charge des dispositions du Ségur de la santé et le dynamisme des prélèvements sur recettes en faveur de l'UE ont aussi soutenu la dépense publique.

En 2020, le ratio de prélèvements obligatoires s'élève à 44,7 % du PIB, après 43,8 % en 2019. Cette augmentation, temporaire, du ratio de PO rapporté au PIB s'explique par une baisse spontanée des prélèvements obligatoires moindre que celle du PIB et par le contrecoup du double coût en 2019 de la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales (+14,4 Md€). À l'inverse, plusieurs mesures nouvelles prévues antérieurement à la crise sanitaire contribuent à la baisse des PO : c'est le cas en particulier de la fin de la suppression de la TH pour 80 % des ménages (-3,8 Md€), de la réforme du bas de barème de l'IR (-5,0 Md€) et de la poursuite de la baisse du taux d'IS (-2,5 Md€). Enfin, les recettes hors prélèvements obligatoires ont baissé de -5,0 % du fait de la crise.

⁵ A titre de comparaison, le solde public s'était établi à -7,2 % du PIB en 2009.

3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

Après le niveau inédit de -9,2 pts de PIB en 2020, le solde nominal des administrations publiques demeurerait dégradé en 2021 et 2022 à -9,0 pts puis -5,3 pts de PIB. Le solde conjoncturel serait fortement négatif en 2020 (-4,6 pts⁶), après avoir été proche de zéro entre 2018 et 2019, puis se réduirait progressivement à -2,2 pts en 2021, puis -0,6 pt en 2022. Le solde des mesures ponctuelles et temporaires (one-offs) s'établirait à -3,0 pts de PIB potentiel en 2020 du fait du classement en *one-offs* de l'intégralité des mesures de soutien d'urgence face à la crise sanitaire telles que l'activité partielle, le fonds de solidarité ou encore les dépenses exceptionnelles de santé (voir encadré 3). En 2021, il s'élèverait à -0,2 pt, les mesures de soutien d'urgence pour cette année et le plan de relance n'ayant pas été classés *one-off*. Le solde structurel s'améliorerait à -1,6 pt de PIB potentiel en 2020 après -2,3 pts en 2019, avant de se dégrader à -6,7 pts en 2021, et de se redresser à -4,4 pts en 2022. Cette évolution heurtée sur solde structurel est à interpréter avec une très grande précaution. Elle est liée à la fois au traitement différencié des mesures de soutien et de relance selon l'année considérée, à des effets non discrétionnaires en recettes année par année, et enfin à l'évolution heurtée du déflateur du PIB utilisé pour décomposer l'effort en dépense, ces deux derniers effets étant *in fine* globalement neutres.

L'ajustement structurel doit de préférence se lire en cumulé sur 2020, 2021 et 2022, afin de comparer directement les années d'après-crise à l'année pré-crise. Il s'établirait à -4,4 pts en cumul 2020-2021, du fait notamment d'un effort en recettes négatif de -0,8 pt (y compris clé de crédits d'impôt). Les différentes mesures de baisse de fiscalité en 2020 jouent pour la moitié — réforme du bas de barème de l'impôt sur le revenu, poursuite de la baisse de la taxe d'habitation et de l'impôt sur les sociétés — et la baisse des impôts de production en 2021 pour l'autre moitié, toujours assortie de la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés et la taxe d'habitation. L'effort en dépense serait également négatif à -4,0 pts en cumul 2020-2021, matérialisant en premier lieu l'effet du plan de relance qui monte en puissance en 2021 (brut de son financement européen), mais aussi l'ampleur des mesures de soutien d'urgence sur les années 2020 et 2021 (activité partielle, fonds de solidarité, autres mesures spécifiques), et la mise en œuvre des dispositions du Ségur de la santé. Enfin, la composante non-discrétionnaire s'élèverait à +0,4 pt sur l'ajustement structurel cumulé 2020-2021, du fait du financement UE du plan de relance (+0,7 pt) et de la réaction des recettes hors prélèvements obligatoires au recul de l'activité (-0,3 pt, hors financements européens de la relance). En moyenne sur les deux années, les prélèvements obligatoires baisseraient en ligne avec la baisse de l'activité, se traduisant par un effet d'élasticité des prélèvements obligatoires neutre en cumulé sur 2020-2021.

Entre 2019 et 2022, le solde structurel se dégraderait au total de 2,2 points, retraçant essentiellement un effort en dépense négatif (-1,3 point) avec les effets du plan de relance sur l'année 2022 et les mesures du Ségur de la santé, ainsi que les baisses d'impôts cumulées (-0,9 point). Ce niveau de déficit structurel 2022, globalement doublé par rapport à celui pré-crise en 2019, doit aussi s'interpréter comme la conséquence de deux facteurs de dégradation liés à la crise de manière directe et indirecte. En premier lieu, la crise sanitaire induit une perte pérenne d'activité par rapport à la tendance antérieure, ce qui, à évolution de la dépense donnée, contribue négativement à l'effort en dépense, matérialisant ainsi qu'à richesse produite moindre qu'anticipée la position structurelle de nos comptes publics se dégrade si la dépense poursuit sur sa lancée. En second lieu, si l'essentiel

⁶ Les chiffres sont donnés dans un cadre potentiel révisé selon le scénario de croissance potentielle retenu *supra*. Dans le cadre potentiel de la LPFP promulguée en 2018, en 2020 les soldes conjoncturels, structurels et des *one-offs*, seraient respectivement de -5,4 pts, -0,9 pt et -2,9 pts. En 2021, ils seraient respectivement de -3,4 pts, -5,5 pts et -0,2 pt. En 2022, ils seraient respectivement de -1,9 pts, -3,2 pts et -0,2 pt.

des dispositions de soutien en 2020 et 2021, et de relance à moyen terme, est de nature transitoire, des dispositions discrétionnaires ont été prises dans la durée face à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques, parmi lesquelles la nécessaire revalorisation du métier de soignant avec le Ségur de la santé, et la baisse de la fiscalité de production pour renforcer la compétitivité des entreprises françaises, notamment industrielles.

Sur la période 2023-2027, une fois la situation sanitaire normalisée et la mise en œuvre du plan de relance réalisée, la trajectoire des finances publiques se rétablirait, via la combinaison du retour à une croissance potentielle à son rythme d'avant-crise et de la maîtrise des dépenses publiques, en privilégiant les dépenses d'avenir. Il s'agirait là d'une première étape de renforcement de la soutenabilité de la dette publique, dans une trajectoire conforme à l'objectif européen de moyen terme (OMT) de solde structurel de -0,4 % du PIB. Face à la situation budgétaire initiale d'un déficit très creusé à l'issue de la crise en 2022 pour les facteurs décrits précédemment, un effort est nécessaire pour revenir à une situation soutenable qui permette de stabiliser la dette. Le rythme d'amélioration des comptes publics correspond à un rythme d'ajustement structurel permettant de corriger le déficit, conjointement à un effort de soutien à la croissance, ce qui permet d'atteindre l'objectif de soutenabilité de la dette publique. Sur cette période, la croissance de l'activité en volume convergerait vers 1,4 % et le PIB potentiel retrouverait une croissance de 1,35 % par an. La croissance moyenne de la dépense en volume serait de 0,7 % de 2022 à 2027, une fois retraits des mesures de relance (et leur financement européen), soit un effort en dépense moyen de 0,3 point de PIB. Cet effort en dépense permettrait de retrouver en 2027 un déficit inférieur au solde stabilisant la dette, estimé autour de 3 ½ % du PIB, et ainsi d'engager une trajectoire de reflux du ratio de dette publique.

**TABLEAU 4 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL ET
DECOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL**

en % du PIB potentiel, sauf mention contraire	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public * (1)	-3,1	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Ajustement nominal	-0,8	-6,2	0,2	3,7	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3
Solde conjoncturel * (2)	0,2	-4,6	-2,2	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-1,0	-3,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (1) - (2) - (3)	-2,3	-1,6	-6,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8
Ajustement structurel	0,0	0,6	-5,1	2,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Effort structurel	0,0	0,4	-5,2	2,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires **</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
<i>Effort en dépense **</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>	<i>-4,6</i>	<i>2,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>Clé en crédits d'impôt</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Composante non discrétionnaire	0,0	0,3	0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
<i>P.m. : croissance potentielle</i>	<i>1,25</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>	<i>1,35</i>

*pts de PIB nominal

** En retraitant de l'impact symétrique en dépenses et en recettes de la création de France compétences pour 6,0 Md€ en 2019, l'effort en dépense atteindrait en 2019 +0,3 point de PIB potentiel tandis que la contribution des mesures nouvelles en recettes à l'effort structurel serait de -0,3 point de PIB potentiel.

ENCADRÉ 3 – LES MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES PRISES EN COMPTE DANS L’ÉVALUATION DU SOLDE STRUCTUREL DE LA FRANCE

Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la France s’est dotée d’une gouvernance des finances publiques fondée sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, ainsi que des mesures exceptionnelles et temporaires ou *one-offs*. Cette gouvernance permet d’éviter les effets pro-cycliques d’un pilotage des finances publiques par le solde nominal.

En réponse à la demande du Haut Conseil des Finances publiques, depuis la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, le rapport qui est annexé aux lois de programmation des finances publiques présente la doctrine du Gouvernement en matière de mesures exceptionnelles et temporaires et propose un ensemble de critères encadrant la notion des *one-offs*. C’est en particulier le cas de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En recettes, pour les années de la prévision présentée, il s’agit principalement des mesures d’urgence et de soutien en lien avec la crise sanitaire et économique en 2020, des primes sur les Prêts garantis par l’État, et des remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série. Par ailleurs, les recettes qui découlent des conventions judiciaires d’intérêt public (CJIP) sont également considérées comme exceptionnelles et temporaires. Enfin, le double coût ponctuel lié à la transformation en aides budgétaires ou en aides contemporaines de plusieurs crédits d’impôt a été traité en mesure ponctuelle et temporaire : bascule du CICE, du CI apprentissage et du CI sur la taxe sur les salaires (CITS) en 2019, crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2020 et 2021, puis crédit d’impôt service à la personne à compter de 2022.

En dépense, en 2020, les mesures de soutien d’urgence en dépense sont considérées comme ponctuelles et temporaires. Il s’agit principalement des dépenses liées au dispositif d’activité partielle, à l’augmentation exceptionnelle de l’ONDAM et au fonds de solidarité. Les intérêts des contentieux fiscaux de série sont aussi comptabilisés dans cet ensemble. En 2021, il s’agit principalement de la sinistralité sur les dispositifs de garantie.

Précisions sur le traitement des mesures sanitaires et de soutien à l’économie en 2020 et 2021 et sur le plan de relance

En premier lieu, certaines mesures d’urgence mises en place à partir de mars 2020 viennent directement prolonger ou amplifier l’action des stabilisateurs automatiques. De telles mesures contribuent à compenser le choc négatif sur l’activité provoqué par la crise sanitaire. C’est par exemple le cas des mesures d’indemnisation du chômage partiel. **Le caractère temporaire et lié aux stabilisateurs automatiques de ces mesures plaide ainsi pour un classement en *one-off* afin de ne pas perturber la mesure du solde structurel.**

En outre, certaines mesures du plan d’urgence ont un coût budgétaire en lien direct avec la gravité et la durée de la crise. Par nature, **ces mesures sont marquées par l’incertitude sur leur coût définitif, voire sur la temporalité de leurs décaissements**. C’est cette doctrine qui est suivie pour la classification des contentieux de série et il est légitime, de manière analogue, de procéder à l’enregistrement en *one-off* des mesures de soutien dont la temporalité est incertaine à des fins de lisibilité des finances publiques, du moment que celles-ci sont bien temporaires. L’impact incertain des mesures sanitaires sur l’activité économique et sur l’intensité du recours aux dispositifs de soutien est manifeste : ainsi le coût des dispositifs d’urgence en LFR IV, qui avait été estimé à 87 Md€, s’est avéré inférieur en exécution, à 72,7 Md€.

Enfin, il convient de rappeler que les mesures de soutien à l’économie en cas de crise n’entrent pas dans la même temporalité et ne répondent pas toutes aux mêmes besoins. Ainsi, **une distinction peut être opérée entre d’une part les mesures répondant aux besoins les plus urgents en 2020 et d’autre part les mesures prises en 2021, marquées par le temps de la relance, et venant dans un second temps stimuler l’économie**. Si les premières

peuvent être rattachées directement à la crise, les secondes s'inscrivent plutôt dans la politique économique générale du Gouvernement, avec des objectifs de moyen et long terme. Par conséquent, il a été décidé de ne pas classer les mesures de relance en *one-offs*. Aussi, certaines mesures de soutien mises en place en 2020 ont été prolongées en 2021, notamment suite à la survenue de la troisième vague. Ces dernières constituent un cas particulier de mesures ayant initialement vocation à ne rester en vigueur que de manière transitoire mais qui ont vu leur durée étendue, en lien avec la persistance de l'épidémie. Par souci de parcimonie, et en considérant que l'extension dans le temps de ces dispositifs n'était pas compatible avec un classement en *one-off* après 2020, la prolongation en 2021 des dispositifs de soutien n'a pas été classée dans cette catégorie.

Au total, au sein de l'ensemble des mesures de soutien et de relance, seules les mesures de soutien jouant sur le solde public en 2020 sont traitées comme *one-off* et donc sans effet sur le solde structurel.

TABLEAU 1 : MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES EXCLUES DU SOLDE STRUCTUREL (EN COMPTABILITÉ NATIONALE)

en Md€	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mesures en recettes (1)	-0,4	-1,4	-2,3	-3,1	0,0	0,8	0,1	0,0
Contentieux fiscaux de série	-1,9	-1,8	-1,8	-0,9				
Conventions Judiciaires d'Intérêt Public	2,1							
Double coût bascule CITE (*)	-0,5	-0,4						
Double coût contemporanéisation du CI SAP	0,0	0,0	-1,2	-3,0	-0,8			
Crise Sanitaire - Primes sur les prêts garantis par l'État	0,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,1	
Crise Sanitaire - Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS (<i>Carry-Back</i>)	-0,1							
Crise Sanitaire - Moindres recettes des hôpitaux et taxe sur les organismes complémentaires	-0,2							
Mesures en dépenses (2)	73,2	2,6	3,9	2,2	1,1	0,6	0,2	0,0
Intérêts des contentieux	0,6	0,4	0,4	0,2				
Crise Sanitaire - Dépenses d'urgence en 2020	72,7							
Sinistralité des prêts garantis par l'État et BEI	0,0	2,2	3,5	2,0	1,1	0,6	0,2	0,0
Effet total sur le solde (1) - (2)	-73,6	-4,0	-6,2	-5,3	-1,1	0,2	-0,1	0,0

Note : l'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. Ainsi, les chiffres affichés sont susceptibles d'être modifiés avec les décisions de justice définitives.

() Ces mesures exceptionnelles sont des dépenses au sens du SEC 2010 mais sont comptées en moindres recettes dans la décomposition structurelle du déficit. La clé de crédits d'impôt permet de rester cohérent avec les règles du SEC 2010, cf. Annexe méthodologique.*

3.5 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

Après un déficit à 9,2 % du PIB en 2020 et une année 2021 encore marquée par le contexte sanitaire et les mesures de soutien d'urgence, mais également par la montée en charge des mesures de relance de l'économie, la trajectoire de finances publiques après la fin de la crise sanitaire et économique sera caractérisée par la stabilisation de l'endettement public puis par une amorce de la décroissance de la dette d'ici 2027. Cet effort de redressement des finances publiques devra permettre de réduire le ratio de dépenses publiques, qui passerait de 61,3 % du PIB en 2020, niveau exceptionnellement élevé en lien à la fois avec les mesures de soutien au numérateur et avec la chute du PIB au dénominateur, à 53,1 % du PIB en 2027, niveau revenu ainsi en-dessous du niveau atteint avant crise, qui était de 53,8 % en 2019.

L'action de soutien à la croissance et de maîtrise de la hausse de la dépense sera portée par l'ensemble des administrations publiques : l'État et ses opérateurs, à travers la priorisation des dépenses d'avenir et la maîtrise des dépenses inefficaces ; les administrations publiques locales, lesquelles ont démontré leur capacité à effectuer un effort de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre de la LFPF 2018-2022 avec la contractualisation (cf. partie 6.1.3 - La rationalisation des dépenses locales). Les administrations de sécurité sociale, qui représentent la moitié de la dépense publique, devront également participer à la modération des dépenses, avec la poursuite de la transformation du système de santé, engagée avec le Ségur de la santé, et au-delà des facteurs exceptionnels liés à la crise. Dans l'ensemble des sphères de la dépense, cela supposera une efficacité accrue de l'action publique et la poursuite des réformes structurelles en faveur de la croissance durable. Ces efforts s'inscrivent dans l'objectif de long terme d'assurer la soutenabilité des finances publiques (voir partie 6 sur la soutenabilité de la dette publique).

Les soldes de l'État, des ASSO et des APUL s'amélioreraient continuellement à partir du point bas enregistré en 2020, matérialisant l'amélioration cyclique attendue et les efforts de maîtrise de la hausse de la dépense. Du côté des administrations centrales, la reprise de dette de SNCF Réseau en 2020 et 2022 viendrait brouiller la lecture de la trajectoire de solde des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC). Leur solde s'améliorerait à moyen terme, pour se rapprocher de l'équilibre⁷. L'objectif est que le solde des administrations publiques locales s'améliore à la faveur des économies permises année après année⁸, et que les comptes des administrations de sécurité sociale reviennent à l'équilibre après le creux enregistré pendant la crise, l'excédent en fin de période matérialisant les recettes de la CADES permettant d'amortir la dette sociale, comme ce qui était observé juste avant la crise.

⁷ Conventionnellement, cette trajectoire retient l'hypothèse d'une stabilité des transferts de l'État vers les ODAC, malgré les économies réalisées par les opérateurs. En conséquence, ce sont bien les ODAC qui portent l'amélioration du solde public au titre de leurs efforts.

⁸ À l'image de l'hypothèse retenue pour les ODAC, cette trajectoire affiche une stabilité des ressources de transfert et une évolution des recettes fiscales en ligne avec l'activité, conduisant à un excédent croissant du fait des efforts en dépense réalisés.

**TABEAU 5 : CAPACITÉ (+) / BESOIN (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁹**

% du PIB	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public au sens de Maastricht	-3,1	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
<i>dont solde primaire</i>	<i>-1,6</i>	<i>-7,9</i>	<i>-7,8</i>	<i>-4,2</i>	<i>-3,3</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,0</i>
État	-3,5	-7,9	-7,4	-5,5	-4,7	-4,3	-4,1	-4,0	-3,8
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	1,0	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
Administrations publiques de sécurité sociale	0,6	-2,1	-1,4	-0,1	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7

Notes : en 2020 et 2022, la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État pour respectivement 25 Md€ et 10 Md€, dégrade le solde de l'État d'autant en comptabilité nationale et améliore celui des ODAC. Hors cet élément, neutre entre APU, le solde de l'État atteindrait -6,9 % en 2020 et -5,1 % en 2022 et celui des ODAC -0,1 % en 2020 et -0,1 % en 2022.

3.6 ÉVOLUTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE

3.6.1 Les dépenses des administrations publiques

Après une hausse de 7,1 % en 2020 du fait des mesures de soutien mises en place dans un contexte de crise économique et sanitaire, la dépense publique hors crédits d'impôt continuerait d'augmenter en 2021, de 3,8 % en valeur, avant de reculer en 2022 de -2,5 %, en contrecoup de la fin des mesures de soutien d'urgence et des dépenses de relance moins élevées qu'en 2021.

En 2021, la croissance de la dépense hors crédits d'impôt serait de +3,8 % en valeur, principalement portée par la montée en charge du plan de relance, les mesures de soutien d'urgence restant elles aussi très élevées. Hors ces effets, la dépense publique croîtrait de 3,1 % en 2021, après 1,4 % en 2020 (à champ constant). Cette accélération s'expliquerait notamment par le volet de hausse des rémunérations du Ségur de la santé, le rebond attendu de l'investissement local, ainsi que la persistance du choc de 2020 sur les dépenses conjoncturelles de l'assurance chômage.

La croissance des dépenses de l'État en comptabilité nationale serait de +4,4 % à champ constant après +14,4 % en 2020 (montée en charge du plan de relance partiellement compensé par la baisse des mesures de soutien d'urgence), la dépense locale croîtrait de +3,4 % après -0,2 % en 2020 à champ constant (reprise des dépenses d'investissement) et celle des administrations de Sécurité sociale de +3,1 % après +5,7 % en 2020 à champ constant (baisse modérée des dépenses exceptionnelles en réponse à la crise sanitaire et montée en charge du « Ségur de la santé »).

En 2022, la dépense hors crédits d'impôt diminuerait de -2,5 % en valeur, principalement du fait du contrecoup de la fin des mesures de soutien d'urgence et d'une hypothèse de dépenses

⁹ La répartition par sous-secteurs de la dynamique de dépense publique à partir de 2023 est conventionnelle.

de relance plus élevées en 2021 qu'en 2022. Hors mesures de soutien et relance, la dépense croîtrait plus modérément qu'observé en 2021.

Ce profil de la dépense se retrouve dans les évolutions de la dépense en volume, avec un pic en 2020, cf. graphique ci-dessous.

En raison de ces évolutions et, côté dénominateur, du rebond de l'activité, la part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, baisserait quelque peu en 2021 (60,4 % du PIB après 61,3 % en 2020) puis fortement en 2022 (56,0 % du PIB).

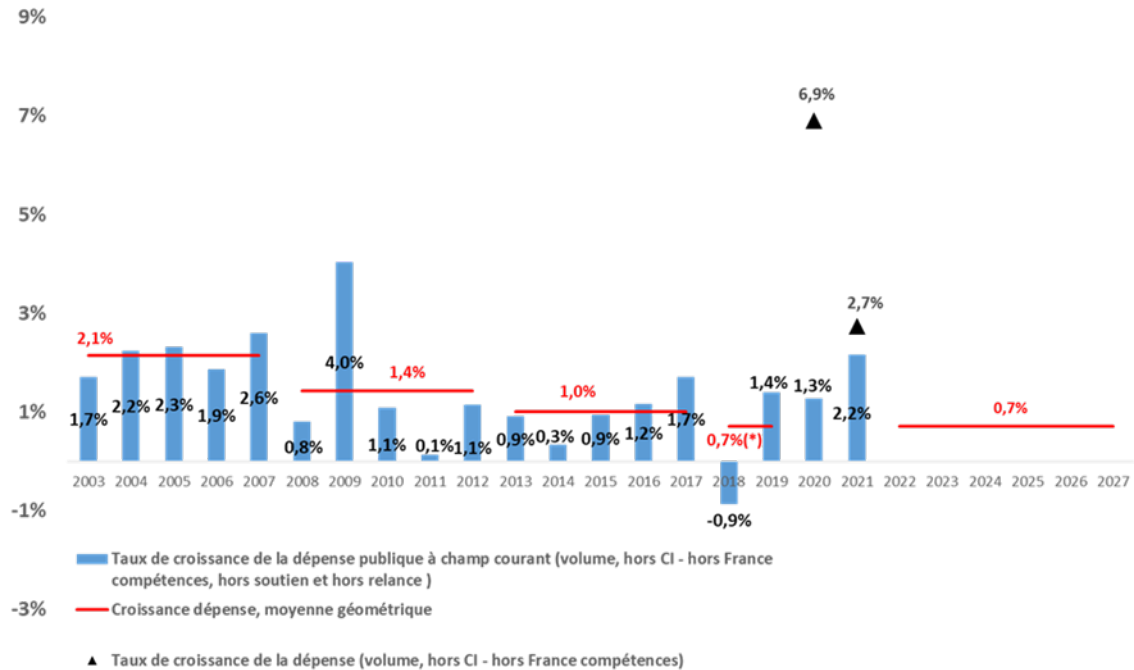
À l'issue de la crise, une fois le retour de la croissance assuré, des efforts de maîtrise de la hausse de la dépense publique seront menés en articulation avec le soutien à la croissance, ce qui renforcera la soutenabilité de la dette publique. Le taux de croissance potentielle retrouverait ainsi son rythme d'avant-crise (+1,35 %), et la hausse de la dépense publique serait contenue à +0,7 % en volume entre 2022 et 2027, hors effet de l'extinction des mesures de soutien et de relance, un rythme équivalent à celui atteint en début de quinquennat, de +0,7 % sur 2018-2019, et à comparer à une évolution moyenne de +1,4 % enregistrée sur 2007-2012, ou de +1,0 % sur 2012-2017.

TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE, PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

en valeur, hors crédits d'impôt et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, à champ constant sauf mention contraire	2020	2021	2022
Administrations publiques, à champ courant	7,1	3,8	-2,5
Administrations publiques, à champ constant*	7,1	3,7	-2,5
État*	14,4	4,4	-8,2
Organismes divers d'administration centrale*	8,3	6,2	-2,9
Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris)*	-0,2	3,4	2,5
Administrations de sécurité sociale*	5,7	3,1	-0,9
Administrations publiques, à champ constant, hors mesures de soutien et de relance*	1,4	3,1	1,8

* Les mesures de périmètre retraitées portent essentiellement sur des changements de périmètre entre sous-secteurs. Sur la dépense publique totale elle-même, seul l'effet de la budgétisation progressive du CITE à compter de 2020 est retraité.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE HORS CRÉDITS D'IMPÔT EN VOLUME DE 2003 A 2027



-5%

(*) Une fois retraité des mesures de périmètre (France Compétences en 2019) et des événements exceptionnels (contre-coups de la recapitalisation d'Areva en 2017 et du contentieux 3% dividendes enregistré en dépense).

3.6.2 Les dépenses de l'État

La crise sanitaire, économique et sociale intervenue en 2020 a entraîné une hausse sans précédent des dépenses publiques et plus particulièrement des dépenses de l'État. Le Gouvernement a déployé les moyens nécessaires pour répondre à ce contexte exceptionnel, avec l'adoption de quatre lois de finances rectificatives (LFR) successives pour accompagner au mieux les entreprises et les ménages, notamment les plus fragiles, au travers de la crise sanitaire. De plus, 2020 a marqué le lancement du plan de relance de 100 Md€ qui vise à soutenir rapidement et durablement notre économie, à accompagner la sortie de crise et à renforcer l'économie française dans le contexte des transitions écologique et numérique.

En 2020, la dépense exécutée sur le champ de l'objectif de dépenses totales de l'État est supérieure de 43 Md€ à la prévision en loi de finances initiale. Cette évolution est essentiellement due aux dépenses d'urgence. Elles ont été mises en œuvre, à titre principal, par un vecteur budgétaire *ad hoc* (mission « plan d'urgence face à la crise sanitaire » créée et dotée en cours de gestion, +36,9 Md€), qui porte les principaux dispositifs de réponse à la crise que sont le Fonds de solidarité, l'activité partielle, les exonérations de cotisations sociales et le renforcement des participations dans les entreprises stratégiques. Par ailleurs, des dépenses de soutien d'urgence ont également été exécutées sur les budgets ordinaires des ministères, telles les aides exceptionnelles de solidarité ou la prime à l'embauche exceptionnelle : elles sont à l'origine d'une exécution de la norme de dépense pilotable supérieure de 6,4 Md€ à la LFI 2020 votée avant la survenue de la crise.

L'année 2021 constitue l'année de pleine mise en œuvre du plan « France relance », dont le déploiement doit se concentrer sur 2021 et 2022. La LFI 2021 crée notamment une mission dédiée, temporaire, « Plan de Relance » qui porte la majeure partie des moyens budgétaires.

Par ailleurs, la hausse des dépenses au sein de la norme de dépenses pilotables hors réponse à la crise reste contenue et démontre la volonté du Gouvernement de conserver une trajectoire des finances publiques soutenable à moyen terme (+8,2 Md€ par rapport à l'exécution 2020 hors soutien d'urgence et sinistralité des garanties). Cette trajectoire intègre la poursuite des investissements dans les secteurs prioritaires et prévus dans le cadre de lois de programmation pluriannuelles, telles que les armées (+1,7 Md€ sur la mission « Défense » en LFI 2021 par rapport à la loi de finances initiales 2020), la loi de programmation pluriannuelle de la recherche, ou la justice (+0,6 Md€ sur la mission « Justice »).

Pour les années 2022 et au-delà, l'objectif de maîtriser la hausse des dépenses de l'État, dans un contexte de levée progressive des dispositifs d'urgence et d'achèvement progressif de la mise en œuvre du plan de relance, est réaffirmé. Le respect du principe de bon usage des deniers publics, d'efficacité de l'action publique et l'atteinte des objectifs fixés dans les projets de loi de finances, notamment dans les projets annuels de performance, feront à nouveau l'objet d'une attention particulière.

Enfin, un examen systématique de l'impact environnemental des dépenses sera par ailleurs effectué dans le cadre de la deuxième édition du budget vert annexé au projet de loi de finances pour 2022. Répondant à une initiative de l'OCDE (« *Paris collaborative on green budgeting* »), la France est le premier État à s'être doté fin 2020 d'un outil d'analyse de l'impact environnemental de son budget.

ENCADRÉ 4 – COÛT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT

En 2020, malgré la forte hausse des besoins de financement des États liée à la crise sanitaire et aux mesures de confinement, la France a bénéficié de conditions de financement très favorables, sous l'effet conjoint de la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne et de l'intérêt renforcé des investisseurs pour les obligations souveraines les plus liquides. L'Agence France Trésor a émis à moyen et long terme à un taux d'intérêt de -0,13 % en moyenne, après 0,11 % en 2019. Le coût des émissions de court terme est resté négatif tout au long de l'année, s'établissant à -0,56 % en moyenne, après -0,58 % en 2019.

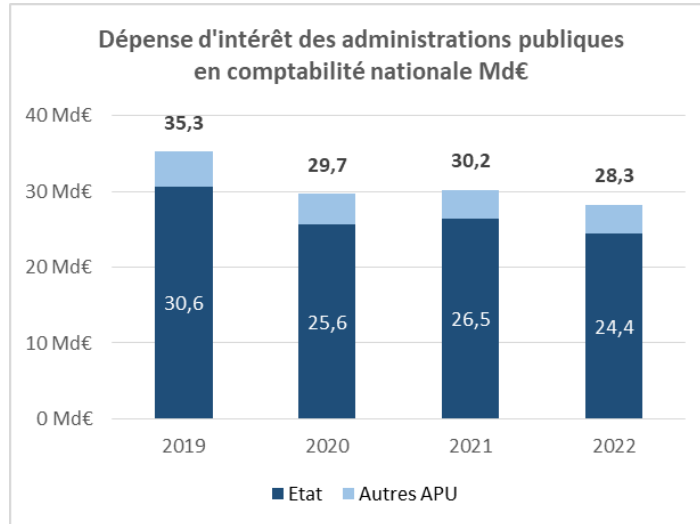
Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette repose sur l'hypothèse de relèvement des taux directeurs de la BCE à partir de 2023, en cohérence avec les orientations avancées de politique monétaire (*forward guidance*) de la Banque centrale européenne et les autres hypothèses macroéconomiques retenus dans le Programme de stabilité. Ainsi, dans un contexte macroéconomique affaibli par la crise sanitaire, les taux courts resteraient faibles. En cohérence avec ces hypothèses d'inflation, le scénario retient l'hypothèse, prudente, que les taux de moyen et long terme sont susceptibles de remonter progressivement. Il est fait l'hypothèse d'une remontée du taux nominal à 10 ans au rythme de 50 points de base par an à partir de 2022.

TABLEAU 1 : HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT EN FIN D'ANNÉE

Niveaux en fin d'année (hypothèses)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,69 %	-0,50 %	-0,30 %	0,20 %	0,70 %	1,20 %	1,70 %	2,20 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	-0,34 %	0,30 %	0,80 %	1,30 %	1,80 %	2,20 %	2,50 %	2,70 %

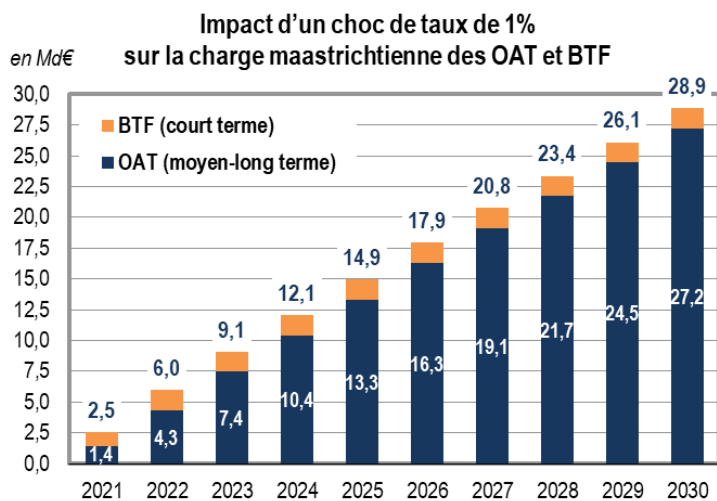
En raison de la faiblesse des taux, la dépense d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques suivrait un profil baissier entre 2019 et 2022, auquel s'ajoute un effet négatif ponctuel significatif en 2020 sur les titres indexés en raison de la faible inflation constatée cette année-là, qui réduit la charge d'indexation. Au total, la baisse de la charge d'intérêts est donc particulièrement marquée en 2020.

GRAPHIQUE 1 : DÉPENSE D'INTÉRÊTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITE NATIONALE



Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du programme de stabilité. L'effet sur la charge d'intérêts en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base sur l'ensemble des maturités par rapport au scénario de référence, dès le début de l'année 2021 et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette. Un tel choc, à titre illustratif, représenterait en moyenne l'équivalent de -0,1 point de PIB d'ajustement structurel annuel à partir de 2021.

GRAPHIQUE 2 : IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 1 % SUR LA CHARGE DE LA DETTE NEGOCIABLE DE L'ÉTAT



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

Au-delà de ces effets directs, il faut enfin rappeler qu'une remontée des taux induite par une augmentation de la croissance serait, toutes choses égales par ailleurs, accompagnée parallèlement d'un accroissement des recettes publiques qui viendrait contrebalancer la hausse de la charge de la dette. Dans la mesure où l'effort structurel serait maintenu sur le reste de la dépense publique, l'effet d'un tel choc conjoncturel serait au total positif sur le solde public.

3.6.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

En 2020, les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont connu une hausse importante, atteignant 97,6 Md€ en 2020 contre 88,9 Md€ l'année précédente (+9,8 %¹⁰).

Ce bond s'explique principalement par les dépenses engagées pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Les achats de masques et de vaccins de l'opérateur Santé Publique France (SPF) ont engendré une hausse de la dépense de 3,2 Md€, à laquelle s'ajoute, par fonds de concours, le financement de dépenses de l'État dans le cadre de la crise sanitaire à hauteur de 0,7 Md€. En 2020, le solde de l'opérateur s'établit en excédent, ses dotations ayant été supérieures aux dépenses ; il est fait l'hypothèse que cet excédent de trésorerie serait dépensé en 2021. Les dépenses des agences régionales de santé ont également crû de 0,4 Md€ pour abonder le fonds d'intervention régional à destination des établissements de santé.

France Compétences a aussi enregistré une forte hausse de ses dépenses, principalement due à un effet de périmètre (1,7 Md€) en raison de l'affectation à l'opérateur de la taxe d'apprentissage auparavant perçue par les régions, ainsi que des dépenses afférentes. En outre, la forte hausse du nombre de contrats d'apprentissage et la montée en charge du Compte personnel de formation (CPF) soutiennent les dépenses.

En 2021, les dépenses des ODAC seraient en hausse de 3,0 % par rapport à 2020. Cette hausse serait soutenue par le déploiement des dépenses au titre du 4^{ème} volet du Programme d'investissements d'avenir, ou encore par la mise en place du plan de relance ferroviaire à destination de SNCF Réseau. De plus, les dépenses de SPF consacrées à la crise sanitaire seraient plus élevées en 2021.

En 2022, les dépenses des ODAC marqueraient un recul de -2,5 % en 2022. Cette baisse repose principalement sur l'hypothèse d'un retour à la situation pré-crise sanitaire en ce qui concerne le niveau de dépenses de Santé Publique France.

¹⁰ A champ courant, y compris transferts

3.6.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2020, les dépenses des administrations de sécurité sociale, marquées par les effets de la crise sanitaire, ont bondi de + 6,4 %^{11 12} après + 2,1 % en 2019. Cette forte augmentation est portée par l'accélération des prestations sociales et par les surcoûts dans les établissements de santé.

Les prestations ont nettement accéléré (+5,4 % après +2,3 %), sous l'effet des prestations d'assurance chômage (+ 37,7 % après + 2,5 %, pour une contribution à la croissance de la dépense sociale passant de 0 à 2 points) et des prestations d'activité partielle (27,4 Md€ au total dont 9,0 Md€ dans le champ social, à la charge de l'Unédic). Les prestations vieillesse, peu affectées par la crise et représentant plus de la moitié du total, restent le deuxième contributeur.

Concernant les dépenses de santé, la crise sanitaire a conduit à une exécution de l'Ondam supérieure de 14 Md€ à l'objectif voté fin 2019 en loi de financement pour 2020. Le surcroît d'Ondam lié à la crise sanitaire se répartit entre 7,0 Md€ de surcoût dans les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, 7,2 Md€ de soins de ville supplémentaires (essentiellement des tests PCR, des indemnités journalières et des compensations de perte d'activité aux professionnels de santé) et 5,1 Md€ d'autres dépenses (dotations à Santé Publique France et au Fonds d'Intervention Régional). En miroir, la taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires (-1,0 Md€ en 2020) et les moindres dépenses de soins de ville durant les confinements (-4,3 Md€) ont diminué d'autant le montant d'Ondam. En parallèle, les revalorisations salariales décidées dans le cadre du Ségur de la Santé ont également contribué à la hausse des dépenses en 2020 (1,5 Md€).

En 2021, les dépenses des administrations de sécurité sociale ralentiraient en contrecoup, à +3,2 % après +6,4 % ; à champ constant¹³, ce ralentissement serait un peu plus marqué, à + 2,8 %.

La hausse des prestations dans leur ensemble ralentirait, à +3,5 %. Les prestations famille augmenteraient (+1,2 %). Les prestations vieillesse accéléreraient très légèrement (+2,3 % après +2,2 %). L'effet volume augmenterait en retrouvant quasiment la contribution observée en 2019 (+1,9 point contre 2,0 points). *A contrario*, l'effet prix serait moins dynamique, la revalorisation moyenne passant de 0,8 point à 0,3 point. En effet, les retraites de base ont été revalorisées à +0,4 % au 1^{er} janvier 2021 après +1,0 % en 2020 en raison de la faible inflation en 2020. Les retraites complémentaires n'ont quant à elles pas été revalorisées en novembre 2020, après une revalorisation de 0,8 % en moyenne annuelle 2020.

Les dépenses d'assurance maladie seraient en nette accélération, à +11,8 %, sous l'effet des revalorisations salariales décidées dans le cadre du Ségur de la Santé (6,3 Md€ supplémentaires) et de la crise sanitaire qui entraînerait 13,4 Md€ de dépenses supplémentaires (notamment au titre de la dotation à Santé Publique France, du financement des tests, de la campagne de vaccination, et des surcoûts en établissements et en indemnités journalières). En LFSS pour 2021, ce montant était prévu à 4,3 Md€. Contrairement au Ségur, ces dépenses supplémentaires s'entendent par rapport à un scénario sans crise sanitaire, et non en plus des surcoûts de 2020.

Les prestations d'assurance chômage diminueraient en 2021 (-9,3%), dans un contexte de rebond de l'activité permettant une réduction progressive des dépenses d'activité partielle à 3,7 Md€ en 2021. Les dispositions de la réforme de l'assurance chômage concernant le calcul de l'indemnisation et le salaire journalier de référence entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2021. **En 2022**, les dépenses

¹¹ Accroissement identique à périmètre constant et hors crédits d'impôts, c'est-à-dire en neutralisant l'effet du CITS (Crédit d'impôt de la Taxe sur les Salaires) qui disparaît en 2020, et du transfert cette même année du financement, désormais sous Ondam, de l'Agence Nationale de Santé publique (ANSP) et de l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament (ANSM).

¹² Taux d'évolution y compris transferts, qui peuvent différer des taux d'évolution hors transferts présentés au tableau 6.

¹³ En neutralisant le transfert à la Cnam des dépenses du Fonds CMU et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

des administrations de sécurité sociale diminueraient de 1,4 %, sous l'effet notamment du contre-coup de la fin des dépenses exceptionnelles d'assurance-maladie et d'activité partielle, en l'absence d'importante mesure nouvelle en dépense. La fin de la crise sanitaire entraînerait une baisse des prestations de santé (-2,8 %) et plus nettement encore des prestations d'assurance chômage après le pic de la crise y compris part Unédic de l'activité partielle (-22,5 %).

3.6.5 Les dépenses des administrations publiques locales

La dépense locale, après un recul de -0,9 % en 2020 à champ courant - correspondant à une progression de +0,1 % à champ constant¹⁴, une fois réintégré les dépenses transférées aux autres secteurs, apprentissage des régions et RSA de la Réunion - connaîtrait une hausse de +3,2 % en 2021 et de +2,6 % en 2022, principalement en raison de la reprise de l'investissement local.

L'investissement local¹⁵ (hors investissement de la Société du Grand Paris), après un recul de - 9,5 % en 2020 (ayant fait suite à un dynamisme de +14,7 % en 2019), connaîtrait un rebond de +7,3 % en 2021 et de +5,3 % en 2022. En effet, après une année 2020 marquée par l'effet conjoint du ralentissement attendu en année électorale communale et de la crise qui a conduit au report du second tour des élections municipales et à la suspension de nombreux chantiers durant la période du premier confinement, l'investissement local repartirait à la hausse en 2021, et retrouverait le niveau qu'il aurait atteint sans la crise à l'horizon 2023. Ce délai de rétablissement a été projeté conformément aux délais inhérents à ces dépenses qui s'inscrivent sur un mandat local. Par ailleurs, les investissements de la Société du Grand Paris continueraient de monter en charge en 2021 et se maintiendraient en 2022.

Les dépenses de fonctionnement des APUL ont progressé à champ courant de 0,7 % en 2020 en comptabilité nationale, soit +2,0 % à champ constant, et progresseraient de 1,9 % en 2021 et de 2,1 % en 2022. Sur le périmètre des seules dépenses des collectivités locales (*i.e.* des APUL hors organismes divers d'administrations locales), les dépenses de fonctionnement ont été contenues en 2020 en raison de l'effet ambivalent de la crise et malgré la suspension des contrats de Cahors : les coûts induits par la crise sanitaire ont été partiellement compensés par le recul des consommations intermédiaires. À champ constant au sens des contrats de Cahors¹⁶, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont crû de 0,9 % en 2020¹⁷, et croîtraient de 1,6 % en 2021 et de 1,5 % en 2022. En 2021, les dépenses de fonctionnement augmenteraient notamment en raison de la hausse des consommations intermédiaires et des dépenses de personnel.

À moyen terme, l'association des collectivités locales au retour progressif à l'équilibre des comptes publics impliquerait la poursuite des objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement. La croissance de la dépense de fonctionnement aurait une dynamique en volume similaire à celle d'avant-crise. Enfin, avec les perspectives d'avancées des travaux, les dépenses de la Société du Grand Paris commenceraient à diminuer à compter de 2027.

¹⁴ Les taux d'évolution dans cette partie sont y compris transferts, et peuvent différer de ceux, hors transferts, présentés dans le tableau 6,

¹⁵ Au sens de la formation brute de capital fixe

¹⁶ C'est-à-dire après retraitements des nouvelles dépenses du PIC (Plan d'investissement dans les compétences) et du plan de relance, et écrêtement de la hausse des allocations individuelles de solidarité au-delà de 2%

¹⁷ A champ constant, hors retraitement au sens des contrats de Cahors, la hausse a été de 1,6%.

3.7 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.7.1 Les recettes des administrations publiques

Le ratio de prélèvements obligatoires a augmenté en 2020, pour s'établir à 44,7 % du PIB (après 43,8 % en 2019), principalement sous l'effet transitoire de la relative résistance des PO à la crise (baisse des PO moins forte que celle de l'activité, soit une élasticité de 0,8) et de l'effet de la transformation du CICE en allègements de cotisations, qui produit des effets sur la métrique du taux de PO bien que quasiment neutre sur le solde à compter de 2020. Un contrecoup s'observerait en 2021 avec une baisse à 43,5 % du PIB, les PO rebondissant moins que l'activité (élasticité de 0,7) et les mesures nouvelles abaissant les PO de 0,6 point de PIB sous l'effet du plan de relance notamment. La résistance des PO à la crise observée en 2020 s'estomperait ainsi en 2021 et l'évolution spontanée des PO entre 2019 et 2021 (c'est-à-dire en cumulé sur 2020 et 2021) serait au total quasiment en ligne avec celle du PIB nominal (-1,0 %). L'année 2022 verrait une quasi-stabilisation du taux de PO à 43,4 %, du fait d'une élasticité unitaire et d'un effet légèrement négatif des mesures nouvelles. La prévision intègre les mesures votées ou annoncées par le Gouvernement, le profil temporel usuel des taux des impôts des collectivités locales du fait du cycle électoral et les remboursements liés aux contentieux fiscaux.

En 2021, le ratio de prélèvements obligatoires diminuerait de 1,2 point à 43,5 % du PIB. La résistance des PO à la crise observée en 2020 s'estomperait quasiment : les PO rebondiraient spontanément moins fort que l'activité (élasticité de 0,7 contribuant pour 0,7 point de PIB à la baisse du ratio de PO). Entre 2019 et 2021, l'évolution spontanée des PO serait au final quasiment en ligne avec celle du PIB valeur (-1,0 %). En outre, les mesures nouvelles baisseraient les PO de -14,2 Md€ en 2021. La baisse des impôts de production prévue dans le cadre du plan de relance contribuerait à cette baisse (-10,5 Md€)¹⁸, modérée par un effet retour sur l'IS (+1,5 Md€ en 2021). En ce qui concerne les mesures d'urgence, le crédit d'impôt en faveur des bailleurs (CI bailleurs) consentant des abandons de loyers à certaines entreprises locataires (-0,9 Md€) et le remboursement anticipé des créances de carry-back (-0,4 Md€) participeraient également à cette baisse. Les mesures nouvelles prévues antérieurement à la crise y contribueraient elles-aussi, en particulier la poursuite de la baisse du taux d'IS (-3,7 Md€) ou la première phase de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 20 % de ménages qui continuent de la payer (-2,4 Md€). Ces baisses seraient en partie compensées par des mesures de hausse comme la dernière tranche de la hausse de la fiscalité du tabac¹⁹ (+0,9 Md€, hors effets de comportement).

En 2022, le ratio de prélèvements obligatoires serait quasiment stable à 43,4 % du PIB. L'évolution spontanée suivrait celle de l'activité et l'effet des mesures nouvelles serait légèrement négatif (-2,9 Md€). Hors effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations (qui continuerait d'affecter les PO à cet horizon), la baisse serait plus marquée à -4,5 Md€, due principalement à la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation (-2,9 Md€), à la baisse du taux d'IS (-2,9 Md€) et

¹⁸ Le coût de la mesure a été révisé légèrement à la hausse par rapport au PLF2021 (10,0 Md€) principalement du fait du rechiffage de la mesure de baisse des impôts fonciers pour les établissements industriels, en utilisant des bases d'imposition plus récentes.

¹⁹ Aucune hausse de la fiscalité tabac n'est inscrite au calendrier en 2021, néanmoins les deux hausses qui sont intervenues en mars et novembre 2020 continuent de produire leurs effets en 2021.

au début de la transformation du crédit d'impôts services à la personne (CI SAP) en dispositif contemporain (-1,2 Md€). Ces mesures seraient cependant compensées par la fin de l'effet des mesures d'urgence (CI en faveur des bailleurs consentant des abandons de loyers à certaines entreprises locataires pour +0,9 Md€ et remboursement anticipé des créances de *carry-back* pour +0,6 Md€) et par la poursuite de l'effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production (+1,3 Md€).

Au-delà, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait en ligne avec celle de l'activité. L'élasticité des prélèvements obligatoires serait en effet unitaire à compter de 2023. Les baisses d'impôts engagées par le Gouvernement se poursuivraient, avec notamment la dernière étape de baisse de la taxe d'habitation en 2023. Cependant, le ratio de prélèvements obligatoires passerait de 43,4 % du PIB en 2022 à 43,7 % en 2027. Cette légère hausse s'explique principalement par les derniers effets de la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales qui, en 2023, reflète notamment la restitution prévue à l'issue des trois années quand les créances n'ont pas pu être imputées (pour 0,2 pt en cumulé), et par les hausses usuelles sur le profil des impôts directs locaux en phase avec le cycle électoral communal. Ce niveau confirme le caractère pérenne des baisses de fiscalité engagées par le Gouvernement : en 2027, le taux de prélèvements obligatoires serait ainsi inférieur de manière pérenne de 1 ½ point par rapport à 2017.

Enfin, en ligne avec la dynamique observée ces dernières années, les recettes hors prélèvements obligatoires se stabiliseraient peu à peu à un niveau légèrement inférieur au niveau d'avant-crise, et représenteraient 6,8 % du PIB en 2027.

TABLEAU 7 : PRINCIPALES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2020-2022 (RETRAITÉ DE LA MESURE DE PÉRIMÈTRE LIÉE A FRANCE COMPÉTENCES)

en Md€	2020	2021	2022
Ménages	-9,5	-1,2	-3,6
Suppression de la taxe d'habitation	-3,8	-2,4	-2,9
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-0,1		
Augmentation des taux Agirc-Arrco	-0,1	-0,0	0,0
Bascule cotisations CSG	-0,3	0,6	-0,4
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes	0,1	0,0	-0,1
Fiscalité du tabac	0,4	0,3	
Prolongation et prorogation du CITE	0,0	0,6	0,5
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	-0,8	-0,2	0,4
Réforme du barème de l'IR	-5,0		
Transformation du CI SAP en dispositif contemporain	-0,0		-1,2
Entreprises	-1,3	-15,3	0,1
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-2,5	-3,7	-2,9
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6% à 7% *	-0,0	-1,4	-0,1
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme	0,2	-0,2	-0,0
Taxe GAFA	0,1		

Suppression du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	0,6		
Suppression du tarif réduit de TICPE sur le gazole non-routier		0,3	0,4
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des AG	0,4		
Remboursement anticipé des créances de carry-back sur l'IS	-0,1	-0,4	0,6
Baisse des impôts de production		-10,5	-0,1
Retour IS de la baisse des impôts de production		1,5	1,3
CI bailleurs		-0,9	0,9
Total hors bascule CICE	-10,8	-16,6	-3,5
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations *	14,4	0,5	1,6
Total	3,6	-16,0	-1,9

* Effet sur les PO et non sur le solde public

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU RATIO DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de prélèvements obligatoires net des CI (% du PIB)	45,1	44,7	43,8*	44,7	43,5	43,4	43,4	43,6	43,7	43,7	43,7
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,4	1,0	1,1	0,8	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

* En retraitant de la création de l'opérateur France compétences en 2019, pour 6,0 Md€, le taux de prélèvements obligatoires serait 43,6 %.

3.7.2 Les recettes de l'État

En 2020, les prélèvements obligatoires de l'État ont subi un repli spontané plus fort que celui de l'activité (-7,3 % contre -6,1 % pour le PIB valeur, soit une élasticité de 1,2). L'impact de la crise sanitaire sur les recettes fiscales nettes du budget général a été particulièrement marqué : cette forte chute spontanée concerne surtout l'IS, affecté par le repli du bénéfice fiscal des entreprises, et la TICPE, qui a pâti de la chute de la consommation énergétique durant les confinements successifs, notamment le premier²⁰. L'effet des mesures nouvelles sur les recettes de l'État a été faible (+0,5 Md€). La transformation du CICE en allègements de cotisations sociales (+17,0 Md€ sur les PO de l'État, principalement sur l'IS²¹) a été compensée par la réforme du bas de barème de l'IR (-5,0 Md€), la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % (-2,5 Md€), le contrecoup du renforcement du cinquième acompte d'IS en 2019 (-1,5 Md€), ainsi que l'exonération et la défiscalisation des heures supplémentaires (-0,8 Md€). Les transferts aux autres administrations ont également pesé sur les recettes de l'État, en particulier la dernière étape de suppression de la TH pour 80 % des ménages

²⁰ En raison des dispositifs de garantie des ressources des collectivités au titre des charges transférées, l'État a assumé l'essentiel de la baisse de TICPE en 2020.

²¹ En 2020, la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales (effet de -14,4 Md€ sur les PO) se décompose en un effet positif de +17,0 Md€ sur les PO de l'État du fait de la suppression du CICE en 2020 au titre de l'activité de 2019 et en un effet négatif de -2,5 Md€ sur les PO des organismes de sécurité sociale dû au renforcement des allègements de cotisations.

qui fait l'objet d'une compensation aux APUL (-3,8 Md€) et la poursuite de la compensation des administrations de sécurité sociale dans le cadre de la transformation du CICE en allègements de cotisations, qui donne lieu à transfert de TVA (-2,6 Md€).

En 2021, les prélèvements obligatoires de l'État diminueraient par rapport à 2020, essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert agissant pour -17,0 Md€, en particulier la baisse des impôts de production prévue dans le plan de relance. En effet, la compensation des administrations publiques locales pour la baisse de la CFE, de la TF et la CVAE réduirait les prélèvements obligatoires de l'État de plus de 10 Md€. La première étape de la suppression de la TH sur les résidences principales pour les 20 % des ménages qui la payent encore pèserait sur les prélèvements obligatoires de l'État²² (-2,4 Md€). Les dispositifs d'urgence pèseraient également sur les recettes de l'État (-0,9 Md€ pour le CI bailleurs et -0,4 Md€ pour le remboursement anticipé des créances de carry-back sur l'IS). La poursuite de la baisse du taux d'IS (-3,7 Md€) réduirait également les recettes de l'État, tandis que l'effet retour sur l'IS de la baisse des impôts de production jouerait en sens inverse (+1,5 Md€). Hors mesures nouvelles, le rebond des PO de l'État serait nettement plus faible que l'activité (+2,6 % contre +5,3 %, soit une élasticité de 0,5). En particulier, l'IS se contracterait spontanément malgré le rebond de l'activité, du fait de la mécanique de l'impôt. L'IR affaiblirait aussi le dynamisme des recettes de l'État, en raison notamment de l'effet décalé de la crise sur son assiette.

En 2022, les recettes de prélèvements obligatoires de l'État augmenteraient sensiblement, sous l'effet d'une évolution spontanée en dynamique de rattrapage (7,9 %, soit une élasticité de 1,6 par rapport au PIB valeur qui croît de 5,1 %), notamment du fait de l'IS et de l'IR. Sur l'ensemble de la période 2020-2022, la progression spontanée des PO de l'État serait toutefois plus faible que celle du PIB valeur (+2,4 % contre +4,0 %, soit une élasticité de 0,6). Hors bascule CICE (effet de caisse ayant un impact de +1,6 Md€ sur les PO de l'État, quasiment sans effet sur le solde de Maastricht), les mesures nouvelles et de transferts pèseraient pour -3,8 Md€ sur les recettes de l'État. Les poursuites des réformes prévues avant la crise (-2,9 Md€ de suppression de TH et -2,9 Md€ de baisse de taux d'IS) sont accompagnées de nouvelles réformes dont la transformation du CISAP en dispositif contemporain (-1,2 Md€). La baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance continuerait en outre à rehausser l'IS (+1,3 Md€) et la fin de l'effet des mesures d'urgence contribuerait aussi à la hausse des recettes de l'État (+0,9 Md€ pour le CI bailleurs et +0,6 Md€ pour le remboursement anticipé des créances de *carry-back*).

3.7.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2020, les recettes des administrations de sécurité sociale sont fortement affectées par la crise sanitaire et la crise économique (-3,7 % après +2,5 %). Leur baisse s'explique surtout par le repli de l'activité économique, pesant sur les prélèvements obligatoires (-3,7 %) et notamment les cotisations sociales (-6,4 % y compris sinistralité après -4,6 % en 2019, année marquée par la bascule du CICE en allègements de cotisations et par l'extension en année pleine de la suppression des cotisations salariales chômage et maladie). Cette diminution s'explique non seulement par celle de la masse salariale, mais est aussi liée à l'estimation du non-recouvrement, exceptionnellement élevé en 2020 en lien avec les reports massifs de paiement des cotisations venus soutenir la trésorerie des entreprises pendant les confinements.

²² A compter de 2021, la TH sur les résidences principales devient en effet une recette fiscale nette de l'État.

Les prélèvements obligatoires hors cotisations résistent mieux : les taxes et impôts de production augmentent de 2,2 %. Cette hausse s'explique par celle de la taxe sur les salaires, assise sur la masse salariale de secteurs relativement épargnés par la crise sanitaire, et par les droits de consommation sur les tabacs et les alcools, notamment du fait de la fermeture des frontières et des moindres achats à l'étranger. La CSG-CRDS diminue de 0,8 %, la baisse des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité étant partiellement compensée par la hausse des prélèvements sur les revenus de remplacement, et notamment l'activité partielle et les prestations chômage.

Le total des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale a ainsi été plus résilient que le PIB en valeur (-3,7 % dont -4,2 % d'évolution spontanée, contre -6,1 % pour le PIB valeur soit une élasticité de 0,7).

En 2021, les recettes se redresseraient (+5,7 %), en ligne avec le rebond de la masse salariale. Les cotisations sociales augmenteraient de +6,7 %, portées par la masse salariale privée et par la diminution du phénomène de sinistralité. La TVA affectée aux ASSO augmenterait fortement sous l'effet du dynamisme des emplois taxables, dans le sillage du rebond de l'activité. La CSG-CRDS (+2,0 %) profiterait du dynamisme de la masse salariale mais subirait le contrecoup du dispositif d'activité partielle et des prestations chômages, moins importants en 2021.

En 2022, les recettes sociales décélèreraient par rapport à 2021 (+3,6 %) en restant allantes, en lien avec le rattrapage progressif de l'activité. Les recettes de prélèvements obligatoires évolueraient un peu moins vite que la croissance du PIB. Sur l'ensemble de la période 2020-2022, les PO des ASSO évolueraient spontanément de +4,4 % entre 2019 et 2022, soit une élasticité de 1,1 à la progression du PIB en valeur sur la même période.

3.7.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2020, l'évolution des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'est établie à -1,8 % (dont -1,1 % de spontané), soit une baisse bien moins forte que la baisse de l'activité (élasticité de 0,2). Cette résistance s'explique notamment par une faible dépendance au contexte macroéconomique d'une partie des assiettes sur lesquelles sont assis les PO allant aux collectivités locales. Les mesures nouvelles ont pesé sur les PO des APUL à hauteur de -1,1 Md€, notamment en raison de l'affectation de la taxe d'apprentissage à France compétences.

En 2021, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales progresseraient spontanément de +2,3 % : l'élasticité des PO à la croissance serait toujours faible (0,4), du fait de la relative décorrélation des assiettes des impôts locaux à la conjoncture.

En 2022, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales augmenteraient de +4,1 %, uniquement à cause de leur évolution spontanée. Sur l'ensemble de la période de crise, les PO des APUL évolueraient spontanément de +5,3 % entre 2019 et 2022, soit une élasticité de 1,3 par rapport à la progression du PIB en valeur sur la même période.

3.8 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2020, le niveau de dette publique notifié à la Commission européenne s'est établi à 2650,1 Md€, soit 115,7 % du PIB, soit 18,1 points de plus qu'en 2019²³. Cette augmentation substantielle résulterait de deux effets d'égale ampleur : d'une part, l'augmentation des déficits et des émissions, cet effet numérateur étant de l'ordre de 9 points de PIB ; et, d'autre part, la contraction du PIB au dénominateur qui a rehaussé de 9 points également le ratio de la dette publique rapporté au PIB. Avec ces deux effets conjugués, 2020 est caractérisée par un solde stabilisant la dette publique de +6,3 % du PIB et l'écart du solde nominal à ce solde stabilisant a contribué à hauteur de 15,5 points à l'accroissement du ratio de dette (cf. tableau 9). Dans une moindre mesure, les flux de créances ont également contribué à l'augmentation du ratio d'endettement (2,6 points de PIB), notamment par une accumulation de trésorerie des administrations publiques comptabilisée dans la dette de Maastricht qui est un concept de dette brute.

En 2021, le solde public toujours en deçà du solde stabilisant le ratio de dette publique expliquerait l'augmentation du ratio de dette publique à 117,8 % du PIB. Le rebond de l'activité en 2021 (croissance nominale de +5,3 %) porterait le solde stabilisant la dette à -5,9 % du PIB. Le solde public resterait toutefois plus dégradé, à -9,0 % du PIB, ce qui ferait plus que compenser l'impact positif du rebond de la croissance sur le ratio de dette, et contribuerait à la hausse du ratio d'endettement. L'écart au solde stabilisant la dette publique contribuerait ainsi à la hausse du ratio de dette publique pour +3,2 points. Les flux de créances viendraient améliorer ce ratio pour -1,1 point de PIB, en lien avec la consommation progressive de la trésorerie accumulée en 2020, en partie compensée par le décalage comptable associé au financement de la relance par la Commission européenne - 10 Md€ en caisse provisionnés, contre plus de 17 Md€ de dépenses éligibles dans le solde maastrichtien.

En 2022, le ratio d'endettement baisserait de 1,4 point de PIB pour atteindre 116,3 % du PIB, dans la mesure où le solde public de -5,3 points de PIB repasserait au-dessus du solde stabilisant la dette publique (-5,7 %). Les flux de créances viendraient contribuer pour -1,1 point de manière analogue à 2021.

À moyen terme, le ratio d'endettement s'inscrirait sur une trajectoire légèrement ascendante jusqu'en 2025 puis serait stabilisé en 2026, avec une très légère baisse, et amorcerait une décline plus marquée dès 2027. Cette situation s'expliquerait par un déficit stabilisant la dette qui avoisinerait les 3 ½ % du PIB à la faveur du retour à une croissance tendancielle de 1,35 % par an et d'une inflation de 1,75 % par an au sens de l'IPCHT, signifiant qu'un retour du déficit en dessous de ce seuil serait requis pour commencer à faire baisser la dette (toutes choses égales par ailleurs s'agissant des flux de créances). Ainsi, si le déficit public atteint 2,8 % en 2027, la dette baisserait d'un demi-point de pourcentage du PIB en 2027. Les flux de créances contribueraient marginalement à la hausse de la dette à moyen terme, en raison de l'étalement des primes à l'émission passées²⁴.

²³ Cet accroissement d'environ 20 pts de PIB serait comparable mais plus sévère que le choc de la crise de 2008-2009, qui avait vu le ratio d'endettement augmenter de plus de 14 points entre 2008 et 2009.

²⁴ En effet, il est fait l'hypothèse que les nouvelles émissions ne donneraient plus lieu à des primes, en lien la remontée progressive des taux d'intérêt.

TABLEAU 9 : DECOMPOSITION DE L'EVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC

en % du PIB	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	112,9	115,1	113,8	114,7	115,6	116,1	116,0	115,7
Variation du ratio d'endettement	18,1	2,0	-1,4	0,8	0,8	0,3	-0,1	-0,4
Ecart au solde stabilisant	15,5	3,2	-0,3	0,5	0,5	0,1	-0,3	-0,6
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	<i>6,3</i>	<i>-5,9</i>	<i>-5,7</i>	<i>-4,0</i>	<i>-3,4</i>	<i>-3,4</i>	<i>-3,4</i>	<i>-3,4</i>
<i>Solde effectif</i>	<i>-9,2</i>	<i>-9,0</i>	<i>-5,3</i>	<i>-4,4</i>	<i>-3,9</i>	<i>-3,5</i>	<i>-3,2</i>	<i>-2,8</i>
Flux de créances	2,6	-1,1	-1,1	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
<i>Pm : croissance nominale du PIB (en %)</i>	<i>-6,1</i>	<i>5,3</i>	<i>5,1</i>	<i>3,5</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>

ENCADRÉ 5 – LE CANTONNEMENT DE LA DETTE COVID

La dette de la sécurité sociale issue de la Covid-19 a été cantonnée à la CADES dans le cadre des opérations de transfert de dette votées dans la loi n°2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, cette dette de crise représentant la majeure partie des 136 Md€ repris à cette occasion.

Le Gouvernement souhaite isoler la dette de l'État émise pour financer la réponse économique à la crise sanitaire de la Covid-19 afin de pouvoir retracer son remboursement au fur et à mesure du retour de la croissance. Ainsi, il est proposé de cantonner un montant de l'ordre de 140 Md€ de dette État (correspondant à l'estimation à date de la dette émise par l'Etat en 2020 et en 2021 en réponse à la crise Covid, ce montant devant être confirmé fin 2021) et de prévoir un schéma d'amortissement indexé sur la dynamique de la croissance.

Techniquement, un programme budgétaire serait ouvert sur la mission « Engagements financiers de l'État », et serait doté de crédits destinés à abonder la Caisse de dette publique (CDP) dès le PLF 2022 pour amortir la dette Covid État. Ce programme serait doté dès le départ en autorisations d'engagements du montant total de la dette État ainsi cantonnée, puis les crédits de paiement seraient décidés année après année, en fonction de la règle d'indexation choisie.

4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

4.1 SENSIBILITE AUX HYPOTHESES EXTERIEURES

L'un des aléas principaux sur la situation économique à court terme est la situation épidémique. L'évolution future de la situation épidémique conditionnera le niveau de l'activité dans les prochains mois. La progression de la couverture vaccinale permettra un allègement progressif des mesures de contrainte sur le reste de l'année 2021. À horizon de quelques mois, l'évolution de l'épidémie sera déterminante pour la trajectoire d'activité sur 2021. Entre autre, si la dynamique épidémique est jugulée à l'issue des mesures déjà décidées et si le déploiement de la campagne vaccinale permet un reflux des tensions sur le système hospitalier, l'activité pourrait revenir à la normale plus rapidement que prévu.

ENCADRÉ 6 – DIFFERENTES ÉVOLUTIONS DE LA PANDEMIE DE COVID-19

Selon l'Insee et la Banque de France, l'activité s'établissait en janvier et février 2021 4 à 5 points en dessous de son niveau normal en raison des restrictions sanitaires. Durant le confinement de novembre 2020, l'activité s'établissait à 7 à 8 points en deçà de son niveau normal. La limitation des voyages et la fermeture des commerces non-essentiels auraient ainsi un impact instantané de l'ordre de 3 à 4 points.

La fermeture des crèches et la mise en place du télé-enseignement dans les écoles, collèges et lycées auraient un effet à la baisse sur l'activité un peu plus élevé que la limitation des voyages et la fermeture des commerces non essentiels lorsque la fermeture des écoles n'a pas lieu durant les vacances scolaires. L'impact prend en compte le fait que certains parents ne pourraient pas travailler pour garder leurs enfants, ce qui augmenterait le recours à l'activité partielle.

L'allègement des mesures ou leur prolongation serait donc le principal déterminant de la reprise économique dans les prochains mois.

Dans ses projections macroéconomiques de mars, antérieures au renforcement des mesures sanitaires annoncé le 31 mars, la Banque de France envisage deux scénarios reflétant des dynamiques « favorable » et « sévère » de l'évolution de la situation épidémique. Dans le scénario favorable, le déploiement des vaccins en France, notamment sur les populations les plus fragiles, permettrait de relâcher les contraintes sanitaires plus rapidement et d'amorcer le rebond économique dès le deuxième trimestre 2021. Au contraire, dans le scénario défavorable, la lutte contre la crise sanitaire ferait face à différents obstacles comme l'apparition et la multiplication de nouveaux variants qui

compromettraient l'efficacité globale de la vaccination. L'activité chuterait alors de nouveau au deuxième trimestre 2021 et une levée franche des restrictions n'interviendrait que fin 2022. Sous ces hypothèses, la croissance du PIB serait de l'ordre de 3 % en 2021 dans le scénario sévère alors qu'elle avoisinerait 7 % dans le scénario favorable. Par ailleurs, la dynamique de PIB serait très différente en fin d'horizon de projection : dans le scénario favorable, le PIB retrouverait son niveau de fin 2019 dès le quatrième trimestre 2021, contre seulement fin 2023 dans le scénario sévère.

Le scénario économique repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, dont les fluctuations peuvent *in fine* constituer un renfort ou un frein à l'activité. Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers et le maintien d'un environnement financier stable sont des aléas supplémentaires sur le scénario : la hausse des taux souverains américains et européens à long terme, limitée à l'heure actuelle, pourrait s'amplifier ou non.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance chez nos principaux partenaires, dont le rythme de reprise est soumis à de multiples aléas : l'évolution de la situation sanitaire et des campagnes de vaccination, le séquençage de la levée des mesures prophylactiques, le rythme de retrait du soutien public, l'effet des plans de relance dans les différents pays, ainsi que la matérialisation des impacts du *Brexit* sur l'économie britannique et européenne. Parmi nos partenaires, les économies émergentes feraient face à des risques spécifiques liés à la soutenabilité des dettes publiques et à leurs faibles marges de manœuvre monétaires et budgétaires.

Dans la prévision associée à ce Programme de Stabilité, la demande mondiale adressée à la France progresserait de 7,6 % en 2021 puis de 5,1 % en 2022. Le taux de change euro-dollar s'établirait en moyenne à 1,21 USD/€ en 2021 et en 2022 tandis que le prix du baril de pétrole se stabiliserait à 61 \$ USD.

Au-delà de l'impact chiffré des hypothèses de demande mondiale, de taux de change, de prix du pétrole ou de taux d'intérêt sur la croissance, l'inflation et le déficit public nominal dans le scénario central (*cf.* tableaux 10 à 13), cette partie fournit une appréciation des principaux aléas externes, haussiers ou baissiers, qui entourent la prévision.

Principaux aléas autour du scénario international

Les aléas spécifiques à l'environnement international sont nombreux. Outre **l'effet des évolutions épidémiologiques et de la vitesse de déploiement de la vaccination**, le rythme de la reprise mondiale sera par ailleurs conditionné par plusieurs éléments.

Les soutiens massifs à l'emploi et aux entreprises ont permis d'éviter une vague de faillites et de licenciements dans toutes les principales économies ; la préservation du tissu productif dépendra, à moyen terme, du rythme de retrait des mesures d'urgence et de l'efficacité des plans de relance. Un resserrement prématuré des conditions financières accommodantes dans un contexte d'endettement privé élevé pourrait accentuer les risques de faillites et pénaliser l'investissement.

L'évolution des marchés financiers reste incertaine, en fonction notamment de l'évolution des taux souverains à long terme américains et européens, dont la hausse est limitée à l'heure actuelle.

Si une hausse des taux intervenait, elle pourrait entraîner d'importantes réallocations d'actifs et de la volatilité sur certains segments ainsi que des sorties de capitaux des pays émergents.

Enfin, des **mesures additionnelles de soutien ou de relance** pourraient être prises dans les différents pays, dont l'effet serait très dépendant de leur calibrage et de la capacité d'absorption du pays en question. La thésaurisation d'une partie de ces mesures, en cas de maintien de restrictions pesant sur la consommation, ou des effets d'aubaine pourraient limiter les effets de ces mesures supplémentaires. A contrario, un bon ciblage sur les facteurs de croissance permettrait de rehausser durablement le potentiel d'activité de l'économie mondiale.

Outre **l'ampleur du repli des échanges et les incertitudes à court terme liées au *Brexit***, la vitesse de réorganisation de l'économie britannique est incertaine et pourrait modifier sa croissance à moyen-terme.

Des risques plus spécifiques pèsent sur les pays émergents, notamment sur l'ampleur du soutien budgétaire et monétaire, national et international, les marges de manœuvre budgétaire et monétaire, et la résilience du système de santé.

Scénarios alternatifs présentés dans le Programme de Stabilité²⁵

TABLEAU 10 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 1 % DE LA DEMANDE MONDIALE DE BIENS ADRESSÉE À LA FRANCE *

écart au niveau du scénario de référence en %	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	0,3	0,3	0,3
Emploi salarié total (en milliers)	19	45	50
Prix à la consommation des ménages	0,1	0,2	0,3
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,2	0,1

* Augmentation durable de 1 % de la demande mondiale intervenant au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés. Note de lecture : Une hausse de la demande mondiale se répercute sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, via en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

²⁵ Les variantes des tableaux 10 à 13 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017. Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

TABLEAU 11 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE BAISSÉ DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO CONTRE TOUTES MONNAIES DE 10 % *

écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	0,5	0,9	1,3
Emploi salarié total (en milliers)	24	90	154
Prix à la consommation des ménages	0,6	1,1	1,6
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,3	0,4

* Baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.

Note de lecture : Une dépréciation de l'euro serait favorable à l'activité à court terme via une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une hausse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

TABLEAU 12 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 10 \$ DU PRIX DU PÉTROLE*

écart au niveau du scénario de référence en %	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	-0,1	-0,2	-0,2
Emploi salarié total (en milliers)	-9	-38	-45
Prix à la consommation des ménages	0,3	0,4	0,4
Solde public primaire (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,2

* Hausse de 10 \$ du prix du baril au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.

Note de lecture : Une hausse des cours du pétrole aurait, à taux de change inchangés, un impact inflationniste, qui, en se répercutant sur les prix à la consommation et la rentabilité des entreprises, affecterait l'activité.

TABLEAU 13 : IMPACT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 100 POINTS DE BASE PENDANT DEUX ANS DES TAUX D'INTÉRÊT A COURT TERME *

écart au niveau du scénario de référence en %	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	-0,1	-0,3	-0,1
Emploi salarié total (en milliers)	-4	-33	-37
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,1
Solde public primaire (en points de PIB)	0,0	-0,2	-0,1

* Hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme de la zone euro intervenant au début de l'année n avec impact sur les taux d'intérêt à long terme et sans réaction du reste du monde.

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation.

ENCADRÉ 7 – COMMENT UTILISER LES VARIANTES POUR LA PRÉVISION ?

Les variantes présentées dans les tableaux 10 à 13 doivent être utilisées avec prudence. Premièrement, les multiplicateurs associés aux variantes dépendent des choix de modélisation retenus, si bien que leur estimation est soumise à de fortes incertitudes. Ainsi les variantes du modèle Mésange^a (présentées *supra*), utilisé pour l'évaluation de mesures de politique économique, peuvent par exemple différer de celles du modèle Opale^b, utilisé pour la prévision macroéconomique à l'horizon 1 à 2 ans. Par exemple, l'effet sur le PIB d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % est moins important dans le modèle Opale (0,7 pt au bout de 3 ans contre 1,3 pt dans Mésange). L'effet sur le PIB d'une hausse de 10 \$ du prix du pétrole est plus important dans Mésange que dans Opale (-0,2 pt au bout de 3 ans contre -0,1 pt). Les variantes de demande mondiale sont relativement proches dans les deux modèles : 1 % de demande mondiale en plus entraîne un surcroît d'activité de 0,3 pt au bout de 3 ans dans Mésange comme dans Opale.

Par ailleurs, il est important de comprendre la nature des chocs économiques avant de prévoir leurs effets sur l'activité. Les multiplicateurs indiqués dans les tableaux précédents sont ceux associés à un choc théorique sur la seule variable exogène concernée et ont été estimés sur la base des chocs observés pendant la période d'estimation. Or, les chocs réellement observés affectent rarement une seule variable de façon isolée et peuvent parfois être de nature différente de ceux observés par le passé. Ainsi, on peut par exemple penser qu'une appréciation de l'euro provoquée par un rebond conjoncturel au sein de la zone euro aurait un effet moins défavorable sur l'activité qu'une appréciation provoquée par une cause purement extérieure à la zone euro. De même, une augmentation des prix du pétrole liée à un choc d'offre, comme une décision de l'OPEP, pourrait être plus défavorable à l'activité qu'une augmentation des prix liée à un choc de demande, car dans ce second cas l'effet négatif serait en partie compensé par un choc positif de demande mondiale.

(a) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

(b) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « La maquette de prévision Opale₂₀₁₇ », par Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin.

4.2 COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 14 : COMPARAISON AVEC LE PRÉCÉDENT PROGRAMME DE STABILITÉ

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme de Stabilité 2020 (avril 2020)										
Croissance réelle du PIB (en %)	1,7	1,3	-8,0							
Croissance potentielle réelle (en %)	1,25	1,25	1,25							
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-0,1	0,0	-9,1							
Solde public nominal (en % du PIB)	-2,3	-3,0	-9,0							
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,2	-2,0	-2,0							
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>							
Dette publique (en % du PIB)	98,1	98,1	115,2							
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)										
Programme de Stabilité 2021-2027 (avril 2021)										
Croissance réelle du PIB (en %)	1,8	1,5	-8,2	5,0	4,0	2,3	1,5	1,4	1,4	1,4
Croissance potentielle réelle (en %)	1,25	1,25	-0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	0,0	0,3	-7,7	-3,7	-1,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde public nominal (en % du PIB)	-2,3	-3,1	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,2	-2,3	-1,6	-6,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8
<i>Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>	<i>-5,1</i>	<i>2,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
Dette publique (en % du PIB)	98,0	97,6	115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	95,2	94,9	112,9	115,1	113,8	114,7	115,6	116,1	116,0	115,7

Le Programme de Stabilité 2020 avait été réalisé dans des conditions tout à fait inhabituelles, en raison de la pandémie de Covid-19 et des mesures de confinement du printemps 2020. En conséquence, et en accord avec les recommandations de la Commission européenne du 6 avril 2020 sur le format du Programme de Stabilité, le précédent programme ne couvrait à titre exceptionnel que l'année 2020. En raison des incertitudes particulièrement élevées, il n'avait pas été présenté de trajectoire macroéconomique et de finances publiques au-delà de cet horizon.

En ce qui concerne 2020, la prévision du programme précédent tablait sur une croissance du PIB de -8,0 % et un déficit de -9,0 points de PIB. Au regard de la haute incertitude au moment de la réalisation de cette prévision, il convient de remarquer que l'écart à l'exécution est finalement particulièrement faible. Il convient cependant de ne pas sur-interpréter ce faible écart, la prévision d'avril 2020 ne pouvant pas anticiper les développements sanitaires de la fin d'année 2020.

4.3 COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION EUROPEENNE

TABLEAU 15 : COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'automne, novembre 2020)										
Croissance réelle du PIB (en %)	1,8	1,5	-9,4	5,8	3,1					
Solde public (en % du PIB)	-2,3	-3,0	-10,5	-8,3	-6,1					
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-3,1	-3,3	-5,1	-5,7	-4,8					
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	-0,1	-0,2	-1,8	-0,6	0,9					
Dette publique (en % du PIB)	98,1	98,1	115,9	117,8	119,4					
Programme de Stabilité 2021-2027 (avril 2021)										
Croissance réelle du PIB (en %) (*)	1,8	1,5	-8,2	5,0	4,0	2,3	1,5	1,4	1,4	1,4
Solde public (en % du PIB)	-2,3	-3,1	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,2	-2,3	-1,6	-6,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	0,2	0,0	0,6	-5,1	2,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Dette publique (en % du PIB)	98,0	97,6	115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7

* Données brutes non CJO

Dans ses prévisions d'automne publiées le 5 novembre 2020²⁶, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit public de 10,5 % en 2020, puis 8,3 % en 2021 et 6,1 % du PIB en 2022 (sur la base d'un scénario dit à « politique inchangée » pour cette dernière année).

Pour 2020, les dernières prévisions de la Commission n'intègrent pas le résultat de l'exécution estimé par l'Insee en mars 2021. Alors que la croissance a finalement été évaluée à -8,2 % contre -9,4 % dans les prévisions de la Commission, le déficit est désormais estimé à -9,2 % du PIB par l'Insee contre -10,5 % dans le scénario d'automne de la Commission. En termes structurels, la prévision d'automne tablait sur un ajustement structurel fortement négatif, à -1,8 point, contre un fort ajustement positif dans le présent Programme de Stabilité, à +0,6 point. Cette différence s'explique par la comptabilisation en mesures exceptionnelles et temporaires (*one-off*) des mesures de soutien en 2020, qui sont donc exclues de la composante structurelle du solde public dans le présent Programme de Stabilité, ce qui n'est pas le cas dans les prévisions de la Commission.

Concernant 2021, la Commission prévoyait un solde public à -8,3 % du PIB et un ajustement structurel de -0,6 point de PIB potentiel alors que ce Programme de Stabilité table sur un déficit à -9,0 % et un ajustement structurel négatif, de -5,1 points. La différence importante s'explique notamment

²⁶ Les prévisions d'hiver de la Commission, publiées le 11 février 2021, ne concernaient que l'environnement macroéconomique. Les prévisions de finances publiques présentées ici ne se fondent donc pas sur les dernières prévisions économiques de la Commission. Les prochaines prévisions de finances publiques seront publiées au mois de mai 2021.

par les derniers développements sanitaires, qui ont imposé une prolongation des mesures d'urgence en 2021, et par le contrecoup du classement en *one-off* des mesures d'urgence 2020, qui vient peser sur l'ajustement structurel.

Enfin en 2022, la prévision de la Commission européenne est légèrement plus dégradée que celle du Programme de Stabilité, en particulier du fait d'un rebond moins dynamique de l'activité à cet horizon : l'activité aurait retrouvé son niveau de 2019 dans la prévision du présent Programme de Stabilité, alors qu'elle lui serait encore inférieure de plus de 1 % pour la Commission européenne.

5. Qualité des finances publiques

5.1 QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

5.1.1 *Les dépenses de l'État et des opérateurs*

Le Gouvernement entend améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses de l'État comme des opérateurs en mobilisant plusieurs leviers, l'objectif étant de réduire les dépenses et les transferts les moins efficaces économiquement, de maîtriser l'évolution de sa masse salariale, et de privilégier au contraire les dépenses ayant un fort impact socio-économique, en particulier au service de la modernisation et de la transformation publiques, et plus généralement les dépenses favorables à la croissance durable et inclusive.

Plusieurs initiatives lancées depuis le début du quinquennat ont rendu possible une meilleure efficacité de la dépense publique sur le champ des dépenses de l'État et des opérateurs, et seront poursuivies.

En premier lieu, une transformation de l'action publique a été menée dans le cadre du programme « Action publique 2022 » (AP 2022). Ce cadre innovant repose sur un portage politique au plus haut niveau, avec la tenue régulière d'un Comité interministériel de la transformation publique (CITP) présidé par le Premier ministre et réunissant tous les membres du Gouvernement, dont le dernier s'est tenu le 5 février 2021. Il est également fondé sur une forte responsabilisation des ministères gestionnaires à travers leur association dans l'identification des axes prioritaires d'action dans leur champ de compétences. Enfin, des outils innovants de transformation sont mis en œuvre depuis le début du quinquennat, à l'instar du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) qui, en finançant près de 700 M€ de projets de modernisation portés par les gestionnaires publics, accélère la transformation des administrations et des opérateurs ou du Fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH), qui prend en charge une partie du coût des réformes structurelles comportant une forte dimension RH. Plusieurs initiatives menées dans le cadre d'Action publique 2022 ont d'ores et déjà produit des résultats probants en termes d'optimisation du fonctionnement et du financement des services publics. A titre d'exemple, à ce jour, 97 projets lauréats ont déjà bénéficié d'un financement du FTAP et devraient générer, de manière prévisionnelle, au moins 850 M€ annuels d'économies pérennes sur le moyen terme. Par ailleurs, le développement d'une relation de confiance entre les usagers du service public et l'administration a conduit à l'adoption de la loi pour un État au service d'une société de confiance (« loi ESSOC »). De même, l'évolution de l'organisation territoriale des services publics et de l'administration territoriale de l'État participe d'une même volonté de rapprocher les administrations des citoyens et des territoires.

Au-delà de la démarche « AP 2022 », d'autres réformes ont été lancées et seront poursuivies en 2021 et au-delà, visant l'amélioration de la qualité des dépenses de l'État et de ses opérateurs :

- Une ambitieuse et profonde série de réformes est conduite depuis 2017, avec pour objectif, entre autres, de renforcer l'efficacité de la dépense publique en faveur du logement (contemporanéisation des aides personnelles au logement, transformation du crédit d'impôt transition énergétique en prime, évolution du dispositif Pinel et refonte du prêt à taux zéro).

- Un rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (« budget vert ») a été annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2021, faisant de la France le premier pays à réaliser un travail de cotation environnementale de toutes les dépenses à l'échelle du budget de l'État, qui concerne également les dépenses des opérateurs (cf. partie 3.5.2)

- Un ambitieux plan de refonte globale de la fonction achat de l'État est déployé depuis 2020. Ce plan, mené avec une méthode innovante d'intéressement des acteurs, consiste à identifier et de mettre en œuvre des actions de transformation de la fonction achat dans toutes ses composantes afin de générer des économies de fonctionnement structurelles et pérennes, notamment en rationalisant les organisations, les processus et les stratégies achat, en accompagnant près de 3000 acheteurs et approvisionneurs dans la transformation de leurs pratiques achats. Un plan similaire a été lancé en 2021 sur les principaux opérateurs de l'État. Ces deux plans doivent générer une économie brute pérenne de 1 Md€ à horizon 2023.

- Comme prévu par les articles 153 et 195 de la loi de finances initiale pour 2020, le recours à la facturation électronique, soit sous forme de facturation électronique (*e-invoicing*) pour la majorité des échanges interentreprises soit sous forme de transmission de données complémentaires à l'administration fiscale (*e-reporting*, pour les données de paiement, les transactions interentreprises transfrontières et les transactions *business to consumer*), sera progressivement obligatoire entre 2023 et 2025. Cette évolution marque une étape importante dans la modernisation du recouvrement et du contrôle fiscal de la taxe sur la valeur ajoutée, en diminuant la charge administrative des entreprises et en améliorant le service à l'usager assujetti à la TVA. Les déclarations de TVA pourront être pré-remplies à l'aide des données acquises grâce aux factures électroniques, ce qui permettra de lutter plus efficacement contre la fraude et de disposer d'un indicateur en temps réel de l'activité économique, grâce à une connaissance au fil de l'eau de l'activité des entreprises. Les gains estimés du passage à la facturation électronique pour les entreprises, en particulier les PME, s'élèvent à minima à 4,5 Md€, sans préjudice d'autres avantages que les entreprises pourront en retirer, notamment grâce à la réduction des délais de paiement qui s'en infèrera, délais de paiement qui grèvent chaque année la trésorerie des entreprises d'environ 15 Md€. À ces gains s'ajoutera en outre une réduction de l'écart de TVA, celui-ci s'élevant à 12,8 Md€ à ce jour, soit, sur la base de l'expérience du dispositif mis en œuvre en l'Italie, une réduction qui pourrait être de l'ordre de 2 Md€ ;

- L'extension progressive du dispositif de ressources mensuelles (DRM), qui agrège depuis le 1^{er} janvier 2021 les données issues des déclarations sociales nominatives (DSN) et celles issues du prélèvement à la source (PAS), permettra également de lutter plus efficacement contre la fraude et les indus. Le périmètre du DRM sera ainsi progressivement étendu :

portant aujourd'hui sur les aides personnelles au logement, un retour d'expérience sera conduit cette année avant sa généralisation.

- Le Gouvernement a également mis en œuvre des réformes de simplification du recouvrement et de portail unique. La loi de finances pour 2020 prévoit ainsi que la TVA due à l'importation par les entreprises sera gérée comme la TVA de droit commun, c'est-à-dire déclarée, acquittée et déduite auprès du service des impôts de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) dont relève l'entreprise redevable, comme le reste de la TVA. Elle s'inscrit dans le prolongement de la loi de finances pour 2019 qui a prévu une disposition analogue, à compter du 1^{er} janvier 2021, pour la TVA due en sortie d'entrepôts pétroliers. Cette mesure met en œuvre, pour la TVA, la simplification des obligations fiscales des entreprises issues des préconisations du Comité action publique 2022 (CAP 2022), consiste en l'introduction d'un guichet unique pour toutes les entreprises, qui pourront déclarer et déduire la TVA sur une même déclaration, limitant ainsi les décaissements croisés avec l'administration.

Enfin la modernisation de la gestion des recettes fiscales illustre les efforts de la France vers une plus grande efficacité de sa collecte fiscale. La transformation numérique de la gestion fiscale française depuis 2016 (numérisation progressive des déclarations, relation multicanale, prélèvement à la source, etc.) a contribué à la baisse du taux d'intervention sur l'impôt de 17 centimes entre 2015 et 2019, à 79 centimes pour 100 € collectés en 2019.

Enfin, la transformation de l'action publique s'appuie également sur une modernisation de la chaîne de la dépense, via notamment 1/ une rationalisation des contrôles auxquels sont soumis les gestionnaires publics, un chantier lancé en 2018 et qui se poursuit par vagues en fonction de la maturité des différents ministères ; et 2/ une professionnalisation accrue des fonctions transactionnelles (*back office*).

Le Gouvernement poursuivra également le travail de sincérisation du budget de l'État, qui a porté ses fruits dès 2018 avec un taux de mise en réserve ramené à 3 %, l'absence de décret d'avance en gestion et la résolution des impasses de budgétisation mises en lumière par la Cour des comptes dans son audit des finances publiques réalisé en 2017. En 2020, le projet de loi de finances a poursuivi les efforts de budgétisation à leur juste niveau des dépenses obligatoires et de provisionnements dédiés pour la couverture d'aléas spécifiques et récurrents (missions Défense et Agriculture), dans un souci d'amélioration de la sincérité du budget. Le taux de mise en réserve a été maintenu à 0,5 % pour les crédits de masse salariale et en moyenne à 3 % pour les autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts sur les crédits hors masse salariale. Conformément au mouvement initié en 2017, la mise en réserve initiale a ainsi été stabilisée à 4,1 Md€ de CP en 2020, à mettre en regard des 9,8 Md€ de mise en réserve 2017. L'augmentation du niveau des crédits disponibles dès l'ouverture de l'exercice, par une mise en réserve réduite, a contribué à donner aux gestionnaires une visibilité suffisante pour faire face à leurs besoins et ainsi permettre de renforcer la qualité de la gestion.

5.1.2 Les dépenses de santé

La stratégie de transformation du système de santé lancée le 13 février 2018 a défini cinq grands chantiers : qualité des soins et pertinence des actes, modes de financement, numérique, ressources humaines et formation, organisation territoriale. Une concertation sur ces cinq chantiers s'est achevée le 18 septembre 2018 avec la présentation par le Président de la République du plan « Ma Santé 2022 ». Outre la revalorisation des métiers des établissements de santé et des EHPAD décidée par le Ségur de la santé en juillet 2020, plusieurs mesures de ce plan ont d'ores et déjà été votées dans le cadre de la loi relative à l'organisation et la transformation du système de santé, promulguée en juillet 2019, qui vise à faire émerger un système de santé mieux organisé dans les territoires, renforçant l'accès aux soins et favorisant les coopérations entre les acteurs et les métiers de la santé, et permettant d'assurer ainsi à chaque Français la qualité et la sécurité des soins.

Dans un contexte de crise sanitaire, les objectifs de transformation et de soutien au système de santé ont été renforcés, et une partie des dépenses supplémentaires s'inscrit dans ce cadre global de moyen terme, en posant les bases des transformations à initier pour renforcer l'efficacité du système et améliorer le service public tout en garantissant la soutenabilité des dépenses de santé. L'investissement, qui constitue un pilier central du Ségur de la santé, jouera un rôle prépondérant pour moderniser et adapter le système de soins.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de plusieurs objectifs prioritaires dont notamment :

- **Structurer l'offre de soins.** Les établissements de santé sont amenés à développer des modes de prise en charge innovants et plus efficaces, en développant les alternatives aux hospitalisations et en faisant la promotion de la médecine ambulatoire, ainsi qu'à améliorer leur performance interne notamment en renforçant l'efficacité des achats hospitaliers, via le programme PHARE (performance hospitalière pour des achats responsables), en favorisant les mutualisations et la gestion commune d'activités transversales.
- **Renforcer la pertinence et l'efficacité des prescriptions des produits de santé.** Les engagements pris dans le cadre du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) privilégieront la rémunération de l'innovation et la modification de la structure de consommation des produits de santé, notamment en développant la prescription et l'usage des génériques et des bio similaires en établissement et en ville.
- **Renforcer la pertinence des actes.** Cet axe vise la réduction des actes et soins redondants ou inadéquats grâce aux actions de maîtrise médicalisée et l'adaptation des modes de tarification en prenant davantage en compte la qualité des soins.
- **Améliorer l'efficacité des prescriptions de transports et d'arrêts de travail.** L'objectif est de garantir des prescriptions efficaces pour contenir la hausse dynamique de ces dépenses en responsabilisant les prescripteurs et renforçant les contrôles des prescriptions médicales.

Une mission sur l'évolution de la régulation des dépenses de santé confiée par le ministre des Solidarités et de la Santé au Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) vise à enrichir la logique actuelle d'une « approche plus structurelle, systémique, stratégique et pluriannuelle » de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Le HCAAM rendra son rapport au printemps 2021 pour permettre l'intégration d'une partie des propositions dans le PLFSS 2022.

5.1.3 Les dépenses locales

L'article 13 de la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) 2018-2022 a instauré des règles quant à l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales afin de permettre la réalisation de 13 Md€ d'économies par rapport à l'évolution spontanée sur la période, tout en soutenant les dépenses d'investissement des communes, notamment via le Grand Plan d'Investissement.

La LPFP a ainsi fixé un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement – toutes collectivités locales confondues – de 1,2 % par an en valeur.

La LPFP dans son article 29 prévoit par ailleurs que 321 collectivités locales dont le budget principal dépasse 60 millions d'euros fassent l'objet d'une contractualisation avec l'État (dénommés par la suite « contrats de Cahors ») mis en œuvre en 2018 pour trois ans. Cette contractualisation était obligatoire pour les 321 collectivités, 229 collectivités se sont volontairement engagées dans cette démarche et le représentant de l'État a fixé un niveau maximal de progression de la dépense de fonctionnement pour les 92 autres conformément aux dispositions de la LPFP. 17 collectivités initialement non-concernées se sont engagées dans une initiative similaire mais de façon non contraignante.

Si cette approche contractuelle de rationalisation des dépenses locales est flexible et incitative, elle intègre également des mécanismes de sanction. Ainsi, une modulation de $\pm 0,45$ pt pouvait être accordée suite à des concertations avec les préfets, garants du respect des engagements au niveau local. En cas de dépassement des objectifs, une reprise égale à 75 % du dépassement (limité à 2 % du total des recettes de fonctionnement) était prévue. Incitatif, le mécanisme prévoyait également que les collectivités particulièrement vertueuses budgétairement puissent se voir accorder une majoration de Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL).

Les résultats quant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont été positifs sur les deux premières années de mise en œuvre. Ainsi, l'évolution cumulée sur les deux années 2018 et 2019 a été de +1,9 % en comptabilité générale, significativement inférieure à l'objectif de limitation de +2,4 % (cohérent avec la cible de +1,2 % par an). Cette modération a été permise par l'effort important des 321²⁷ collectivités engagées dans la contractualisation (à +0,7 % sur cette période de deux ans). Les dépenses de personnel et de consommations intermédiaires de l'ensemble des collectivités restent toutefois dynamiques sur la période (respectivement +2,6 % et +6,1 % sur la période).

En 2020, dernière année couverte par la contractualisation, la crise sanitaire a conduit à suspendre l'application des contrats de Cahors, en application de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020. Selon des chiffres provisoires issus de la comptabilité nationale, les dépenses de fonctionnement retraitées au sens des contrats auraient ainsi progressé de 1 % environ en valeur, sur le champ de l'ensemble des collectivités locales, à champ constant²⁸.

²⁷ 322 à la signature des contrats de Cahors, chiffre ramené à 321 avec la création de la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris, en lieu et place du département de Paris et de la commune de Paris au 1^{er} janvier 2019.

²⁸ Neutralisation des mesures de périmètre 2020 en lien avec la réforme de l'apprentissage et la recentralisation du RSA de la Réunion. 0,2 % à champ courant et hors retraitement au sens des contrats.

TABLEAU 16 : BILAN PROVISOIRE EN COMPTABILITE GENERALE DE L'ANNEE 2018 ET 2019

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement sur les années 2018 et 2019	Ensemble des collectivités (art. 13 LPFP - BP ²⁹ + BA)	321 collectivités concernées par la contractualisation (art. 29 LPFP - BP)
Objectif	+2,4 %	+2,4 %
Réalisation	+1,9 %	+0,7 %
dont frais de personnel	+2,6 %	/
dont achats et charges externes	+6,1 %	/

Source : données Direction Générale des Finances Publiques, calculs Direction du Budget

5.2 QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

Le ratio de PO rapportés au PIB s'établirait à 43,7 % en 2027, ce qui confirme le caractère pérenne des baisses de fiscalité engagées par le Gouvernement : en 2027, le taux de prélèvements obligatoires serait en effet inférieur de 1 ½ pt à celui de 2017.

Sur l'ensemble du quinquennat, le Gouvernement conduit une baisse inédite des prélèvements obligatoires des Français, qui atteindra 50 Md€ de moindres prélèvements en 2022, la moitié en faveur des ménages et la moitié en faveur des entreprises, afin de favoriser la croissance et l'emploi. C'est un cap duquel le Gouvernement n'a pas dévié malgré les circonstances exceptionnelles que nous traversons. Sur les ménages, depuis 2017 et à horizon 2022, les principales mesures fiscales nouvelles impliquent une réduction des prélèvements obligatoires de 26 Md€ sur le quinquennat. Cette baisse serait pérennisée à horizon 2027, puisqu'elle atteindrait à cette date -27 Md€ (notamment du fait de la dernière étape de la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023). Sur les entreprises, les principales mesures fiscales nouvelles du quinquennat entre 2017 et 2022 représenteraient une baisse des prélèvements obligatoires de 25 Md€. Là encore, ce montant serait pérennisé en 2027 (-26 Md€).

Cette baisse répond à plusieurs choix stratégiques du Gouvernement en faveur d'une croissance robuste. Le premier, structurel, est de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat en récompensant le travail. Le deuxième vise à améliorer la compétitivité et à libérer l'activité des entreprises et le troisième à soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et créent les emplois de demain. Enfin, des mesures ponctuelles de baisse des prélèvements obligatoires, sans impact à long terme, constituent pendant la crise un des leviers mobilisés dans le cadre des mesures de soutien d'urgence.

Diminuer la charge de l'impôt pour les ménages, en particulier les plus modestes

Depuis 2017 et à horizon 2022, les principales mesures fiscales nouvelles impliquent une réduction des prélèvements obligatoires concernant les ménages de 26 Md€ sur le quinquennat, avec notamment la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (15,7 Md€), et l'allègement du bas de barème de l'impôt sur le revenu intervenue en 2020 (5,0 Md€). Cette baisse de la fiscalité bénéficie en priorité aux ménages modestes. D'ici à 2027, les baisses des prélèvements obligatoires

²⁹ BP : budget principal. BA : budget annexe.

en faveur des ménages se poursuivront et atteindront en cumul près de 27 Md€ (notamment du fait de la suppression totale de la taxe d'habitation en 2023).

La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, qui concernera à terme l'intégralité des foyers, s'est déjà matérialisée pour 80 % de Français : les foyers modestes ont été ciblés en priorité. La suppression de la TH sur les résidences principales pour les 20 % de ménages restants sera réalisée en trois années entre 2021 et 2023 : à cette date, cet impôt sera totalement supprimé pour 100 % des foyers français au titre de leur résidence principale.

De même, le barème de l'impôt sur les revenus pour 2020 a été modifié afin de diminuer les taux d'imposition applicables aux contribuables situés dans les deux premières tranches (le taux d'imposition de la première tranche est ainsi passé de 14 % à 11 % pour l'imposition des revenus 2020, avec un plafonnement du gain pour les ménages relevant de la deuxième tranche et une neutralisation de la baisse pour les ménages les plus aisés). Cette mesure, qui représente une diminution de l'impôt dû de 5 Md€, permet d'alléger le coût du travail et de soutenir le pouvoir d'achat des classes moyennes.

En outre, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé ont été supprimées et financées par une hausse de CSG dès le début du quinquennat. L'assiette de cette ressource est importante, ce qui permet d'élargir les bases fiscales s'agissant du financement de la protection sociale afin qu'il ne pèse pas uniquement sur les salaires, et donc d'alléger le coût du travail, tout en s'assurant que les retraités les plus modestes soient protégés (l'exonération de la hausse de CSG ayant été étendue aux retraités gagnant moins de 2000 € nets par mois). Outre le gain net de pouvoir d'achat que représentent ces baisses pour les actifs, elles stimuleront à la fois la demande et l'offre de travail en réduisant le coin socio-fiscal sur les salaires.

Par ailleurs, l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires entrée en vigueur en 2019 permet d'accorder un gain de pouvoir d'achat aux salariés, tout en incitant à l'augmentation du temps de travail, avec un gain de productivité pour l'ensemble de l'économie.

Enfin, la mise en œuvre du prélèvement à la source en 2019 a constitué une avancée majeure en matière de modernisation de l'impôt. Cette réforme de grande ampleur a permis de supprimer l'essentiel du décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant et de réduire ainsi les difficultés de paiement de l'impôt pour les contribuables. En effet, pour les salariés, la mise en place du prélèvement à la source a constitué une simplification, en permettant, par le biais de taux applicables aux revenus contemporains, de tenir compte de manière immédiate des variations de revenus et des changements de situation des contribuables (mariage, naissance, entrée en retraite).

Pérenniser les mesures prises en faveur de la compétitivité et de la baisse du coût du travail

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité de l'économie française, le Gouvernement a fait le choix depuis le début du quinquennat d'alléger et de simplifier la fiscalité des entreprises. Le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 33,3 % en 2017 à 26,5 % en 2021 (27,5 % pour les grandes entreprises) et atteindra 25 % en 2022 pour toutes les entreprises. Cette

baisse du taux d'IS représente 11 Md€ sur le quinquennat. Elle permettra de converger vers la moyenne européenne et de stimuler ainsi l'investissement à long terme.

Par ailleurs, le CICE a été transformé en allègement pérenne de cotisations patronales en 2019 afin de simplifier le dispositif existant et de soutenir dans la durée l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises. Cette transformation du CICE est également un gage de stabilité pour les entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles. Cette baisse de cotisations sécurise non seulement l'effort entrepris jusqu'ici pour aider les entreprises à restaurer leurs marges, mais elle soutient aussi la demande de travail peu qualifié du fait d'un ciblage plus important au niveau du salaire minimum. Le remplacement du CICE par les allègements pérennes de cotisations sociales renforce l'efficacité du dispositif pour soutenir l'emploi.

Enfin, afin de soutenir la croissance et l'investissement des entreprises françaises, les impôts de production ont été diminués de plus de 10 Md€ à partir de 2021 dans le cadre du plan de relance (cf. encadré 8).

Sur les entreprises, les principales mesures fiscales nouvelles du quinquennat entre 2017 et 2022 représenteraient une baisse des prélèvements obligatoires de 25 Md€.

Soutenir l'investissement, l'entrepreneuriat et l'innovation

Pour stimuler l'investissement productif, risqué et innovant, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été transformé en impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès 2018 et un taux de prélèvement unique de 30 % sur les revenus de l'épargne a été également instauré, incluant les prélèvements sociaux. Dans un contexte de transition technologique profonde, le besoin en capital est encore plus important aujourd'hui qu'hier et une hausse de son rendement est nécessaire pour favoriser la prise de risque. Ces différentes mesures s'inscrivent également dans une logique de convergence européenne, puisque l'imposition sur le capital avaient, en France, un poids particulièrement élevé par rapport à nos partenaires européens, et les taux marginaux d'imposition dépassaient 100%. Outre le fait que ces mesures participent à l'effort de réduction du coût du capital, elles réorienteront l'épargne nationale vers le financement des entreprises.

Venir en aide aux entreprises les plus touchées par la crise

Si la plupart des dispositifs d'urgence destinés à venir en aide aux secteurs les plus touchés par la crise ont pris la forme de dépenses publiques (c'est en particulier le cas de l'activité partielle et du fonds de solidarité, mais aussi des exonérations de cotisations sociales qui sont traitées en comptabilité nationale par l'Insee comme des dépenses), certaines aides mises en place affectent les recettes. C'est en particulier le cas de la mise en place du remboursement immédiat des reports en arrière de déficits (ou *carry-back*) sur l'IS (avec un effet sur l'évolution des recettes de -0,1 Md€ en 2020, -0,4 Md€ en 2021 et +0,6 Md€ en 2022 par contrecoup), ainsi que la création d'un crédit d'impôt en faveur des bailleurs consentant des abandons de loyers à certaines entreprises locataires (effet sur l'évolution des recettes de -0,9 Md€ en 2021 et +0,9 Md€ en 2022 par contrecoup).

ENCADRÉ 8 – LA BAISSÉ DES IMPÔTS DE PRODUCTION DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE

Afin de soutenir la croissance et l'investissement des entreprises françaises, les impôts de production sont diminués de plus de 10 Md€ à partir de 2021. Cette baisse pérenne de la fiscalité des entreprises s'inscrit dans le cadre du plan de relance pour un montant de 20 Md€ sur 2021-2022.

La France se singularise en effet par le nombre et le niveau des impôts de production, c'est-à-dire les impôts qui portent sur les facteurs de production des entreprises indépendamment de leurs bénéficiaires : masse salariale, investissement, capital productif notamment. Ces impôts pèsent lourdement sur la compétitivité des entreprises françaises : 88 Md€ en 2019 soit 3,5 % du PIB, contre 1,7 % en moyenne dans l'Union européenne³⁰. L'industrie est particulièrement pénalisée. Ces impôts pèsent donc sur l'attractivité du territoire et dissuadent l'implantation des entreprises industrielles.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a mis en place une combinaison de trois mesures, introduites en LFI 2021 :

- La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est réduite de moitié pour toutes les entreprises redevables de cet impôt, ce qui correspond à la suppression de sa part régionale. La CVAE affecte particulièrement les entreprises qui ont besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif. Le coût de cette mesure est estimé à 7,5 Md€ en régime de croisière, à partir de 2022.
- Le plan de relance prévoit également une modernisation de la méthode comptable utilisée pour la détermination de la valeur locative de la plupart des établissements industriels. Cette méthode spécifique aux établissements industriels n'avait pas été révisée depuis sa mise en place dans les années 1970, ce qui les pénalisait par rapport aux autres locaux. La mesure de la LFI 2021 actualise les paramètres de la méthode comptable en cohérence avec la réalité économique actuelle, réduisant de moitié les impôts fonciers acquittés par la majorité des établissements industriels. Cette mesure devrait entraîner une baisse de 2,0 Md€ de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de 1,7 Md€ de cotisation foncière des entreprises (CFE) à compter de 2021.
- Les chiffres mentionnés ci-dessus ne tiennent pas compte du fait que la contribution économique territoriale (CET), qui regroupe la CVAE et la CFE, est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée : laisser ce plafond inchangé diminuerait les effets mentionnés *supra*. C'est pourquoi le Gouvernement a fait le choix d'abaisser le plafond de 3 % à 2 %, ce qui limite cette diminution à +0,5 Md€. Cette baisse permet par ailleurs de réduire la fiscalité de production acquittée par d'autres entreprises, par exemple certaines des entreprises qui ne sont pas redevables de la CVAE et ne bénéficient pas de la baisse de la CFE.

La combinaison de ces mesures permet de cibler la compétitivité des entreprises industrielles en général et en particulier des PME / ETI industrielles. Bénéficiant de 37 % des gains de ces mesures, l'industrie serait en effet le principal secteur gagnant. Cette baisse d'impôts de production conduira à un regain d'activité sur le territoire français, et elle sera financée en partie par la hausse des recettes fiscales induites par ce regain d'activité.

³⁰ Le montant total d'impôts de production en France en 2019 est fortement affecté à la hausse par l'inclusion de France compétences dans le champ des administrations publiques. Pour rappel, en 2018, les impôts de production acquittés par les entreprises s'élevaient à 77 Md€ en France soit 3,2 % du PIB, contre 1,6 % en moyenne dans l'Union européenne.

6. Soutenabilité des finances publiques

6.1 SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE

6.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

À la faveur de la hausse du taux d'emploi des séniors sur la dernière décennie, d'une natalité relativement dynamique et des différentes réformes adoptées depuis plus de 20 ans, la France est dans une position relativement moins défavorable que ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population. Cette évolution démographique atténue le déséquilibre financier du système de retraites et la problématique de soutenabilité de long terme des finances publiques d'après les dernières projections nationales³¹ et européennes³².

Les différentes réformes menées ces dernières années ont commencé à répondre au problème de soutenabilité du système de retraite. Dans un contexte de crise économique profonde au cours de la dernière décennie et face aux départs en retraite des générations du baby-boom, les réformes des retraites de 2010 et 2014 et l'accord national interprofessionnel sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 prévoient ainsi des mesures de redressement réparties entre actifs, entreprises et retraités. De même, la réforme de 2019 sur la valeur du point Agirc-Arrco, en augmentant les cotisations salariales, a contribué à l'équilibre financier de ce régime sur un horizon pluriannuel.

Toutefois, selon le dernier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, la crise sanitaire et économique est venue encore dégrader sensiblement les perspectives financières à court et moyen termes. En 2020, le repli de l'activité induit par les restrictions sanitaires a engendré une forte contraction des ressources. Le solde du système de retraite se serait ainsi massivement détérioré, atteignant un déficit de 1,1 % du PIB. À l'horizon de la projection, c'est-à-dire 2070, la part des dépenses de retraites dans le PIB rejoindrait sa tendance à la baisse, anticipée avant la crise, et serait même un peu plus faible qu'anticipé en 2019, notamment en raison de la moindre acquisition de droits par les assurés pendant la crise actuelle ; mais cette part demeurerait élevée par rapport aux dépenses en faveur des actifs, en raison notamment d'un âge moyen de sortie effective du marché du travail qui est en France un des plus faibles de l'OCDE.

La crise ayant décalé la remise de l'avis du Comité du Suivi des Retraites (CSR) à après l'adoption du projet de loi de finances de la sécurité sociale 2021 (PLFSS), celui-ci ne formule pas de recommandation, mais cadre les principes d'une stratégie de retour à l'équilibre sur les prochaines années, indiquant notamment les pistes d'une adaptation de l'âge de liquidation à l'évolution de l'espérance de vie ou d'une sous-indexation des pensions versées. Il rappelle aussi l'intérêt, pour

³¹ Cf. Conseil d'orientation des retraites, « Évolutions et perspectives des retraites en France – rapport annuel du COR » (Novembre 2020).

³² Cf. Commission européenne, « 2021 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070) » (disponible en mai 2021).

l'équité, l'emploi et la soutenabilité, du projet de réforme de mise en place du système universel de retraite, qui a été suspendu.

Le projet de réforme vers un système universel de retraite a en effet été interrompu sous l'effet de la crise sanitaire en mars 2020, après une première lecture à l'Assemblée nationale. La date de reprise de la concertation avec les partenaires sociaux sur le sujet général des retraites dépendra de l'évolution de la situation sanitaire et économique.

Les projections européennes de l'Ageing Working Group (AWG), fondées sur les projections de population d'Eurostat, anticipent une légère augmentation du poids des dépenses de pensions, jusqu'à 15,6 % du PIB en France en 2033, sous l'effet du départ à la retraite des dernières générations de baby-boomers, effet atténué par les réformes menées. Ensuite, avec la stabilisation du ratio démographique, s'entamerait une baisse à long terme du fait de l'indexation des pensions sur les prix, alors que le PIB intègre en plus la productivité. Globalement, le poids des dépenses liées au vieillissement (qui prend en compte non seulement les dépenses de pensions, mais aussi des dépenses de santé, de soins de long-terme et d'éducation) serait ainsi, dans le scénario de référence, 0,8 point de PIB plus bas en 2070 qu'il ne l'était en 2019 (29,5 %). Cette baisse à long terme serait le résultat d'une part de la hausse des dépenses de santé (+1,1 %) et de soins de long-terme (+0,8 %), d'autre part d'une baisse des dépenses d'éducation (-0,6 %) et surtout des dépenses de pensions (-2,2 %).

Dans la période actuelle, le vieillissement de la population conduit à une augmentation des dépenses publiques de santé en raison de l'effet d'augmentation des dépenses individuelles et de leur prise en charge par l'assurance maladie obligatoire (AMO), ainsi que par la hausse de la prévalence des affections longue durée (ALD). Ainsi, entre 2011 et 2015, la dépense de santé a progressé de 8,9 %, tous financeurs confondus, soit de manière plus dynamique que le PIB en valeur sur la même période (6,8 %). Selon la Drees³³, cette croissance serait due pour un quart à l'accroissement de la population et pour un quart à son vieillissement.

La France reste l'un des pays d'Europe avec le plus haut indice de fécondité. De plus, les réformes adoptées depuis plus de 20 ans conduiraient à modérer la progression des pensions. En revanche, avec le vieillissement de la population, la France fait face à un accroissement de la part des personnes âgées rapportée au reste de la population. Toujours selon les projections de l'AWG, le taux de dépendance³⁴ augmenterait de 20 points entre 2019 (36,5 %) et 2070 (56,9 %).

La hausse de la dépense interviendrait surtout entre le milieu des années 2020 et le milieu des années 2040, du fait de l'arrivée des baby-boomers aux âges où la prévalence de la dépendance est la plus forte. À cet effet démographique conjoncturel s'ajouterait un effet structurel du vieillissement de la population, dû à l'allongement de l'espérance de vie.

6.1.2 Soutenabilité à long terme (S2)

Un pays présente des finances publiques soutenables lorsqu'il est en capacité de faire face à ses obligations financières à long terme sans avoir à prendre des mesures additionnelles d'économies en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (exprimé

³³ Grangier, J., Mikou, M., Roussel, R., & Solard, J. (2017). *Les facteurs démographiques contribuent à la moitié de la hausse des dépenses de santé de 2011 à 2015*.

³⁴ Le taux de dépendance représente le ratio entre la population âgée de plus de 65 ans et celle comprise entre 20 et 64 ans (population +65 ans / population 20-64 ans).

en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (*i.e.* hors charge d'intérêts) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur (dit S2) peut être décomposé comme la somme de deux termes :

- **l'impact de la position budgétaire initiale**, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- **l'effet du vieillissement de la population** sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance, éducation et chômage à partir de 2028. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet. Les données utilisées ici sont celles du Rapport sur le vieillissement de 2021 (à paraître).

Selon l'indicateur de soutenabilité S2 calculé avec les projections de l'*Ageing working group* (AWG) de la Commission européenne jusqu'en 2070, la stabilisation de la dette à long terme ne serait pas assurée si le solde structurel primaire était maintenu au niveau de 2020 (en y ajoutant les *one-offs* en raison de la comptabilisation des mesures d'urgence en mesures ponctuelles et temporaires, par souci de comparabilité entre États membres) durant la période 2021-2027. En effet, calculé dans le cadre potentiel révisé, et avec les hypothèses macroéconomiques retenues dans le scénario central (notamment une perte pérenne de PIB potentiel de 2 ¼ pts), l'indicateur S2 vaudrait +1,8 % du PIB dans ce scénario, indiquant qu'un fort ajustement supplémentaire serait requis pour assurer la stabilisation du ratio de dette publique à long terme : dans cette métrique, les effets importants de la crise en 2020, et notamment le coût des mesures discrétionnaires, rendent nécessaires le soutien à la croissance potentielle et la maîtrise de la hausse de la dépense publique pour assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme (*cf.* tableau 17).

L'effort structurel présenté dans le présent Programme de Stabilité permettrait d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. Cet effort projeté sur la période 2021-2027 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de 2,0 points de PIB. L'indicateur S2 atteindrait ainsi -0,2 % du PIB en 2027 en reprenant les hypothèses de ce programme de stabilité, signifiant que même un désajustement de cette ampleur serait compatible avec une stabilisation de la dette. À compter de 2027, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long terme seraient donc réunies.

TABLEAU 16 : INDICATEUR DE SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES S2 (EN POINTS DE PIB)

Année de référence	Scénario inchangé entre 2021 et 2027	Scénario PSTAB
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	1,8	-0,2
dont impact de la position budgétaire initiale	3,3	1,4
dont impact du vieillissement (à partir de 2025)	-1,6	-1,6

Note : L'indicateur S2 est calculé dans le cadre potentiel révisé. Dans le cadre potentiel de la LPFP 2018-2022, le S2 du scénario inchangé entre 2021 et 2027 serait de 0,9 % du PIB et de -1,4 % du PIB dans le scénario du Programme de Stabilité.

Notes de lecture du tableau :

- *l'indicateur de soutenabilité (S2) à scénario inchangé est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant - à son niveau de 2020 en y ajoutant les*

mesures ponctuelles et temporaires de 2020 - sur la période du programme (2021-2027), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2027 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme (ici en 2070) compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2027 ;

- *le S2 du scénario de ce programme de stabilité est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2027 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2027 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2027 ;*
- *les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2021 (à paraître).*

6.2 ENGAGEMENTS CONTINGENTS

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements de l'État dépendant de l'occurrence d'événements donnés. Si leur valorisation *ex ante* est très incertaine, ils sont toutefois susceptibles de peser à terme sur les finances publiques et font donc l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État publié chaque année en annexe du projet de loi de règlement des comptes et certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur « S2 » ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur ; ils correspondent pour la plupart à des garanties publiques accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Concernant les provisions pour litiges, ces dernières s'établissent fin 2019 à 23,4 Md€, soit 0,1 Md€ de plus qu'en 2018.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la BPI Assurance Export pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital appelable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aide au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances comme défini dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

D'après le Compte Général de l'État 2019 publié en mai 2020, en 2019, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 205,4 Md€, après

206,7 Md€ en 2018 (-1,3 Md€). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au *pro rata* de celles-ci.

En 2020, de nombreux dispositifs de garanties ont été mis en place ou renforcés dans le cadre de la crise sanitaire pour assurer la trésorerie des entreprises et la continuité de l'activité ou encore assurer le financement des initiatives au niveau européen *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) et *Pan-European Guarantee Fund* (PEGF). C'est notamment le cas du dispositif de prêt garanti par l'État (PGE), dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises, à hauteur d'un plafond initial pouvant aller jusqu'à 300 Md€, pour un montant de prêts effectivement accordés de 130 Md€ sur l'année. C'est également le cas des programmes de réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit ou de crédits-export pour 2 ½ Md€ au total. Enfin, les programmes européens SURE et PEGF ont respectivement bénéficié de 4 Md€ et 1 ½ Md€ de garanties françaises.

Dans le compte de prévision sous-jacent au Programme de Stabilité 2021-2027, des pertes brutes prévisionnelles de 2,2 Md€ ont été intégrées au titre des dispositifs PGE et PEGF pour les années 2020 et 2021, avec effet sur le solde en comptabilité nationale.

Le recours à ce type d'engagements a donc fortement augmenté avec la crise sanitaire. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation *a priori* et d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord, un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie**. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables fournies sont par ailleurs publiques.

Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins biennuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

Le troisième et dernier axe est un axe comptable, il s'agit de **l'annexe du Compte général de l'État sur les engagements de l'État**. Celle-ci repose sur un recensement exhaustif des garanties et autres engagements hors bilan effectué par le ministère des finances en lien avec les autres ministères concernés.

6.3 POURSUITE DES REFORMES EN REPONSE AUX DEFIS ECONOMIQUES MAJEURS

Au-delà des mesures relatives aux finances publiques présentées dans ce programme de stabilité, la France conduit une stratégie de réforme détaillée dans le **plan national pour la reprise et la résilience (PNRR)**. Le PNRR présente en détail la stratégie de politique économique française, qui se traduit dans le contexte de crise économique et sanitaire actuel par la mise en œuvre du plan de relance et d'investissement « France relance » et la poursuite de l'agenda de réformes en faveur de la croissance durable et inclusive, engagé depuis le début de quinquennat.

La crise que nous traversons est en effet susceptible, en l'absence de mesures de relance et de choix de politiques ambitieuses, d'exacerber les défis structurels posés à l'économie française. Nos efforts doivent continuer à porter en priorité sur : l'engagement résolu en faveur de la transition écologique ; la poursuite de la numérisation des entreprises et des services publics ; l'adéquation des compétences des travailleurs aux besoins des entreprises ; l'innovation afin d'accroître la compétitivité et la résilience de notre économie sur le moyen terme ; la poursuite de l'action pour faire baisser structurellement le chômage ; et le renforcement de l'efficacité de la dépense publique pour privilégier les dépenses favorables à la croissance durable et inclusive. La crise a également mis en lumière le besoin de renforcer notre indépendance, et d'assurer une bonne résilience de notre système de santé, et accroît la nécessité de faire face aux enjeux de soutenabilité des finances publiques.

La stratégie de politique économique que le Gouvernement entend déployer durant les prochaines années avec la mise en œuvre du plan France Relance vise à répondre à la crise actuelle et à ces défis. Nous mettons en œuvre le plan France Relance, axé sur le verdissement de l'économie, la compétitivité de notre appareil productif ainsi que sur le renforcement de la cohésion sociale et territoriale et le développement des compétences. Pour soutenir le potentiel de croissance et d'emploi de notre économie, la poursuite de notre agenda de réformes structurelles en faveur de la croissance durable est également indispensable.

Cette stratégie s'inscrit dans la continuité de l'agenda de réformes mis en œuvre par le Gouvernement depuis le début du quinquennat pour permettre l'accès du plus grand nombre à un emploi rémunéré à sa juste valeur, lutter contre les inégalités de destin, et renforcer la compétitivité des entreprises. Elle s'appuie sur un ensemble d'investissements et de réformes – présentés dans le PNRR – pour lesquels est demandé un financement au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience.

7. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

7.1 UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

La loi organique du 17 décembre 2012 a renouvelé à la fois le pilotage des finances publiques et son cadre institutionnel. S'agissant du renouvellement de la gestion des finances publiques, le pilotage par le solde a été complété par des objectifs définis en termes structurels et dans une perspective pluriannuelle, à travers l'introduction de l'article liminaire des lois de finances notamment.

Cette loi a également créé le Haut conseil des finances publiques (HCFP), chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux programmes de stabilité et aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi de règlement. En cas d'écart important, il peut déclencher le mécanisme de correction, conduisant le Gouvernement à détailler les mesures de redressement de la trajectoire dans le projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante. Les avis rendus par le HCFP sur ces textes comportent alors une appréciation de ces mesures. **Le HCFP permet au Parlement, au Conseil constitutionnel et aux observateurs extérieurs de disposer d'une évaluation indépendante des prévisions réalisées par le Gouvernement.** Il a ainsi rendu 39 avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013 (dont 7 avis en 2020).

Parallèlement à ce nouveau cadre institutionnel, les règles et objectifs de finances publiques, mis en place notamment dans le cadre des lois de programmation des finances publiques successives, permettent d'améliorer significativement la gouvernance des finances publiques. Les principaux dispositifs d'encadrement et de régulation sont, par grand secteur des administrations publiques concerné :

- *État* : norme de dépenses pilotables et objectif de dépenses totales de l'État, plafonds d'emploi des ministères, trajectoire de réduction des dépenses fiscales, interdiction du recours au crédit-bail immobilier ;
- *Organismes divers d'administration centrale* : plafond d'emploi des opérateurs de l'État, règle de non-endettement des ODAC au-delà de douze mois, dispositifs de limitation du nombre et de plafonnement des affectations de taxes, contrôles du recours aux partenariats public-privé ;
- *Administrations publiques locales* : interdiction du recours à l'emprunt pour équilibrer la section de fonctionnement, fixation d'un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) et objectif

national d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre de 1,2 % ;

- *Administrations de sécurité sociale* : objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), trajectoire de réduction des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, définition d'un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, trajectoire de réduction des exonérations ou abattement d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale, plafond de recours des caisses de sécurité sociale à l'endettement à court terme.

La gouvernance nationale des finances publiques est pleinement intégrée dans la procédure européenne. Depuis l'entrée en vigueur du règlement dit « *two-pack* », la Commission européenne émet chaque année un avis sur les projets de plans budgétaires (pour la France, le Rapport économique, social et financier annexé au PLF) des États membres à l'automne, qui sont ensuite discutés par le Conseil EcoFin. Par ailleurs, le Programme de Stabilité et le Programme national de réforme sont transmis au mois d'avril à la Commission, en amont de la publication des projets de recommandations par pays en mai. Lors de ces échéances européennes, la conformité de la trajectoire de chaque État membre au regard des recommandations du Conseil est évaluée, en accord avec les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. En 2021, de manière exceptionnelle, un Plan national de relance et de résilience (PNRR) sera transmis à la Commission pour détailler la stratégie de relance et d'investissement, dans le cadre du plan européen « Next generation EU » mis en place pour faire face à la crise économique et sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

ENCADRÉ 9 – LES RÉFLEXIONS SUR LES PISTES DE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

En 2021, les priorités concernant les finances publiques consistent à accompagner la sortie de crise et la relance de l'économie, en organisant la levée progressive des dispositifs de soutien d'urgence à mesure de l'amélioration des conditions sanitaires et économiques, et en parallèle en accélérant le déploiement du plan de relance pour soutenir le rebond de la croissance. Une fois la situation sanitaire stabilisée, une politique de soutien à la croissance potentielle et de maîtrise de la hausse de la dépense publique permettra d'assurer la soutenabilité de la dette publique.

Par ailleurs, des travaux ont été engagés pour améliorer le cadre de gouvernance des finances publiques. À l'issue d'un travail de trois mois, la commission sur l'avenir des finances publiques, présidée par M. Jean Arthuis et composée d'économistes, d'anciens ministres et parlementaires, et d'experts spécialistes des finances publiques, a rendu son rapport qui formule des propositions destinées à la modernisation de la gouvernance des finances publiques françaises.

La commission propose des outils de pilotage pluriannuel de la dépense publique qui responsabilisent les gestionnaires en leur donnant un cadre plus lisible que le pilotage actuel par le solde structurel. Plus précisément, la commission propose la fixation en début de mandat d'un objectif pluriannuel de dépenses concernant l'ensemble des administrations publiques, qui serait inscrit dans la loi de programmation des finances publiques. Cela correspond à la mise en œuvre d'une règle en dépense sur l'ensemble des administrations publiques, déclinée ensuite dans chaque sous-secteur de manière différenciée, qui vise à contribuer à la soutenabilité des finances publiques à moyen et

long terme. La commission recommande ainsi une règle en faveur de la maîtrise des dépenses dans la durée, qui fasse reposer les efforts sur des transformations structurelles, et propose dans le même temps de privilégier les dépenses publiques qui permettent des investissements d'avenir et qui rehaussent la croissance à moyen terme.

La commission propose également de rénover le débat parlementaire sur les finances publiques, en simplifiant la documentation budgétaire et en mettant en place une conférence nationale des finances publiques.

De même, le Premier Ministre a demandé à la Cour des comptes un audit de la situation des finances publiques. Cet audit rendra ses conclusions au premier semestre 2021.

Une réforme de la gouvernance des finances publiques proposée par le Parlement, et soutenue par le Gouvernement, sera présentée pour traduire ces orientations.

7.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les nouvelles règles issues du SEC 2010. En 2018, l'Insee a procédé à un « changement de base », c'est-à-dire qu'il a procédé, à l'occasion de la première estimation du déficit 2017, à la mise à jour de certains traitements.

L'élaboration des **comptes semi-définif et définitif** des administrations publiques, publiés avec un délai de respectivement deux ans et trois ans³⁵, s'appuie sur une information comptable détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des crédits accordés en lois de finances, complétée par le compte général de l'État (états financiers de la comptabilité patrimoniale de l'État, soumis à une procédure de certification par la Cour des comptes). Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. La construction du compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites en comptabilité nationale. Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables de la Direction générale des finances publiques. Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de Sécurité sociale, des hôpitaux publics et

³⁵ L'Insee publiera ainsi en mai 2021 le compte semi-définif 2019 et le compte définitif 2018.

établissements de santé privés d'intérêt collectif, de l'Unédic et de Pôle Emploi, ainsi que des organismes gérant les régimes complémentaires (Agirc et Arrco par exemple). À noter sur ce dernier champ, l'Insee opère désormais chaque année en septembre, depuis 2013, une première révision avancée du compte des ASSO sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant sur le semi-définitif.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information demeure incomplète. Pour l'État, l'exécution de l'année budgétaire n se clôt à la mi-janvier de l'année n+1 et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification intervenant fin mars n+1 (31 mars cette année) sont quasiment définitives et les éventuelles révisions par la suite portent surtout sur des corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables directement utilisées couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions, les départements et les communes, ainsi qu'un échantillon des principaux organismes divers d'administration locale. Enfin, pour la notification de mars, même si les comptes du régime général ont été arrêtés en mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont encore, pour partie, construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables de certains régimes ne sont pas encore connus en totalité. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de Sécurité sociale et hôpitaux publics) sont mobilisés. Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles³⁶.

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce aux informations collectées directement par la Direction générale des finances publiques auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics. La transmission des données comptables à l'Insee est régie par une convention entre l'Insee et la Direction générale des finances publiques.

Concernant l'**indépendance de la production statistique**, le Parlement français a adopté, en juillet 2008, la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Le premier principe du code, relatif à l'indépendance professionnelle, précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques.

³⁶ La France est l'un des pays de l'Union européenne qui révisé le moins le solde public après la première notification (cf. étude de la Commission européenne : « *How reliable are the statistics of the stability and growth pact ?* », L.G. Mora et J.N. Martins, Economic Papers n° 273, février 2007, European Commission et « *Fiscal revisions in Europe* » F. Castro, J.J. Pérez et M. Rodriguez-Vives, Journal of Money, Credit and Banking n°45, septembre 2013).

7.3 STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE

Le Programme de Stabilité a été adressé au Parlement le 14 avril 2021.

En application des dispositions du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette loi dispose dans son article 17 que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au présent Programme de Stabilité : « le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission. »

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu public son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de Programme de Stabilité pour les années 2021 à 2027. Cet avis sera joint au Programme de Stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne fin avril 2021.

8. Annexes

8.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A : PREVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	Code SEC	2020*	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Valeur en Md€ courants	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	-8,2	5,0	4,0	2,3	1,6	1,4	1,4	1,4
2. PIB nominal	B1*g	2290,2	-6,2	5,3	5,1	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Composantes du PIB en volume										
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 215,9	-7,3	4,0	5,7	2,6	1,5	1,3	1,4	1,4
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	564,4	-3,1	5,9	-1,7	0,5	0,8	0,9	0,8	0,9
5. Formation brute de capital fixe	P.51	521,7	-10,3	8,3	4,6	2,6	1,7	1,7	1,0	0,7
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	26,2	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	637,0	-16,3	8,2	9,3	6,2	4,1	3,6	3,6	3,6
8. Importations de biens et services	P.7	688,1	-11,5	7,5	7,8	5,2	3,4	3,2	3,1	3,0
Contributions à la croissance du PIB										
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	-7,1	5,5	3,7	2,1	1,4	1,3	1,2	1,2
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,3	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	-1,5	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2021), à l'exception du PIB nominal en niveau qui correspond à la notification de mars 2021.

TABLEAU 1B : ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2020*	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		2,2	0,3	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,6
2. Déflateur de la consommation privée		0,6	0,9	0,8	1,2	1,5	1,75	1,75	1,75
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		0,5	1,1	0,8	1,2	1,5	1,75	1,75	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		3,9	-1,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
5. Déflateur de l'investissement		1,4	1,5	1,7	1,4	1,6	1,8	1,8	1,8
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-1,3	1,2	1,0	1,2	1,5	1,8	1,8	1,8
7. Déflateur des importations (biens et services)		-2,3	1,6	0,5	1,2	1,5	1,8	1,8	1,8

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2021).

TABLEAU 1C : MARCHÉ DU TRAVAIL

Ensemble de l'économie	Code SEC	2020*	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques ¹		28 179	-0,9	0,4	1,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
2. Emploi, heures travaillées ²										
3. Taux de chômage (%) ³										
4. Productivité du travail, personnes physiques ⁴		-	-7,4	4,6	3,0	2,1	1,4	1,2	1,2	1,1
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵										
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1 215	-3,6	4,0	4,3	3,2	2,9	3,0	3,0	3,0
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			-2,7	3,6	3,3	3,0	2,8	2,9	2,8	2,8

¹ Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

² Concept comptes nationaux

³ Concept BIT

⁴ Croissance du PIB en volume rapportée à la croissance de l'emploi.

⁵ PIB en volume par heure travaillée

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2021).

TABLEAU 1D : BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2020*	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,2	-1,6	-1,0	-1,3	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7
<i>dont:</i>									
- Balance des biens et services		-2,2	-2,2	-1,7	-1,5	-1,3	-1,2	-1,0	-0,9
- Solde des revenus primaires et transferts		0,0	0,6	0,6	0,1	0,3	0,2	0,1	-0,1
- Compte de capital		0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
2. Capacité de financement du secteur privé**	B.9	7,0	7,5	4,3	3,2	3,0	2,7	2,5	2,1
3. Capacité de financement du secteur public***	B.9	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
4. Écart statistique									

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (février 2021).

** Calculée pour 2020 par différence entre la capacité de financement de la Nation issue des comptes trimestriels de février 2021 et la capacité de financement du secteur public issue de la notification pour 2020.

*** Le déficit du secteur public est basé sur le PIB de la notification de mars 2021.

TABLEAU 2A : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Niveau en Md€	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB
Capacité de financement (B.9) par sous-secteur									
1. Administrations publiques	-211	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
2. Administrations publiques centrales	-159	-6,9	-7,5	-5,2	-4,9	-4,4	-4,3	-4,1	-3,9
3. Administrations publiques fédérées	0								
4. Administrations publiques locales	-4	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
5. Administrations de sécurité sociale	-48	-2,1	-1,4	-0,1	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7
Administrations publiques (S.13)									
6. Recettes totales	1211	52,9	52,1	51,3	51,0	50,9	50,8	50,8	50,8
7. Dépense totale	1423	62,1	61,1	56,7	55,5	54,8	54,3	53,9	53,6
8. Capacité de financement	-211	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
9. Charges d'intérêts	30	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,8
10. Solde primaire ¹	-182	-7,9	-7,8	-4,2	-3,3	-2,7	-2,1	-1,6	-1,0
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") ²	-74	-3,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Principales composantes des recettes									
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)	709	31,0	29,4	29,4	29,3	29,3	29,4	29,4	29,4
12a. Impôts sur la production et les importations*	390	17,0	16,5	16,5	16,5	16,4	16,4	16,4	16,3
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	304	13,3	12,2	12,2	12,2	12,2	12,3	12,4	12,5
12c. Impôts en capital	15	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
13. Cotisations sociales	393	17,2	16,9	16,8	16,7	16,7	16,7	16,7	16,6
14. Revenus de la propriété	12	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
15. Autres recettes ³ (15=16-12-13-14)	97	4,2	5,2	4,7	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2
16=6. Recettes totales	1211	52,9	52,1	51,3	51,0	50,9	50,8	50,8	50,8
pm : Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁴	1051	45,9	44,5	44,3	44,1	44,2	44,2	44,2	44,2

TABLEAU 2A, SUITE : SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Niveau en Md€	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB	Niveau en % PIB
Principales composantes de la dépense									
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	427	18,7	18,4	17,5	17,1	16,9	16,7	16,4	16,2
17a. Rémunération des salariés	304	13,3	12,9	12,5	12,2	12,0	11,9	11,7	11,6
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	123	5,4	5,4	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7	4,6
18. Prestations sociales⁵ (18=18a+18b)	666	29,1	27,8	26,0	25,3	25,0	24,8	24,7	24,7
dont prestations chômages	37	1,6	1,6	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
18a. Prestations sociales en nature	147	6,4	6,6	6,1	6,0	5,8	5,6	5,6	5,6
18b. Prestations sociales en espèces	519	22,7	21,2	19,9	19,4	19,2	19,1	19,1	19,2
19=9. Charges d'intérêts	30	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,8
20. Subventions	78	3,4	3,5	2,2	2,2	2,0	1,9	1,9	1,9
21. Formation brute de capital fixe	86	3,8	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	3,8	3,6
22. Transferts en capital	28	1,2	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
23. Autres dépenses⁶ (23=24-17-18-19-20-21-22)	108	4,7	4,7	4,5	4,4	4,4	4,3	4,3	4,2
24=7. Dépense totale	1423	62,1	61,1	56,7	55,5	54,8	54,3	53,9	53,6
p.m.: consommation publique (nominale)	564	24,6	25,0	23,6	23,1	22,8	22,6	22,3	22,1

¹ Le solde primaire est calculé comme (B.9, ligne 8) plus (D.41, ligne 9)

² Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

³ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9

⁴ Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995).

⁵ Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

⁶ D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+NP

* Hors impôts collectés par l'Union Européenne

TABLEAU 2B : TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1211	52,9	52,1	51,3	50,9	50,9	50,7	50,7	50,8
2. Dépenses totales à politique inchangée	1423	62,1	61,1	56,7	55,8	55,5	55,5	55,3	55,2

TABLEAU 2C : DÉPENSES À EXCLURE DE LA RÈGLE DE DÉPENSE

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	9	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	-7	-0,3	-0,6	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Pour mémoire (*) :</i>									
<i>One-off en recettes (sens SEC 2010)</i>	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>One-off en dépenses (sens SEC 2010)</i>	74	3,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

TABLEAU 3 : DÉPENSE PUBLIQUE PAR FONCTION

en % du PIB	Code COFOG	2019
1. Services publics généraux	1	5,5 %
2. Défense	2	1,7 %
3. Ordre et sûreté publics	3	1,6 %
4. Affaires économiques	4	6,0 %
5. Protection de l'environnement	5	1,0 %
6. Logement et développement urbain	6	1,1 %
7. Santé	7	8,0 %
8. Loisirs, culture et religion	8	1,4 %
9. Education	9	5,3 %
10. Protection sociale	10	23,9 %
11. Dépenses totales	TE	55,6 %

NB : dernières données Insee disponibles par fonction Cofog.

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Dette brute¹		115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
2. Variation du ratio d'endettement brut		18,1	2,0	-1,4	0,8	0,8	0,3	-0,1	-0,4
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut									
3. Solde primaire²		-7,9	-7,8	-4,2	-3,3				
4. Charges d'intérêt³	D.41	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,8
5. Flux de créances		2,6	-1,1	-1,1	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
dont:									
- décalages comptables ⁴									
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵									
- dont recettes de privatisations									
- écarts de réévaluation et autres ⁶									
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette ⁷		1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,3	1,5
Autres variables pertinentes									
6. Actifs financiers liquides⁸									
7. Dette nette (7=1-6)									
8. Amortissement									
9. Part de la dette libellée en devises (%)									

¹ Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 ; le concept ne relève pas du Système Européen des Comptes nationaux (SEC).

² Cf. ligne 10 du tableau 2A.

³ Cf. ligne 9 du tableau 2A.

⁴ Les décalages comptables sur les dépenses d'intérêt, sur les autres dépenses ou sur les recettes peuvent être précisés ici lorsque c'est pertinent, ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁵ Les actifs liquides (monnaie), les obligations d'États, les actifs sur un pays tiers, les entreprises publiques ou l'écart entre des actifs cotés et non cotés peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁶ Les modifications dues aux mouvements du taux de change et les opérations sur le marché secondaire peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁷ Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

⁸ AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF511 (actions cotées), AF52 (parts d'OPCVM)

TABLEAU 5 : ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLE ET STRUCTURELLE

en % du PIB	Code SEC	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Croissance réelle du PIB (en %)		-8,2	5,0	4,0	2,3	1,5	1,4	1,4	1,4
2. Solde public	B.9	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
3. Charges d'intérêts	D.41	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,8
4. Mesures exceptionnelles (« one-off »)¹		-3,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB pré-crise (%) (g)		-0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Contributions pré-crise :									
- travail		0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2
- capital		0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5
- productivité globale des facteurs		0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7
- effet des réformes structurelles		-	0,0/0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Croissance potentielle du PIB post-crise (%) (g)		-0,3	0,6	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Révision		-1,5/-1,6	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effet de la crise		-1,6	-0,8/-0,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Effet du plan de relance		0,0/0,1	0,1/0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6. Écart de production		-7,7	-3,7	-1,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Solde conjoncturel		-4,6	-2,2	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-4,6	-6,8	-4,7	-4,3	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-3,3	-5,6	-3,6	-3,2	-2,7	-2,1	-1,6	-1,0
10. Solde structurel (10=8-4)		-1,6	-6,7	-4,4	-4,1	-3,8	-3,5	-3,1	-2,8

¹ Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

TABLEAU 6 : ÉCARTS PAR RAPPORT À LA PRÉCÉDENTE ACTUALISATION DU PROGRAMME

	Code SEC	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance réelle du PIB (%)									
Programme précédent (2020)		-8,0							
Programme courant (2021-2027)		-8,2	5,0	4,0	2,3	1,5	1,4	1,4	1,4
Différence		0,2							
Solde public (en % du PIB)									
Programme précédent (2020)	B.9	-9,0							
Programme courant (2021-2027)	B.9	-9,2	-9,0	-5,3	-4,4	-3,9	-3,5	-3,2	-2,8
Différence	B.9	0,2							
Dettes publiques (en % du PIB)									
Programme précédent (2020)		115,2							
Programme courant (2021-2025)		115,7	117,8	116,3	117,2	118,0	118,3	118,2	117,7
Différence		-0,5							

TABLEAU 7 : SOUTENABILITÉ DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2019	2021	2040	2050	2060	2070
Dépenses totales						
dont dépenses liées au vieillissement	29,5	30,5	30,8	30,2	29,5	28,7
Dépenses de retraites	14,8	15,3	15,2	14,3	13,4	12,6
dont pensions versées par la sécurité sociale						
dont pensions de vieillesse de droits directs						
dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)						
dont retraites d'employeur (des administrations publiques)						
Dépenses de santé	8,4	8,9	9,3	9,4	9,5	9,5
Dépenses de dépendance	1,9	2,0	2,4	2,6	2,7	2,7
Dépenses d'éducation	4,4	4,4	4,0	4,0	3,9	3,9
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)						
Charges d'intérêts						
Recettes totales						
dont revenus de la propriété	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5
dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)						
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR						
dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR						
Réforme systémique des retraites¹						
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires ²	:	:	:	:	:	:
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires ³	:	:	:	:	:	:
Hypothèses						
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:	:

¹ Les réformes des retraites systémiques font référence aux réformes qui prévoient le passage à un système à plusieurs piliers incluant des régimes obligatoires par capitalisation.

TABLEAU 8A : PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2018	2019
Garanties publiques*	8,7	8,4
dont garanties au secteur financier	-	-

* Il s'agit des garanties accordées par l'État en lois de finances dans le cadre d'accords bien définis.

TABLEAU 8B : MESURES EN GARANTIES EN RÉPONSE À LA CRISE DE LA COVID-19

en % du PIB	Date d'adoption	Montant de garantie maximum	Montant de garantie porté
Prêts garantis par l'État	2020	13,1	5,7
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositifs Cap/Cap+)	2020	0,3	0,1
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit (dispositif CapRelais)	2020	0,1	0,1
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	2020	0,2	0,0
SURE	2020	0,2	0,2
FGE (BEI)	2020	0,2	0,1
Prêt au FMI	2020	0,1	-
Total mesures en garantie	Total	14,3	6,1

TABLEAU 9 : HYPOTHÈSES DE BASE

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹	-0,4	-0,4	-0,2	0,1	0,6	1,1	1,6	2,0
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ²	-0,2	0,0	0,6	1,1	1,6	2,0	2,4	2,6
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,14	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21
Taux de change effectif nominal (variation annuelle)	2,3	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne ³	-3,0	5,6	4,4	3,7	3,6	3,6	3,6	n.d.
PIB Union européenne ³	-5,8	4,0	4,3	2,3	1,9	1,6	1,6	n.d.
Demande mondiale adressée à la France	-6,9	7,6	5,1	3,9	3,8	3,6	3,6	3,6
Commerce mondial hors Union européenne	-6,5	10,4	4,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	42	61	61	61	61	61	61	61

¹ Taux Euribor à 3 mois

² Taux des OAT françaises à 10 ans

³ Les prévisions de croissance à partir de 2023 sont issues du WEO du FMI (avril 2021).

8.2 ANNEXE METHODOLOGIQUE : CALCUL DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DE LA REGLE EN DEPENSE

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel, statistique à partir des données observées (sans modèle), l'approche par filtre et l'approche plus économique avec une fonction de production qui décompose explicitement le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche, dite structurelle, qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait qu'il apure le solde public de ses composantes qui dépendent directement de la conjoncture, et qu'il permet donc de mesurer l'effet des décisions de politique économique sur le solde, indépendamment des effets conjoncturels. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB à son potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage), et donc un solde nominal naturellement dégradé, lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- **une composante conjoncturelle** captant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, i.e. les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique ;
- **une composante structurelle** correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel ;
- **des mesures exceptionnelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement

structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, sur laquelle les décisions politiques peuvent influencer) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (cf. *infra*).

ENCADRÉ 10 – LE SOLDE STRUCTUREL

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel et en l'absence de mesures ponctuelles et temporaires. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y*.

Pour estimer le solde structurel, **on raisonne à partir d'élasticité historiques moyennes, dites élasticité conventionnelles**, des postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticité reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle u des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^v$$

Pour les recettes, on suppose que la totalité des prélèvements obligatoires comporte une partie cyclique alors que le reste des recettes est supposé entièrement structurel. On estime la partie cyclique des prélèvements obligatoires à partir d'élasticité conventionnelles différentes pour l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente entre ces impôts. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

TABLEAU 1 : SEMI-ELASTICITES A L'ECART DE PRODUCTION

Impôt sur le revenu + CSG	1,9
Impôt sur les sociétés	2,8
Cotisations sociales	0,6
Taxes indirectes	1,0
Dépenses chômage	-3,2

Source : OCDE 2014

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle θ à l'écart de production :

$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

L'effort structurel

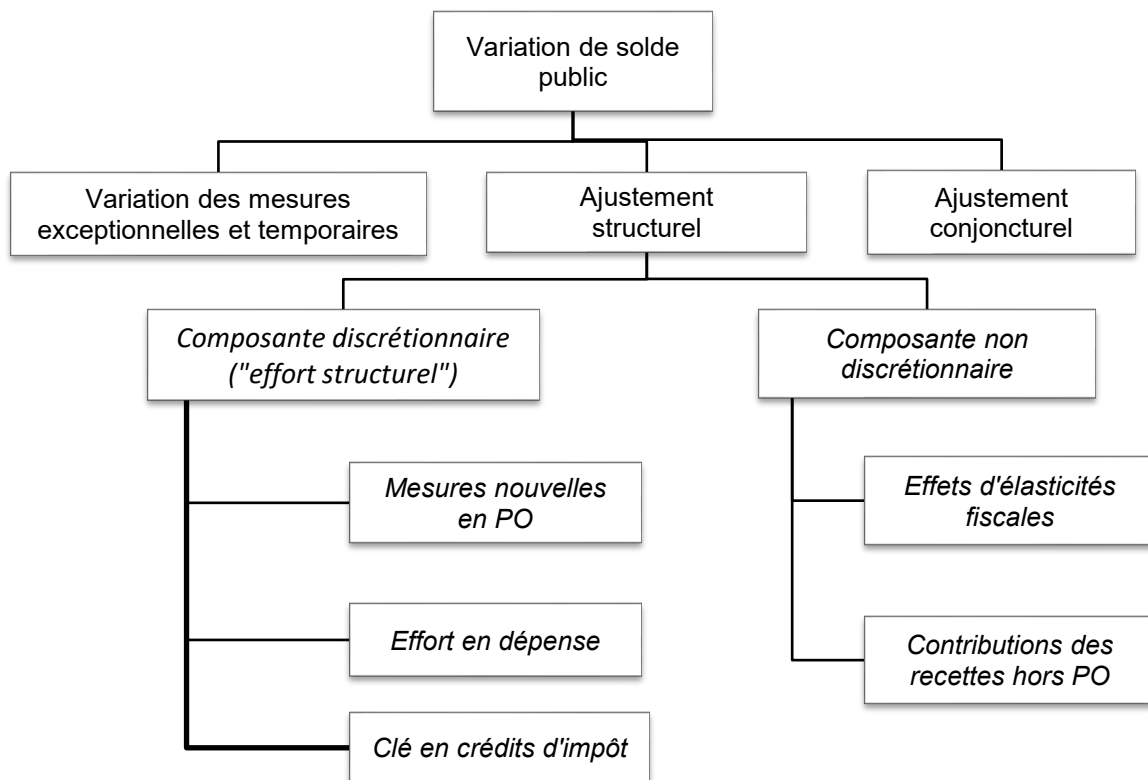
Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

En effet, chaque année, les élasticité (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une **composante non discrétionnaire** de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégré dans le solde structurel.

Pour pallier cette limite, l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.

D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010³⁷, introduites en 2014, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Les crédits d'impôts réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (c'est-à-dire des imputations et restitutions effectivement consenties aux entreprises et aux ménages), mais contribuent au solde public au niveau de la créance acquise par les contribuables, suivant une logique de « droits constatés ». Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles (qui comptabilisent les crédits d'impôt en moindres recettes budgétaires), ainsi que l'effort en dépense hors crédits d'impôts, un terme supplémentaire apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables, c'est-à-dire en pratique le CICE et le CIR. Lorsque le coût budgétaire (et donc en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) est plus faible que le coût de la créance (qui impacte le solde public en comptabilité nationale), cette composante réduit l'effort structurel et l'accroît quant à l'inverse l'effort budgétaire mesuré via l'effort en recette est supérieur à l'effort en droit constaté. La clé en crédits d'impôts est intégrée au sein de la ligne d'effort structurel dans la décomposition de l'ajustement structurel depuis la LPFP 2018-2022. Ce nouveau partage est justifié par la mise en place de la bascule de CICE et permettra ainsi de lisser son impact sur l'effort structurel sans retraitement supplémentaire.

³⁷ Voir le document de l'Insee de mai 2014 : « Les comptes nationaux passent en base 2010 ».



Ainsi la **variation du solde structurel** peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire ;

L'**effort structurel** peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires), effort en dépense (nette des crédits d'impôt) et clé de crédits d'impôt.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.
- **L'effort en dépense** se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.
- **La clé en crédits d'impôt** permet de repasser de la mesure budgétaire des crédits d'impôt en moindre recette, qui est prise en compte dans l'effort en recette, à une mesure en droit constaté.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO hors mesures exceptionnelles dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

Contact presse

Cabinet de Bruno Le Maire
presse.mineco@cabinets.finances.gouv.fr
01 53 18 41 13

Cabinet d'Olivier Dussopt
presse.mcp@cabinets.finances.gouv.fr
01 53 18 45 26 / 57

economie.gouv.fr