

N° 138

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME I

### LE BUDGET DE 2021 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizson, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

Pages

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

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

B. SI LE « BUDGET VERT » CONSTITUE UNE INNOVATION, IL ASSURE UNE MESURE ENCORE INSUFFISANTE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE DE L'ÉTAT .....	51
1. La notation porte sur moins de 10 % des crédits.....	51
2. Le choix d'asseoir la notation environnementale sur la maquette budgétaire est un facteur fort de limitation de sa portée .....	53

## DEUXIÈME PARTIE

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<b>B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU DÉBUT DU QUINQUENNAT NE FAIT PLUS PARTIE DES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>130</b>
1. <i>La stabilité des emplois de l'État par rapport à 2020 confirme l'abandon des objectifs de réduction de la sphère publique...</i> .....	130
2. <i>... et la masse salariale de l'État poursuit la tendance à la hausse entamée par le quinquennat précédent .....</i>	131
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>133</b>
<b>I. AUDITION DE M PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (29 SEPTEMBRE 2020) .....</b>	<b>133</b>
<b>II. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (30 SEPTEMBRE 2020) .....</b>	<b>151</b>
<b>III. AUDITION D'ÉCONOMISTES SUR LE THÈME « QUELLES PERSPECTIVES DE REPRISE POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ? » (21 OCTOBRE 2020).....</b>	<b>175</b>
<b>IV. EXAMEN DU RAPPORT (4 NOVEMBRE 2020).....</b>	<b>190</b>

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

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

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

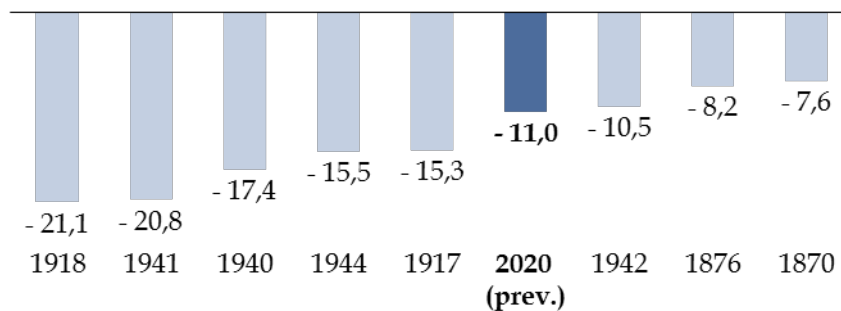
##### 1. L'économie française a mieux résisté que prévu au confinement

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

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

#### Historique des principaux reculs du PIB en France depuis 1832

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

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

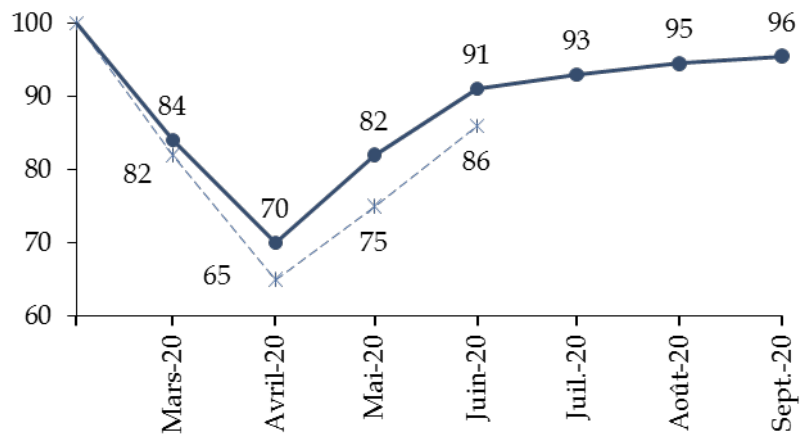
D'une part, le choc initial sur l'activité a été moins prononcé qu'anticipé, avec une baisse de 30 % en avril au plus fort du confinement.

### Évolution des estimations du niveau d'activité en France

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

-\*- Estimation Insee du 27 mai 2020

● Estimation Insee du 6 octobre 2020

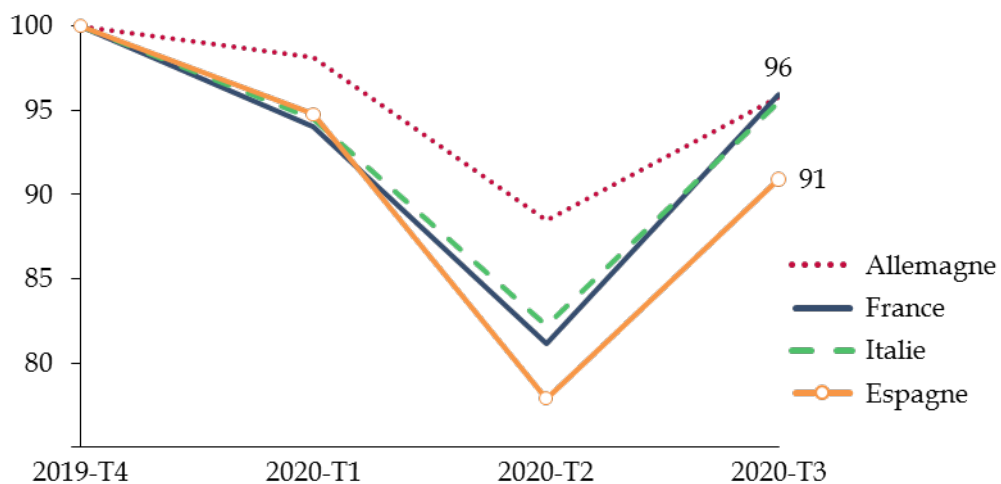


Source : commission des finances du Sénat (d'après les points de conjoncture de l'Insee)

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

### Évolution du PIB trimestriel depuis le début de la crise sanitaire

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



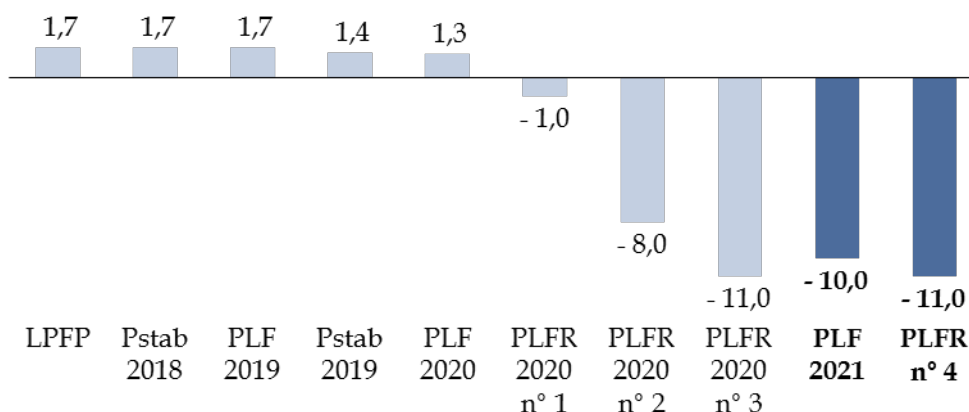
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données d'Eurostat)



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

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

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

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

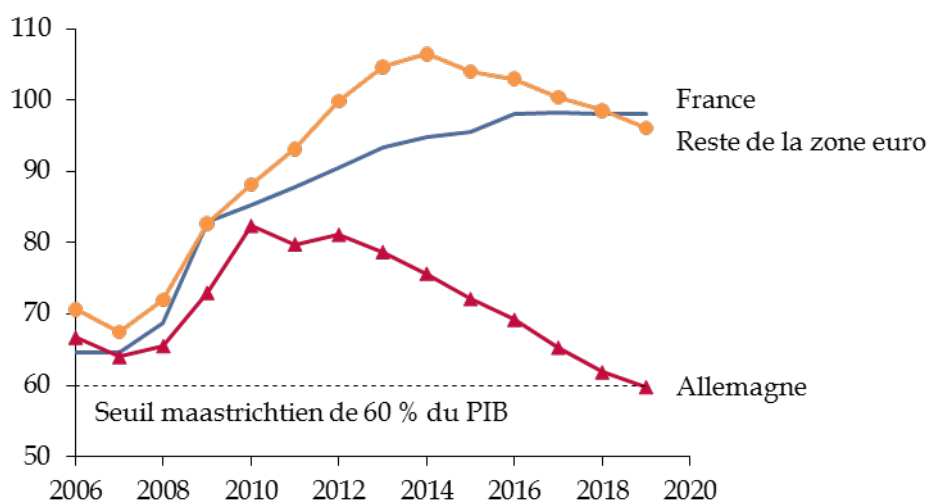
### a) Des moyens inédits pour aider l'économie à surmonter le choc

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

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

### Évolution de la dette publique entre 2006 et 2019

(en points de PIB)



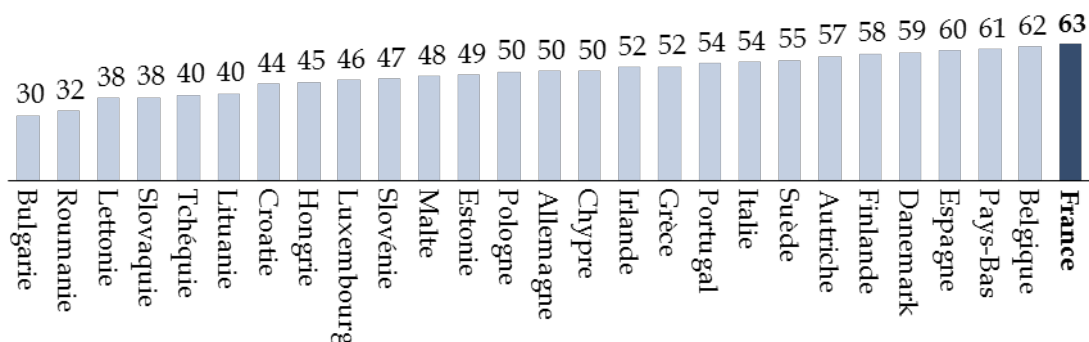
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la Commission européenne)

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

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

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

(en pourcentage)



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

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

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

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

Deux catégories de mesures peuvent être distinguées.

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

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

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

**D'autre part, les mesures sans effet immédiat sur le déficit public, d'un montant de 403,5 milliards d'euros, qui consistent pour la plupart à soulager la trésorerie des entreprises en accordant des reports de prélèvements obligatoires ou en facilitant l'obtention de prêts par la mise en place de garanties<sup>1</sup>. Le montant consacré à cette deuxième catégorie de mesures n'évolue pas significativement dans le cadre du présent projet de loi de finances.**

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

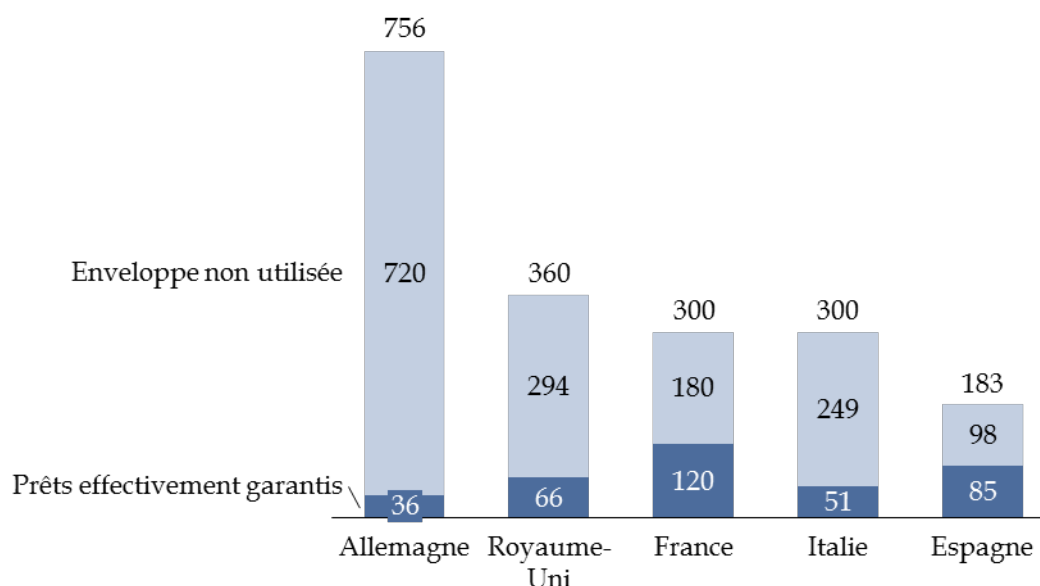
Précision : les montants de la colonne « PLF 2021 » incluent le coût des mesures du « PLFR n° 3 ».

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

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

### Comparaison de la mobilisation des garanties apportées par l'État

(en milliards d'euros)



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

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

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

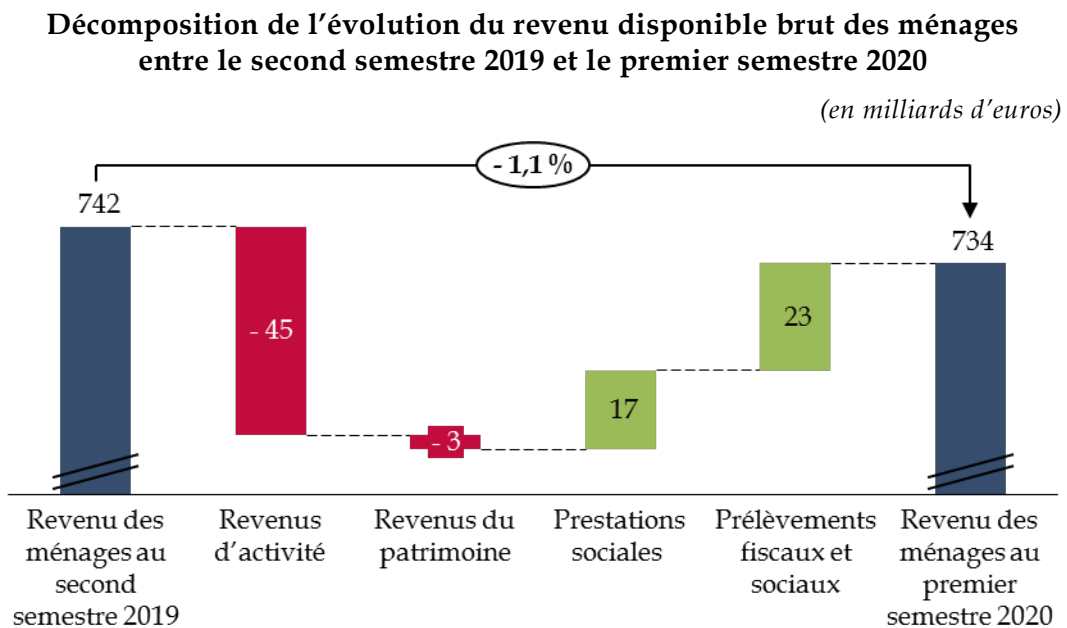
Les comptes nationaux du deuxième trimestre 2020 tendent à **confirmer l'efficacité de cette stratégie de soutien à court terme** pour aider les ménages et les entreprises à surmonter le choc.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **le fonds de solidarité** a permis de compenser partiellement l'absence de dispositif de chômage partiel pour les indépendants : sur l'ensemble de l'année, les deux tiers de leur perte de revenu seraient compensés par ce biais<sup>1</sup> ;

- **la prime exceptionnelle pour les ménages précaires** a permis de couvrir l'augmentation du coût de l'alimentation pendant le confinement, sans toutefois compenser intégralement la perte de revenu liée au chômage partiel pour ceux rémunérés au-dessus du Smic<sup>2</sup> ;

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

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

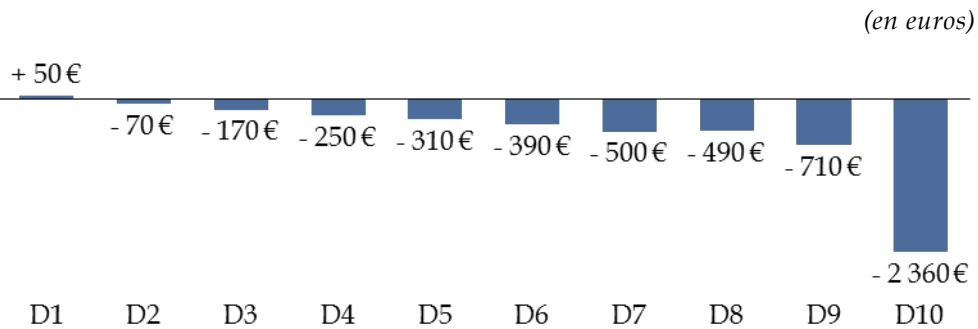
Au total, selon une estimation réalisée cet été par l'OFCE, **le revenu disponible des deux premiers déciles serait demeuré stable dans son ensemble à l'issue du confinement** – les 10 % des ménages les plus pauvres, qui étaient souvent déjà éloignés de l'emploi, connaissant même une légèrement augmentation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

---

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier pour 2021, p. 155.

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

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



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

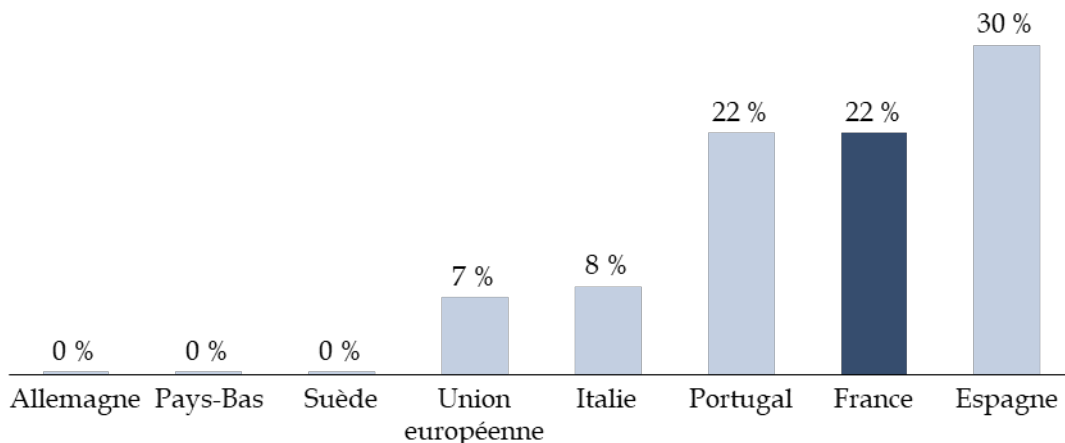
(2) Les entreprises conservent à leur bilan une part importante des pertes liées au premier confinement mais peuvent étaler dans le temps le coût de la crise grâce aux prêts garantis et aux facilités de trésorerie

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

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

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

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



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

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



Ainsi que l'avait souligné la commission des finances du Sénat<sup>1</sup>, cela tient principalement au **choix de limiter le recours à des instruments permettant d'absorber les pertes des entreprises**, au profit d'instruments de prêt et de trésorerie (prêts garantis, reports de prélèvements, avances de crédits d'impôts, etc.) visant uniquement à aider les entreprises à étaler dans le temps le coût de la crise, qui ne pèsent pas immédiatement sur le déficit public.

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

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

**La trésorerie des entreprises apparaît même renforcée une fois tenu compte des prêts accordés par le secteur privé**, dont une part substantielle a pu bénéficier de la garantie de l'État. D'après les données de la Banque de France, le crédit aux entreprises a ainsi augmenté de 178 milliards d'euros au premier semestre, dont **174 milliards d'euros** n'ont à ce jour pas été utilisés mais ont été conservés par les entreprises sous forme de trésorerie, dans une logique de précaution<sup>4</sup>.

\*\*\*

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

---

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

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier 2021, p. 146.

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

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

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

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

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

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

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

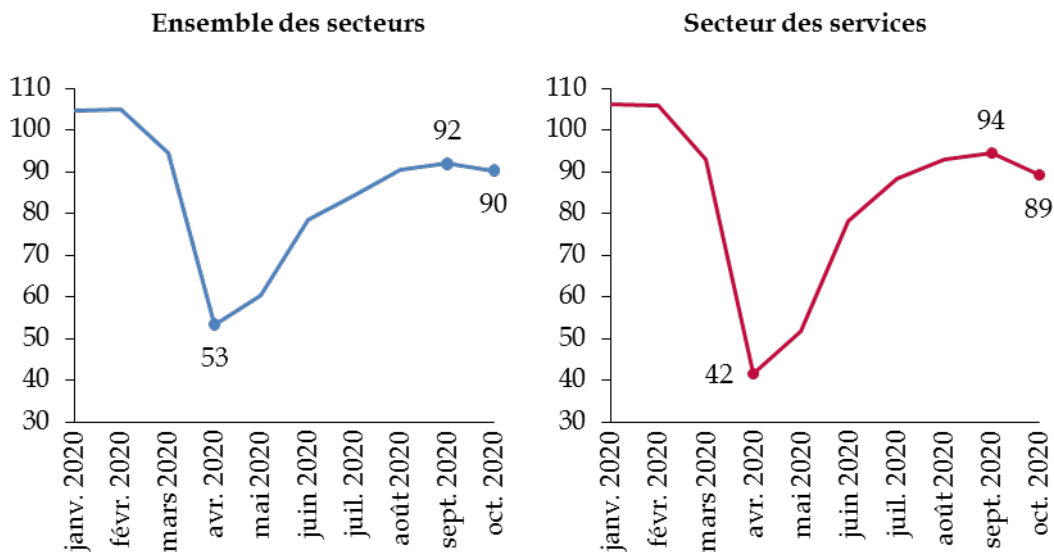
	Poids dans le PIB	Perte d'activité en avril	Perte d'activité en septembre
Fabrication de matériels de transport	0,8	- 45	- 17
Transports terrestres et transport par conduites	2,2	- 33	- 17
Transports aériens	0,3	- 48	- 29
Entreposage et services auxiliaires des transports	1,5	- 36	- 18
Hébergement	0,7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

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

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

## Évolution du climat des affaires en France

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



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

De même, l'indice d'activité « Flash » de l'entreprise IHS Markit s'est de nouveau replié en octobre (47,3 en octobre, contre 51,6 en août) et est désormais inférieur à 50, ce qui suggère un début de rechute du PIB<sup>1</sup>.

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

**Dans les secteurs les plus affectés par les contraintes sanitaires, la crise pourrait conduire rapidement de nombreuses entreprises viables à la faillite.** Cela se traduirait par une perte de capacité productive, à la fois liée à la disparition de ces entreprises et à la perte d'employabilité des salariés durablement touchés par le chômage<sup>2</sup>. Cette perte serait d'autant plus grande que différents travaux suggèrent qu'une proportion importante des entreprises susceptibles de devenir insolvables comptaient avant la crise parmi les plus productives de leur secteur<sup>3</sup> et pourraient retrouver un niveau normal d'activité une fois l'épidémie jugulée. Ainsi que le résume Olivier Blanchard, « *laisser, par exemple, les restaurants et les hôtels faire faillite à grande échelle avant d'en avoir à nouveau besoin une fois la pandémie passée a peu de sens, autant économiquement qu'humainement* »<sup>4</sup>.

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

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

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

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

**Dans le reste de l'économie, les entreprises subiraient les conséquences de la baisse de la demande globale induite par la crise.** En effet, une part substantielle de la baisse de la consommation dans les secteurs les plus affectés ne se reporte pas vers les secteurs préservés mais se traduit par une hausse de l'épargne<sup>1</sup>, ce qui provoque une chute de la demande globale que viennent ensuite renforcer la montée progressive du chômage et les comportements de précaution des entreprises et des ménages en matière de consommation et d'investissement.

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

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

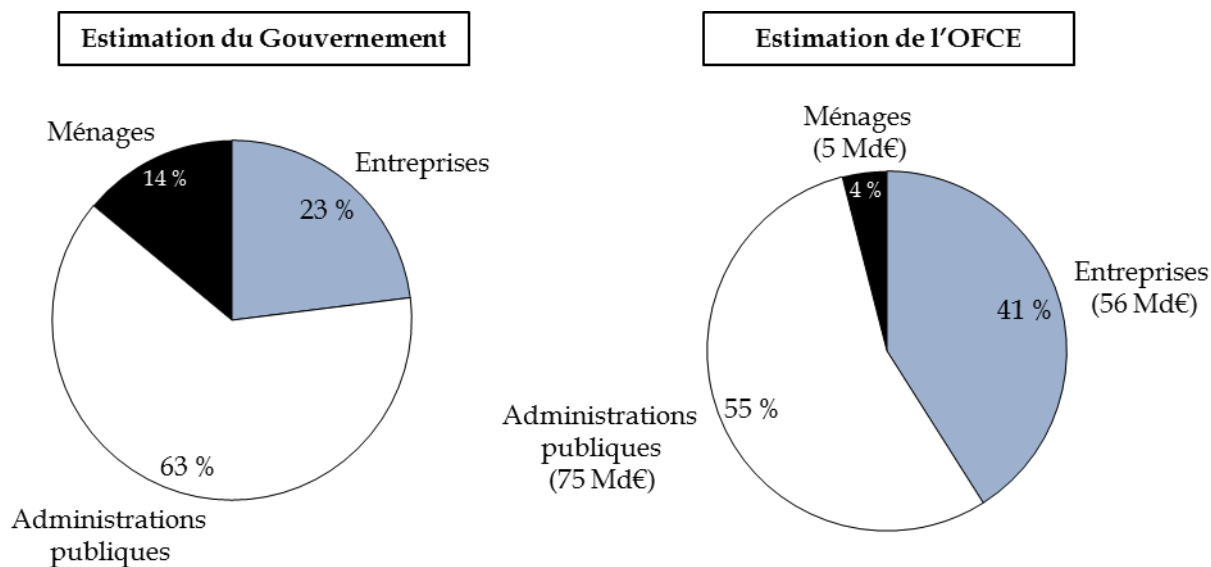
D'une part, les entreprises conservent à leur bilan une part substantielle du coût du premier confinement, compris entre 20 et 40 % selon les études, ce qui pourrait les conduire à **différer leurs investissements.**

---

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

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

(en milliards d'euros)



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

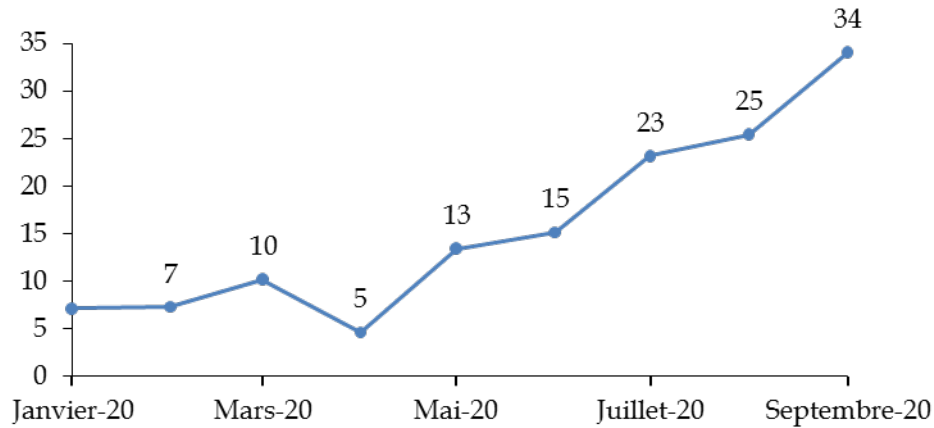
Source : commission des finances du Sénat (d'après : rapport économique, social et financier 2021 ; OFCE, policy brief n° 78, 14 octobre 2020)

D'autre part, **les souhaits d'épargne des ménages continuent d'augmenter fortement**, alors même que le confinement s'est déjà traduit par une « surépargne » de l'ordre de 62 milliards d'euros au premier semestre<sup>1</sup>.

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

## Évolution des intentions d'épargne des ménages

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



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

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

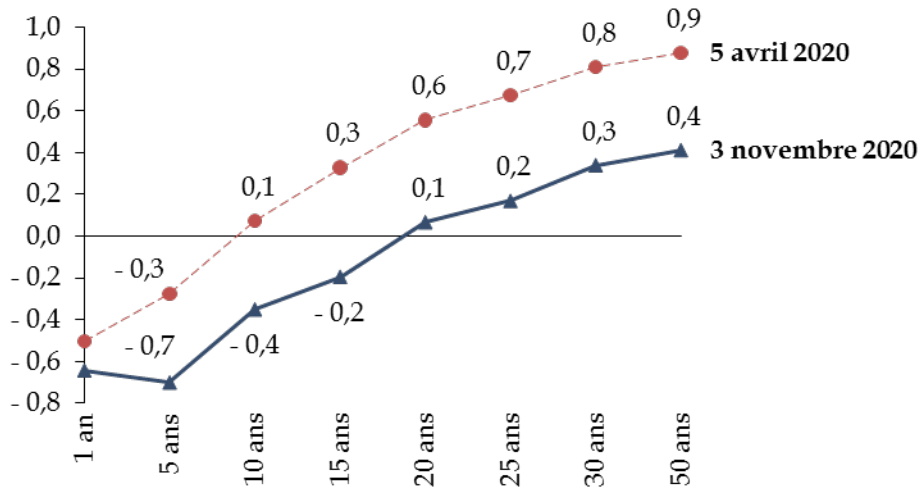
Si le risque économique de l'inaction apparaît donc massif, il doit toutefois être **mis en regard de celui engendré par le surcroît d'endettement lié à la relance.**

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

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

### Évolution du coût de financement de la France

(taux d'intérêt annuel en pourcentage)



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

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

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

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

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

**La charge de la dette pourrait même se révéler inférieure à la prévision gouvernementale**, dès lors que cette dernière repose sur l'hypothèse d'une remontée rapide des taux longs (OAT à 10 ans), qui atteindraient 0,7 % à la fin de l'exercice 2021, contre - 0,25 % actuellement. À titre de comparaison, les marchés financiers n'anticipent pas de remontée des taux longs à cet horizon<sup>1</sup>, tandis que le *Consensus forecasts* d'octobre table sur un scénario de remontée beaucoup plus lent, dans lequel les taux à dix ans n'atteindraient 0,7 % que fin 2023.

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

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

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

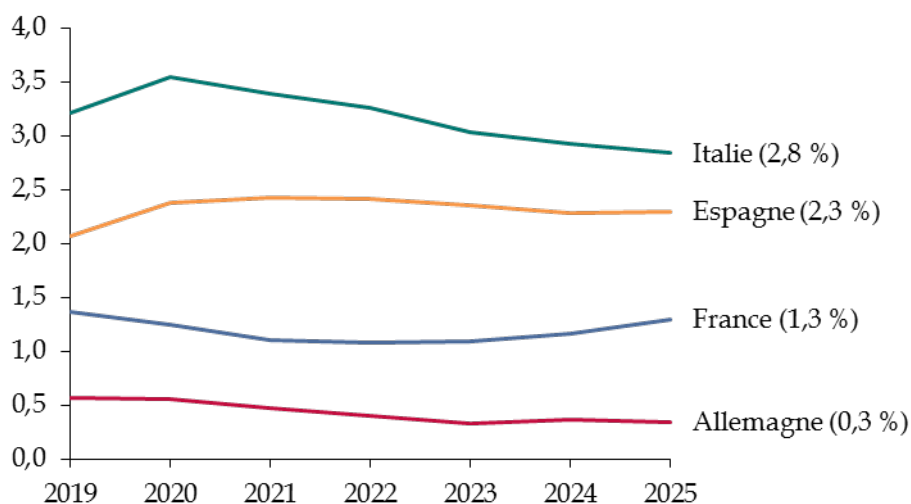
	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
Taux de long terme (OAT à 10 ans)	0,0	0,3	0,6	0,8	1,0	1,4
Taux de court terme (Euribor 3 mois)	- 0,4	- 0,4	- 0,2	0,0	0,3	0,9

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

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

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

(en points de PIB)



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

En outre, l'impact budgétaire du plan de relance sera limité à court terme par les subventions européennes dont pourra bénéficier la France dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, dont le remboursement n'interviendra qu'à partir de 2028 et pourra être étalé sur une période maximale de trente ans<sup>1</sup>. Sur la base des prévisions économiques de la Commission européenne de l'été 2020, ces subventions sont actuellement estimées à **37 milliards d'euros constants** (prix 2018).

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée, voir la troisième partie du présent rapport.



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

(en milliards d'euros constants, prix 2018)

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

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

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

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

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

À cet horizon, l'endettement est généralement considéré comme insoutenable si sa stabilisation implique de dégager un excédent primaire perçu comme excessif<sup>1</sup>. Une telle situation apparaît lorsque le taux d'intérêt payé sur la dette devient nettement supérieur au taux de croissance de l'économie, phénomène qualifié d'effet « boule de neige » négatif.

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

**En l'absence de crise sanitaire, il est très probable que la France aurait continué à bénéficier d'un effet « boule de neige » favorable, comme l'a souligné à plusieurs reprises la commission des finances, dès lors que l'essentiel de la baisse des taux d'intérêt souverains observée à l'échelle mondiale depuis plusieurs décennies paraît relever de facteurs structurels (excès d'épargne et déficit d'investissement), et non de facteurs monétaires<sup>1</sup>.**

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

Ainsi, les services de la BCE estimaient avant la crise que les mesures non conventionnelles mises en œuvre depuis 2014 pour redresser l'inflation ont entraîné une baisse du coût de financement à long terme (10 ans) de la France de 1,6 point de pourcentage<sup>2</sup>. La mise en place du nouveau programme aurait accru cet effet de 0,2 point de pourcentage environ<sup>3</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

**Encore faut-il préciser que cette remontée des taux serait très lente et subordonnée à l'évolution du contexte macroéconomique.** À titre d'illustration, lors de l'arrêt des achats nets d'obligations souveraines fin 2018, les services de la BCE anticipaient que l'impact sur le coût de financement des États mettrait quinze ans pour se dissiper, sur la base des anticipations de marché d'une réduction très progressive de son bilan<sup>1</sup>.

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

**Cette analyse converge avec celle de modèles beaucoup plus sophistiqués, qui s'efforcent de calculer l'orientation optimale de la politique budgétaire** en fonction du niveau d'endettement, de l'état de la conjoncture et du niveau du solde primaire structurel<sup>2</sup>. Schématiquement, il s'agit de choisir l'orientation budgétaire qui permet de minimiser deux risques :

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

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

À titre d'illustration, le modèle utilisé par les services du FMI a été paramétré<sup>3</sup> pour **calculer l'effort budgétaire qui aurait été recommandé pour la France au moment du déclenchement de la crise sanitaire** si son effet sur l'activité avait pu être anticipé avec précision<sup>4</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Décomposition du plan de relance

(en milliards d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

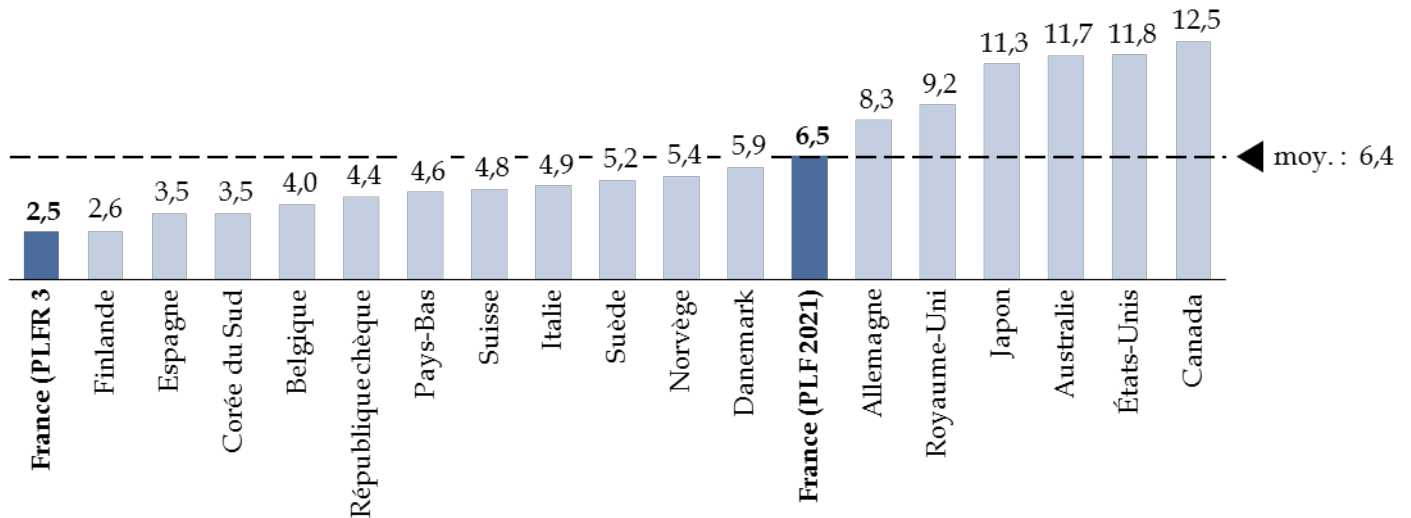
## **2. ...mais dont l'effet cumulé sur l'activité serait proche du niveau attendu pour ramener l'économie à son niveau de production potentiel**

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

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

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

(en points de PIB)



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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Rapport économique social et financier pour 2021, p. 37.

<sup>2</sup> Ibid.

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

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

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

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

*a) Un plan de relance trop tardif*

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

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

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

---

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

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

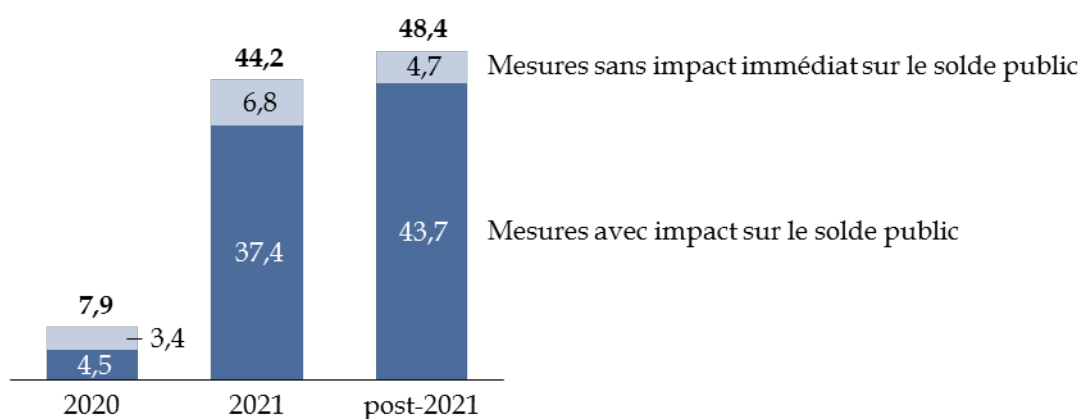


Surtout, ce « retard à l’allumage » fait fi des délais incompressibles entre l’annonce des mesures et leur mise en œuvre effective, qui sont souvent relativement longs, en particulier lorsqu’il s’agit de déployer des projets d’investissement. Cette difficulté avait déjà réduit l’efficacité du précédent plan de relance mis en œuvre pour juguler les effets économiques de la crise financière de 2008<sup>1</sup>.

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

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

(en milliards d’euros)



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

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

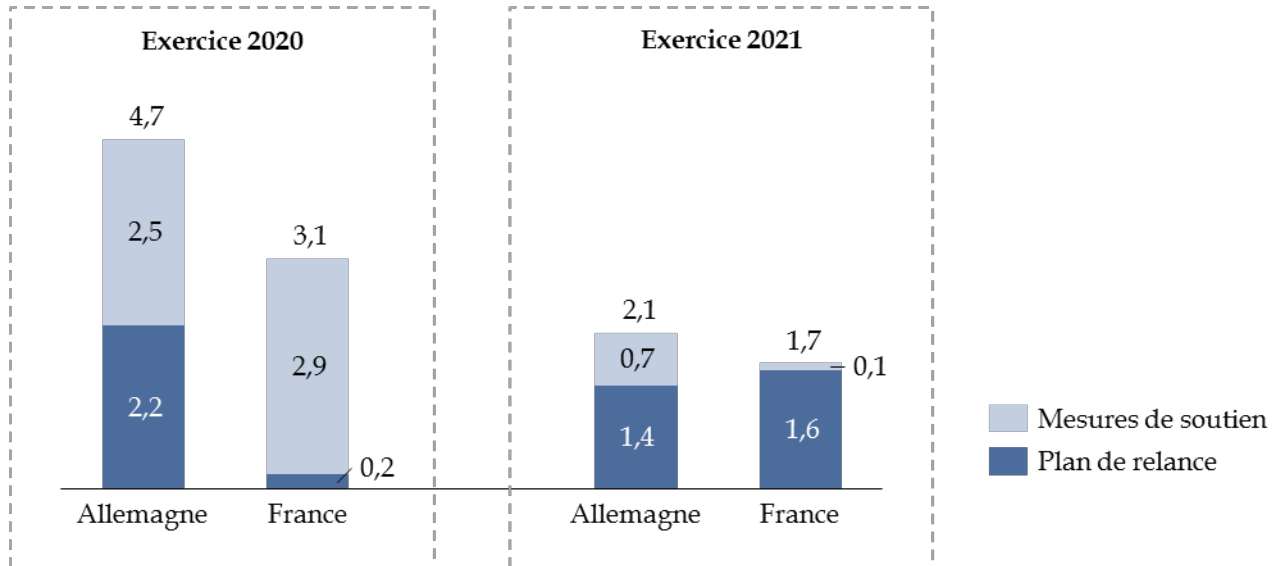
De ce fait, alors même que la chute du PIB anticipée en Allemagne en 2020 (5,8 %) était, avant le reconfinement, **près de deux fois inférieure** à celle prévue en France (10 %), le soutien budgétaire prévu est **inférieur d’un tiers en France**.

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

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

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

(en points de PIB)



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

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

Il peut être noté que le **niveau de soutien budgétaire réellement apporté par le plan de relance en 2021 pourrait être plus faible qu'escompté**, en cas de déploiement insuffisamment rapide. À titre d'illustration, l'OFCE considère que seulement 32 milliards d'euros seraient dépensés en 2020, contre 37 milliards d'euros dans la trajectoire gouvernementale, du fait notamment d'une montée en charge plus lente du plan d'investissement<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**De ce fait, la commission des finances avait suggéré de donner la priorité à des mesures pouvant stimuler l'investissement des entreprises à court terme** – dès lors qu'il s'agit de la composante de la demande la plus touchée par la crise et dont l'effet d'entraînement sur la croissance est très forte, tant à court terme qu'à moyen terme<sup>1</sup> –, tout en mettant en place, en parallèle, un **grand plan d'investissement public privilégiant les projets déjà identifiés**.

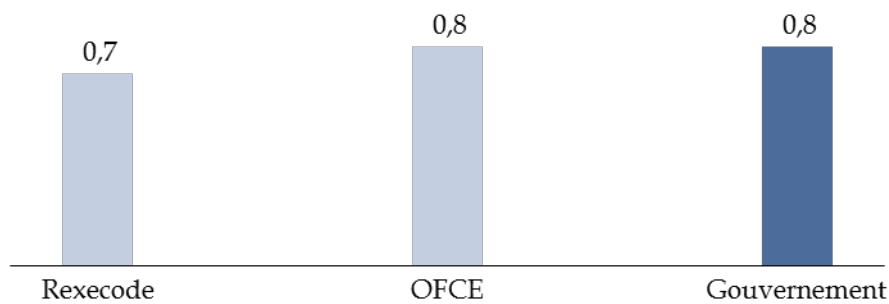
L'accent mis sur l'investissement devait être accompagné d'un **soutien plus ciblé à la consommation et à l'emploi**, concentré en priorité sur les ménages modestes, les nouveaux entrants sur le marché du travail et les secteurs les plus fragilisés par la crise.

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

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

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

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

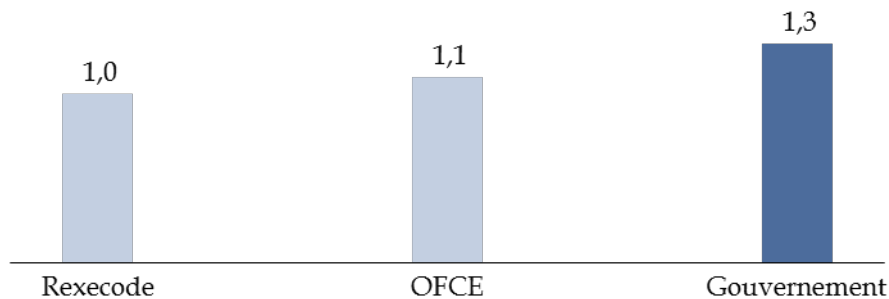


Source : commission des finances du Sénat (d'après : rapport économique, social et financier 2021, p. 37 ; OFCE, policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 19 ; Rexecode, « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », document de travail n° 75, octobre 2020, p. 41)

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

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

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

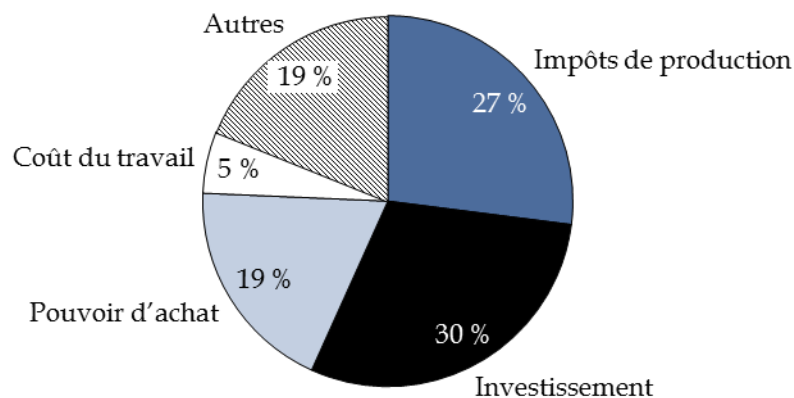


Source : commission des finances du Sénat (d'après : rapport économique, social et financier 2021, p. 37 ; OFCE, policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 78 ; Rexecode, « La politique budgétaire entre sauvegarde et relance », document de travail n° 75, octobre 2020, p. 41)

Ce faible effet multiplicateur tient principalement au fait qu'une part importante des mesures déployées en 2021 (27 % selon le Gouvernement, 38 % selon l'OFCE) prend la forme d'un **soutien non ciblé à l'ensemble des entreprises, à travers la baisse des impôts de production, dont l'effet multiplicateur à court terme est faible**. En effet, ce dernier est estimé à 0,3 par l'OFCE la première année<sup>1</sup> et à 0,2-0,3 par Rexecode<sup>2</sup>.

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

(en % du total)



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

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

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

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

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

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

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

Le volet « Soutien aux personnes précaires » était limité à 800 millions d'euros, dont les deux tiers correspondent à la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), déjà mise en œuvre avant même sa présentation<sup>1</sup>.

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

(en milliards d'euros)

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

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

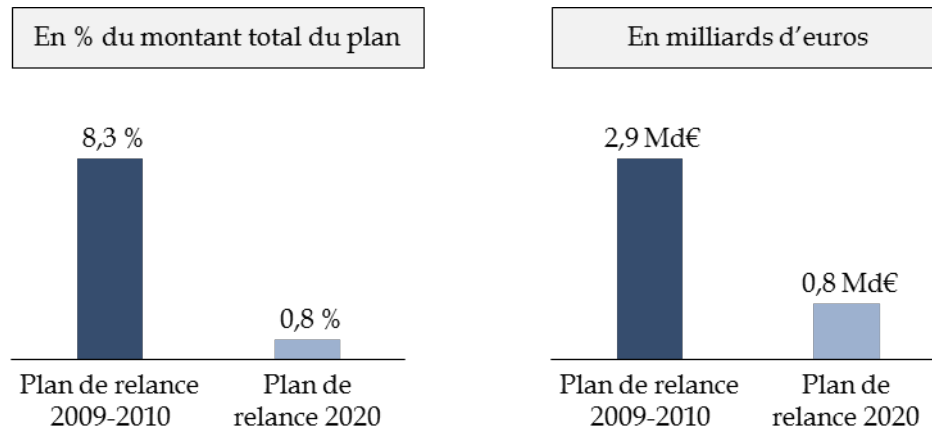
**Cette mesure apparaît en outre peu ciblée** : seulement 28 % des ménages en situation de pauvreté monétaire bénéficient de l'ARS<sup>2</sup>.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

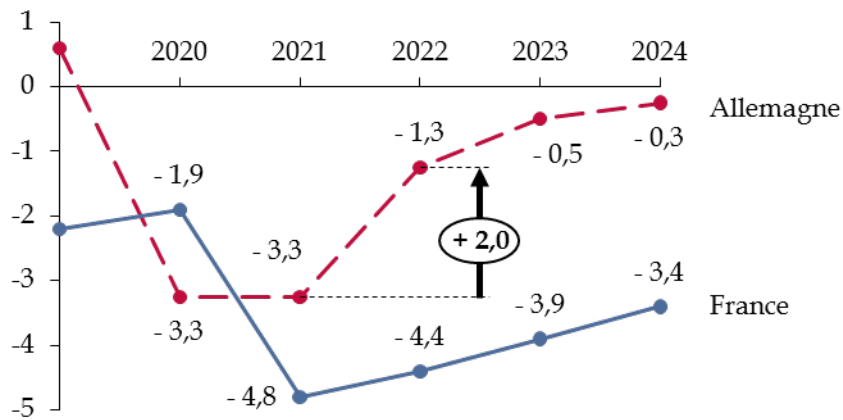
**En principe, de telles mesures doivent pourtant être évitées** car elles conduisent à une dégradation structurelle et non conjoncturelle des comptes publics. La Cour des comptes avait ainsi recommandé que les mesures de relance conservent « *un caractère clairement temporaire* » et prévoient « *des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

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

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

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

(en points de PIB)



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

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

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

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

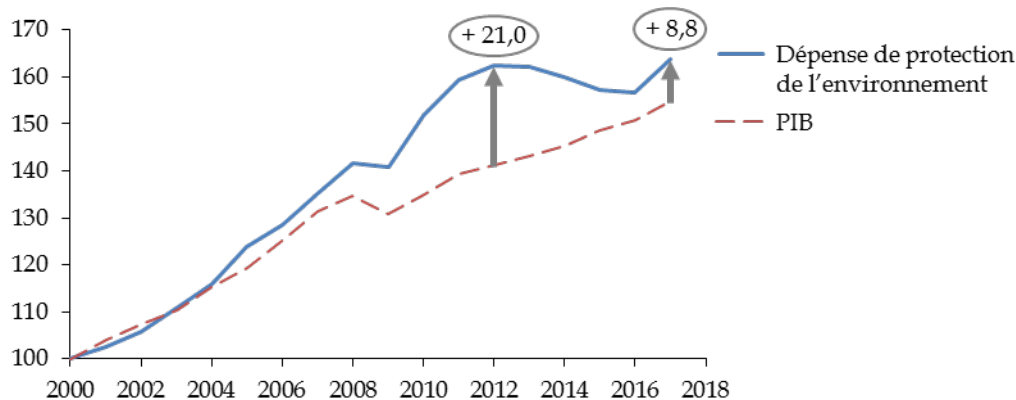
#### ***A. L'AMBITION DE TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE DOIT PRENDRE UNE NOUVELLE AMPLEUR***

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

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

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

(base 100 en 2000)



Source : commission des finances (à partir des données du SDES<sup>1</sup>, compte satellite de l'environnement, 2019)

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

S'agissant plus spécifiquement des **investissements en faveur du climat**, estimés par l'institut I4CE<sup>2</sup> à 33 milliards d'euros par an entre 2016 et 2018, dont 10 milliards d'euros de la part du secteur public, **ils sont insuffisants** et devraient être d'ores et déjà de 50 milliards d'euros pour passer à 90 milliards d'euros environ sur la période 2024-2028 afin de répondre à l'objectif de neutralité carbone en 2050, dont près de 30 milliards d'euros pour le secteur public. Et malgré les économies d'échelle que permettra la massification des actions dans certains secteurs, les besoins ne feront que croître par la suite avec la multiplication des projets qui seule permettra d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comme le fait observer I4CE, « à moyen terme, les investissements climat des collectivités vont croître plus vite que les ressources dédiées » que constituent notamment la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou les subventions des fonds européens<sup>1</sup>.

En outre, au-delà des financements, **les collectivités doivent pouvoir acquérir les compétences d'ingénierie et d'expertise** nécessaires à la mise au point des projets. Elles devraient donc pouvoir être soutenues également dans leurs dépenses de fonctionnement, ce que la DSIL ne permet que de manière très limitée<sup>2</sup>.

Enfin, comme tous les porteurs de projets, elles se heurtent à la **complexité des canaux de financement**. À cet égard, l'annonce par le Gouvernement d'un nouveau mode de contractualisation avec les collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance<sup>3</sup>, s'ajoutant aux contrats déjà existants (notamment les contrats de plan État-région), fait craindre l'apparition d'une couche supplémentaire de complexité pour les collectivités territoriales et, par conséquent, un risque de retard pour la mise en œuvre concrète des projets.

---

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

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

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

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

L'effort à conduire au niveau national est documenté dans la **stratégie nationale bas carbone**, créée en 2015<sup>1</sup> et définie aux articles L. 222-1 A et suivants du code de l'énergie, qui a fixé des « budgets carbones », c'est-à-dire un plafond national d'émissions de gaz à effet de serre à respecter sur une période de cinq ans, détaillé par grand secteur.

**Le chemin parcouru jusqu'à présent n'est pas rassurant** : au cours de la première période 2015-2018, les émissions ont été supérieures de 65 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (Mt CO<sub>2</sub>eq) à la cible fixée à 442 Mt CO<sub>2</sub>eq, avec d'ores et déjà une prévision de dépassement de 120 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone de la période 2019-2023<sup>2</sup>.

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

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

### 4. Le plan de relance constitue ainsi une réponse limitée

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

Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances indique ainsi que le plan de relance permettrait d'éviter l'émission de 55 à 60 MT CO<sub>2</sub>eq par an.

---

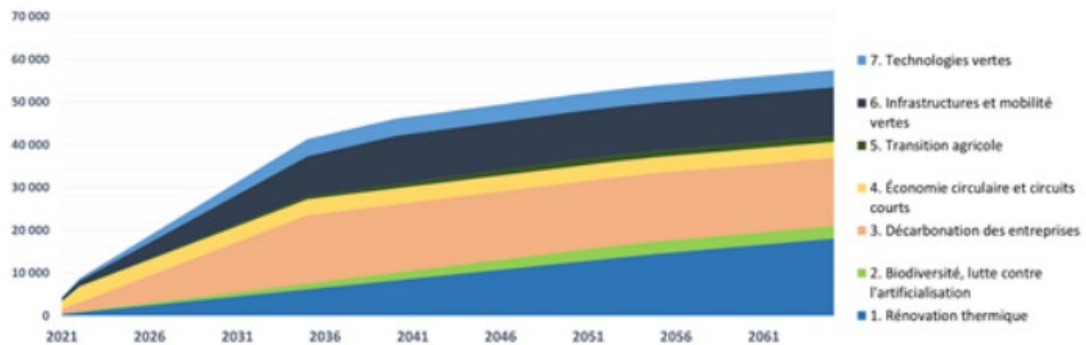
<sup>1</sup> [Loi n° 2015-992 du 17 août 2015](#) relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

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

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

## Émissions de CO<sub>2</sub> évitées en cumul annuel

(en milliers de tonnes de CO<sub>2</sub> évitées cumulées)



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

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

D'autre part, cette réduction **n'est pas calculée par rapport au niveau d'émission actuel, mais par rapport à un scénario de référence** dans lequel serait conduit un plan de relance de même ampleur mais sans mesure spécifique dédiée à la transition écologique. À court terme, le RESF reconnaît que **les émissions de CO<sub>2</sub> vont augmenter**, comme c'est habituellement le cas en période de reprise économique.

En conséquence, **le plan de relance ne représente qu'un effort limité pour atteindre les objectifs de neutralité carbone**, et notamment l'objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030<sup>1</sup>.

À titre d'exemple, le **montant des crédits budgétaires consacrés à MaPrimeRénov**, favorisant la rénovation thermique des logements privés, serait ainsi d'environ **1,6 milliard d'euros** en 2021, contre 740 millions d'euros en l'absence de plan de relance<sup>2</sup>. Il convient d'y ajouter, de manière résiduelle en 2021, 390 millions d'euros de dépenses au titre du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), prédécesseur de MaPrimeRénov, pour des travaux engagés en 2020.

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Action 03 « Décarbonation de l'industrie » du programme 362 « Écologie ».

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

<sup>3</sup> Action 08 « Énergies et technologies vertes » du programme « Écologie ».



### Le plan de relance et la Convention citoyenne pour le climat

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat et I4CE<sup>2</sup>

## 5. Répondre aux précarités écologiques, sociales et territoriales

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

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

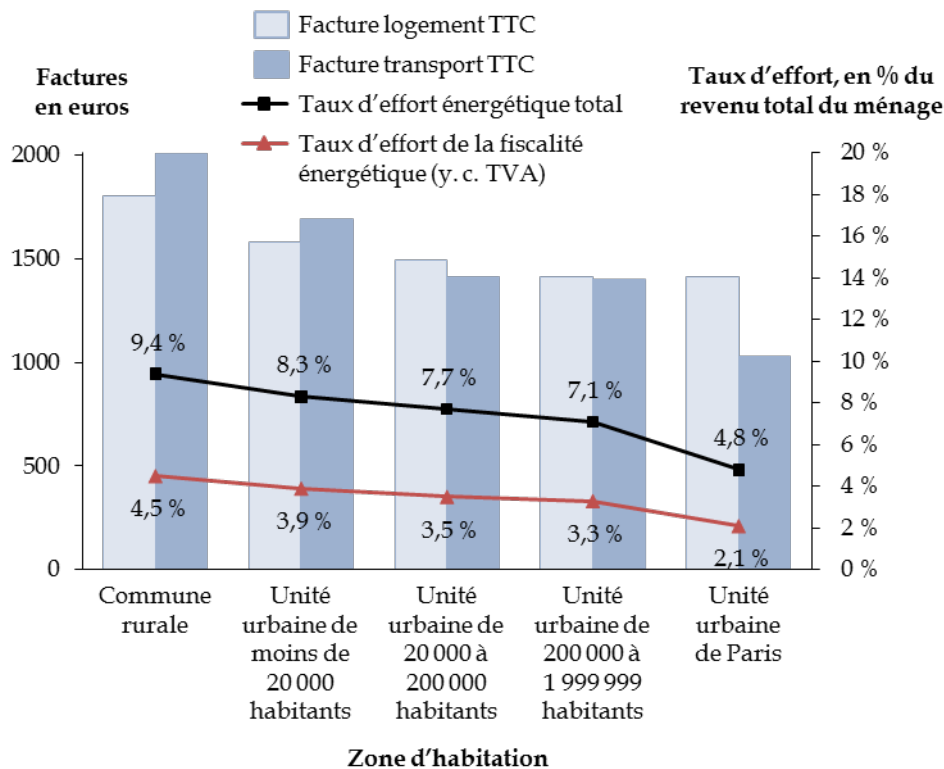
<sup>1</sup> Rapport annexé à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

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

C'est ce qu'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport sur la fiscalité environnementale présenté devant la commission des finances du Sénat le 16 octobre 2019. La **fiscalité énergétique** (y compris TVA<sup>1</sup>) représente en effet **7,2 % du revenu total annuel des 20 % de ménages les plus modestes**, mais **2,1 % seulement du revenu total annuel des 20 % de ménages les plus aisés**<sup>2</sup>.

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

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



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

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

<sup>1</sup> Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État indique un taux d'effort énergétique hors TVA.

<sup>2</sup> Le revenu des ménages est considéré par unité de consommation afin de neutraliser les effets de la différence de taille des ménages en fonction du revenu.

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

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

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

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

Le périmètre sur lequel porte l'évaluation des dépenses est **l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)**, qui comprend, outre les dépenses pilotables<sup>1</sup>, des dépenses considérées comme temporaires (investissements d'avenir, plan d'urgence en 2020, plan de relance en 2021), ou échappant au contrôle immédiat de l'État mais constituant des dépenses effectives, comme les dépenses de pension, les engagements financiers de l'État (dont la charge de la dette), les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne, les prélèvements sur recettes et autres transferts à destination des collectivités territoriales. Les dépenses totales de l'État sont estimées à **488,4 milliards d'euros** par le projet de loi de finances pour 2021.

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

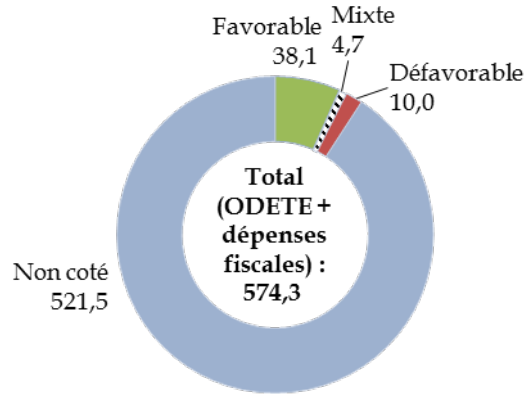
Sur ce total de 574,3 milliards d'euros, seuls **52,8 milliards d'euros de dépenses ont fait l'objet d'une cotation**, majoritairement favorable à l'environnement. Ainsi, **91,4 % des crédits et 87,2 % des dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une cotation**.

---

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

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

(en milliards d'euros)

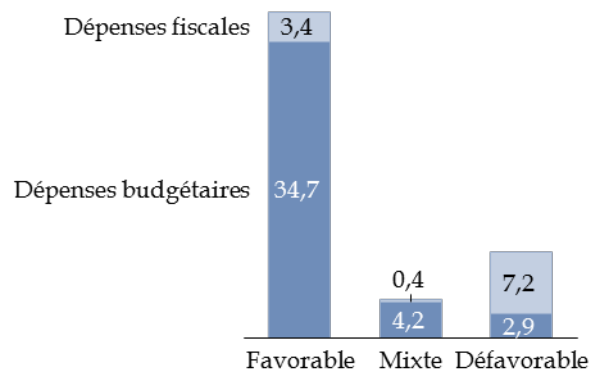


Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances pour 2021)

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

### Cotation des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales

(en milliards d'euros)



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

Le RIEBE précise les choix et contraintes méthodologiques qui conduisent à **ne pas donner de notation pour une partie majoritaire des dépenses**. C'est le cas notamment des transferts sociaux aux ménages et des dépenses de masse salariale, des transferts aux entreprises non assortis d'une conditionnalité environnementale, ainsi que des transferts au profit de l'Union européenne (prélèvement sur recettes) et des collectivités territoriales

(prélèvement sur recettes et dotations), alors même que l'ensemble de ces crédits sont utilisés *in fine* par leurs destinataires pour financer des actions qui peuvent être favorables ou défavorables à l'environnement.

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

Notre collègue Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », observe de manière similaire que *« la méthodologie de ce classement suscite des réserves, puisqu'elle s'arrête au niveau de l'action comme subdivision de retracement de l'impact environnemental, alors même qu'une bonne partie de leurs crédits a peu à voir avec la protection de l'environnement – le MCO<sup>1</sup> des hélicoptères de secours par exemple. »*.

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

Tandis que, par exemple, le recours abondant aux **transports aériens** de la part du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ne fait pas l'objet d'une cotation, **l'impact négatif de certaines dépenses fiscales en faveur des agriculteurs est, lui, dûment pris en compte**. Si l'enjeu n'est pas le même en termes de dépenses<sup>2</sup>, un euro de réduction de la TICPE pour les travaux agricoles n'a certainement pas le même impact, sur le plan environnemental, qu'un euro consacré à un voyage en avion.

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

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

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

La volonté de noter l'impact environnemental des postes du budget de l'État se heurte en effet aux limites de la hiérarchisation en programmes, actions et parfois sous-actions. Conçue en fonction des politiques publiques, **la maquette budgétaire peut difficilement être divisée de manière binaire en**

---

<sup>1</sup> Maintien en condition opérationnelle.

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

**mesures « favorables » et en mesures « défavorables » à l'environnement.** Les actions et sous-actions représentent généralement des blocs assez vastes de crédits dont l'utilisation a souvent un effet ambigu.

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

Or l'État n'a toujours pas réussi à mettre en place une comptabilité analytique qui lui permettrait de comprendre réellement où sont les coûts – et donc les économies possibles – de l'action publique. Il convient de rappeler que c'est par un simple décret pris en septembre 2018, pris au nom de la « simplification » dans le cadre du programme « Action publique 2022 »<sup>1</sup>, que le Gouvernement a mis fin à la « comptabilité d'analyse de coûts », qui elle-même ne mettait en œuvre que de manière limitée la véritable comptabilité analytique dont la loi organique relative aux lois de finances prévoit la mise en place<sup>2</sup>.

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

---

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

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

## DEUXIÈME PARTIE

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

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

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

*(en points de PIB)*

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

(\*) avec la trajectoire de PIB potentiel révisée.

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

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

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

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

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

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

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

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

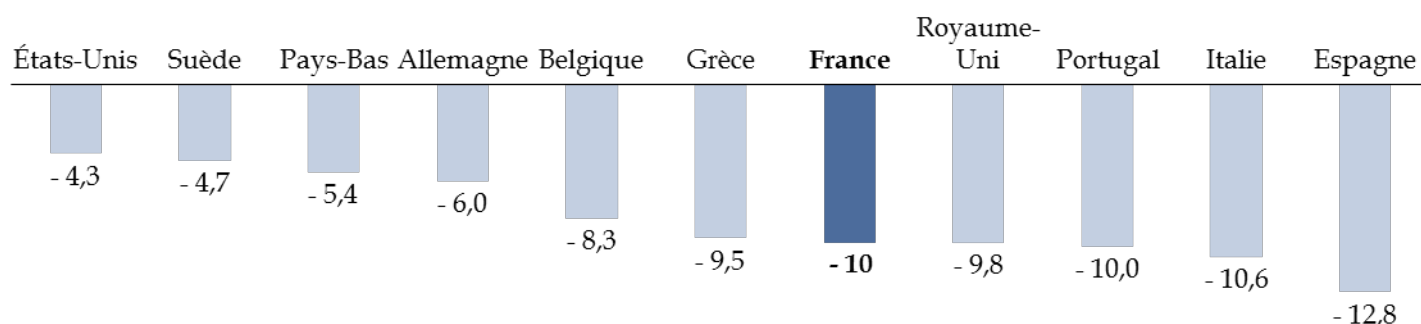
Par rapport au scénario présenté dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques 2021, le présent projet de loi de finances reposait initialement sur **une chute du PIB en 2020 légèrement revue à la baisse (- 10 %, contre - 11 %)**, ainsi que précédemment indiqué, et une **prévision de croissance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

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

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

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

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

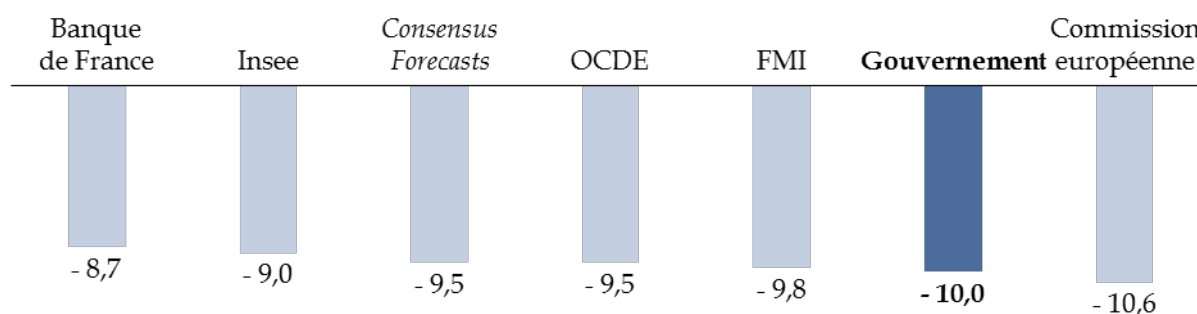
Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020 ; rapport économique, social et financier pour 2021)

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



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

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

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

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

Cela devait constituer une **marge de sécurité suffisante pour couvrir la perte d'activité liée à la mise en place d'un couvre-feu**. À titre d'illustration, son impact direct sur l'activité était estimé à 2 milliards d'euros par le Gouvernement<sup>1</sup> pour une durée de six semaines et entre 3,8 et 4,4 milliards d'euros par Rexecode<sup>2</sup>. Le coût direct se serait donc élevé à 0,2 point de PIB annuel, maintenant l'acquis de croissance autour de 8,5-9 %.

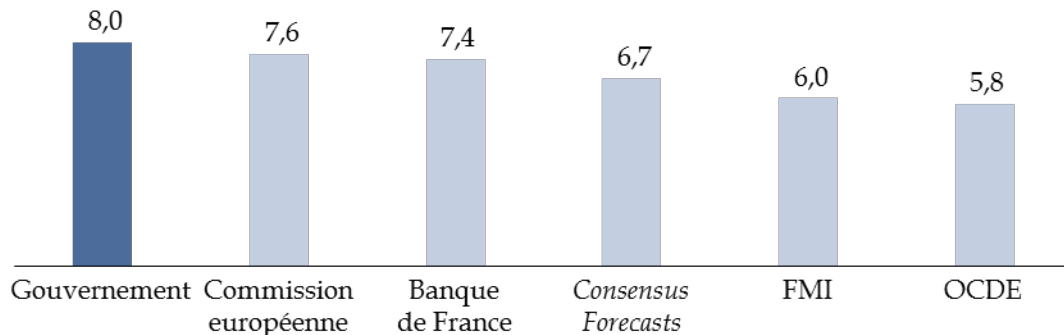
S'agissant de l'exercice 2021, l'hypothèse gouvernementale se situait en revanche déjà **au sommet de la fourchette des estimations disponibles**.

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

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

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

(taux d'évolution du PIB en volume)



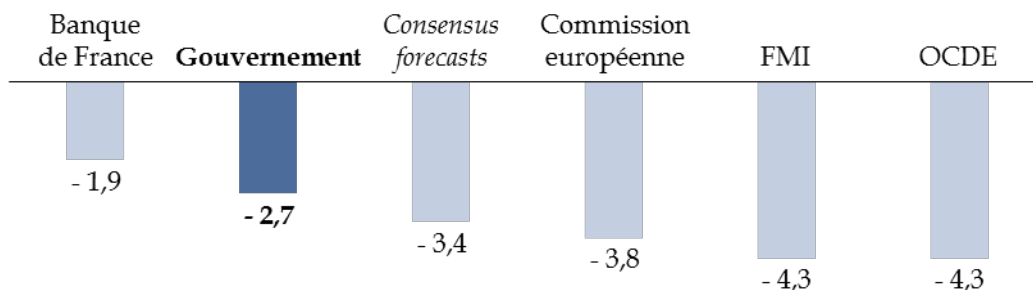
Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, prévisions économiques intérimaires, juillet 2020 ; Consensus Forecasts, édition d'octobre 2020 ; Banque de France, Projections macroéconomiques France, septembre 2020 ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2020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

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

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

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

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

À défaut d'être prudent, le scénario de croissance 2020-2021 retenu par le Gouvernement pouvait donc être considéré comme « *plausible* » avant le reconfinement, ainsi que l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques<sup>1</sup>. Bien qu'il intègre un maintien de mesures de précaution sanitaires au premier semestre 2021, il supposait toutefois que l'épidémie reste sous contrôle, ce qui n'est pas le cas.

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

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

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

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

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

---

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

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

*(en points de PIB)*

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

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

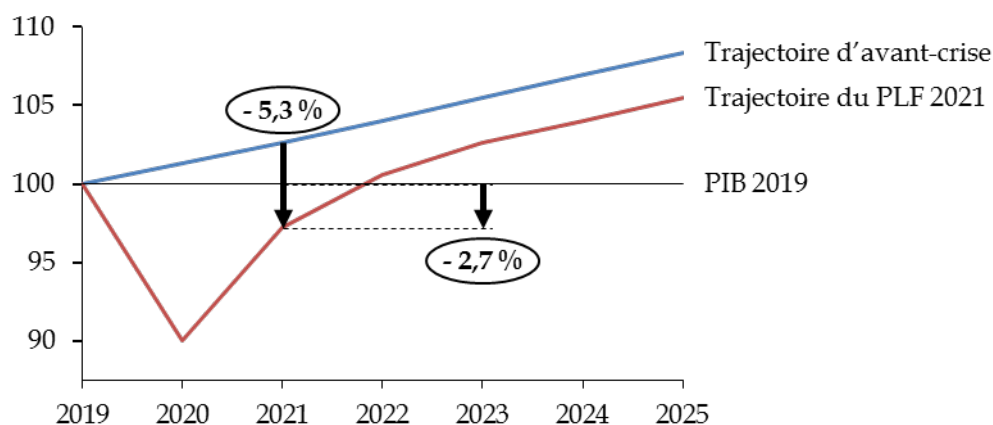
À l'inverse, le rebond de la croissance était supposé permettre d'amorcer le redressement des comptes publics en 2021. La conjoncture devait améliorer le solde public de 3,7 points de PIB, ce qui aurait contribué fortement au redressement de ce dernier (+ 3,5 points de PIB). En parallèle, l'amélioration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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

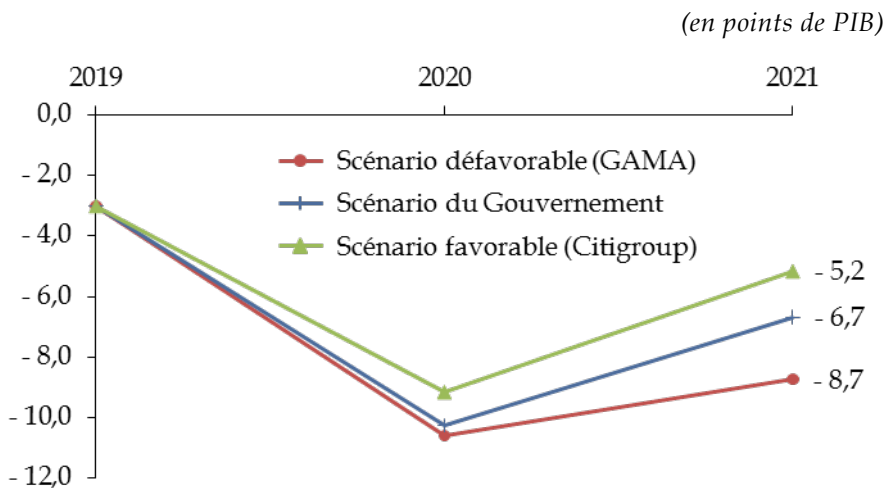
Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'octobre du Consensus Forecasts)

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

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

Les résultats des simulations sont présentés graphiquement ci-après.

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



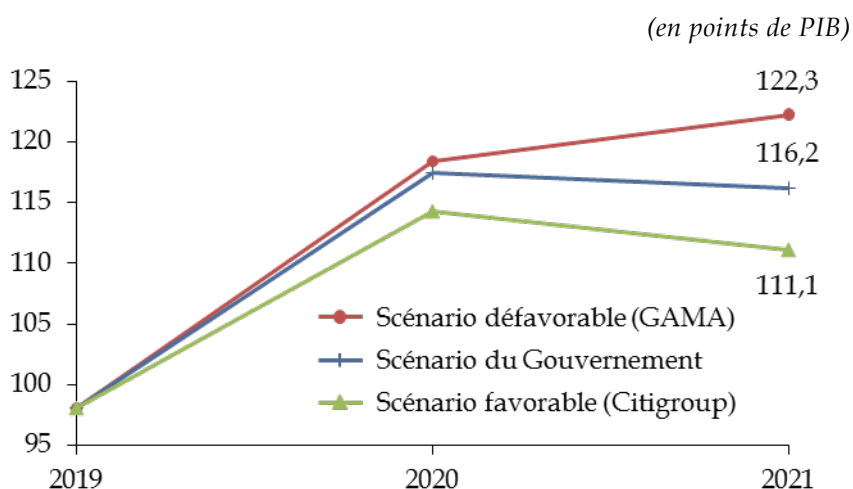
Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

*(en milliards d'euros)*

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

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

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

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

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



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

*(en milliards d'euros)*

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

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

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

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

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

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

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

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

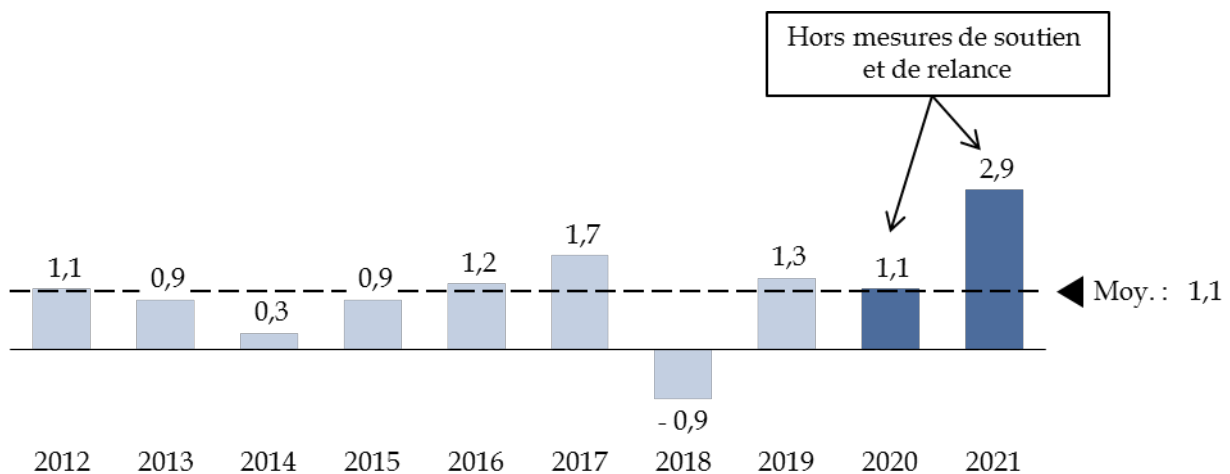
	2020	2021
<b>Croissance de la dépense publique en valeur</b>	6,5	1,0
dont : plan d'urgence et de soutien	4,6	- 4,2
dont : plan de relance	0,2	1,8
dont : autres dépenses	1,8	3,3

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

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

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

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



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

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

À titre de comparaison, le projet de loi de finances pour 2020 fixait pour objectif de limiter la croissance de la dépense publique en volume à **0,5 % en 2021<sup>1</sup>**.

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

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier pour 2020, p. 94.

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

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

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

D'autre part, la montée du chômage pesait sur les comptes de l'Unédic par d'autres canaux que les mesures d'urgence (activité partielle, report de la réforme de l'indemnisation, etc.), via la hausse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Si l'Unédic n'a pas isolé cette composante dans ses prévisions financières pour 2021, elle avait évalué à **3,8 milliards d'euros** la hausse des dépenses d'indemnisation non comptabilisées dans le plan d'urgence pour l'exercice 2020<sup>1</sup>.

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

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

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

(taux d'évolution en valeur)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en points de PIB)

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

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

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

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

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

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

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

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

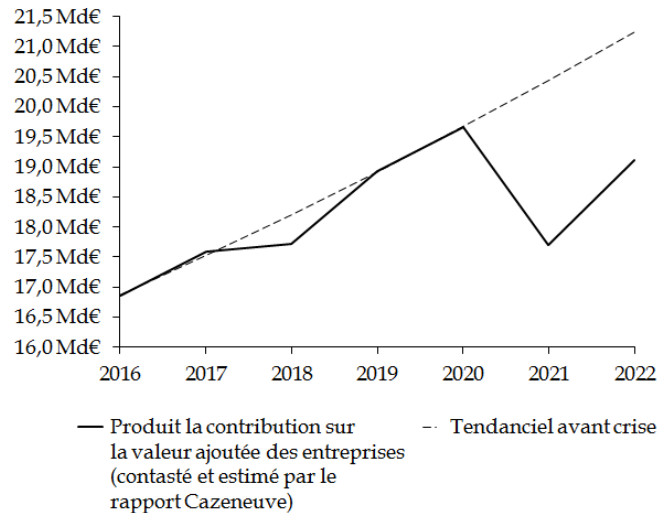
**L'évolution des recettes de taxe de séjour constitue toujours un sujet de préoccupation**, tant les nécessaires mesures de lutte contre l'épidémie affectent durablement le tourisme international et national.

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

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

D'après les estimations, révisées au 30 septembre 2020, du député Jean-René Cazeneuve<sup>1</sup>, les recettes de CVAE devraient – en incluant la part revenant actuellement aux régions que l'article 3 du présent projet de loi de finances propose de supprimer – se contracter de **10 % en 2021, soit une baisse d'environ 2 milliards d'euros.**

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



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

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

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

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

Par ailleurs, la commission des finances a eu l'occasion de noter dès le début de la mise en œuvre des mesures de confinement<sup>1</sup> que les collectivités locales sont exposées à une contraction de leurs recettes fiscales et domaniales mais, également, du **produit des ventes et des services**.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## C. LE RECONFINEMENT DEVRAIT RETARDER LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

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

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

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

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

**Ce scénario concorde avec celui des instituts de conjoncture et des institutions financières qui ont déjà révisé leurs prévisions pour 2020** à la suite de l'annonce du reconfinement. À titre d'illustration, Axa table sur un recul de l'activité de 15 %<sup>2</sup>, tandis que Rexecode estime qu'un mois de reconfinement devrait se traduire par une perte d'activité de 25,5 milliards d'euros, contre 60 milliards d'euros par mois pour le premier confinement<sup>3</sup>.

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

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

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

---

<sup>1</sup> Agnès Bénassy-Quéré, « Confinement-Reconfinement », 4 novembre 2020.

<sup>2</sup> Axa, « Back to square zero ? », Macrocast n° 66, 2 novembre 2020.

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

<sup>4</sup> Insee, « Première estimation des comptes trimestriels du 2<sup>ème</sup> trimestre 2020 : Les modifications de traitement des comptes trimestriels », 31 juillet 2020, p. 2.



Au total, la perte devrait donc se concentrer dans les services marchands, qui représentent 56 % du PIB et avaient connu une chute d'activité de 29 % en avril<sup>1</sup>. À titre d'illustration, un scénario caricatural dans lequel l'activité dans les services marchands plongerait au même niveau qu'en avril, tandis que le reste de l'économie française maintiendrait son niveau d'activité d'octobre, permet d'aboutir à une perte de PIB annuelle de l'ordre d'un point par mois de confinement et une chute de l'activité mensuelle de 15 % par rapport au niveau d'avant-crise. En pratique, il est probable que la perte d'activité dans les services marchands soit légèrement inférieure, du fait notamment du développement du commerce en ligne et des services de vente à emporter, tandis que l'industrie et la construction devraient connaître une légère baisse d'activité – l'effet net étant difficile à anticiper.

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

*(en milliards d'euros, sauf indication contraire)*

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

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

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

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

### Évolution du scénario budgétaire gouvernemental pour 2020

(en points de PIB)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

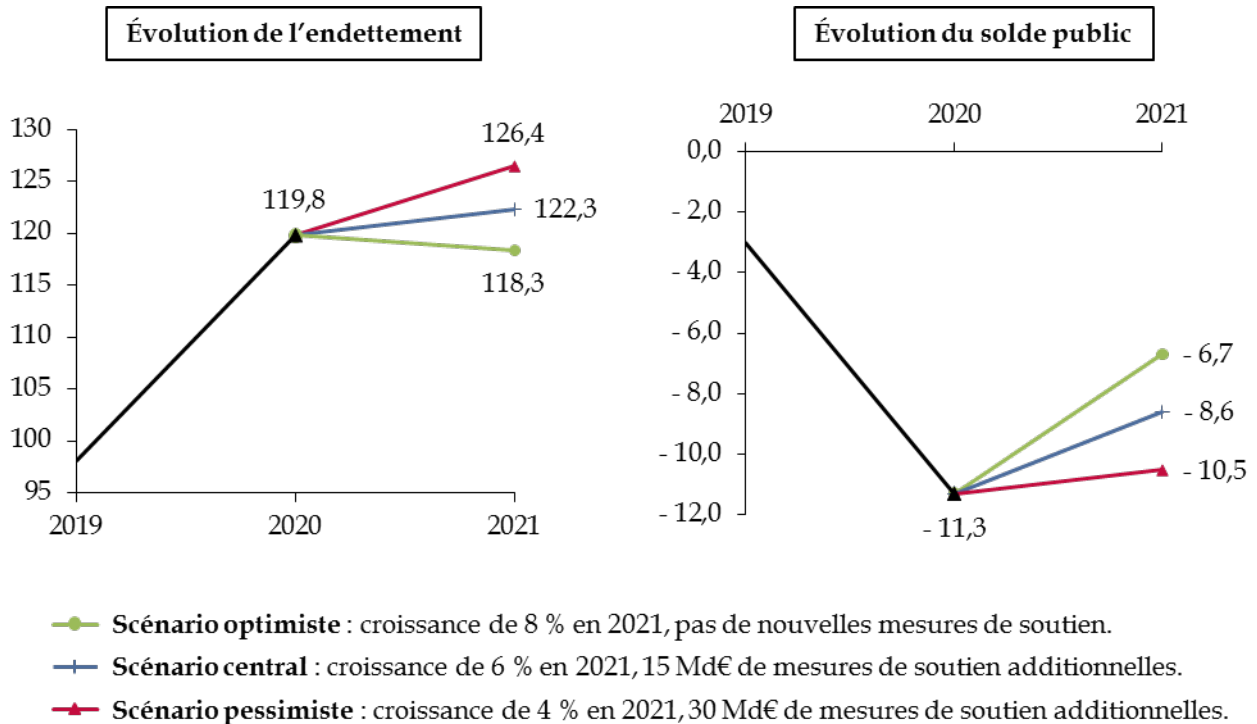
---

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

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

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

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : *commission des finances du Sénat*

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

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

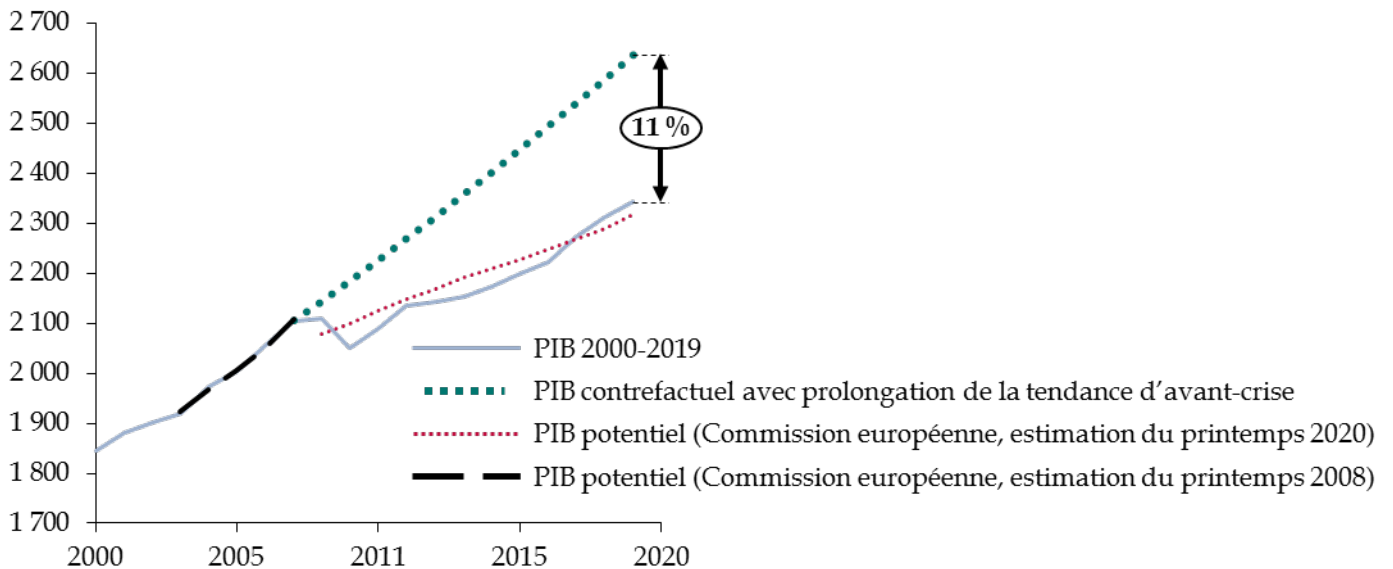
- conduit à la mise en œuvre de hausses de dépenses et de baisses de recettes pérennes – et non temporaires –, qui continueront de peser sur les comptes publics une fois la crise surmontée ;

- dégrade le PIB potentiel de l'économie par la destruction de capital productif et humain (destructions d'entreprises viables, moindre investissement, perte d'employabilité des demandeurs d'emploi, etc.), ce qui diminuera, en sortie de crise, le niveau des recettes publiques et, dans une moindre mesure, augmentera les dépenses sociales<sup>1</sup>.

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

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

(en milliards d'euros 2015 constants)



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

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

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

D'une part, le PIB potentiel ne peut être directement observé mais uniquement estimé<sup>1</sup> et il est donc **très difficile d'anticiper dès à présent les effets permanents de la crise sur l'activité.**

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

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

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

**Par rapport au PLFR 3, elle apparaît néanmoins davantage crédible,** dans la mesure où elle ne repose plus sur l'hypothèse que le PIB potentiel ne serait pas affecté par la crise sanitaire, comme l'avait d'ailleurs demandé la commission des finances du Sénat<sup>2</sup>.

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

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

---

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

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



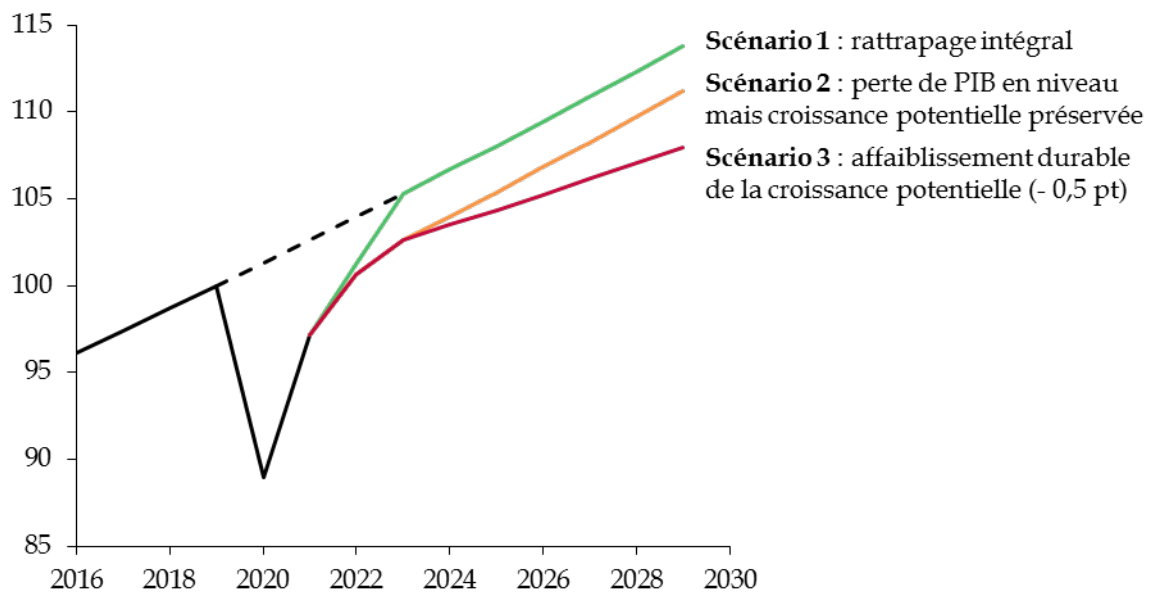
## 1. L'effet de la crise sur le potentiel de production, dont l'ampleur reste incertaine, pèsera durablement sur les recettes

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

Schématiquement, trois scénarios sont possibles.

### Illustration des effets possibles de la crise sur le PIB potentiel

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



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

**D'un côté, la nature exogène du choc à l'origine de la crise et l'ampleur du soutien monétaire et budgétaire peuvent laisser espérer un rattrapage rapide,** en limitant les faillites et la montée du chômage, tout en prémunissant l'économie d'une consolidation budgétaire procyclique et d'un durcissement des conditions financières défavorable à l'investissement<sup>1</sup>.

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

L'OFCE anticipe ainsi une **hausse de presque 80 % des défaillances d'entreprises**<sup>2</sup>, en dépit des mesures de soutien mises en œuvre, tandis que l'examen des récessions passées conduit récemment par Rexecode montre qu'elles ont **presque toujours abouti à une baisse de la croissance potentielle** : pour les 28 épisodes récessifs subis par huit économies avancées depuis les années 1970, la dégradation moyenne de la croissance potentielle s'élève à 0,9 point par an<sup>3</sup>.

**Dans ce contexte incertain, la commission des finances avait recommandé de se placer dans le cadre du deuxième scénario,** où la crise aurait un effet sur le PIB potentiel, sans nécessairement grever à ce stade la croissance potentielle<sup>4</sup>.

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> Rexecode, « Les récessions affaiblissent les croissances potentielles », juin 2020.

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

## Évolution du scénario de croissance potentielle du Gouvernement

(taux d'évolution en volume du PIB potentiel)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>PLF 2020</b>	1,25	1,25	1,3	1,35	1,35	1,35
<b>PLF 2021</b>	1,25	- 0,3	0,6	1,35	1,35	1,35

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

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

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

(taux d'évolution en volume du PIB potentiel)

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

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

À l'issue de la crise, **la perte définitive de capacité productive s'élèverait à 2,25 points de PIB potentiel**, soit une cinquantaine de milliards d'euros. Environ 20 % du choc initial sur l'activité serait donc résorbé par une baisse du PIB potentiel, ce qui apparaît cohérent avec la littérature économique sur les effets d'hystérèse<sup>1</sup>.

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

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

(en points de PIB potentiel)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

<sup>1</sup> Banque de France, *Projections macroéconomiques France*, juin 2020, p. 4.

**Trois types de mesures peuvent être distingués :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **résister à la tentation d'annoncer de nouvelles dépenses ou baisses d'impôts pérennes non financées**, ainsi que l'a d'ailleurs recommandé le Gouverneur de la Banque de France<sup>1</sup>.

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

---

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

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

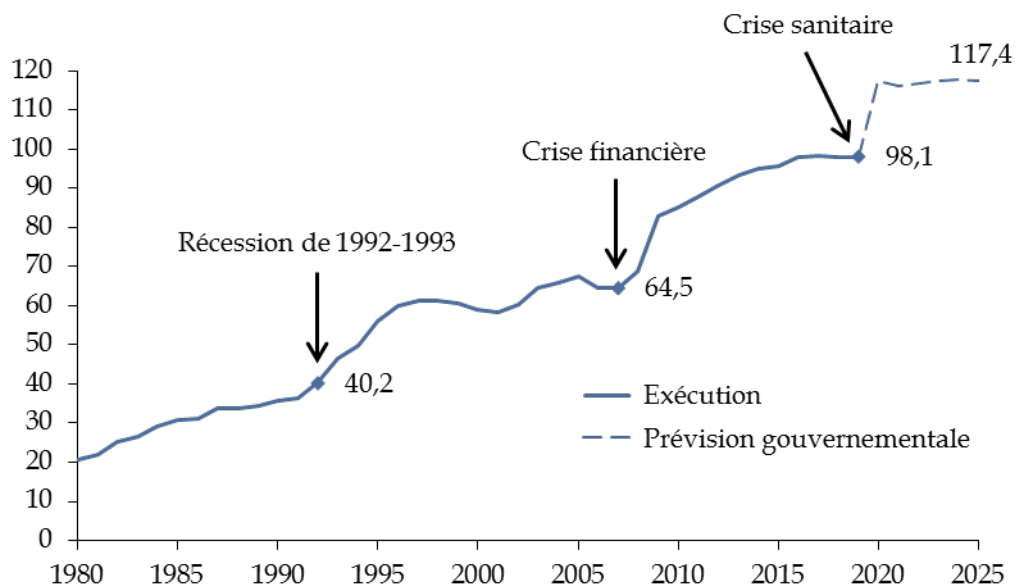
### 1. Une fois la crise surmontée, il sera indispensable de retrouver des marges de manœuvre budgétaires

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

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

#### Évolution de la dette publique française depuis 1980

(en points de PIB)



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

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

Garder une marge de manœuvre suffisante par rapport au seuil de soutenabilité apparaît pourtant d'autant plus indispensable que ce dernier ne peut être apprécié avec exactitude. En effet, pour des niveaux d'endettement très élevés, un surcroît d'endettement de faible ampleur peut parfois se traduire par une élévation brutale des taux d'intérêt auxquels l'État se finance sur les marchés financiers<sup>2</sup>.

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

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

(en points de PIB)



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

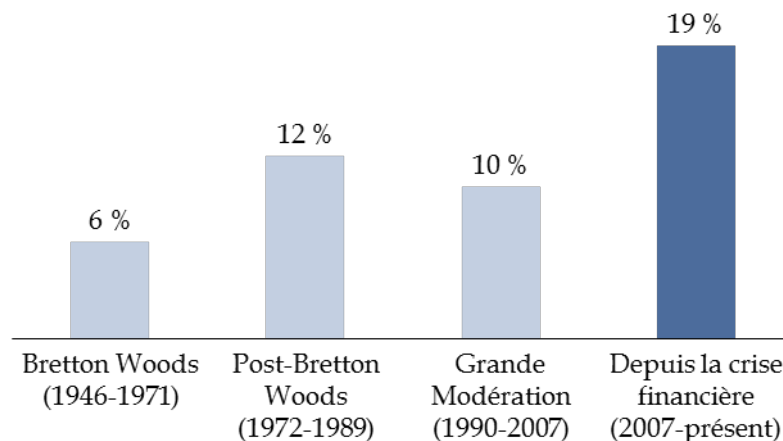
<sup>1</sup> Pour une estimation récente, voir : FMI, « France – selected issues », IMF Country Report n° 19/246, juillet 2019, pp. 5-8.

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

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

### Fréquence des récessions dans les économies développées

(en % du total des années)



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

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

**La trajectoire gouvernementale apparaît toutefois difficilement compatible avec cet objectif.**

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

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



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

*(en points de PIB, sauf indication contraire)*

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

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

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

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

**Le point de départ de l'ajustement budgétaire (2023) apparaît cohérent sur le plan macroéconomique, en l'état des informations disponibles.** En effet, la littérature économique suggère qu'il est plus coûteux de redresser les comptes publics lorsque l'économie est éloignée de son potentiel de production, car les multiplicateurs budgétaires sont plus élevés en bas de cycle<sup>3</sup>. Or, dans la trajectoire gouvernementale, c'est à compter de 2023 que l'économie française retrouverait un niveau d'activité proche de son maximum soutenable, avec un écart de production pratiquement résorbé (- 0,1 %). Anticiper davantage le redressement des comptes publics risquerait effectivement de « plomber » la reprise et serait par ailleurs incohérent avec le calendrier du plan de relance, dont près de la moitié des crédits devraient être consommés postérieurement à l'exercice 2021.

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier pour 2021, p. 87.

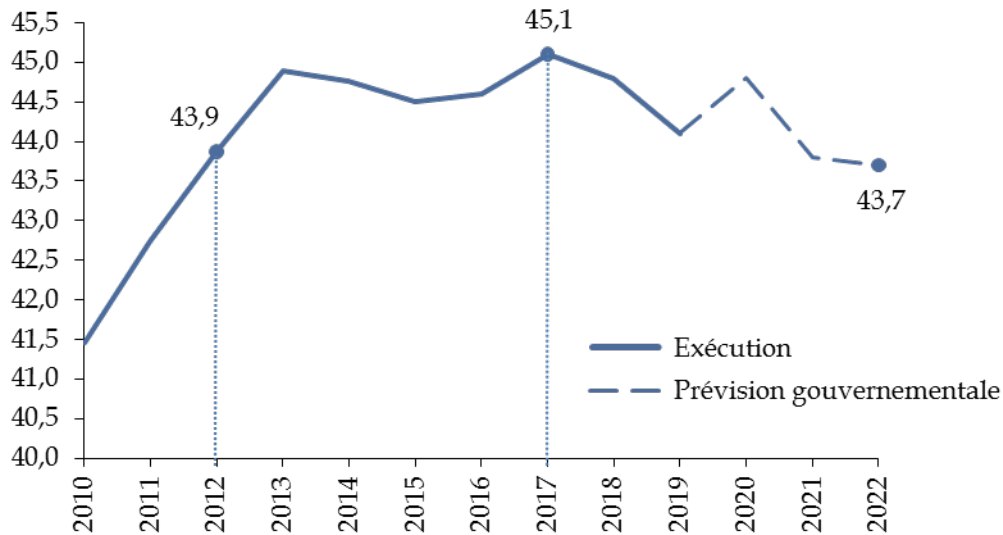
<sup>2</sup> Ibid.

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

Le rapporteur général partage également le souhait du Gouvernement de faire porter l'ajustement budgétaire sur les dépenses, et non sur les recettes. Alors que la France reste le pays européen où le poids des prélèvements obligatoires est le plus élevé<sup>1</sup>, les baisses d'impôts engagées par la présente majorité devraient tout juste parvenir à effacer les « cinq années sans modération fiscale »<sup>2</sup> du précédent quinquennat. La crise des gilets jaunes a par ailleurs confirmé qu'il serait socialement et politiquement très difficile de procéder à de nouvelles hausses de prélèvements.

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

(en points de PIB)



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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Ibid.

**Le second argument n'emporte pas davantage la conviction.** Si les règles budgétaires imposent effectivement un effort minimal d'ajustement de 0,5 point de PIB par an jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme<sup>1</sup>, qui est en réalité porté à 0,6 point de PIB par an lorsque l'écart de production est proche de zéro et le taux d'endettement élevé<sup>2</sup>, **il s'agit bien d'un minimum, et non de l'effort recommandé.**

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

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

**Une composante « budgétaire »** permet de simuler l'évolution des comptes publics (endettement, déficit nominal, déficit structurel, taux de prélèvements obligatoires, dépenses publiques, *etc.*) à partir d'un effort structurel primaire pouvant prendre la forme d'économies en dépenses ou de hausses de prélèvements obligatoires. Les élasticités des recettes et des dépenses à l'activité correspondent à celles actuellement retenues par la Commission européenne pour la France<sup>4</sup>. Le taux d'intérêt moyen payé sur la dette et le niveau de la croissance économique sont importés à partir des deux autres composantes.

---

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

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

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

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

**Une composante « macroéconomique »** permet de calculer, à partir d'un taux de croissance brut de l'ajustement budgétaire et d'un effort structurel primaire, l'effet retour de la consolidation budgétaire sur la croissance et la croissance potentielle. Ce dernier dépend des hypothèses retenues concernant l'effet multiplicateur de la consolidation budgétaire sur l'activité, la vitesse de fermeture de l'écart de production et l'existence d'effets d'hystérèse, selon une logique proche de celle proposée en 2017 par les services du Bureau fédéral du Plan belge<sup>1</sup>. En cela, le modèle se distingue des simulations effectuées par la Cour des comptes, qui traditionnellement ne tiennent pas compte de l'effet retour de l'ajustement sur l'activité économique, ce qui revient à supposer un effet multiplicateur nul<sup>2</sup>.

**Une composante « taux »** permet, enfin, de calculer le taux d'intérêt moyen payé sur la dette à partir d'hypothèses sur l'évolution des taux à court terme (3 mois) et à long terme (10 ans), selon une méthode proche de celles utilisées par les services de la Commission européenne<sup>3</sup> et de la Banque centrale européenne<sup>4</sup>. Pour la présente simulation, le scénario de remontée des taux du *Consensus forecasts*, précédemment décrit dans la première partie du présent rapport, a été retenu, ce qui constitue une hypothèse prudente au regard des anticipations de marché. Il a par ailleurs été considéré que la part de la dette de court terme et la maturité moyenne de la dette restaient constantes.

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

---

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

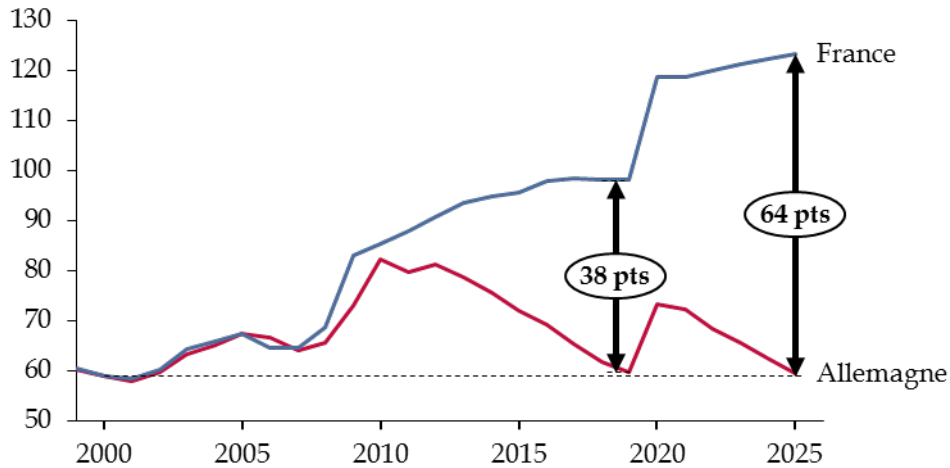
<sup>2</sup> Dans ses exercices de simulation de long terme réalisés en 2017, la Cour des comptes indiquait par exemple que « par souci de simplicité, il est fait l'hypothèse que la diminution des dépenses publiques est sans effet sur la croissance du PIB ». Cf. *Cour des comptes, Rapport sur la situation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

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

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

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

(en points de PIB)



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

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

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

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

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

En effet, la littérature économique récente suggère que **le niveau des multiplicateurs budgétaires en dépense est généralement compris entre 0,6 et 1,0**<sup>1</sup>. À titre d'illustration, le modèle Mésange de la direction générale du Trésor retient un effet multiplicateur de 0,78 après un an et de 1,06 après deux ans pour un choc composite affectant proportionnellement l'ensemble des catégories de dépenses publiques, qui revient progressivement à 0,53 au bout de dix ans<sup>2</sup>. La Banque de France retient pour sa part un effet multiplicateur à court terme de 1,2 qui se dissipe au bout de quatre ans<sup>3</sup>.

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

---

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

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

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

Si cette discussion peut sembler technique, elle revêt une importance décisive car elle signifie que **le redressement des comptes publics prend du temps pour porter ses fruits, compte tenu de l'effet négatif à court terme sur la croissance qu'implique la réduction de la dépense publique.** À titre d'exemple, avec une semi-élasticité budgétaire de 0,6 et un taux d'endettement de 117 % du PIB, ce qui devrait être le cas de la France en 2023, il suffit que le multiplicateur budgétaire soit au moins de 0,6 pour être mathématiquement certain que la consolidation budgétaire augmente le taux d'endettement la première année, au lieu de le réduire<sup>1</sup>. Ce n'est qu'à mesure que les effets défavorables de la baisse de la dépense publique sur la croissance se dissipent que l'endettement commence à diminuer significativement<sup>2</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

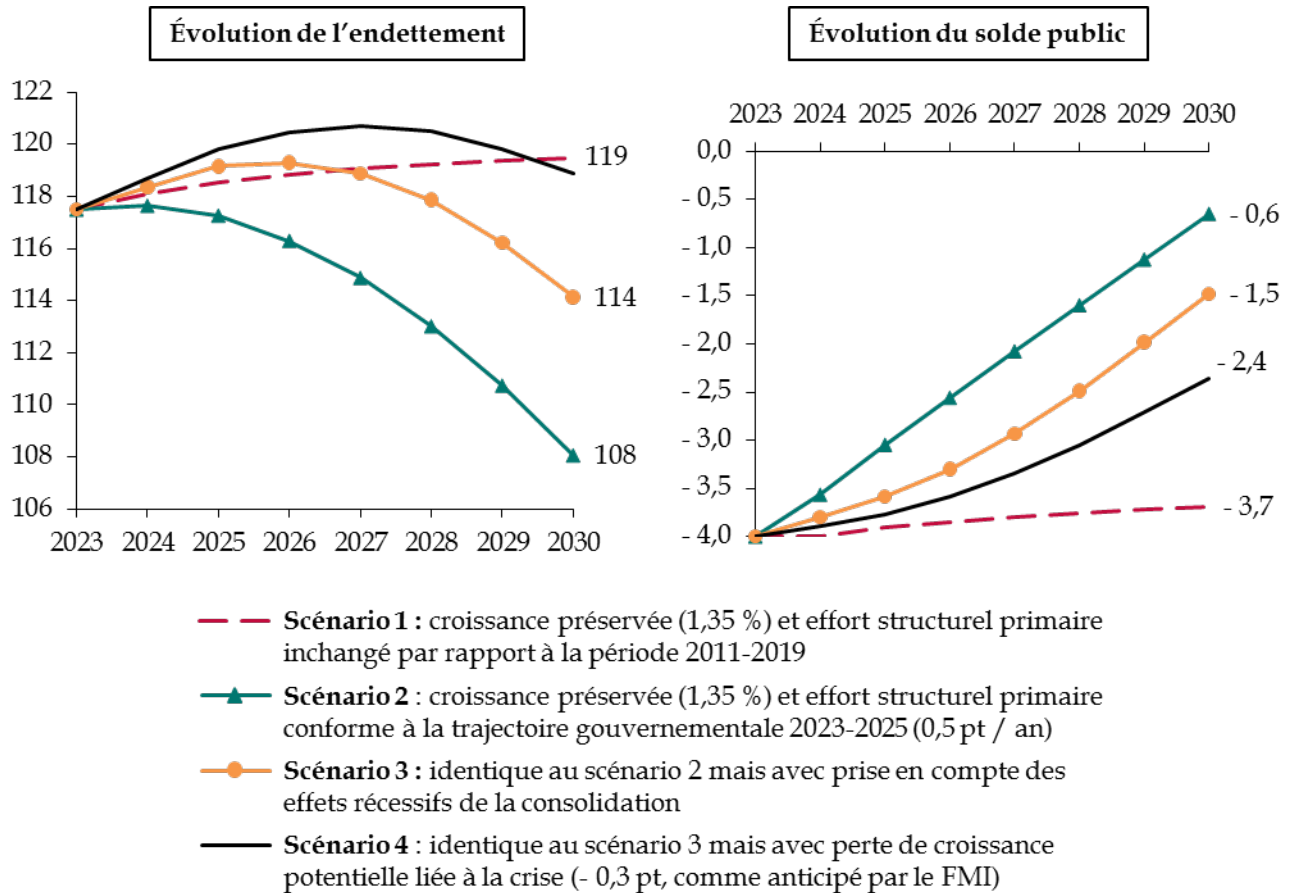
Enfin, un **quatrième scénario** est construit sur la base d'une hypothèse de croissance brut de l'ajustement budgétaire de seulement 1,1 %, ce qui correspond à l'estimation du niveau de la croissance potentielle française retenue par le FMI pour 2025. Il s'agit donc d'un scénario plus pessimiste où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

Les résultats des simulations sont présentés graphiquement ci-après.



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

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

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

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

### I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONSERVERA UN NIVEAU EXCEPTIONNEL EN 2021

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

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

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

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

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

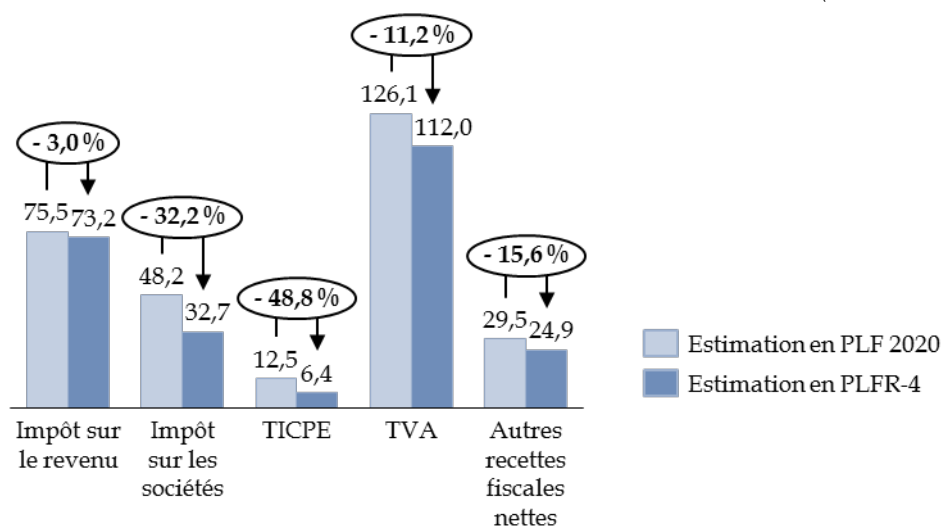
Le déficit budgétaire de l'État connaît en 2020 un niveau exceptionnel avec la chute des recettes liée aux conséquences économiques de la crise sanitaire et la mise en œuvre, au printemps puis à l'automne, de mesure d'urgence de grande ampleur.

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

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

## Évolution des estimations de recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



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

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

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

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

S'agissant de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE), la trimestrialisation des remboursements de gazole aux transporteurs routiers<sup>1</sup>, qui accroît le montant des remboursements et dégrèvements, s'ajoute à l'impact de la diminution de l'activité sur la consommation de carburants, particulièrement marqué pendant la période de confinement du printemps 2020.

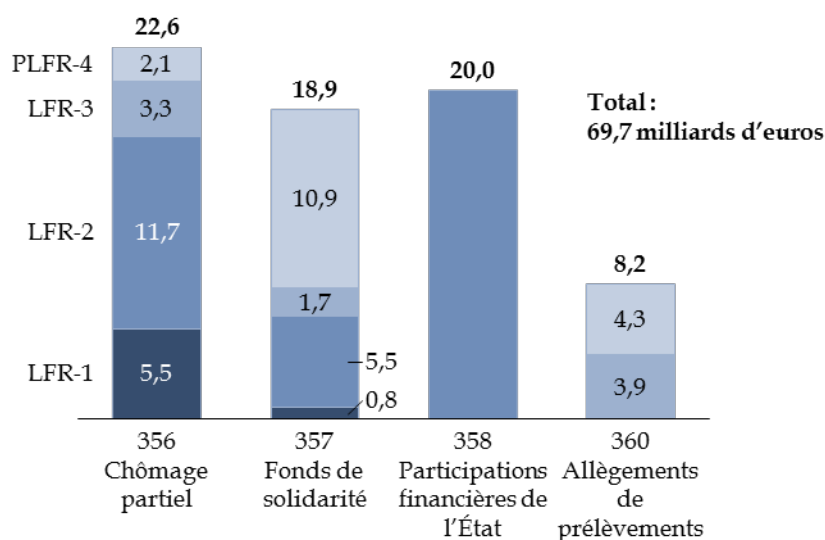
Dans le même temps, **des dépenses massives ont été ouvertes.**

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

Au cours de trois lois de finances rectificatives (LFR) successives<sup>1</sup>, un plan d'urgence faisant l'objet d'une mission nouvelle « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » du budget général a été abondé à plusieurs reprises. Le quatrième projet de loi de finances rectificative accroît encore ses crédits de manière massive.

### Ouvertures de crédits sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »

(en milliards d'euros)



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

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

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

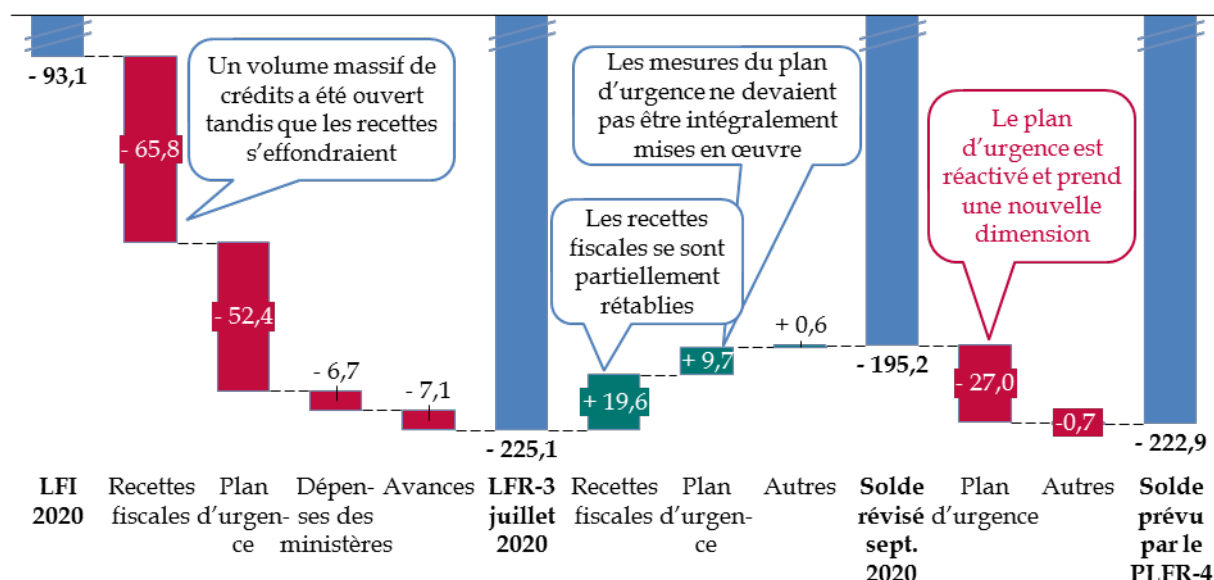
<sup>1</sup> Lois de finances du [23 mars](#), du [25 avril](#) et du [30 juillet 2020](#) rectificatives pour 2020.

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

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

### Évolution des estimations de déficit en 2020

(en milliards d'euros)



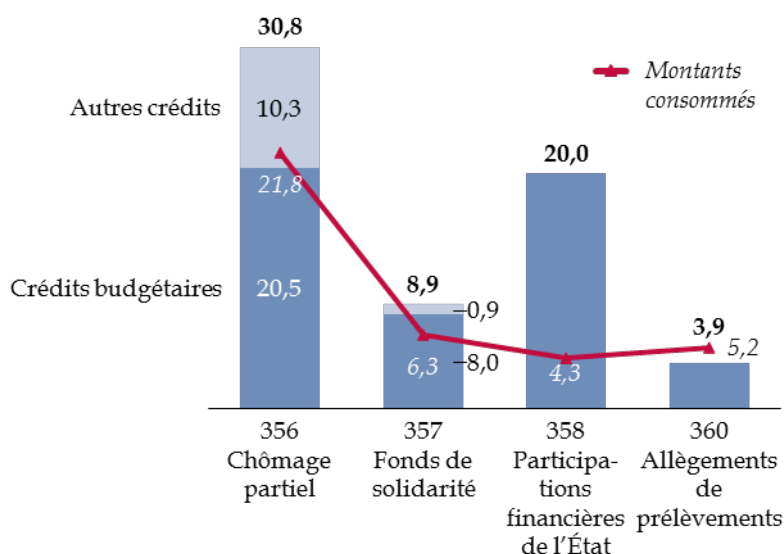
Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

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

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

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

(en milliards d'euros)



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

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

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

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

et les compagnies d'assurance<sup>1</sup>. Les **crédits consommés** sont de **6,3 milliards d'euros**, soit **70,3 % de l'enveloppe disponible**. Les crédits disponibles étaient de 2,7 milliards d'euros.

Les crédits consommés correspondaient pour l'essentiel au **premier volet du fonds**, versé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur simple demande des entreprises concernées. **Le second volet**, qui est versé après instruction des demandes par les régions, n'a conduit qu'au versement de **141 millions d'euros** à la mi-octobre<sup>2</sup> ; il sera nécessaire que le rapport d'évaluation du fonds de solidarité, dont la publication est prévu en mars 2021, détermine si ce résultat très faible est dû à la complexité des procédures, au caractère trop restrictif des critères d'éligibilité ou à une absence de besoin des entreprises pour lesquelles le premier volet aurait suffi à accomplir la mission du fonds.

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Données Chorus, restitutions Parlement.

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

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



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

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

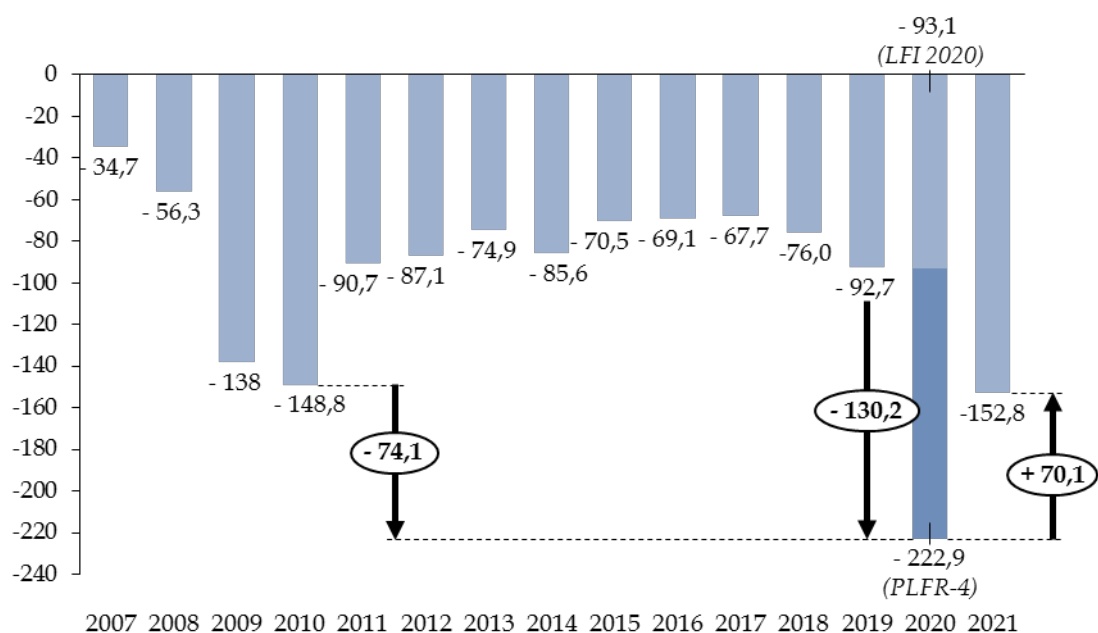
Le projet de loi de finances prévoit une **réduction du déficit budgétaire de l'État en 2021**, qui atteindrait 152,7 milliards d'euros, soit une amélioration de 70,1 milliards d'euros par rapport au niveau désormais prévu à 222,9 milliards d'euros en 2020. Comme on l'a vu, cette estimation ne prend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

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

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

### Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2007

(en milliards d'euros)

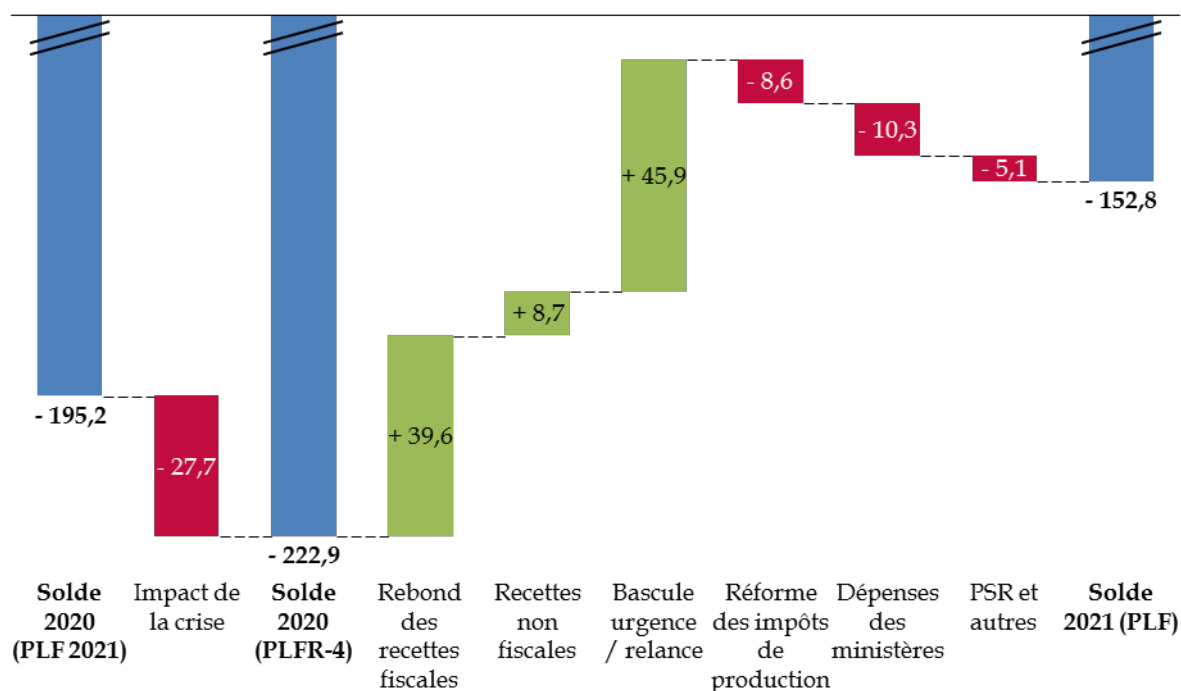


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

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

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

(en milliards d'euros)



PSR : prélèvements sur recettes. L'effet retour de la réforme des impôts de production sur les recettes d'impôt sur les sociétés est intégré ici dans le coût de la réforme des impôts de production et non dans le rebond des recettes fiscales.

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

La chute des **recettes fiscales** ayant été le résultat, pour l'essentiel, de la période de confinement au printemps 2020, elles devraient connaître logiquement une **croissance nette en 2021**. Le rebond des recettes fiscales en 2021 dû à l'amélioration du contexte macroéconomique est estimé par le projet de loi de finances à 30,6 milliards d'euros, par rapport à l'estimation révisée présentée pour 2020 dans le cadre du même projet de loi de finances. Cela représente une augmentation de 29,2 milliards d'euros si on en soustrait une partie de l'augmentation de l'impôt sur les sociétés qui ne dépend pas de la conjoncture, mais résulte des effets mécaniques de la réforme des impôts de production sur les bénéficiaires des entreprises. Le rebond devrait être plus important par rapport à l'estimation du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, qui prévoit une augmentation de 9,9 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements.

Le **coût de la diminution des impôts de production** est, en chiffres bruts, de 10 milliards d'euros, soit 8,6 milliards d'euros en y incorporant l'effet retour, positif pour l'État, sur le rendement de l'impôt sur les sociétés.

S'agissant des **dépenses**, le plan de relance entraînerait des dépenses de 22,0 milliards d'euros en 2021, mais la fin du plan d'urgence, reports de crédits mis à part, entraînerait une diminution des dépenses liées à la crise

sanitaire. Toutefois les dépenses des ministères, même non liées à la crise, poursuivraient leur augmentation pour un montant supérieur à 10 milliards d'euros.

**Les prévisions sont tout autant incertaines pour les dépenses que pour les recettes :** comme il a déjà été indiqué, une prolongation de la crise dans sa phase la plus intense pourrait nécessiter la poursuite ou la reprise en 2021 des dispositifs d'urgence, qu'il s'agisse d'aider les ménages soumis à une perte de revenus, notamment les personnes précaires, ou les entreprises contraintes à l'arrêt. Dans ce cas le besoin de mesures de soutien augmenterait, mais le coût budgétaire du plan de relance pourrait, en revanche, être paradoxalement réduit si les entreprises n'étaient pas en capacité de développer leur production ou de trouver des consommateurs.

Les recettes et les dépenses de l'État prévues par le projet de loi de finances pour l'exercice 2021 font l'objet d'une présentation plus approfondie dans les sections suivantes.

## **2. La charge de la dette restera basse mais la menace de l'endettement s'intensifie à terme**

**L'impact sur les finances de l'État en 2020 et 2021 serait donc encore plus important que pendant la crise de 2009-2010**, ce qui ne saurait surprendre étant donné la gravité exceptionnelle du choc, mais il survient alors que **la situation des finances de l'État était déjà dégradée**.

En effet, le déficit budgétaire, après la crise financière, n'a jamais retrouvé son niveau antérieur et a même augmenté nettement en 2019, sous l'effet de la transformation du crédit d'impôt compétitivité entreprise (CICE) en baisse de charges.

En conséquence, l'encours de la dette négociable de l'État, qui atteignait un niveau de 1 796,7 milliards d'euros à la fin de 2019, était, à la veille de la crise actuelle, supérieure de 80 % à son niveau de la fin 2008 (1 000,3 milliards d'euros)<sup>1</sup>.

Sur l'ensemble de l'année 2020, elle devrait connaître un accroissement historique de 11,4 %. Dès le mois d'août elle a dépassé pour la première fois le seuil de 2 000 milliards d'euros.

**L'accroissement de la dette ne se fait pas encore sentir sur la charge** qu'elle entraîne sur le budget de l'État. Celle-ci a poursuivi et même amplifié son mouvement de baisse en 2020, sous l'effet du maintien de taux bas qui permettent de refinancer la dette existante à moindre coût mais aussi d'une inflation nettement plus faible qu'anticipé, en raison de la forte baisse des prix du pétrole intervenue au printemps 2020. La prévision de charge de la dette au

---

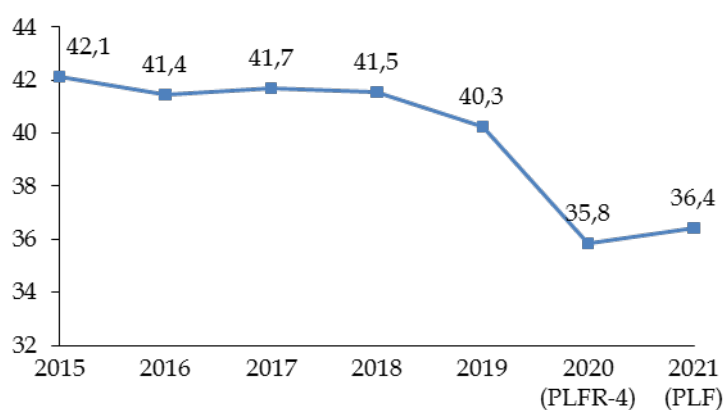
<sup>1</sup> Projets annuels de performance de la mission « Engagements financiers de l'État » annexés aux projets de loi de règlement pour 2011 et de finances pour 2021.

titre de 2020, qui était de 38,1 milliards d'euros en loi de finances initiale, n'est plus que de 35,8 milliards d'euros.

En 2021, le projet de loi de finances prévoit une **légère augmentation de la charge de la dette**, qui passerait à 36,4 milliards d'euros. Cette augmentation se fonde sur un scénario de remontée des taux longs, avec un taux à 10 ans attendu à 0,20 % fin 2020 et 0,70 % fin 2021. Des taux moins élevés pourraient donc conduire à une nouvelle réduction de la charge de la dette par rapport aux estimations, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

### Évolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)

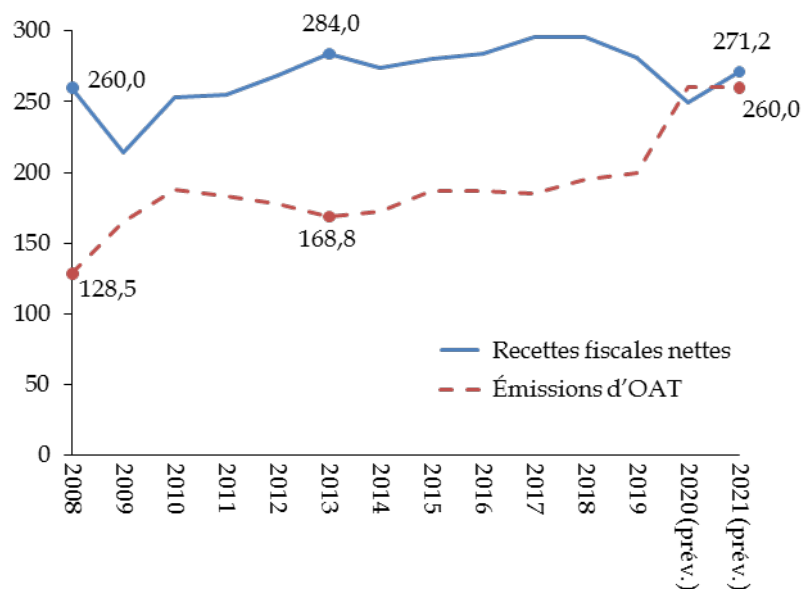


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires ; charge de la dette hors SCNF Réseau, programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »)

En revanche, l'accroissement du stock de dette a un impact sur le refinancement des OAT arrivant à terme, qui s'ajoute chaque année à la nécessité de financer le déficit de l'année. C'est donc **un montant de plus en plus élevé de dette** qui doit être émis par l'Agence France Trésor chaque année. Le montant des **émissions d'OAT** sera en 2021, comme en 2020, de **260 milliards d'euros**. Il est désormais égal au montant des recettes fiscales nettes de l'État, alors qu'il était deux fois inférieur avant la crise de 2009-2010 : **l'État français se finance désormais autant par l'endettement que par l'impôt.**

### Évolution comparée des émissions d'OAT et des recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



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

La diminution de la charge de la dette ne doit donc pas masquer le risque latent que fait peser l'accumulation du stock de la dette sur les marges financières de l'État le jour où les taux d'intérêt augmenteront, surtout si l'État ne parvenait plus à réaliser chaque année un programme d'émission d'obligations aussi massif. **Il est nécessaire de s'inquiéter de la capacité qu'aurait l'État à répondre, sur son budget, à une nouvelle crise dans les dix années à venir.**

## II. LES RECETTES RESTERAIENT INFÉRIEURES À LEUR NIVEAU AVANT CRISE, HORS FINANCEMENT EUROPÉEN DU PLAN DE RELANCE

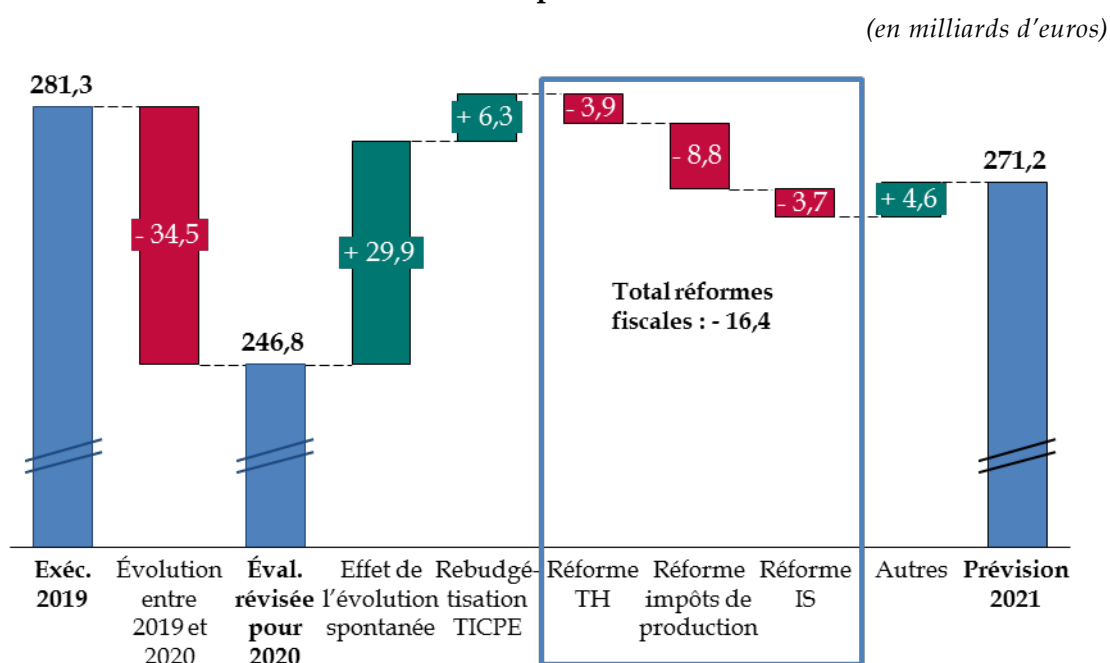
L'évolution des recettes de l'État est soumise à l'incertitude pesant à court terme sur les conséquences économiques des mesures de lutte contre la crise sanitaire et à plus long terme sur le rythme de la reprise économique. En outre les réformes successives des impôts locaux, compensées par l'État, modifient de manière importante la structure et le niveau des recettes fiscales, tandis que les rentrées non fiscales dépendront au cours des années à venir de la mise en œuvre du plan de relance européen.

### A. L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EST FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES REFORMES DES IMPOSITIONS LOCALES

Les **recettes fiscales nettes** de l'État s'établiraient, en 2021, à **271,2 milliards d'euros**, en hausse de **24,4 milliards d'euros** par rapport à l'évaluation révisée pour 2020, soit 9,9 %. Elles n'atteindraient donc pas le niveau atteint en 2019, soit 281,3 milliards d'euros, principalement en raison des effets des réformes fiscales qui seront détaillées *infra*.

Les analyses suivantes prennent comme référence pour 2020, sauf indication contraire, le niveau de recettes révisé lors de la présentation en septembre 2020 du projet de loi de finances pour 2021, les informations étant plus détaillées dans les documents budgétaires annexés à ce texte que dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020.

#### Facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État selon le projet de loi de finances pour 2021



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

L'hypothèse d'augmentation des recettes fiscales repose toutefois sur celle d'une élasticité de 1,5, encore plus élevée que l'élasticité de 1,4 estimée en 2020<sup>1</sup>. Si une élasticité supérieure à 1 peut être acceptable en raison de la surréaction d'un impôt tel que l'impôt sur les sociétés à la conjoncture, il s'agit d'une hypothèse importante.

<sup>1</sup> Annexe « Voies et moyens », tome 1, p. 9.

## 1. Les réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production réduiraient fortement les recettes de TVA revenant à l'État

Les recettes de TVA nette en 2021 seraient de **89,0 milliards d'euros**, en diminution de 22,4 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2020 (ou de 23,0 milliards d'euros par rapport à l'estimation en quatrième projet de loi de finances rectificative), soit 20,1 %, alors même que le rendement atteint en 2020 est affecté par les conséquences de la crise. **La diminution par rapport à 2019 serait de 40,0 milliards d'euros**, soit 31 %.

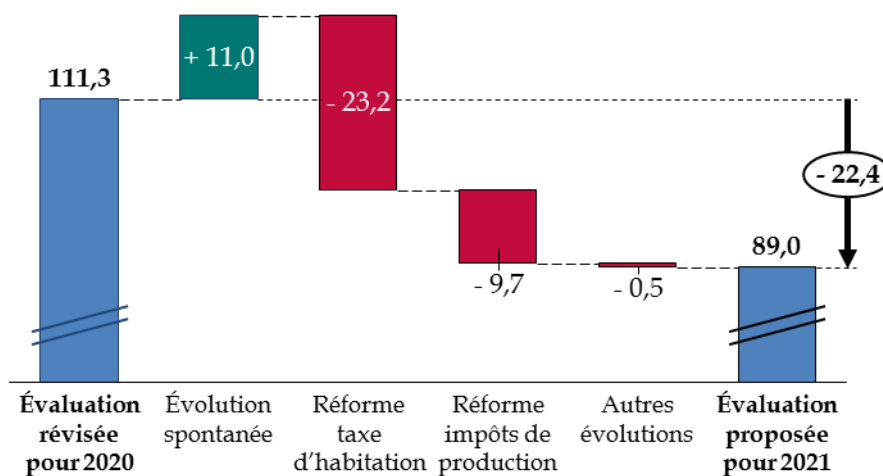
Si l'évolution spontanée, liée à l'amélioration de la conjoncture, serait en 2021 de + 11 milliards d'euros, la principale évolution concernant les recettes est le **transfert de deux nouvelles fractions de TVA** :

- d'une part, aux **départements**, aux **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** et à la ville de Paris, dans le cadre de la **suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales décidée par la loi de finances pour 2020, que ces collectivités ne perçoivent désormais plus (- 23,2 milliards d'euros en 2021), ce qui est partiellement compensé pour l'État par l'intégration dans ses autres recettes fiscales de la taxe d'habitation résiduelle sur certains ménages en 2021 et 2022 (voir *infra*) ;

- d'autre part, aux **régions**, dans le cadre de la **réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)**, - 9,7 milliards d'euros) faisant l'objet de l'article 3 du présent projet de loi de finances, qui s'inscrit dans le cadre de la diminution des impôts de production.

### Décomposition de l'évolution du produit de la TVA nette entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



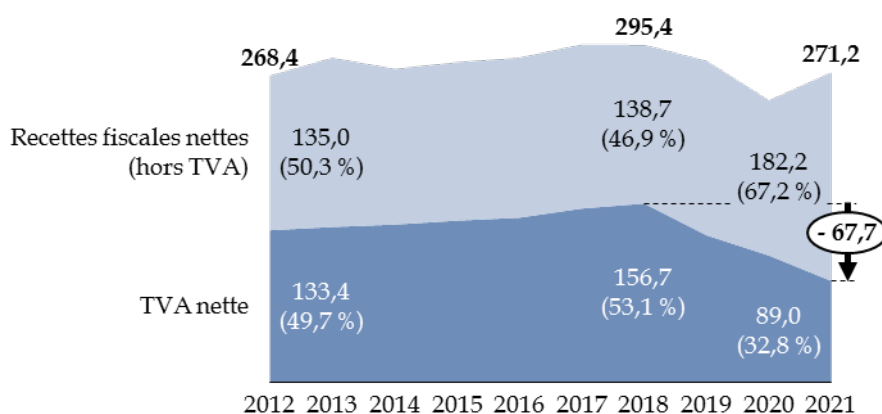
Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)



La part de la TVA dans les ressources de l'État continue ainsi à se réduire, comme la commission des finances a déjà pu le constater au cours des années passées. Elle représenterait en 2021 **moins d'un tiers des recettes fiscales nettes**, contre plus de la moitié trois ans auparavant. Son produit serait pour la première fois inférieur à 100 milliards d'euros.

### Part de la TVA dans les recettes fiscales nettes de l'État

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

La TVA demeure toutefois le premier impôt revenant à l'État, devant l'impôt sur le revenu (27,6 % des recettes fiscales nettes) et l'impôt sur les sociétés (13,9 %).

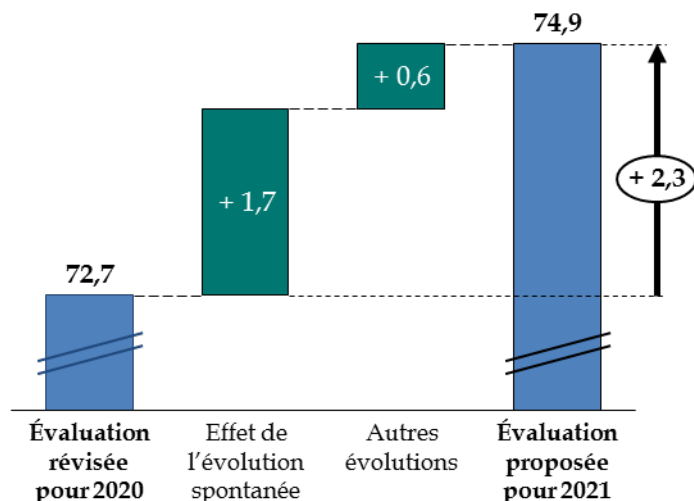
## 2. Le produit de l'impôt sur le revenu connaît une augmentation mesurée

Les recettes d'impôt sur le revenu net augmenteraient en 2021 de 2,3 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée de 2020 (ou de 1,7 milliard d'euros par rapport à l'estimation en quatrième projet de loi de finances rectificative), atteignant 74,9 milliards d'euros.

Cette évolution dépend pour l'essentiel de l'amélioration de la conjoncture, le projet de loi de finances faisant l'hypothèse d'une augmentation de la masse salariale imposable de 1,9 %.

### Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu net entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

Depuis l'entrée en vigueur du prélèvement à la source, **l'impôt sur le revenu bénéficie d'un recouvrement plus rapide**. Alors que le taux de recouvrement était auparavant d'environ 95 % l'année d'émission de l'impôt, l'État recouvrant 99 % de la créance au bout de quatre années, c'est désormais 99,3 % de l'impôt qui est recouvré dès l'année d'émission.

**La persistance des effets de la crise est toutefois visible**, car le montant prévu pour 2021 est **inférieur au montant prévu pour 2020** dans la loi de finances initiale de l'année, c'est-à-dire avant le début de la crise sanitaire, soit **75,5 milliards d'euros**.

Outre l'évolution spontanée, le rendement de l'impôt sur le revenu serait amélioré par la transformation progressive en prime du crédit d'impôt pour la transition énergétique (+ 0,6 milliard d'euros), par certains effets résiduels de la mise en place du prélèvement à la source (+ 0,3 milliard d'euros) et par la défiscalisation des heures supplémentaires (- 0,2 milliard d'euros).

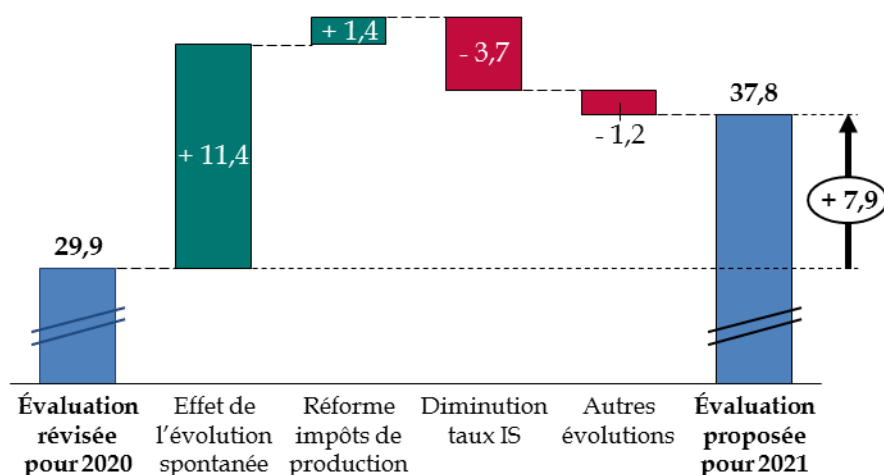
### 3. Le rebond de l'impôt sur les sociétés dépendra de la reprise de l'activité en 2021

Les recettes d'**impôt sur les sociétés net** sont prévues à un niveau de **37,8 milliards d'euros** en 2021, contre 29,9 milliards d'euros en 2020 (et 32,7 milliards d'euros dans le quatrième projet de loi de finances rectificative), soit une hausse de 7,9 milliards d'euros. **Cette estimation doit être considérée avec la plus grande prudence** en raison de la très grande sensibilité de cet impôt à la conjoncture.

Le produit demeurerait inférieur de 10,4 milliards d'euros à celui qui était prévu pour l'année 2020 en loi de finances initiale, soit 48,2 milliards d'euros. En effet, l'activité n'atteindrait pas encore son niveau antérieur à la crise et l'augmentation du bénéfice fiscal des entreprises, qui serait de + 31,5 %, ne se ferait sentir que progressivement sur le rendement de l'impôt, à travers les acomptes de fin d'année et le solde perçu en 2022.

### Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur les sociétés net entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

Outre l'**évolution spontanée**, le produit de l'impôt sur les sociétés serait affecté favorablement, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, par l'augmentation du bénéfice des entreprises résultant de la **baisse des impôts de production**.

La **poursuite de la trajectoire de baisse du taux** de l'impôt sur les sociétés (passage du taux de 31 % à 27,5 % pour la fraction de bénéfices supérieure à 500 000 euros des redevables ayant réalisé un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 250 millions d'euros et de 28 % à 26,5 % pour les autres bénéfices) réduirait le rendement de 3,7 milliards d'euros.

#### 4. La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques est désormais majoritairement affectée au budget général

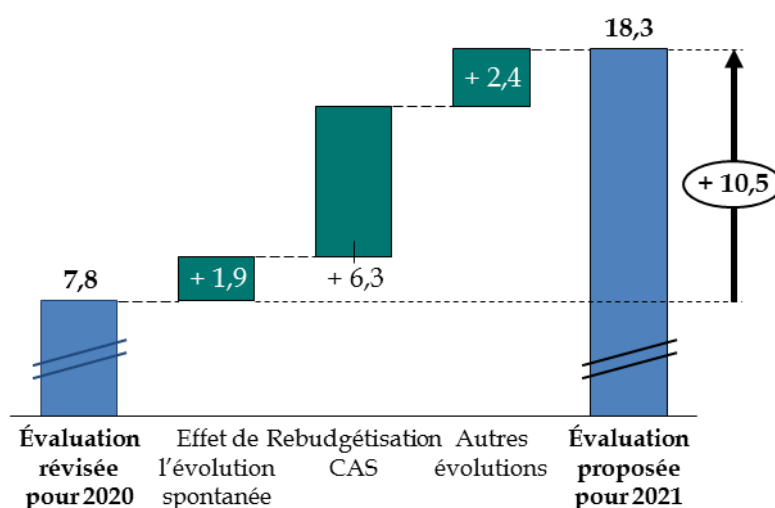
Pour la première fois, les recettes de **taxe intérieure de consommation des produits énergétiques** (TICPE) de l'État sont présentées de manière harmonisée avec les autres recettes fiscales, c'est-à-dire nettes des remboursements et dégrèvements. Il convient de saluer cette amélioration de la

présentation budgétaire, qui fait suite à une recommandation de la Cour des comptes.

Le rendement de la TICPE nette serait en 2021 de **18,3 milliards d'euros**, soit une augmentation de 10,5 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2020 (7,8 milliards d'euros) et même de 11,9 milliards d'euros par rapport à l'estimation dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (6,4 milliards d'euros).

### Décomposition de l'évolution du produit de la TICPE entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

Cette augmentation considérable correspond en partie aux **conséquences de la reprise de l'activité** sur la consommation de carburants (+ 1,9 milliard d'euros), mais pour la part la plus importante à la **rebudgétisation de la part de TICPE** affectée au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (+ 6,3 milliards d'euros), prévue par l'article 89 de la loi de finances initiale pour 2020.

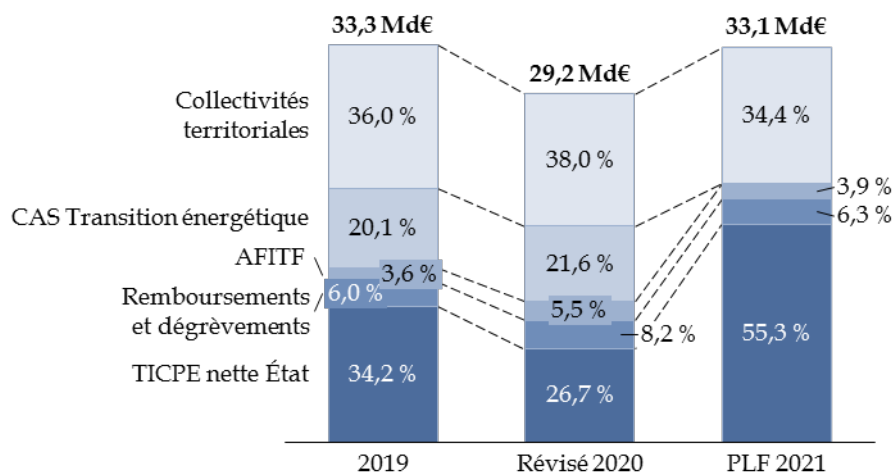
**Le rapporteur général ne peut que regretter la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**, à laquelle le Sénat s'était opposé l'an passé.

Comme il le faisait alors observer dans son rapport spécial sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le CAS « Transition énergétique » présentait l'avantage de **financer le développement des énergies renouvelables par des recettes fiscales provenant de la taxation des énergies carbonées**, selon une logique vertueuse de « double dividende » propre à la fiscalité environnementale.

La disparition de ce lien rend l'existence de cette taxe plus difficile à comprendre et à accepter de la part du public. La TICPE est désormais un **impôt majoritairement affecté au budget général de l'État**, confirmant son caractère d'**impôt de rendement**.

### Répartition du produit de la TICPE

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

## 5. La taxe d'habitation devient, à titre temporaire, un impôt d'État

Les **autres recettes fiscales nettes** atteindraient en 2021 le montant de **51,2 milliards d'euros**, soit une progression de 26,1 milliards d'euros par rapport à 2020 (25,1 milliards d'euros), voire de 26,3 milliards d'euros par rapport à l'estimation dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (24,9 milliards d'euros).

Cette augmentation considérable résulte pour l'essentiel d'effets induits par les réformes de la fiscalité locale portées par la loi de finances initiale pour 2020 et le présent projet de loi de finances pour 2021.

La **rebudgétisation de la taxe d'habitation sur les résidences principales des ménages les plus aisés**, prévue à compter de 2021 par la loi de finances pour 2020, conduit à créer une nouvelle ligne dans les recettes fiscales de l'État pour les années 2021 et 2022 (+ 5,6 milliards d'euros en 2021).

Dans le cadre de la même réforme, **les remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation accordés d'office aux contribuables sont supprimés** (impact positif de 13,7 milliards d'euros sur les recettes nettes).

La même réforme **diminue par ailleurs les prélèvements sur les recettes de l'État à destination des collectivités territoriales** de 2,1 milliards d'euros, en raison de la fin de la compensation de l'exonération de taxe d'habitation des retraités modestes.

S'agissant de la **réforme des impôts de production**, la baisse du dégrèvement barémique de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) réduit de 2,1 milliards d'euros les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Enfin, les deux réformes réduisent de 426 millions d'euros les **frais d'assiette et de recouvrement** pour les impositions concernées.

Par ailleurs, la **contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés**, jusqu'à présent comptabilisée comme une recette non fiscale, est désormais reclassée parmi les recettes fiscales, en application d'une recommandation de la Cour des comptes. Son montant est de 60,3 millions d'euros en 2021.

#### **Les versements de la Caisse des dépôts et consignations au budget de l'État**

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) effectue trois types de versements au budget de l'État :

- une **fraction du résultat net de l'activité pour compte propre** de la CDC revient à l'État (ligne 211058), pour un montant de 0,4 milliard d'euros prévu en 2021 ;
- la **contribution représentative de l'impôt sur les sociétés** (CRIS, ligne 211101), désormais recette fiscale, devrait rapporter 60,3 millions d'euros en 2021 ;
- la **rémunération de la garantie apportée par l'État** au passif des fonds d'épargne (ligne 260301), qui était de l'ordre de 500 millions d'euros dans les années antérieures à 2020, est une composante du prélèvement sur les fonds d'épargne, auquel l'État a renoncé en 2020 et en 2021 en raison de la crise sanitaire et de la contribution de la CDC au plan de relance.

*Source : commission des finances du Sénat (à partir du document Voies et Moyens, tome 1)*

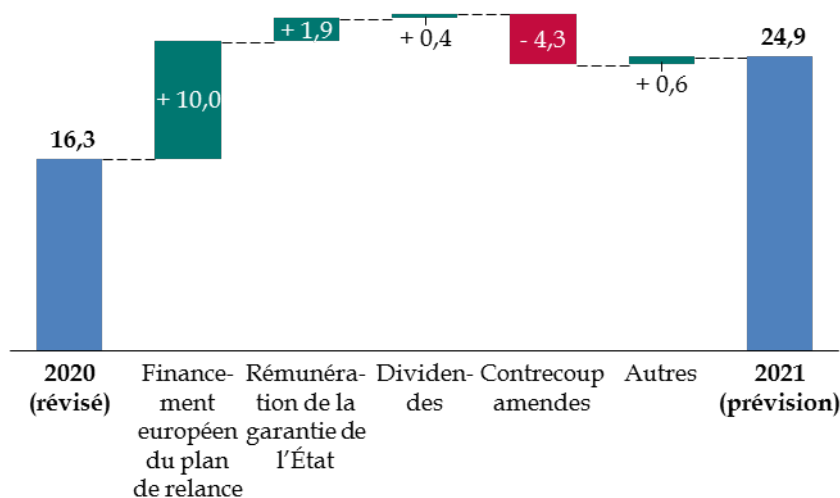
#### **B. LES RECETTES NON FISCALES AUGMENTERAIENT NETTEMENT SOUS L'EFFET DU FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE PAR L'UNION EUROPÉENNE**

Les **recettes non fiscales** s'élèveraient en 2021 à **24,9 milliards d'euros**, contre 16,3 milliards d'euros en 2020 (estimation identique dans le quatrième projet de loi de finances rectificative), soit une hausse de 8,7 milliards d'euros.

Le principal déterminant de cette évolution est l'apport de **financement attendu en provenance de l'Union européenne pour le plan de relance**.

### Évolution des recettes non fiscales entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



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

#### 1. L'apport de 10 milliards d'euros de la part de l'Union européenne dès 2021 est soumis à un processus de décision complexe

Le plan de relance est fondé sur l'hypothèse d'un **co-financement à hauteur de 40 milliards d'euros par l'Union européenne, dont 10 milliards d'euros versés dès 2021**. Ils seraient imputés sur les recettes non fiscales.

L'annexe Voies et moyens, tome 1, précise toutefois qu'il s'agit d'une « évaluation forfaitaire » qui dépend aussi bien du périmètre des dépenses qui seront effectivement éligibles à la Facilité pour la reprise et la résilience que de la quote-part qui sera versée en 2021.

### La Facilité pour la reprise et la résilience

Le Conseil européen a décidé, le 21 juillet 2020, la mise en œuvre d'un plan de relance européen, dit « *Next Generation EU* », d'un montant de 750 milliards d'euros, dont 360 milliards d'euros de prêts aux États membres et 390 milliards d'euros de subventions. Il sera financé par une émission de dette commune aux États membres.

Une partie de ces fonds viendra abonder la nouvelle « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR), qui doit contribuer aux dépenses engagées par les États membres pour financer des investissements et des réformes structurelles en réponse à la crise sanitaire.

Chaque État dispose d'une enveloppe pré-allouée en fonction de la fragilité de l'économie et de l'impact conjoncturel de la crise. Cette enveloppe serait d'environ 40 milliards d'euros pour la France.

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

Le versement de cette somme demeure soumis à des **incertitudes** aussi bien sur son montant que sur son calendrier.

En effet, les conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020 ont défini une **clé d'allocation des crédits** de la « facilité pour la reprise et la résilience » **en deux temps** :

- 70 % des subventions seront engagées en 2021 et 2022 selon la clé de répartition initialement proposée par la Commission européenne, qui est calculée en fonction de la population de l'État membre, en proportion inverse du produit intérieur brut (PIB) par habitant, et sur la base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019 ;

- les 30 % restants seront engagés en 2023 en remplaçant le critère du taux de chômage par celui de la perte de PIB en 2020 et la perte cumulée entre 2020 et 2021.

Cette clé d'allocation modifiée vise à introduire des critères dynamiques d'attribution de ces subventions, en fonction de l'impact réel de la crise sanitaire.

Ainsi, le **montant de 40 milliards d'euros** dépend de l'évolution de la situation économique et pourrait être réévalué, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'évolution du PIB en 2020 et 2021. Ce montant, calculé en euros courants et correspondant à 37,5 milliards d'euros constants (prix 2018), repose sur les prévisions macroéconomiques réalisées par la Commission européenne.

Le **versement effectif** aura probablement lieu **après l'engagement des premières dépenses**. En effet, chaque pays doit d'abord déposer un Plan national de relance et de résilience entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 avril 2021, que la Commission européenne a deux mois pour examiner avant qu'il ne soit soumis au Conseil. Dès l'approbation du plan, l'État peut solliciter un préfinancement



à hauteur de 10 % du montant de l'enveloppe, soit 4 milliards d'euros pour la France.

Encore faut-il toutefois que le règlement financier du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020, et que la nouvelle **décision « ressources propres »** ait été **ratifiée** d'ici là par les parlements nationaux des vingt-sept États membres, afin de permettre le décaissement effectif des fonds.

Il importe également de noter que **ce financement européen ne constitue pas une subvention sans contrepartie pour la France, mais une nouvelle manière de s'endetter.**

La Commission va en effet emprunter 750 milliards d'euros au nom des États membres. Le remboursement de cet emprunt aura lieu à partir de 2028, sur une période maximale de trente ans. Dans cette perspective, l'accord obtenu au Conseil européen le 21 juillet dernier demande à la Commission européenne de présenter des propositions relatives à l'introduction de nouvelles ressources propres, ces dernières devant être affectées en priorité au remboursement du plan de relance européen.

Toutefois, à défaut de nouvelles ressources propres, le remboursement du plan de relance reposera sur les États membres, qui y participeront en fonction de leur part respective dans le revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Pour la France, ces échéances annuelles pourraient représenter **2,5 milliards d'euros courants par an.**

Une incertitude pèse enfin sur l'utilisation en France de ce financement européen. Si une grande partie des investissements de la mission « Plan de relance » semblent répondre aux critères du plan de relance européen, il en devrait en être également de même de ceux prévus, à hauteur de 6 milliards d'euros sur plusieurs années, par les administrations de sécurité sociale dans le cadre du « Ségur » de la santé<sup>1</sup>. **Il sera donc nécessaire de déterminer le véhicule financier permettant de transférer les financements européens vers les administrations de sécurité sociale.**

---

<sup>1</sup> « The scope of application of the Recovery and Resilience Facility established by this Regulation shall refer to policy areas related to economic, social and territorial cohesion, the green and digital transitions, health, competitiveness, resilience, productivity, education and skills, research and innovation, smart, sustainable and inclusive growth, jobs and investment, and the stability of the financial systems. » (Commission européen, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Facilité pour la reprise et la résilience, article 3, COM/2020/408 final, 28 mai 2020).

## **2. Les primes de rémunération de la garantie de l'État apporteront également une ressource exceptionnelle**

Les **autres recettes non fiscales** seraient marquées par deux phénomènes principaux.

Le premier est la **diminution du produit des amendes**, en baisse de 4,3 milliards d'euros, en contrecoup à l'année 2020 qui a connu le versement d'amendes d'un montant exceptionnel, telles que la convention judiciaire d'intérêt public (CGI) avec Airbus et des amendes prononcées par l'Autorité de la Concurrence.

Le second est la perception de recettes au titre de la **rémunération de la garantie accordée par l'État** à des prêts conclus en application du dispositif d'urgence des prêts garantis par l'État (PGE), pour un montant prévisionnel de 2,4 milliards d'euros, contre 0,4 milliard d'euros en 2020.

Les **dividendes perçus par l'État** seraient en légère augmentation, les effets de la reprise économique sur les dividendes versés par les entreprises non financières (+ 1,5 milliard d'euros) compensant la baisse des dividendes de la Banque de France et de la Caisse des dépôts et consignations (- 1,1 milliard d'euros), en raison d'un résultat 2020 amoindri par la crise.

### **III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PROGRESSED MÊME EN DEHORS DU PLAN DE RELANCE**

Les dépenses de l'État estimées sur la norme de dépenses pilotables, qui n'inclut pas la mission « Plan de relance », seraient en 2021 de 290,1 milliards d'euros, en augmentation de 10,3 milliards d'euros à champ constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Indépendamment des sommes importantes qu'il est nécessaire de consacrer au soutien d'urgence et à la relance de l'économie, le budget pour 2021 ne marque pas de tentative de préparer l'avenir par un effort sur les autres dépenses des ministères.

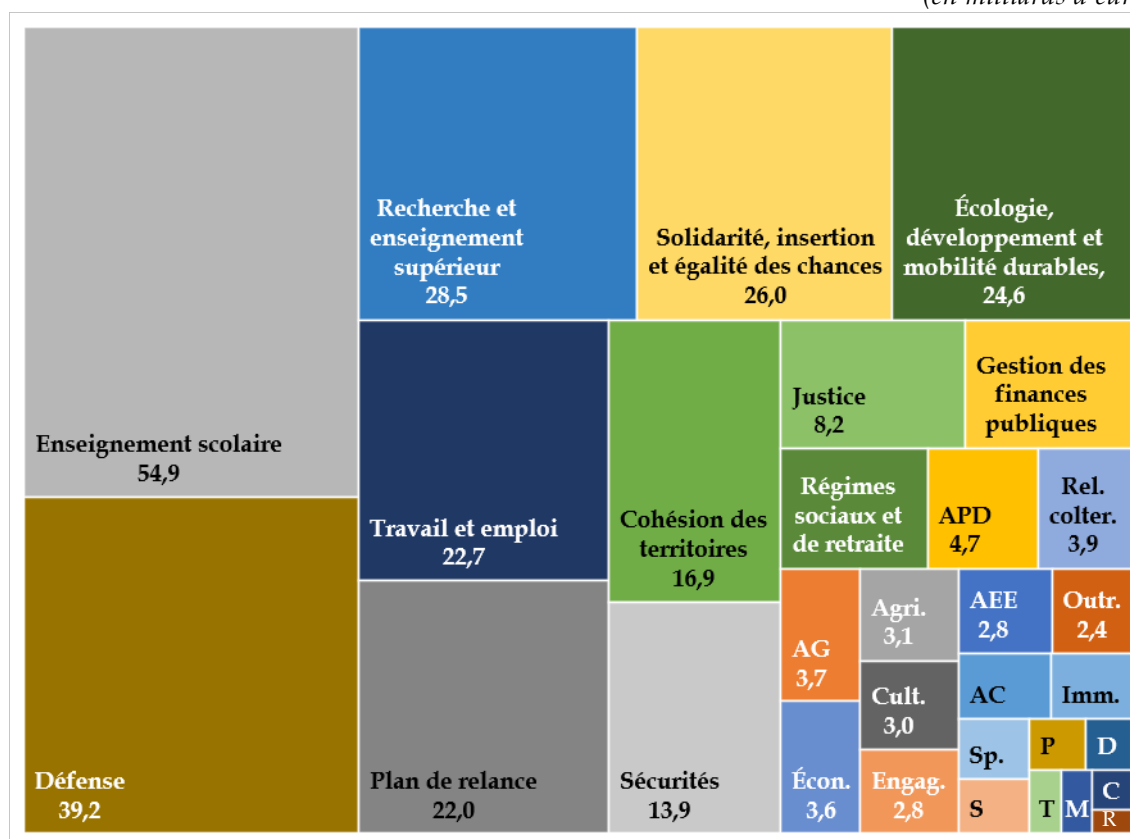
#### **A. LA QUASI-TOTALITÉ DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL VOIENT LEURS CRÉDITS AUGMENTER**

##### **1. La mission « Plan de relance » s'inscrit parmi les grandes missions du budget général**

La principale nouveauté de la répartition des crédits entre les missions est la **création de la mission « Plan de relance »**. Cette mission, tout en entrant dans la liste des missions dotées de plus de 20 milliards d'euros de crédits de paiement, est toutefois dépassée par six autres missions du budget général, que l'on considère ces missions en termes de crédits ouverts (état B du projet de loi de finances) ou sur la norme de dépenses pilotables comme *infra*.

## Comparaison des missions du budget général en crédits pilotables

(en milliards d'euros)



Périmètre : crédits pilotables du budget général (y compris taxes affectées, hors dépenses relatives aux pensions, remboursements et dégrèvements et charge de la dette) + mission « Plan de relance »<sup>1</sup>.

AEE : Action extérieure de l'État. AG : Administration générale et territoriale de l'État. Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. AC : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation. APD : Aide publique au développement. C : Conseil et contrôle de l'État.

Cult. : Culture. D : Direction de l'action du Gouvernement. Écon. : Économie. Engag. : Engagements financiers de l'État. Imm. : Immigration, asile et intégration. M : Médias, livre et industries culturelles. Outr. : Outre-mer. P : Pouvoirs publics. R : Crédits non répartis. Rel. colter. : Relations avec les collectivités territoriales. S : Santé. Sp. : Sport, jeunesse et vie associative. T : Transformation et fonction publiques.

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

La principale mission du budget général, hors remboursements et dégrèvements (qui représentent 126,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), demeure la mission « Enseignement scolaire », dotée de 76,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 75,9 milliards d'euros en crédits de paiement, ou 54,9 milliards d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », devant la mission

<sup>1</sup> La mission « Plan de relance », qui n'est pas classée par le projet de loi de finances parmi les dépenses pilotables, est incluse dans ce schéma à titre de comparaison.

« Défense » (65,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 47,7 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 39,2 milliard d'euros hors pensions).

### La norme de dépenses pilotables

En application de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022, la **norme de dépenses pilotables** comprend les **dépenses** du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, **en excluant** les dépenses relatives aux **pensions**, aux **contributions aux collectivités territoriales**, aux **engagements financiers de l'État** (dont la charge de la dette et le désendettement), ainsi que les **dépenses de certaines missions** : « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », auxquels le Gouvernement a ajouté pour les exercices 2020 et 2021 les missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Plan de relance ». Elle comprend également les **plafonds des impositions affectées** à des organismes chargés de missions de service public, décrits à l'article 24 du présent projet de loi de finances.

La LPFP prévoyait une **augmentation modérée** des dépenses pilotables, pour atteindre 262,5 milliards d'euros en 2021, avec une **cible de diminution annuelle de 1 % en volume** à compter de 2020.

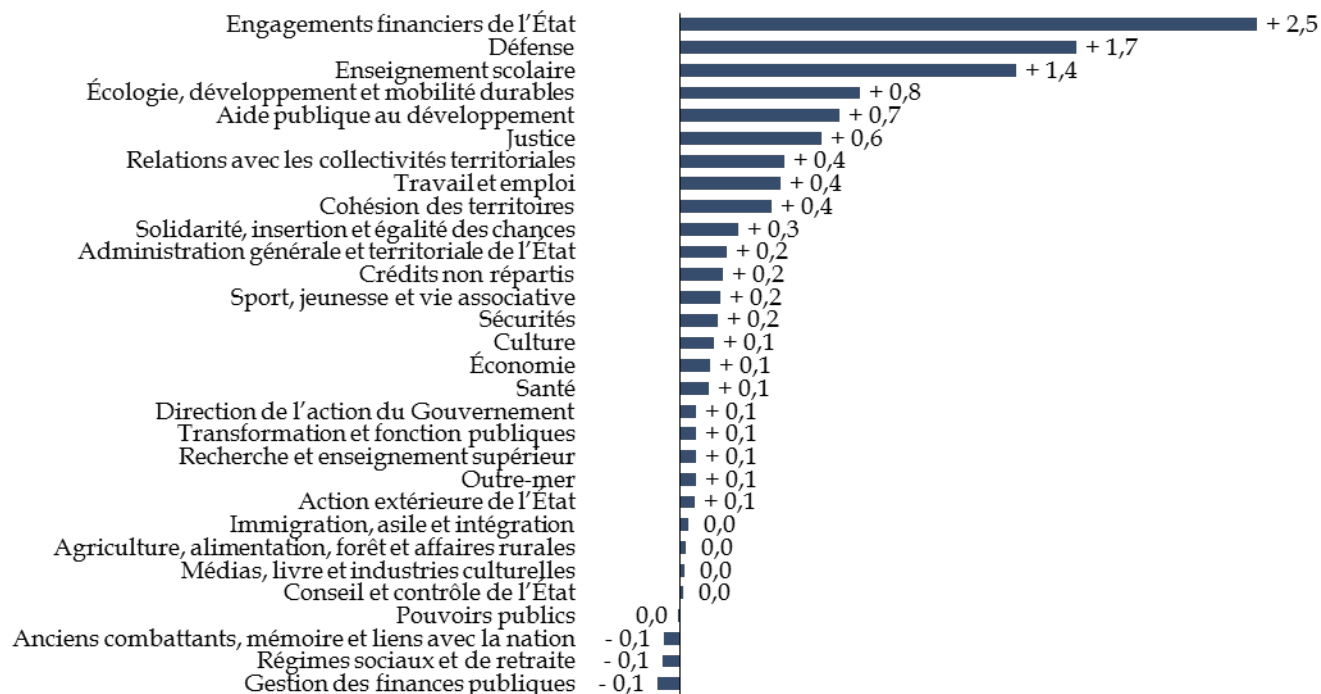
*Source : commission des finances du Sénat (à partir de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022)*

## 2. Les hausses liées à la mise en œuvre des lois de programmation de certains ministères ne sont pas compensées par un effort de maîtrise des dépenses des autres ministères

Contrairement aux lois de finances précédentes, le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoit de baisse supérieure à 100 millions d'euros pour aucune mission du budget général par rapport à la loi de finances initiale précédente.

## Évolution des crédits des missions entre 2020 (loi de finances initiale) et 2021

(crédits pilotables, en milliards d'euros)



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

La hausse exceptionnelle de 2,5 milliards d'euros des dépenses de la mission « Engagements financiers de l'État »<sup>1</sup> correspond principalement à la **hausse prévisionnelle des appels en garantie**, qui passeraient de 94,1 millions d'euros en 2020 à 2,5 milliards d'euros en 2021.

Cette augmentation correspond aux **conséquences de la crise sanitaire**, qui a poussé l'État à accorder sa garantie à plusieurs catégories de dispositifs, dont les prêts garantis par l'État ou PGE (appels en garantie de 1 266 millions d'euros attendus), le dispositif d'affacturage à la commande (57 millions d'euros), les appels en garantie au titre de la réassurance des risques individuels d'assurance-crédit domestique et des risques de portefeuilles domestique et à l'export (278 millions d'euros) et la quote-part de la France dans le fonds de garantie paneuropéen (731 millions d'euros).

**Ces estimations sont soumises à une grande incertitude**, car elles dépendent de la situation particulière des entreprises bénéficiant des prêts, ainsi que du nombre de prêts garantis qui pourraient être accordés à l'avenir si la dégradation de la situation économique le rend nécessaire.

<sup>1</sup> Le principal poste budgétaire de la mission « Engagements financiers de l'État », à savoir la charge de la dette (programme 117, crédits évaluatifs de 36,4 milliards d'euros), n'est pas ici pris en compte car elle n'est pas classée parmi les dépenses pilotables.

Parmi les missions traditionnelles de l'État, la mission « **Défense** » connaît l'augmentation de crédits la plus importante, passant de 37,5 milliards d'euros en 2020 à 39,2 milliards d'euros en 2021 hors pensions civiles et militaires de retraite, soit une augmentation de 1,7 milliard d'euros. Cette évolution correspond à celle prévue par la loi de programmation militaire<sup>1</sup>.

La mission « **Enseignement scolaire** » voit ses crédits augmenter de 1,4 milliard d'euros, notamment sous l'effet des mesures catégorielles. La revalorisation des salaires des enseignants en début et milieu de carrière et des directeurs d'école<sup>2</sup> aurait un coût de 400 millions d'euros en 2021 et de 500 millions d'euros en année pleine. L'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans nécessite un accompagnement des communes à hauteur de 100 millions d'euros par an.

S'agissant des autres missions, l'augmentation des crédits de la mission « **Justice** » suit également celle prévue par la loi de programmation<sup>3</sup>.

Si l'on considère toutefois **l'évolution des crédits demandés en 2021 par rapport à ceux effectivement consommés en 2020**, tels qu'ils résulteraient en tout cas des ouvertures de crédits effectuées dans les trois premières lois de finances rectificatives pour 2020, **le constat est différent.**

---

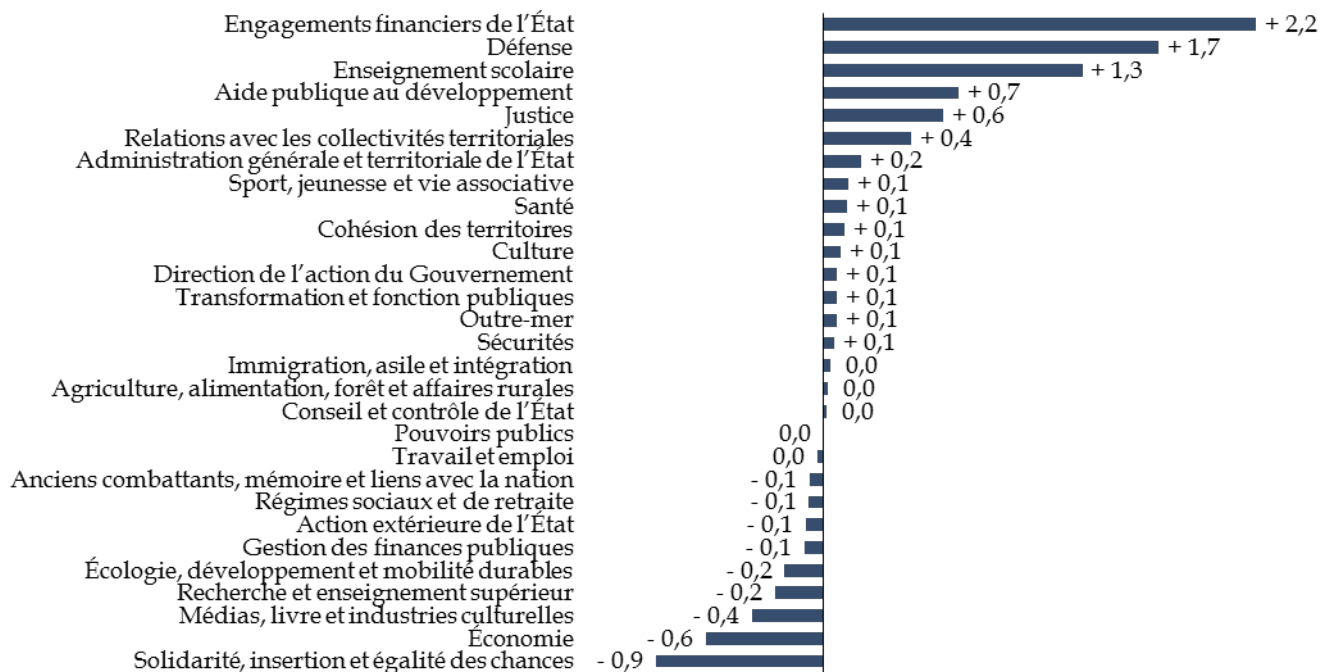
<sup>1</sup> [Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018](#) relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>2</sup> Le [décret n° 2020-1252 du 14 octobre 2020](#) a prévu le versement d'une indemnité de 450 euros aux directeurs d'école au titre de l'année scolaire 2020-2021.

<sup>3</sup> [Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019](#) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

## Évolution des crédits des missions entre 2020 (LFR-3) et 2021

(crédits pilotables, en milliards d'euros)



LFR-3 : troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

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

Les **diminutions de crédit** de certaines missions correspondent ici au **contre-coup des dépenses exceptionnelles** faites en 2020 du fait de la crise sanitaire.

La mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » a ainsi fait l'objet d'ouvertures de crédit à hauteur de 1,1 milliard d'euros dans les deuxième et troisième lois de finances rectificatives, afin de financer notamment la prime en faveur des familles modestes, l'aide exceptionnelle de 200 euros à 400 000 jeunes et l'action en faveur de l'aide alimentaire.

La mission « **Économie** » a également fait l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de 0,7 milliard d'euros dans les mêmes loi de finances rectificatives afin de financer des achats d'urgence (dont des masques de protection) puis de contribuer aux plans de soutien de filières telles que l'aéronautique civile.

Les ouvertures de crédit sur les autres missions ont été décrites dans le rapport de la commission des finances sur le troisième projet de loi de finances rectificative<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [Rapport n° 634 \(2019-2020\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juillet 2020.

Les **fortes variations** qui ont affecté en 2020, **et pourraient encore affecter jusqu'à la fin de l'année**, les crédits consacrés à ces politiques publiques doivent faire prendre conscience du **caractère très incertain des prévisions de dépenses des ministères pour l'année 2021**.

### **3. Les choix budgétaires depuis le début du quinquennat ont été marqués par la succession des crises**

L'examen de **l'évolution des crédits des missions depuis 2017**, considérés sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, permet, au moment de l'examen de l'avant-dernier budget du quinquennat, de constater **quelles ont été les priorités des politiques du présent Gouvernement**.

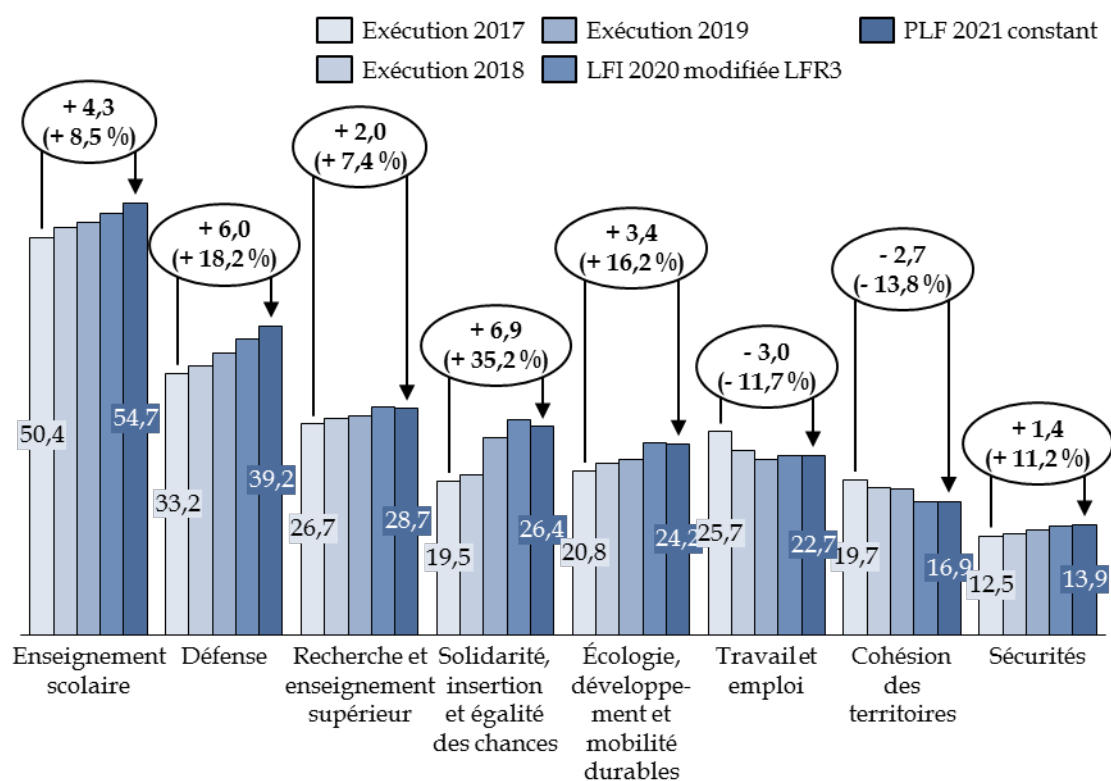
**L'accent a été mis** sur les politiques portées par les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 6,9 milliards d'euros, soit plus d'un tiers de progression), « Défense » (+ 6,0 milliards d'euros, soit près de 20 %), « Enseignement scolaire » (+ 4,3 milliards d'euros) et « Écologie, développement et mobilité durables » (+ 3,4 milliards d'euros).

En revanche, des **diminutions notables** ont concerné les missions « Travail et emploi » (- 3,0 milliards d'euros) et « Cohésion des territoires » (- 2,7 milliards d'euros, principalement en raison de la diminution des crédits consacrés aux aides au logement). Ces diminutions ont été réalisées pour la plupart au cours des deux premiers budgets du quinquennat.



## Évolution des crédits pilotables des missions de plus de 3 milliards d'euros

(en milliards d'euros)



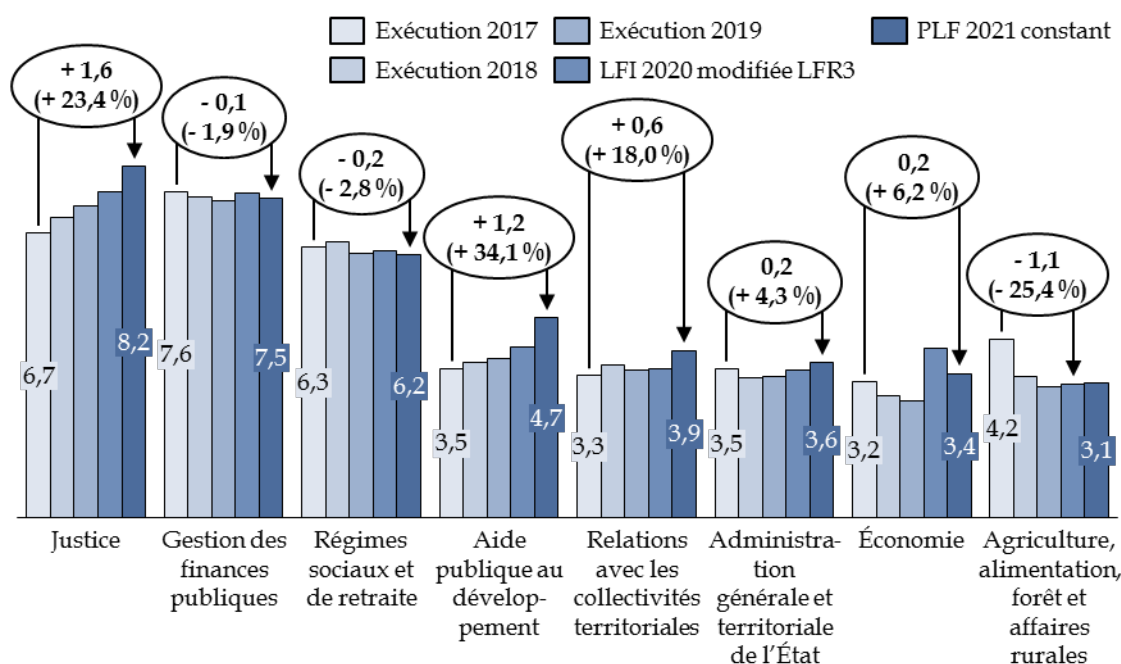
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2021)

S'agissant de missions dotées de crédits moins élevés, les crédits des missions « **Justice** » et « **Aide publique au développement** » progressent respectivement de 23,4 % et 34,1 %. À l'inverse, les crédits de la mission « **Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales** » ont diminué de 24,8 %, mais cette diminution est pour une grande part l'effet d'un excédent important de dépenses en 2017<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir la [contribution de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel](#), rapporteurs spéciaux, au rapport n° 625 (2018-2019), fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, déposé le 3 juillet 2019.

## Évolution des crédits pilotables des missions de 3 à 10 milliards d'euros

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2021)

Par rapport aux **orientations annoncées pour les années 2017 à 2020** dans le premier budget du quinquennat et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022, l'évolution la plus importante a concerné les dépenses de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** », qui ont augmenté de près de 39,6 % entre 2017 et 2020, alors que la LPFP prévoyait une progression de 24,2 %. Cette mission s'est retrouvée en première ligne lors de la crise des « gilets jaunes » puis de la crise sanitaire.

### B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU DÉBUT DU QUINQUENNAT NE FAIT PLUS PARTIE DES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

#### 1. La stabilité des emplois de l'État par rapport à 2020 confirme l'abandon des objectifs de réduction de la sphère publique...

Dans le projet de loi de finances pour 2021, le **solde global des créations et des suppressions d'emplois** s'élève à **-157 équivalents temps plein (ETP)**, dont -11 ETP dans les ministères et -146 ETP chez les opérateurs.

Pour mémoire, le Gouvernement avait fixé un **objectif de diminution de 50 000 emplois au cours du quinquennat**. Or, seules les années 2018 et 2019 ont connu une diminution significative de l'emploi de l'État et des opérateurs (-7 131 ETP, principalement au titre de 2019), et le ministre chargé des comptes publics a indiqué à la commission des finances le 5 novembre 2020, à l'occasion

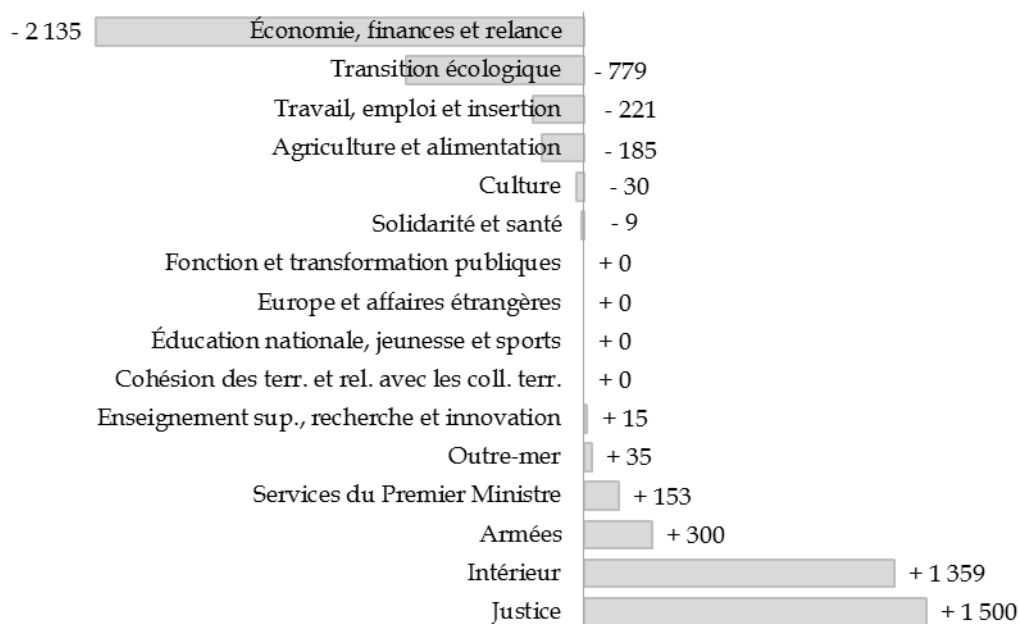
de la présentation du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, une création nette de 5 350 emplois en 2020. **L'évolution totale à la fin 2021 serait donc de - 1 938 ETP seulement.** L'année 2022, année d'élections, devrait être peu favorable à une diminution des dépenses et de l'emploi publics.

**En ce qui concerne les ministères, l'évolution est comparable à celle des années précédentes.** C'est une nouvelle fois le ministère de l'économie, des finances et de la relance (- 2 135 ETP) et le ministère de la transition écologique (- 779 ETP) qui concentrent l'essentiel des baisses d'effectifs.

À l'inverse, les ministères régaliens poursuivent la hausse de leurs effectifs, comme cela est prévu par leurs lois de programmation respectives pour ce qui concerne les ministères de la justice et des armées.

### Évolution des effectifs dans les ministères en 2021

(en équivalent temps-plein)



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

## 2. ... et la masse salariale de l'État poursuit la tendance à la hausse entamée par le quinquennat précédent

La **masse salariale** devrait être de **92,4 milliards d'euros** en 2021, soit un accroissement de 2,7 milliards d'euros (+ 3,0 %) par rapport à l'exécution 2019 et de 1,6 milliard d'euros (+ 1,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Comme en 2020, le premier facteur est **l'impact des mesures catégorielles**, à hauteur de + 0,7 milliard d'euros, dont la poursuite de la mise

en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), pour + 0,1 milliard d'euros.

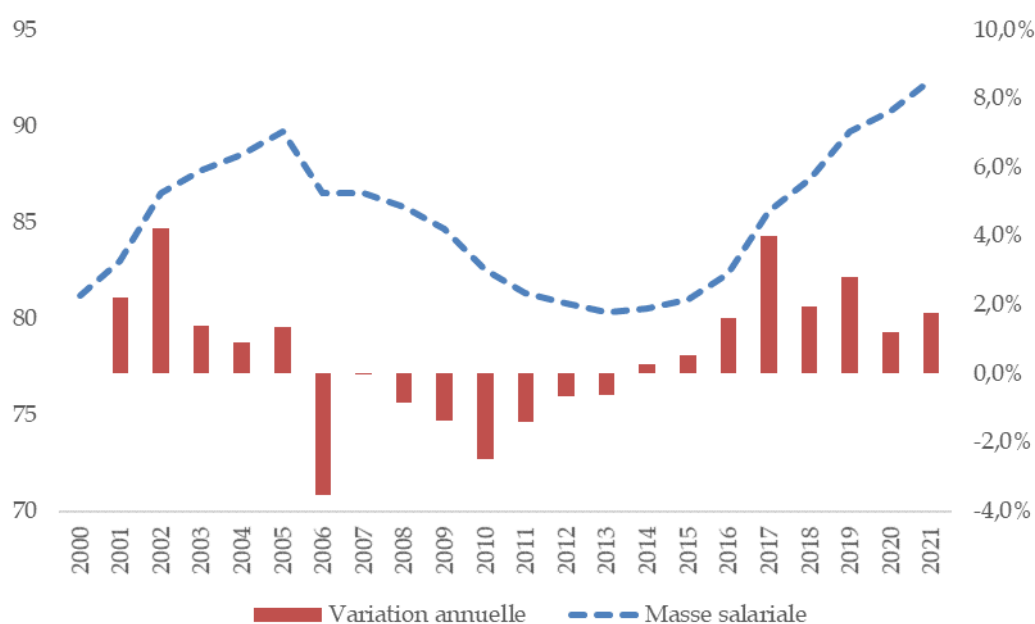
Un facteur secondaire est le **solde du glissement vieillesse-technicité** (GVT), qui correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière, à hauteur de + 0,4 milliard d'euros.

La plupart des **augmentations de dépenses de personnel** concernent les ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (+ 991,2 millions d'euros), de l'intérieur (+ 248,9 millions d'euros) et de la justice (+ 135,9 millions d'euros).

**Le quinquennat actuel a ainsi poursuivi le mouvement d'augmentation de la masse salariale** qui a repris à partir de 2014 et 2015, après une période de maîtrise des dépenses de personnel entamée au milieu des années 2000.

### Évolution de la masse salariale (courante) hors dépenses de pensions

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2019 et des documents budgétaires. Données à périmètre courant)

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DE M PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (29 SEPTEMBRE 2020)

Réunie le mardi 29 septembre 2020 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2021 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

**M. Vincent Éblé, président.** – Monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de féliciter tous les collègues qui ont pris part dimanche aux élections sénatoriales et de les remercier de leur présence dès aujourd'hui pour entendre le président du Haut Conseil des finances publiques.

M. Pierre Moscovici vient en effet nous présenter l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, avant que les ministres Bruno Le Maire et Olivier Dussopt nous détaillent demain ces deux textes de loi très attendus.

Il nous est en effet apparu important de ne pas différer le début de cette traditionnelle séquence budgétaire, malgré les circonstances liées au renouvellement sénatorial, compte tenu des délais d'examen du budget toujours serrés. Nous avons procédé selon les mêmes modalités lors du précédent renouvellement.

Alors que la crise sanitaire se traduit par des incertitudes exceptionnellement élevées, tant sur le plan macroéconomique que budgétaire, l'avis du Haut Conseil est important pour éclairer la représentation nationale sur l'évolution de nos finances publiques et la sincérité du projet de loi de finances.

Je laisse la parole au Premier président de la Cour des comptes et, à ce titre, président du Haut Conseil des finances publiques.

**M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les sénateurs, merci de m'avoir invité, malgré le renouvellement sénatorial, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter les principales conclusions de notre avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021.

C'est la deuxième fois que je viens devant vous en tant que président du Haut Conseil. J'y suis également venu en tant que président de la Cour des comptes.

À l'occasion de ma première audition relative au troisième collectif budgétaire, qui a eu lieu une semaine après ma nomination, je vous avais fait part de mon attachement sincère au Haut Conseil, une institution que j'ai portée sur les fonds baptismaux en 2012, alors j'étais ministre de l'économie et des finances.

J'avais aussi souligné à cette occasion la double orientation nationale et européenne du Haut Conseil. Le Haut Conseil, comme vous le savez, est chargé de veiller à la sincérité des prévisions macroéconomiques et de finances publiques établies par le Gouvernement français, mais il est également compétent pour apprécier la cohérence de la trajectoire des finances publiques au regard de nos engagements européens et des règles en vigueur en la matière.

Je vous avais d'ailleurs indiqué mon souhait d'approfondir les relations entre cet organisme et le Parlement. Je tiens aujourd'hui à vous le répéter avec conviction : éclairer le législateur constitue le cœur de la mission du Haut Conseil. Pour les parlementaires, disposer d'un tiers de confiance indépendant est effectivement nécessaire à la qualité et à la sincérité des prévisions gouvernementales sur lesquelles sont établis les textes financiers qui vous sont soumis.

Assurer cette mission suppose que le mandat et les moyens confiés au Haut Conseil soient adaptés à cet enjeu démocratique, mais aussi aux enjeux de finances publiques que nous impose la crise sanitaire et économique que nous traversons. J'aurai l'occasion d'y revenir dans quelques instants, en conclusion de mon propos, en partageant avec vous certaines réflexions sur la modernisation de la gouvernance des finances publiques.

J'en viens à la saisine du Haut Conseil. Quelques mots sur le contexte international tout d'abord. Dans la continuité de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, le PLF pour 2021 est évidemment marqué par le choc économique de très grande ampleur qui a touché l'économie mondiale au premier semestre 2020 en raison de la crise sanitaire.

La chute d'activité causée par l'épidémie et les mesures de restriction sanitaire présente en fait le même profil dans la plupart des économies du monde. Ce n'est ni un V, pour reprendre l'idée d'une forte chute suivie d'une remontée rapide, ni un W, en tout cas à ce stade, qui reflète l'image d'un double plongeon. Il s'agit bel et bien d'une racine carrée. Cela signifie que le PIB mondial s'est très nettement replié au premier semestre, avant de connaître un rebond très vigoureux mais incomplet au cours du second semestre. Le retour à la normale de l'activité et à la norme 2019 devrait selon l'ensemble des prévisions être lent.

Les économies enregistrent bien sûr un recul et un rebond de l'activité d'ampleur et de temporalité diverses, mais le profil d'ensemble est très largement partagé au niveau mondial, en tout cas dans les grandes économies industrialisées occidentales. L'activité de la zone euro, en particulier, se serait située près de 15 % en dessous de son niveau d'avant-crise.

Selon le consensus des prévisionnistes, cet écart devrait se résorber progressivement, mais l'activité dans son ensemble ne retrouverait son niveau d'avant-crise qu'à la mi-2022.

D'après les dernières données disponibles, ce rebond de l'économie mondiale ne serait aujourd'hui que partiel. Plusieurs indicateurs signalent effectivement depuis juillet que le rattrapage, qui était très fort au début de l'été, commence à s'essouffler, freiné notamment par certains secteurs des services, comme le transport aérien, l'hôtellerie ou encore la restauration, pour lesquels des restrictions d'origine sanitaire perdurent ou s'aggravent.

Les perspectives de croissance de l'économie mondiale restent par ailleurs soumises aux doutes qui entourent l'évolution des conditions sanitaires. Les incertitudes sur la maîtrise de l'épidémie comme sur le développement d'un vaccin demeurent exceptionnellement élevées, ce qui fragilise incontestablement l'exercice de prévision.

Croyez bien qu'en vous présentant cet avis, nous faisons preuve de la modestie qu'impose cette situation.

Ce contexte général étant posé, je vais vous présenter les trois principaux messages du Haut Conseil.

Le premier message porte sur les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement, que nous estimons plausibles.

Le second message tient à la nécessité absolue d'adopter selon nous le plus tôt possible, en fait dès le printemps 2021, une nouvelle loi de programmation des finances publiques, l'actuelle étant évidemment caduque.

Le dernier message concerne la soutenabilité de la dette publique, qui doit constituer la boussole de la stratégie de finances publiques de la France et appelle une grande vigilance.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement subit, comme chez la plupart de nos partenaires, une évolution en racine carrée. Pour 2020, le Gouvernement prévoit en conséquence un recul du PIB français de 10 % en volume, chiffre en légère amélioration par rapport à la prévision du troisième PLFR pour 2020, qui se situait à 11 %.

La prévision de fin mai avait d'ailleurs été jugée prudente par le Haut Conseil, qui pensait qu'un certain nombre de facteurs permettraient de limiter la récession. Pour 2020, le Gouvernement prévoit un rebond de l'activité de 8 %.

Le Haut Conseil considère le scénario macroéconomique d'ensemble à l'horizon 2021, en cumulant 2020 et 2021, comme plausible. Ce qualificatif, nous l'utilisons pour les prévisions d'activité économique, mais aussi d'inflation, d'emploi et de masse salariale.

En 2021, l'activité s'établirait en fin de période à 2,7 % en-dessous de son niveau de 2019, ce qui est un montant proche des autres prévisions disponibles. Cela dépendra étroitement, en tout état de cause, de l'évolution de la situation sanitaire, mais je veux immédiatement introduire une nuance : si nous estimons que le scénario macroéconomique d'ensemble est plausible d'ici 2021, nous portons un regard un peu différent de celui du Gouvernement sur la chronique annuelle.

Pour 2020, sauf aggravation marquée de la situation sanitaire d'ici la fin de l'année – qui n'est pas à exclure et qui compromettrait une reprise du travail dans le pays –, nous considérons que la prévision d'activité est prudente. Le recul du PIB devrait être un peu moindre que prévu. Disons que le consensus des prévisionnistes tourne plus autour de - 9 % que de - 10 %.

Pour 2021, à l'inverse, l'ampleur du rebond pourrait être plus limitée que prévu par le PLF pour 2021. Ce rebond repose en effet sur l'hypothèse forte d'une amélioration de la situation sanitaire tout au long de l'année 2021, qui n'est pas certaine, mais aussi sur l'hypothèse, que nous considérons comme volontariste, d'un effet important des mesures du plan de relance sur la croissance. Le Gouvernement l'estime à 1,1 point de PIB, ce qui s'ajouterait notamment aux effets attendus des plans de relance chez nos partenaires. Il y a peut-être là une nuance avec le Gouvernement.

Par exemple, nous pensons que l'effet du plan de relance sur l'investissement public local, que le Sénat connaît bien, pourrait être un peu moins fort en 2021 que prévu par la loi de finances, en raison de délais inhérents à l'instruction de dossiers d'investissement et du niveau déjà élevé des capacités de production du secteur du bâtiment. Nous pourrions donc avoir un léger tassement ou une difficulté dans la mise en œuvre du plan de relance au niveau local.

Sur le fondement de ces hypothèses économiques, le Gouvernement prévoit un niveau de déficit absolument inédit depuis plus de soixante-dix ans : il s'établirait à 10,2 % du PIB en 2020, puis à 6,7 % du PIB en 2021. Ces prévisions sont assez proches de celles que le Gouvernement vous a présentées l'été dernier lors du débat d'orientation des finances publiques. Comparé au rapport préparatoire à ce débat, le PLF prévoit un solde public en amélioration de 1,2 point en 2020 mais, symétriquement, une dégradation de 1,2 point en 2021. Cette prévision prend en compte la révision des hypothèses macroéconomiques et les nouvelles mesures de soutien à l'activité décidées dans le cadre du plan de relance.

Là encore, le Haut Conseil estime que le solde public nominal prévu pour 2020-2021 est atteignable, même si des incertitudes entourent les conditions sanitaires et les évolutions macroéconomiques.

Au-delà du déterminant sanitaire, nous nous sommes attachés à identifier les principaux risques qui affectent les prévisions de recettes et de dépenses sur la base des informations dont nous disposons. S'agissant des



prélèvements obligatoires, nous estimons les prévisions cohérentes avec le scénario macroéconomique. Nous relevons que le Gouvernement fait l'hypothèse que les exonérations temporaires de cotisations pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire ne seront pas prolongées en 2021. Si cela ne se vérifiait pas, les recettes publiques seraient alors dégradées.

S'agissant des prévisions de dépense publique, nous estimons vraisemblables les risques à la hausse comme à la baisse. Du côté baissier, la mise en œuvre des investissements prévus dans le cadre du plan de relance pourrait être plus lente qu'attendue, ce qui se traduirait par un report de dépenses sur 2022 et les années ultérieures.

Par ailleurs, la charge de la dette pourrait être un peu moins élevée – mais c'est traditionnel – que dans la prévision du PLF pour 2021, du fait d'hypothèses de taux d'intérêt qui sont comme à l'accoutumée relativement conservatrices.

Du côté haussier, nous relevons un risque sur le niveau attendu des dépenses de santé. Le PLF pour 2021 prévoit une enveloppe de 4,3 milliards d'euros pour faire face à la crise sanitaire en 2021, contre des dépenses actuellement estimées à 10,1 milliards d'euros pour 2020. En particulier, les dépenses associées à une éventuelle campagne de vaccination pourraient se révéler supérieures de 1,5 milliard d'euros à celles prévues par le PLFSS pour 2021.

En dépit de ces aléas, le Haut Conseil estime dans l'ensemble que les prévisions de finances publiques sont atteignables et ne sont pas irréalistes.

J'en viens au deuxième message porté par l'avis du Haut Conseil à propos de la nécessité d'adopter une nouvelle loi de programmation des finances publiques. Qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de la trajectoire de finances publiques, la LPPF du 22 janvier 2018 est définitivement caduque.

En effet, l'estimation du PIB potentiel retenue par cette loi, adoptée deux ans avant la crise, est obsolète. L'ampleur du choc subi par l'économie française devrait avoir un impact durable sur l'appareil productif, sous l'effet notamment du recul de l'investissement. Dans les documents qui ont été fournis au Haut Conseil, le Gouvernement considère d'ores et déjà que le niveau du PIB potentiel devrait être révisé à la baisse de 1,5 point en 2020, puis de plus de 2 points en 2021 par rapport aux hypothèses de la loi de programmation.

Plus généralement – et ce n'est pas une critique –, la trajectoire financière de la loi de programmation n'anticipait évidemment pas le choc sur les finances publiques que nous observons en 2020 et que nous constaterons encore en 2021.

Souvenons-nous que la loi de programmation prévoyait un déficit public égal à 1,5 point de PIB en 2020 et 0,9 en 2021, prévisions bien éloignées de celles présentées par le PLF pour 2021.

La difficulté vient du fait que, bien que caduque, cette loi de programmation constitue, aux termes de la loi organique de 2012 - que je connais bien, puisque je l'ai fait voter par le Parlement quand j'étais ministre des finances - la référence pour le PLF qui vous est soumis, ainsi que pour le Haut Conseil et la Commission européenne, et ce à double titre : tout d'abord, le Haut Conseil doit s'appuyer sur la croissance potentielle telle qu'établie par la loi de programmation en vigueur, même si elle n'a plus aucun sens. Le solde structurel est ainsi calculé, dans le PLF pour 2021, avec la même hypothèse de croissance que la loi de programmation, même si celle-ci n'est absolument plus pertinente.

Ainsi, la révision à la baisse de la croissance potentielle telle qu'estimée actuellement par le Gouvernement conduira à accroître le déficit structurel de plus d'un point en 2021.

En outre, le Haut Conseil doit comparer la trajectoire budgétaire prévue par le PLF à celle de la loi de programmation. À cet égard, le Haut Conseil constate que l'écart de solde structurel prévu en 2021 s'élève à - 2,4 points de PIB par rapport à la loi de programmation de 2018, ce qui constitue un écart important au sens de la loi organique de 2012. Le solde structurel présenté par le Gouvernement se dégraderait ainsi de 1,4 point entre 2019 et 2021 et s'établirait à - 3,6 % de PIB en 2021, très loin de l'objectif de déficit structurel de - 1,2 % du PIB fixé par la loi de programmation.

Je soumetts la conclusion aux parlementaires : puisque les anciens repères économiques et financiers sont devenus inadaptés, le Haut Conseil estime tout à fait nécessaire d'en changer dès que possible, sans attendre que la crise économique, sociale voire sanitaire soit derrière nous, c'est-à-dire lorsque la situation se sera stabilisée et que l'horizon sera plus lisible.

Au total, le Haut Conseil invite le Gouvernement à présenter dès le printemps 2021 une nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui permettra d'établir une stratégie de finances publiques de moyen terme, fixera notamment une nouvelle trajectoire d'évolution du PIB et du PIB potentiel, ainsi que des finances publiques, conformément à la loi organique de 2012. Cela permettra de fonder les appréciations de chacun sur des critères correspondant aux réalités d'aujourd'hui plus qu'à celles d'hier, que la crise rend totalement caduques.

Avant de conclure, je vous livre le troisième message principal porté par l'avis du Haut Conseil, concernant la soutenabilité de la dette.

Selon le scénario du Gouvernement, la dette publique s'élèverait à 117,5 points de PIB en 2020, soit une hausse de près de 20 points par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Le ratio de dette publique reculerait en 2021, mais très légèrement, à 116,2 points de PIB. Cette perspective d'une baisse

limitée du ratio de dette publique liée au très fort rebond du PIB attendue par le Gouvernement est fragile et pourrait être remise en cause si le rebond de l'activité était moindre.

En tout état de cause, constatons que la dette va connaître une augmentation massive par rapport à la situation d'avant la crise, ce qui résulte à la fois du choc économique inédit, mais aussi de la réponse budgétaire apportée pour y faire face, qui est tout aussi massive.

Le ratio de dette publique s'établirait ainsi en 2021 à 18 points de PIB au-dessus de son niveau d'avant la crise et 22 points de PIB au-dessus de celui prévu par la loi de programmation.

Cette évolution n'intervient pas dans un ciel serein, puisqu'elle arrive après une décennie quasi ininterrompue de hausse de la dette. Or le contexte de croissance potentielle affaiblie rend plus difficile son reflux. Selon nous, la soutenabilité à moyen terme de la dette publique constitue un enjeu central de la stratégie budgétaire de la France. Elle appelle à cet égard la plus grande vigilance.

Je sais que, chez les économistes comme chez les politiques, des débats commencent à naître. Et si l'on annulait la dette ? Bonjour les épargnants ! Et si l'on monétisait totalement la dette ? La Banque centrale en prend déjà une bonne part : je ne pense pas qu'elle aille jusqu'à une monétisation absolue. Les textes ne le permettent d'ailleurs pas. Et si l'on mutualisait la dette ? Un début de mutualisation de la dette commence à avoir lieu avec le plan européen de relance, mais nous n'en sommes pas pour autant à ce stade.

Conclusion : nous retrouverons toujours la dette sur notre chemin, et c'est un fardeau qui pèsera sur les générations futures. Une dette finit par être remboursée. Nous avons rendez-vous avec elle. C'est pourquoi nous envoyons un message de vigilance.

Je termine en partageant avec vous quelques réflexions sur la gouvernance des finances publiques, et particulièrement – pardonnez-moi de plaider pour ma chapelle – sur le mandat du Haut Conseil.

La crise qui a touché la France et le monde entier se traduit par un choc massif sur les finances publiques, et notamment sur l'encours de la dette publique, je viens de le dire. Au regard de cette situation, je suis persuadé qu'une refondation de la stratégie budgétaire est indispensable pour assurer la soutenabilité de la dette publique et le meilleur usage des deniers publics. La Cour des comptes s'est d'ailleurs exprimée à ce sujet dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié en juin dernier, que j'ai présenté devant vous.

Pour faire respecter et mettre en œuvre cette stratégie, il faut un renforcement de la gouvernance budgétaire. Je vous rappelle qu'en 2012, à la suite de la crise financière de 2008, puis de la crise des dettes souveraines dans la zone euro, les gouvernances française et européenne des finances publiques

avaient été refondées pour éviter que les difficultés alors rencontrées ne se reproduisent à l'avenir.

Dans le prolongement du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la loi organique de 2012 avait introduit dans le droit français un ensemble de dispositifs visant à favoriser une maîtrise durable des finances publiques. Elle avait notamment fondé le Haut Conseil des finances publiques.

Après le choc que nous connaissons aujourd'hui qui est, je le répète, totalement inédit depuis la Seconde Guerre mondiale, il m'apparaît nécessaire de compléter l'architecture élaborée en 2012 pour franchir une nouvelle étape dans l'amélioration du pilotage des finances publiques en France.

La Cour des comptes va s'exprimer sur ce sujet à l'automne. Mon propos n'est pas d'anticiper ici le rapport qui vous sera présenté, mais de vous dire ce que j'en pense avec ma casquette de président du Haut Conseil.

Depuis sa création, notre jeune institution budgétaire indépendante a contribué à l'amélioration du réalisme des hypothèses macroéconomiques. C'est un constat étayé par des analyses économiques de très grande qualité, vous en conviendrez quelles que soient vos sensibilités, que réalise le Haut Conseil de manière indépendante.

Toutefois, notre mandat - j'insiste sur ce point - est significativement plus réduit que celui de nos homologues européens, tout comme nos moyens. C'est à mes yeux insuffisant pour assurer la surveillance indépendante de la trajectoire des finances publiques et éclairer les autorités, les citoyens et les parlementaires sur les risques liés à la situation de nos finances publiques. Nous allons maintenant échanger des questions et des réponses. Je ne pourrai vous répondre que dans le cadre du mandat qui est le mien. Je serai donc frustré et je vais vous frustrer. Je pense que nous pourrions faire beaucoup plus.

Je citerai trois limites. En premier lieu, la loi organique de 2012 n'a pas formellement confié au Haut Conseil des finances publiques la mission d'apprécier le réalisme des prévisions de finances publiques, qu'il s'agisse des recettes, des dépenses ou du déficit public.

Dans l'exercice de notre mandat actuel, nous ne pouvons faire abstraction de ces considérations. Elles font régulièrement l'objet de développements dans notre avis, mais notre analyse reste limitée dans sa portée par la loi organique.

Deuxième écueil : le Haut Conseil n'est pas non plus compétent pour examiner la réalité de l'évaluation de l'impact financier ou socio-économique des mesures, quand bien même celles-ci seraient déterminantes pour apprécier le réalisme de la trajectoire des finances publiques. Si vous me demandez ce que je pense de telle ou telle mesure, je ne vous répondrai pas, car il s'agirait d'une réponse personnelle et non d'une réponse du Haut Conseil. Avec un

mandat un peu plus élargi, je pourrais vous répondre non pas à partir d'un jugement mais d'une évaluation précise des choses.

Troisième limite – et ce sera mon dernier exemple, sans que la liste ne soit pourtant exhaustive : le mécanisme de correction *ex post* n'a pas fait preuve de son efficacité. Il a été créé par la loi organique 2012, mais son déclenchement par le Haut Conseil en cas d'écart significatif avec la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation est beaucoup trop tardif. Parce qu'il intervient seulement une fois les écarts constatés, il ne semble pas permettre d'assurer le plein respect des trajectoires pluriannuelles.

Au regard de ces limites et de l'enjeu central que constitue la soutenabilité de la trajectoire de dette publique, il me semble que des ajustements de la gouvernance des finances publiques seraient nécessaires. J'ai d'ailleurs demandé au rapporteur général du Haut Conseil, Éric Dubois, ici présent, de réfléchir aux évolutions souhaitables du mandat de notre institution budgétaire indépendante dans une logique de transparence de nos travaux, mais aussi de rénovation de notre gouvernance. Le rapport qu'il me remettra vous sera transmis et sera rendu public.

Je pense que cela appelle un toilettage de la loi de 2012 limité mais significatif. Comparé aux autres institutions européennes de notre secteur, le Haut Conseil, même s'il est selon notre tradition indépendant, est celui qui a le mandat et les moyens les plus faibles. Il faut adapter ses moyens aux nouveaux enjeux.

D'ailleurs, le PLF pour 2021 prévoit un accroissement très significatif des moyens humains du Haut Conseil et je m'en réjouis. Si ceci est confirmé par l'adoption de la loi de finances, cela permettra de renforcer dès le début de l'année prochaine notre expertise économique et notre capacité d'analyse au service des citoyens et du Parlement.

Je reviendrai devant vous – car je suis têtu – avec ces propositions qui, je pense, sont d'intérêt général : tiers de confiance, indépendance, expertise renforcée et moyens adaptés.

Voilà les quelques réflexions que je souhaitais partager avec vous. Je suis évidemment à votre disposition pour répondre à vos questions dans la limite du mandat du Haut Conseil.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci, monsieur le président. Nous vous avons entendu.

J'invite le rapporteur général à nous faire part de ses questions.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci, monsieur le président. Je suis, mes chers collègues, très heureux de vous retrouver.

Monsieur le président du Haut Conseil, vous êtes dans le cadre de votre mandat, mais vous ne perdez pas tout à fait le sens de la vie parlementaire, puisque vous avez déjà passé quelques messages sur les moyens

du Haut Conseil. On a bien compris votre invitation à voter cette augmentation des moyens du Haut Conseil.

Nous sommes très admiratifs de la capacité du Haut Conseil à émettre un avis en ce moment. Lors de votre dernière audition, j'avais cité *Le Soulier de satin* de Paul Claudel en disant que le pire n'est pas toujours sûr. En ce moment, on peut dire que le meilleur ne l'est pas davantage !

Nous sommes dans une grande période d'incertitude et mesurons tous avec modestie la difficulté de l'exercice qui consiste à rendre un avis sur le PLF et le PLFSS pour 2021.

En effet, les doutes sont extrêmement nombreux. Je ne parlerai évidemment pas de l'évolution du contexte sanitaire, n'ayant aucune compétence pour cela. En revanche, ma première question portera sur l'impact du plan de relance. J'ai bien étudié le document qui nous est parvenu lundi : il s'agit plus de la présentation d'un plan de relance que d'un PLF, avec un effet sur l'activité estimé par le Gouvernement à 1,1 point de PIB. Vous notez dans votre avis que la mise en œuvre de ce plan de relance pourrait être plus lente que prévu. C'est une question que nous avons collectivement adressée au Gouvernement en séance : on peut afficher un beau plan de relance à 100 milliards d'euros mais on connaît la capacité des administrations françaises à recréer des procédures. L'incertitude relative aux décaissements et au calendrier de mise en œuvre constitue donc un véritable sujet. Je partage ainsi votre préoccupation. Mais il existe aussi une incertitude concernant l'effet « multiplicateur » du plan de relance sur l'activité, sujet qui n'est pas abordé dans l'avis. L'hypothèse retenue par le Gouvernement en la matière vous semble-t-elle crédible ?

Une autre de mes questions portera sur la dette. Je siégeais déjà dans cette commission lors de la crise de 2008-2009, qui était bien évidemment d'une nature tout à fait différente. Il s'agissait alors d'une crise de liquidité. Aujourd'hui, il n'y a pas de problème pour emprunter sur les marchés, au contraire. Nous empruntons à des taux négatifs de - 0,2 % à dix ans, et le Gouvernement prévoit une remontée des taux d'intérêt à 0,7 % en 2021. Cette remontée des taux est nettement plus forte que celle que prévoient les autres pays européens, les marchés et les instituts de conjoncture. On a assisté plusieurs fois à cette présentation consistant à être un peu plus pessimiste que le consensus des économistes pour ensuite bénéficier d'un certain nombre de marges de manœuvre dans l'exécution. N'est-ce pas de nouveau le cas ?

Enfin, vous avez très justement indiqué que la soutenabilité à moyen terme des finances publiques appelle à la plus grande vigilance. La commission des finances dans son ensemble ne peut que partager l'idée qu'après la relance devra venir le temps de la consolidation budgétaire, afin de reconstituer des marges de manœuvre. La difficulté sera d'opérer cette transition au bon moment, pour ne pas casser la reprise. Pouvez-vous nous éclairer sur les critères susceptibles de définir le calendrier pertinent en la matière ? Faudrait-il

par exemple entamer le redressement des comptes publics dès que le PIB aura retrouvé son niveau de 2019, ce qui se produira en 2022 d'après la trajectoire gouvernementale, alors même que l'écart de production sera toujours négatif ?

**M. Vincent Éblé, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Claude Raynal.** – Monsieur le président, je suis d'accord avec Albéric de Montgolfier pour dire que l'exercice est difficile. Tous les exercices de ce genre le sont : établir un PLF est compliqué et donner un avis sur ce PLF est risqué pour le Haut Conseil. On ne peut donc que saluer cette tentative.

Toutefois, je m'attendais très sincèrement, s'agissant du projet de loi de finances, à un chiffrage ou une étude médiane, accompagnée d'un scénario pessimiste et d'un autre plus optimiste. Je ne pensais pas à un PLF aussi « carré » que d'habitude, étant donné les circonstances. On pouvait espérer un scénario de base sur lequel bâtir quelque chose. Je souhaiterais connaître votre avis sur ce point.

Peut-être une relecture aura-t-elle lieu dans six mois, mais un jeu d'hypothèses nous aurait permis d'encadrer la discussion et d'évaluer l'ensemble des risques, car on a du mal à comprendre pourquoi on choisit tel niveau plutôt que tel autre en matière de calcul des recettes et des dépenses.

En outre, si l'on a bien compris que la loi de programmation était caduque, faut-il vraiment se lancer à nouveau dans l'exercice d'ici quelques mois ? Ne vaut-il pas mieux attendre la fin de la pandémie ou de la crise sanitaire ? Ne risque-t-on pas de la réécrire pour rien ? Pourquoi une telle urgence selon vous ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Monsieur le président, je reviens sur le rebond que connaissent les différents pays européens. Existe-t-il une corrélation entre la force des plans de relance et celui-ci ? Comment avez-vous construit votre prévision ?

**M. Jérôme Bascher.** – Monsieur le président, l'État estime que le plan de relance amènera 1,1 point de croissance en plus. Or j'ai cru comprendre que les plans de relance ne fonctionnaient que lorsqu'ils étaient accompagnés de réformes structurelles dans les ministères et les collectivités locales pour accélérer les décaissements.

Ne pensez-vous pas qu'il manque quelque chose pour faciliter la dépense de la centaine de milliards annoncée en dix-huit mois seulement ?

Par ailleurs, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que la loi de programmation des finances publiques est caduque depuis 2020. Le Gouvernement s'est empressé, juste après l'avoir fait voter, de ne pas la respecter. C'est le premier Gouvernement qui fait voter une loi et se met tout seul hors-la-loi ! Il continue à franchir allègrement toutes les limites de cette loi de programmation des finances publiques, ce qu'il a commencé à faire l'année suivant son adoption. Gilets jaunes, réforme des retraites, covid-19, etc. : il y a toujours une bonne raison pour ne pas respecter la règle.

Ne croyez-vous pas que la solution consisterait en une véritable règle d'or, si souvent évoquée et jamais mise en œuvre ?

**M. Vincent Éblé, président.** - Monsieur le président, vous avez la parole.

**M. Pierre Moscovici.** - Monsieur le rapporteur général a raison, je n'ai pas totalement oublié mes autres activités. Je suis aussi venu plaider pour un programme, mais vous ne savez peut-être pas que les avis que nous produisons, qui sont je pense d'une remarquable qualité, sont réalisés avec deux équivalents temps plein. Ces gens travaillent jour et nuit pour cela...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** - J'ai été rapporteur spécial de la mission budgétaire concernée !

**M. Pierre Moscovici.** - J'ai obtenu du ministre du budget, que je remercie, cinq équivalents temps plein en plus. Un triplement des moyens permettra de réaliser plus de choses. Cela prendra aussi tout son sens en cas d'élargissement du mandat.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur l'impact du plan de relance. Nous n'affirmons pas que le surcroît de croissance de 1,1 point prévu par le Gouvernement en 2021 n'est pas crédible. Il est volontariste. C'est une question d'ingénierie. Nous connaissons notre pays : il faut mettre en place une ingénierie qui permette non de dépenser 100 milliards d'euros en dix-huit mois - le Gouvernement ne le prétend pas lui-même - mais de dépenser les 37 milliards d'euros programmés pour 2021.

Nous pensons que l'hypothèse est volontariste, à la fois du fait de la saturation de certaines capacités sectorielles et des difficultés traditionnelles à mettre en œuvre ces investissements.

L'effet multiplicateur retenu par le Gouvernement, sujet dont nous avons longuement débattu lors des auditions, est de 0,8. Nous ne pensons pas que ce soit là un chiffre élevé au regard de la situation économique. C'est le risque de retard qui explique que nous estimons qu'il existe un certain volontarisme, sans qu'il soit pour autant impossible d'obtenir 1,1 point. Souhaitons-le, mais ce pourrait être un petit peu moins, d'où notre jugement.

S'agissant de l'hypothèse des taux d'intérêt, le Haut Conseil relève la prudence traditionnelle du Gouvernement. Cela peut présenter quelques avantages. On garde une certaine marge de manœuvre. Toutefois, le consensus des économistes et la prévision de taux du Gouvernement présentent un écart. Le consensus anticipe des taux longs à zéro l'année prochaine pour la zone euro. Selon le Gouvernement, le chiffre est de 0,7. Ce n'est pas impossible, mais ce n'est pas le plus probable au regard de l'analyse du Haut Conseil. Il y a là une marge de manœuvre possible en exécution.

Concernant la dette et la consolidation budgétaire, nous avons eu un débat entre nous pour savoir si nous devions parler ou non de la dette. Je ne concevais pas que nous n'en parlions pas. Quelques membres du Haut Conseil



soulignaient que nous étions à la limite de notre mandat. Je pense que nous sommes dedans, mais j'aimerais répondre à votre question en allant plus loin. Je ne le peux pas dans le cadre du mandat actuel, étant déjà à mes limites.

Deux réflexions de bon sens : dans la situation de crise sanitaire, mais aussi de crise économique et sociale que nous ne connaissons, nous ne contestons pas la légitimité de la priorité accordée à la relance et au soutien de l'économie. Nous attirons l'attention sur le fait qu'on ne peut pas pour autant ignorer la question de la dette. À un moment donné, il faudra bien retrouver une trajectoire assurant la soutenabilité de la dette publique. Quand ? C'est un débat sur lequel j'aimerais que nous puissions poursuivre nos échanges. Cela dépend de l'élargissement du mandat du Haut Conseil. Je pourrais vous faire une réponse personnelle : elle ne serait pas d'un très grand intérêt. Priorité à la dépense compte tenu de la situation donc, mais restons vigilants sur la question de la soutenabilité de la dette publique à moyen terme.

Je n'ai pas de commentaire à faire sur la manière dont sont élaborés les projets de loi de finances. Fallait-il établir des scénarios ? Notons que l'incertitude est très élevée et difficilement quantifiable. Doit-on faire autant de PLF que de scénarios de croissance ? Le Gouvernement ne l'a pas choisi.

Il est clair que l'incertitude demeure. Il n'est pas interdit d'évoquer cette question dans le débat.

S'agissant de la programmation des finances publiques, plusieurs approches sont possibles. On peut attendre la fin de la crise sanitaire ou que tout ceci soit largement derrière nous. On peut attendre la fin de la crise économique et sociale. Pour résumer notre message, il convient de le faire le plus tôt possible, c'est-à-dire au printemps 2021, sauf dégradation très forte ou instabilité persistante.

Je ne me prononce pas sur le moment à compter duquel la loi de programmation est devenue caduque. Pour avoir été moi-même ministre des finances, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale, je puis dire qu'il y a toujours eu des écarts. Nous ne sommes toutefois plus dans l'écart mais dans la caducité, ce qui est assez différent. On ne peut le reprocher à ce Gouvernement, pas plus qu'à d'autres auparavant. Quand un événement extraordinaire se produit, on ne peut conserver la même boussole.

De ce point de vue, monsieur Raynal, il est compliqué de vivre sans loi de programmation réaliste. On ne peut porter aucun jugement. Toutes les notions à partir desquelles nous travaillons, comme la croissance potentielle et le solde structurel, n'ont plus rien à voir avec la réalité. C'est pour cela qu'il faut agir le plus tôt possible. Si cela ne se fait pas au printemps 2021, ce sera trop tard ! Nous ne pouvons vivre totalement sans règle. N'avoir aucun point de repère solide est toujours fâcheux pour le débat démocratique. Voilà la raison pour laquelle, si la situation est stabilisée et lisible au printemps, il me paraît raisonnable de viser ce moment.

Pour ce qui est de la question des prévisions macroéconomiques, madame Vermeillet, ce qui figure dans notre avis est extrait de ce qu'on appelle le *Consensus forecast* – autrement dit, le consensus des économistes. L'évolution d'ensemble de l'activité a partout le même profil mais certains pays sont descendus plus bas, et remontent un peu plus haut. Quand on considère les choses en termes de croissance et d'emploi, ce n'est pas totalement négligeable. Même si le profil est identique, il existe quelques différences qui sont loin d'être insignifiantes.

Enfin, s'agissant de la règle d'or, je suis au-delà de mes compétences. Pour le moment, nous disposons d'une loi organique qui prévoit des lois de programmation. Tant qu'on demeure dans cette loi organique, il faut modifier la loi de programmation, mais on peut aussi envisager – ce n'est toutefois pas mon rôle – une autre loi organique. Cela devient bien plus lourd et relève du débat politique et public pour d'autres échéances. Dans le cadre qui est le nôtre actuellement, c'est la loi de programmation qu'il faut modifier, et je pense qu'il est logique de raisonner pour le moment à cadre inchangé.

Ce débat a déjà eu lieu en 2012. Certains proposaient une règle d'or. Selon moi, les règles d'or, même en Allemagne, ne tiennent pas quand survient un événement comme celui-ci. C'est la programmation qui s'impose davantage. Je suis allé trop loin : je me tais...

**M. Bernard Delcros.** – Monsieur le président, quelles prévisions peut-on réaliser sur le niveau d'investissement des collectivités en 2021 et sur les pertes de recettes liées à la situation que l'on connaît ?

Pouvez-vous par ailleurs nous donner votre sentiment concernant la baisse des impôts de production qui a été annoncée par le Gouvernement et sur les modalités de compensation aux collectivités ?

**M. Jean Bizet.** – Monsieur le président du Haut Conseil, ma question s'adresse également à l'ancien commissaire et ancien ministre des finances. Dans le prêt européen au cœur du plan de relance, la France représente 15 % du PIB. Sa population est légèrement supérieure, entre 15 % et 20 %. Or, elle va récupérer seulement 8 % du prêt de l'Union européenne, mais en rembourser 17 %. C'est la logique de la mutualisation, et on ne peut que se réjouir de l'action du couple franco-allemand.

Il va falloir être extrêmement vigilant en ce qui concerne la reprise de la compétitivité de notre pays. Cela suppose une baisse drastique des dépenses publiques. Encore une fois, on n'a pas été assez volontariste en la matière.

Par ailleurs – c'est plutôt à l'ancien commissaire que je m'adresse –, il va falloir être politiquement très exigeant en matière de ressources propres de l'Union européenne. Ce sera autant de contributions nationales en moins. On sait que l'Europe apporte souvent les bonnes réponses, mais à son rythme. Il y a malgré tout urgence, et je sens une partie de bras de fer s'engager entre le Parlement européen et la Commission. Je suis plutôt du côté du Parlement

européen, qui est extrêmement volontariste dans ce domaine. Je n'en entends pas assez parler au niveau national.

**M. Pascal Savoldelli.** – Monsieur le président, vous nous parlez de rebond. Le taux d'investissement des entreprises françaises demeure au même niveau qu'avant. Toutefois, l'autofinancement s'effondre de 40 points et les marges de 7 points. C'est là un indicateur à prendre en compte.

Je voudrais attirer votre attention sur une question qu'on évoque rarement ici, celle de la dette privée. Quand va-t-on se poser la question de sa soutenabilité ? Elle représente 138,2 % du PIB. On parle d'une tendance à 150 % pour la France. Dans la zone euro, l'augmentation est de 2 points, contre 6,4 points pour la France.

Il n'y a pas de lien mécanique entre dette privée et dette publique, mais l'une n'ignore pas l'autre. Quel est votre avis sur ce point ?

Enfin, j'ai constaté que l'on envisageait une diminution de l'investissement public local de 4,9 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019 dans le cadre du PLF pour 2021. Or nous sommes tous d'accord sur ce point : une baisse de l'investissement public local a, dans notre pays, des conséquences sur le tissu TPE-PME. Comment expliquer cette baisse deux fois supérieure aux prévisions du Gouvernement ?

**Mme Christine Lavarde.** – Monsieur le président, je souhaitais vous interroger sur la dette publique, mais j'ai compris qu'on était à la limite de vos prérogatives en tant que président du Haut Conseil. Vous pourrez certainement me répondre quand vous viendrez nous présenter le rapport sur l'évolution des finances publiques locales : qu'en est-il de la dette des établissements publics et des collectivités territoriales ? Est-elle soutenable ? Quelles collectivités vont se trouver, à une certaine échéance, « proches du mur » ?

Je voudrais également revenir sur le rebond. Vous avez dit que les prévisions présentées dans votre avis étaient issues du *Consensus forecast*. On entend parler uniquement des aléas liés à l'évolution de la crise sanitaire. Les années antérieures, on parlait d'autres types d'aléas, notamment de la guerre commerciale ou des enjeux géopolitiques. Il me semble qu'ils n'ont pas disparu en 2021. Dans quelle mesure sont-ils pris en compte ?

**M. Patrice Joly.** – Monsieur le président, vous avez évoqué l'indépendance. Il m'est revenu à la mémoire un article de Jean-Denis Bredin sur l'indépendance de la justice, au moment où je suis devenu magistrat, ce qui m'a beaucoup questionné tout au long de mon activité professionnelle. Il parlait de l'indépendance de la justice, pas simplement par rapport au pouvoir politique, mais également par rapport à son cadre intellectuel, ses schémas de pensée et, parfois, ses *a priori*. Je voulais faire partager ce souvenir à l'ensemble des collègues présents dans cette salle et à vous-même.

Vous évoquez par ailleurs le rebond et la racine carrée, mais on entend aussi beaucoup parler de rebond en K, qui ne permettrait pas aux plus

modestes de bénéficiaire de la reprise, en dépit de la forte mobilisation des finances publiques. Quel est votre avis à ce sujet ? Êtes-vous là dans votre périmètre d'intervention ?

Enfin, s'agissant de l'annulation de la dette ou d'une partie de celle-ci, sujet évoqué par les plus éminents économistes, vous avez attiré l'attention sur les épargnants. Un quart de la dette est détenu par la Banque centrale européenne et par les banques nationales. Cette caractéristique particulière mérite peut-être une approche un peu plus fine du sujet. J'aimerais connaître votre avis à ce sujet.

**M. Pierre Moscovici.** – Existe-t-il une corrélation entre les plans de relance et le rebond ? Je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas des prévisions du Haut Conseil mais de celles du consensus des économistes.

Nous n'avons pas analysé les plans de relance de nos partenaires. C'est difficile dans le temps qui nous est imparti, avec les moyens qui sont les nôtres. J'espère que nous ferons mieux à l'avenir, même à mandat constant, avec nos propres moyens.

Incontestablement, il existe une corrélation entre l'ampleur du rebond et l'ampleur de la perte initiale, ce qui est une des raisons pour lesquelles, si nous jugeons la séquence 2020-2021 plausible, le séquençage lui-même nous paraît un tout petit peu différent. Plus on baisse en 2020, mieux on peut rebondir en 2021.

Les autres instituts économiques estiment en général qu'on devrait baisser un peu moins en 2020 et rebondir un peu moins en 2021, ce qui aboutit *grosso modo* au même résultat.

Plusieurs questions portent sur l'investissement local. Le Gouvernement prévoit un rebond net pour 2021 de 7,9 %, en dépit de la baisse de l'investissement du fait de la crise sanitaire. Tout cela est un peu mécanique. Des chantiers ont dû être arrêtés au printemps. La base 2020 sera donc particulièrement basse. C'est aussi une affaire de recettes et, vous le savez, les recettes des collectivités locales sont, à court terme, moins sensibles aux cycles que les recettes de l'État. Elles chutent moins brutalement que l'ensemble. J'aurai l'occasion de revenir prochainement devant vous pour parler des finances publiques locales dans leur ensemble, dans le cadre des travaux de la Cour des comptes.

Pour ce qui est des questions du sénateur Bizet sur l'Europe, je connais les différents facteurs que vous évoquez. Je n'ai jamais été pour ma part un partisan de la théorie du juste retour, mais plutôt de la théorie du retour efficace. Il existe aussi des incertitudes sur la partie européenne du plan de relance. Cette partie contribue à environ 40 % des ressources du plan. Encore faut-il qu'il y ait un accord et que cet argent puisse redescendre.

Ainsi que nous l'avons dit vous et moi, la tuyauterie, l'ingénierie, la mise en place de mécanismes permettant des investissements efficaces sont des éléments indispensables. Le plan de relance est à la fois un plan d'urgence mais aussi un plan structurel. Il consiste à améliorer la compétitivité de l'économie, à mener à terme un certain nombre de réformes et à mettre en place des investissements dans de nouveaux secteurs économiques. C'est ce qu'on appelle parfois le retour à la souveraineté. Tout cela exigera de notre part une très grande vigilance.

Pour ce qui est des ressources propres, je partage totalement votre sentiment. Je change de casquette une seconde : on a augmenté le plafond des ressources propres de 1 % à 2 % du revenu national brut de l'Union parallèlement à la mise en place du plan de relance européen. C'est une question qui ne peut être négligée. De ce point de vue, un certain nombre de pistes sont évoquées, comme la taxe carbone aux frontières ou la taxe sur le numérique.

Je me suis rendu la semaine dernière à Bruxelles et j'ai rencontré le président du Parlement européen à cette occasion. Il est vrai qu'il existe un volontarisme traditionnel plus grand au Parlement, mais je pense que le débat principal aura lieu entre les États membres dans le cadre du Conseil. Les positions sont très différentes. L'ancien commissaire à la fiscalité que je suis, qui a notamment proposé une directive sur le numérique, sait de quoi il s'agit. J'ai réussi à obtenir le consentement de vingt-quatre États membres, mais quatre ont bloqué, ce qui pose aussi la question du vote à la majorité qualifiée sur les ressources propres. Dans l'Europe telle qu'elle est, c'est un problème qui se pose. Vous m'entraîner vers sur mon péché mignon, je m'arrête donc tout de suite.

J'ajoute cependant une réponse à une question que vous ne posez pas, celle concernant les règles de finances publiques. De la même façon que j'appelais à l'adoption d'une nouvelle loi de programmation, il me paraît clair que nous ne couperons pas à une révision des règles de finances publiques européennes, dans la mesure où, là aussi, on observe certains points de caducité. On ne peut rester sans règle ni les suspendre pour l'éternité. On ne peut revenir exactement aux critères antérieurs.

La Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, estimait que nous allions vivre très durablement avec plus de 100 points de PIB de dette publique et que le déficit public ne reviendrait pas en dessous de 3 % du PIB avant cinq ans. On peut toujours freiner dès aujourd'hui, mais ce serait totalement contraire à l'exigence de relance de la croissance. Il faut donc avoir des règles plus lisibles, plus simples, plus cohérentes. C'est une réflexion qui est devant nous. Elle est éminemment politique. Il y aura des débats importants à la Commission, au Parlement et au Conseil. Il faut une révision intelligente. Ce message était celui de la Cour des comptes dans son rapport. Il est implicitement contenu dans le rapport du Haut Conseil des finances publiques.

Concernant la dette privée, monsieur le sénateur, j'adorerais vous répondre, mais je suis totalement démuni en tant que président du Haut Conseil des finances publiques. Vous avez évidemment raison sur le fait que c'est un facteur qui est à prendre en compte.

De la même façon que je reviendrai parler de la dette des collectivités locales, je souhaite que l'amélioration du mandat du Haut Conseil lui permette de faire une analyse plus profonde de la dette et de sa soutenabilité.

Je suis par ailleurs entièrement d'accord avec vous : les incertitudes géopolitiques n'ont pas disparu. La première d'entre elle tient au résultat l'élection américaine. Nous vivrons ce soir le premier débat entre MM. Biden et Trump. Ceci est mentionné dans l'avis du Haut Conseil, comme dans les prévisions. Vous avez donc entièrement raison : il n'y a pas que la crise sanitaire. Le monde dans lequel nous vivons est un monde où la tendance à l'entropie est de plus en plus grande.

Cela soulève une question pour l'Europe : allons-nous rester l'agneau au milieu des loups ? Cette question dépasse le périmètre de mon mandat.

Enfin, le rebond en K nous incite à réfléchir sectoriellement. Je ferai deux remarques à cet égard. Je ne dirais pas que nous sommes sur des nuances, mais on est quand même dans un cadre plausible, avec, en outre, une très grande incertitude. Certains secteurs vont être et sont déjà très durement touchés, comme les transports, en particulier les transports aériens, le tourisme, l'hôtellerie ou la restauration.

Ma deuxième remarque porte sur l'emploi. Même avec une croissance qui reviendrait mi-2022 à son niveau de fin 2019, nous n'aurons évidemment pas le même contenu en termes d'emplois. Quand on parle de courbe en K, il faut donc prêter une attention très grande à ce qui se passe sectoriellement et ne pas se noyer dans la macroéconomie. Il faut aussi penser à la microéconomie, ce qui, encore une fois, ne relève pas du mandat du Haut Conseil des finances publiques.

La plupart des conjoncturistes que nous avons consultés évoquent bien cette discordance. On sera descendu beaucoup plus bas et remonté beaucoup plus vite que lors de la crise de 2008. Nous n'avons retrouvé dans l'Union européenne le niveau de PIB de 2008 que six ans après. Je raisonne par rapport à des prévisions que nous avons estimées nous-mêmes plausibles. Dans le cas présent, nous mettrions seulement deux ans pour retrouver le niveau de production d'avant-crise, mais l'impact sectoriel et l'impact en termes d'emplois peuvent être extrêmement différents, ce qui implique des réflexions très profondes et très complexes.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci, monsieur le président.

**II. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (30 SEPTEMBRE 2020)**

Réunie le mercredi 30 septembre 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a entendu **MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics**, sur le projet de loi de finances pour 2021.

**M. Vincent Éblé, président.** – Pour la toute dernière réunion avant que notre commission soit renouvelée, nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi MM. Bruno Le Maire et Olivier Dussopt, qui viennent nous présenter le projet de loi de finances pour 2021, délibéré lundi dernier en conseil des ministres. Nous avons reçu, hier après-midi, le président du Haut Conseil des finances publiques, M. Pierre Moscovici, qui nous a présenté l'avis de cette institution.

Ce projet de loi de finances n'est toujours pas accompagné d'un projet de loi de programmation des finances publiques, alors que la loi de programmation de 2018 est une référence dépassée, ainsi que nous le disions déjà l'an dernier, avant même le déclenchement de la crise, et ainsi que le Haut Conseil des finances publiques le rappelle dans son avis. Monsieur Dussopt, vous avez déclaré devant notre commission, le 10 septembre dernier, qu'un tel projet de loi de programmation serait présenté prochainement ; peut-être serez-vous en mesure de préciser le calendrier prévu par le Gouvernement.

Le projet de loi de finances pour 2021 est exceptionnel par le caractère particulièrement élevé du déficit budgétaire qu'il prévoit et par la présence d'une mission spécifique consacrée à la relance, mais ces éléments ne doivent pas faire oublier la nécessité de poursuivre et de financer les missions plus traditionnelles de l'État.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, je félicite tous ceux et toutes celles d'entre vous qui ont été réélus dimanche dernier. Je suis heureux de vous présenter, accompagné pour la première fois de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, les grandes orientations du projet de loi de finances.

Ce projet de budget vise à la fois à maintenir la protection nécessaire de nos salariés et de nos entreprises et à engager dès maintenant les investissements indispensables à la transformation économique de notre pays. Ces deux volets ne sont pas exclusifs l'un de l'autre ; ce n'est pas parce que nous préparons l'avenir de la France que nous devons renoncer à soutenir des secteurs très durement touchés par la crise du coronavirus.

S'agissant des mesures de soutien, j'en retiens quatre. La première est le prêt garanti par l'État (PGE), au titre duquel 120 milliards d'euros ont été accordés à plus de 500 000 entreprises, dont 90 % de très petites ou de petites et moyennes entreprises (TPE ou PME), que l'État a donc d'abord privilégiées dans sa réponse à la crise. Beaucoup d'inquiétudes se font jour chez ces entrepreneurs, restaurateurs, patrons de café, d'hôtel, travailleurs de l'événementiel, traiteurs, fleuristes, commerçants de proximité qui craignent de ne pas pouvoir rembourser leur prêt d'ici à trois mois. Je veux les rassurer : deux possibilités leur seront offertes. Ceux qui le souhaitent pourront prolonger la maturité de leur prêt jusqu'à cinq années, pour un total de six années, à un taux très attractif - entre 1 % et 2,5 % en fonction de la durée de prolongation - négocié avec la Fédération bancaire française (FBF), que je recevrai encore la semaine prochaine pour m'assurer que ces instructions parviennent jusqu'aux agences dans vos territoires. Ces taux comprennent la garantie de l'État, qui représente cent points de base, et sont les plus attractifs sur le marché. D'autres entreprises ont besoin de fonds propres pour investir sans que cela pèse sur leur niveau d'endettement. Nous avons prévu 3 milliards d'euros pour que ces entreprises puissent lever des fonds sous la forme de prêts participatifs d'une durée de sept ans, lesquels ne sont pas comptabilisés comme de la dette dans les bilans, afin d'alléger leur trésorerie et de leur permettre d'investir. Ces fonds prendront la forme de prêts participatifs ou d'obligations convertibles. Nous faisons donc le nécessaire pour financer la prolongation des PGE ou leur transformation en prêts participatifs ou en obligations convertibles pour favoriser les investissements.

Le deuxième volet de la protection mise en œuvre est le fonds de solidarité, qui a apporté 6 milliards d'euros d'aide à 1,7 million de commerçants, d'indépendants et d'artisans. Le premier volet de ce fonds est aujourd'hui plafonné à 1 500 euros et distribué par la direction générale des finances publiques (DGFIP) avec l'efficacité qu'on lui connaît ; nous allons le porter à 10 000 euros. Un gérant de salle de sport, un patron de bar ou de restaurant qui aura perdu 80 % de son chiffre d'affaires - nous serons très compréhensifs - ou qui aura dû fermer pourra demander jusqu'à 10 000 euros. Je suis prêt à poursuivre la réflexion pour continuer à faire évoluer ce fonds de solidarité afin qu'il puisse couvrir le plus grand nombre d'entreprises confrontées à une chute très importante de leur chiffre d'affaires ou à une fermeture administrative.

Le report des échéances fiscales et sociales est le troisième outil, auquel nous avons déjà consacré 30 milliards d'euros. Nous continuerons à accorder reports ou exonérations aux entreprises fermées administrativement, lesquelles n'ont pas vocation à payer des charges si elles n'ont pas de chiffre d'affaires.

Enfin, le dernier élément est le chômage partiel, pour lequel nous avons provisionné plus de 30 milliards d'euros ; nous en avons dépensé une vingtaine. Nous allons le maintenir, avec la prise en charge à 100 % des salaires pour toutes les entreprises des secteurs de l'hôtellerie, des cafés, de la



restauration, jusqu'au 31 décembre de cette année. Comme je l'ai annoncé ce matin avec Élisabeth Borne, le dispositif sera étendu au secteur de l'événementiel et à celui des salles de sport, dont les entreprises ont fermé ou n'ont plus qu'une activité résiduelle. Cela représente un effort considérable, de plusieurs centaines de millions d'euros. Toutes les entreprises du secteur du tourisme, qui devaient supporter à partir du 1<sup>er</sup> novembre un reste à charge de 15 %, bénéficieront d'une prise en charge à 100 % jusqu'au 31 décembre de cette année. Nous marquons ainsi notre détermination à protéger les secteurs les plus fragilisés par la crise. La circulation du virus persiste, la protection doit également persister !

Nous avons mis en place des mesures de soutien aux secteurs en difficulté, tels que l'aéronautique, les start-ups, l'automobile. Nos mesures de soutien à la demande ont remarquablement bien marché. La prime de 7 000 euros pour les véhicules électriques a permis d'en vendre 55 000 depuis le début de l'année. Les véhicules électriques représentaient seulement 1,8 % de l'ensemble des voitures en 2019. Cette proportion a bondi à 6,1 % en 2020. Il y a une vraie dynamique. Pour continuer à soutenir la demande de véhicules électriques, nous maintiendrons le bonus à 7 000 euros jusqu'à la fin de l'année 2020, puis il passera à 6 000 euros en 2021 et à 5 000 euros en 2022.

Nous nous engageons maintenant dans la relance. L'époque est à la caricature, alors qu'elle devrait être à la nuance. Je le regrette. En effet, contrairement à la caricature, le Gouvernement n'est pas engagé dans une politique exclusive de l'offre, abandonnant la demande.

Soutenir massivement le chômage partiel, c'est soutenir la demande ; investir dans l'aéronautique, c'est soutenir la demande ; investir 15 milliards d'euros dans l'industrie automobile, qu'est-ce, sinon soutenir la demande ? Le Gouvernement protège et soutient la demande des plus fragiles, par exemple en augmentant l'allocation de rentrée scolaire à concurrence d'un demi-milliard d'euros.

Néanmoins, l'axe fondamental de la politique du Gouvernement reste le soutien à l'offre et l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises, parce que c'est ainsi que l'ensemble de l'économie française pourra se redresser sur le long terme.

Ces choix se font dans un contexte très difficile de persistance du virus et de grandes incertitudes économiques. Lorsque tout le monde m'expliquait, fin août, que la crise était derrière nous et que la consommation repartait à la hausse, j'ai tenu à modérer les enthousiasmes des uns et des autres, et, alors que les instituts de statistiques estimaient que la récession devait être réévaluée de - 11 % à - 8 %, je m'en suis tenu à une évaluation prudente, à savoir - 10 %. Il s'agit de ne pas céder à des excès d'optimisme. Le redressement sera lent. Il prendra deux ans. Si, en 2022, nous avons retrouvé le niveau de 2019, nous aurons relevé ensemble un très beau défi économique et politique.

Le budget de la relance représente 100 milliards d'euros, décaissés sur deux ans, dont 86 milliards d'euros de financement de l'État répartis entre 66 milliards d'euros de crédits budgétaires et 20 milliards d'euros de baisse d'impôts de production, 8,7 milliards d'euros provenant de la sphère sociale, 3 milliards d'euros de la Banque des territoires et 2,5 milliards d'euros de Bpifrance.

Nous visons un décaissement de 10 milliards d'euros d'ici à fin 2020. Des appels d'offres ont déjà été lancés pour la rénovation énergétique des bâtiments. Vous avez jusqu'au 9 octobre pour faire remonter les projets. Les aides à l'embauche des jeunes et à l'industrie peuvent être décaissées très vite.

Nous souhaitons que 42 milliards d'euros soient effectivement dépensés d'ici à la fin de l'année 2021, pour que la relance soit la plus rapide possible.

Le Premier ministre réunira un conseil national de la relance rassemblant parlementaires, organisations patronales et syndicales et représentants des collectivités locales, de façon à veiller à la bonne mise en place du plan de relance. Je présiderai chaque semaine un comité de pilotage national dont le secrétariat général sera assuré par Bruno Parent et qui veillera au suivi des indicateurs d'exécution du plan de relance, qui seront transparents et accessibles sur Internet. Enfin, des comités de suivi régionaux associeront les préfets, les présidents de région et les directeurs régionaux des finances publiques.

Le premier principe fondateur de notre politique économique de l'offre, c'est la baisse des impôts. Il n'y aura pas d'augmentation d'impôts d'ici à la fin du quinquennat. D'ici à fin 2021, nous aurons baissé les impôts de 45 milliards d'euros, dont la moitié pour les ménages, notamment *via* la taxe d'habitation, et la moitié pour les entreprises, notamment *via* la réduction de l'impôt sur les sociétés à 25 % d'ici à 2022 pour toutes les entreprises. Avec la baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce sera la diminution d'impôts la plus importante depuis vingt ans en France. Malgré cela, notre taux de prélèvements obligatoires restera un des plus élevés des pays de l'OCDE.

Le deuxième principe fondateur est l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises. C'est nécessaire pour réussir la relocalisation industrielle, produire des électrolyseurs, des batteries électriques, des ordinateurs quantiques ou des avions à hydrogène. Nous devons poursuivre notre politique de formation et de qualification qui a permis, pour la première fois depuis dix ans en 2019, la création d'emplois industriels.

Tous ceux qui veulent la relocalisation industrielle mais refusent d'en tirer les conséquences fiscales ou en matière de formation des salariés manquent de cohérence.

Notre objectif est de renforcer l'activité de 4 points de PIB, dont 1,5 point en 2021, et de créer 240 000 emplois dès 2022.

Le troisième principe fondateur est l'accélération de la transition écologique. Pour la première fois, nous vous présentons un budget « vert », dans lequel nous identifions les dépenses vertes, neutres et négatives. Cet exercice est perfectible, mais au moins il existe. On peut savoir gré au Gouvernement de s'être engagé dans cette voie.

Trente milliards d'euros du plan de relance sont consacrés à des mesures favorables à l'environnement et aucune mesure ne lui est défavorable : rénovation énergétique des bâtiments, développement du ferroviaire, des pistes cyclables, du recyclage, hydrogène...

Ma conviction est que la France peut sortir plus forte de cette crise, avec un modèle économique plus juste, plus compétitif, plus décarboné.

Beaucoup de Français sont en plein désarroi ou en colère, mais nous voulons apaiser les tensions en montrant que nous protégeons les plus fragiles et les plus exposés à la crise économique, avec des solutions concrètes. Nous voulons montrer aux Français qu'il existe une voie de passage pour une France plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.** – Je m'associe aux félicitations adressées par M. Le Maire aux sénateurs réélus et je salue ceux qui ont fait le choix de ne pas se représenter. Je leur souhaite le meilleur.

Premièrement, le projet de loi de finances pour 2021 est le principal vecteur du plan de relance. Sur 100 milliards d'euros, 8,7 milliards d'euros sont couverts par la sphère sociale, avec l'Unedic et la sécurité sociale, 5,7 milliards d'euros par la Banque des territoires et Bpifrance, et 86 milliards d'euros par l'État, dont 20 milliards d'euros de baisse d'impôts – 10 milliards d'euros dès le 1<sup>er</sup> janvier – et 66 milliards d'euros de crédits budgétaires. Parmi ces derniers, on compte 11,5 milliards d'euros au titre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et 16 milliards d'euros relevant des missions habituelles, comme l'abondement du financement de l'insertion par l'activité économique, qui dépend du budget du ministère du travail. Certains crédits ont déjà été votés par le Parlement, comme le milliard d'euros de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) décidé en juillet dernier. Enfin, 36,4 milliards d'euros sont prévus pour la mission « Relance ». Nous veillons, dès début 2021, à ouvrir les autorisations d'engagement et avons prévu 22 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces 36,4 milliards d'euros sont répartis entre l'écologie, pour 18,4 milliards d'euros, la cohésion, pour 12 milliards d'euros, et la compétitivité, pour 6 milliards d'euros.

Nous avons veillé à ce que cette mission soit pilotée directement par le ministère de l'économie, des finances et de la relance. En outre, nous avons concentré ses crédits sur trois programmes : cette solution garantit une véritable fongibilité à l'échelle de chaque programme et permet de mettre en œuvre la clause de revoyure. Si un projet ne voit pas le jour, nous pourrions

facilement en annuler les crédits et les redéployer au profit d'un autre arrivé à maturité.

Deuxièmement, ce projet de budget traduit - évidemment - les engagements pris depuis le début du quinquennat. À périmètre constant - autrement dit, les crédits de la relance mis à part -, nous avons fait le choix de vous présenter un projet de loi de finances très conforme à ce que nous avons indiqué lors du débat d'orientation des finances publiques : avec le montant total de dépenses présenté à cette occasion, l'écart n'est « que » de 700 millions d'euros. Il résulte de choix tels que la revalorisation des traitements des enseignants ou la mise en œuvre de la justice de proximité.

Nous tenons à rester aussi près que possible du programme triennal. Certes, nous avons la responsabilité d'engager de nombreux crédits pour répondre à la crise économique. Mais, pour les financer dans le temps, nous devons également maîtriser les dépenses publiques structurelles et conserver au plan de relance un caractère aussi conjoncturel que possible. C'est aussi pour cela qu'avec ce budget nous tenons l'engagement de stabilité du schéma d'emplois de l'État pour 2021. Ce schéma affiche une très légère baisse, de 157 équivalents temps pleins (ETP).

Suivant nos priorités, nous donnons davantage de moyens aux ministères régaliens. Le ministère des armées voit son budget augmenter de 1,7 milliard d'euros, conformément à la loi de programmation militaire (LPM). L'intérieur voit son budget augmenter de 433 millions d'euros et la justice, de 610 millions d'euros - tous ces chiffres sont hors relance -, soit 8 %. Cette hausse inédite répond à deux objectifs : mettre en œuvre de nouveaux engagements, notamment au titre de la justice de proximité, et rattraper la trajectoire de la loi de programmation de la justice, légèrement sous-exécutée lors des deux derniers exercices.

En parallèle, nous préparons l'avenir. Le budget du ministère de l'éducation nationale va augmenter de 1,4 milliard d'euros ; celui du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche augmentera de 500 millions d'euros pour financer des actions en faveur de la vie étudiante et traduire les priorités inscrites dans le projet de loi de programmation de la recherche, texte en cours d'examen ; le budget du ministère de la transition écologique augmentera de presque 1 milliard d'euros, dans la continuité des années précédentes.

Certaines priorités politiques, sans être nouvelles, se trouvent affirmées cette année. Le ministère de la culture verra ses crédits augmenter de 150 millions d'euros. Quant au ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, il verra ses fonds croître de 40 % - même si ce budget, de quelques dizaines de millions d'euros en propre, est sans commune mesure avec les budgets massifs précédemment évoqués.

De plus, nous poursuivons le travail de « sincérisation » du budget entrepris en 2017. Depuis 2018, notre doctrine est de minorer à 3 % le taux de mise en réserve, qui était auparavant de 8 %. Ce taux est même ramené à 0,5 % pour trois programmes budgétaires : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dépenses par nature assez incompressibles.

Afin de simplifier le paysage fiscal, nous proposons de supprimer sept petites taxes supplémentaires et nous débattons avec un certain nombre d'entre vous, ainsi qu'avec vos collègues députés, pour étendre encore cette liste. Depuis 2018, une soixantaine de petites taxes auront été supprimées, pour un montant total de 750 millions d'euros.

Nous vous proposons aussi de poursuivre le travail de rebudgétisation d'un certain nombre de fonds financés par des taxes affectées. C'est un moyen de renforcer l'autorisation parlementaire en matière budgétaire. Nous suggérons notamment de rebudgétiser le fonds Barnier, dont le montant total est aujourd'hui de 137 millions d'euros.

Enfin, au titre des baisses d'impôts, nous engageons, avec ce budget, la suppression d'un tiers de la taxe d'habitation encore payée par 20 % des foyers. Ce mois d'octobre, 80 % des foyers ne paieront plus de taxe d'habitation. Cet effort représente un engagement de 2,4 milliards d'euros. De surcroît, nous franchissons une nouvelle étape dans la diminution de l'impôt sur les sociétés, conformément à la trajectoire arrêtée, pour un engagement de 3,7 milliards d'euros.

Troisièmement, il s'agit d'un budget de transition écologique. Plus d'un tiers du plan de relance est consacré à celle-ci et 18,4 des 36,4 milliards d'euros de la mission « Relance » y sont dédiés. Un budget « vert » permet de donner à chaque programme budgétaire une cotation environnementale fondée sur six critères, lesquels sont un gage de nuance. Le développement du ferroviaire est bon pour l'environnement, car il contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais il peut être considéré comme défavorable à la biodiversité.

Quatrièmement et enfin, j'évoquerai la trajectoire des finances publiques.

L'exercice 2020 devrait se terminer avec un déficit public aux alentours de 10,2 % du PIB et une dette publique représentant 117,5 % du PIB. Ces chiffres s'expliquent par la diminution du fruit des prélèvements obligatoires de 6,8 %, laquelle représente 70 milliards d'euros, toutes administrations confondues, et 46 milliards d'euros pour l'État, ainsi que par la hausse des dépenses d'intervention publique. Cette hausse est de 6,5 % pour l'année 2020, contre 2,2 % en 2019.

Pour 2021, notre objectif, c'est un déficit à 6,7 % du PIB et une dette à 116,5 % du PIB. Cet objectif est atteignable – notre but final étant de retrouver la situation de la fin 2019 –, car l'État se finance dans des conditions

extrêmement favorables. Il convient de les préserver grâce aux réformes et aux dépenses structurelles que nous engageons, dans le droit fil de la trajectoire précédente. De 2017 à 2019, nous étions sous les 3 % de déficit - au cours de la dernière année, le déficit, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), s'établissait même à 2,1 %. Le poids de la dépense publique avait été réduit de 55,5 % à 54 % du PIB et la part des prélèvements obligatoires avait diminué de 45,1 % à 44,1 % en 2019.

L'année 2020 sera particulière : le poids des dépenses publiques dans le PIB va augmenter, du fait de leur propre croissance et de la baisse du PIB. Toutefois, nous espérons atteindre à nouveau 58 % en 2021 et revenir à un chiffre proche de celui de 2019 au cours de l'année 2022. Pour ce qui concerne les prélèvements obligatoires, nous espérons atteindre un taux de 43,8 % fin 2021, avec les mesures fiscales relatives à la taxe d'habitation et à l'impôt sur les sociétés, mais aussi avec la baisse des impôts de production, qui s'inscrit dans le cadre du plan de relance.

Nous sommes particulièrement attentifs à la trajectoire des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires : il s'agit de préserver notre crédibilité sur les marchés financiers. Au surplus, nous aurons d'autant plus de facilité à obtenir, pour notre propre plan de relance, des financements de l'Union européenne que nous l'accompagnerons de réformes structurelles. En outre, nous gardons bien à l'esprit qu'une dette se rembourse : c'est une question de responsabilité.

Enfin, monsieur le président de la commission, vos interrogations quant au calendrier de présentation d'un projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques rejoignent les attentes du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Dans les prochaines semaines et les prochains mois ou, en tout état de cause, en 2021, nous devons procéder à la révision de la trajectoire. Le cantonnement de la dette, notamment de la dette covid, imposera également d'adopter un certain nombre de dispositions au titre de la gouvernance des finances publiques. Ce sera très certainement l'occasion d'un double exercice.

**M. Vincent Éblé, président.** - Monsieur le ministre de l'économie, la situation sanitaire s'aggravant à nouveau de jour en jour, de nouvelles restrictions d'activité ont été décidées par le Gouvernement dans les régions les plus affectées. En conséquence, vous avez annoncé un soutien renouvelé aux secteurs concernés, comme la restauration et l'événementiel. Sera-t-il nécessaire de renforcer une nouvelle fois les crédits des dispositifs du plan d'urgence adopté au printemps dernier - fonds de solidarité, chômage partiel et exonérations sociales -, soit dans le budget pour 2020, *via* le collectif budgétaire de fin d'année, soit dans le budget pour 2021, qui ne consacre encore aucun crédit à ces dispositifs ?

De plus, le plan de relance ne consacre que 800 millions d'euros au soutien aux plus précaires, soit à peine 0,8 % du total. Vous précisez vous-même que ce montant correspond, pour deux tiers, à la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, qui était déjà budgétée et a été versée en août dernier. N'est-ce pas le signe d'un plan déséquilibré, qui penche excessivement du côté des entreprises au risque de paraître illégitime à nombre de nos concitoyens ? Pourquoi ne pas avoir repris certaines propositions, comme l'ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes ou la création de « chèques-relance » au bénéfice des plus modestes ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Monsieur le ministre de l'économie, avec ce projet de loi de finances, vous anticipez une baisse du PIB de 10 % en 2020, qui contrecarre l'acquis de croissance et laisse supposer une rechute de l'économie au dernier trimestre. Pouvez-vous revenir précisément sur les raisons d'une telle trajectoire ? S'agirait-il plutôt d'une chute de la consommation, d'un recul de l'investissement ? Ou bien, avec ces chiffres, anticipez-vous tout simplement une deuxième vague de l'épidémie ?

Ma deuxième question portera sur la baisse des impôts de production. D'un point de vue économique, l'on considère généralement qu'un bon plan de relance doit respecter « la règle des trois T » : *timely, targeted, temporary*. Or la baisse des impôts de production est une mesure permanente. Même si personne ne contestera que les impôts pesant sur les entreprises, en particulier, sont trop lourds, n'aurait-il pas mieux valu mettre en œuvre des mesures plus ciblées sur certains secteurs, par exemple des annulations de charges, tout en subventionnant directement l'investissement, et reporter cette baisse des impôts à des temps meilleurs ?

Le Gouvernement met l'accent sur la territorialisation du plan de relance. Olivier Dussopt a déclaré que c'est la DGFIP qui, en quelque sorte, piloterait ce plan. Je ne mets pas en cause les compétences de la DGFIP, mais, sur le terrain, comment cela va-t-il se passer ? Hier, le président du Haut Conseil des finances publiques, qui connaît bien cette administration, pointait le risque d'enlisement, de non-décaissement, surtout quand on sait le côté parfois tatillon de l'administration française. Certes, que Bruno Le Maire préside lui-même le comité hebdomadaire est de nature à nous rassurer, mais la DGFIP n'a pas de compétence « métier ». Aussi, comment s'assurer de la bonne territorialisation de ce plan de relance ?

Pendant ma campagne électorale, j'ai évidemment rencontré des chefs d'entreprise désespérés. Que répondre à un sous-traitant de troisième rang dans l'aéronautique, par exemple ? Lorsqu'on fabrique des vis pour l'aéronautique, on n'est sous-traitant ni de premier rang ni de deuxième rang, mais de troisième rang. Le travail sur l'aluminium ou le titane nécessite des compétences très longues à acquérir, et comment tenir sans aucune perspective de commandes avant des années ? Le risque n'est-il pas que, ces compétences disparaissant, nous ne soyons plus capables de produire des pièces d'avion en

France ? Les mesures de chômage partiel ne suffiront pas, cependant que ces entreprises échappent aux mesures du plan sectoriel.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je ne crois pas que le plan penche trop du côté des entreprises. Ce sont elles qui vont créer de l'emploi, ce qui est la priorité absolue. L'objectif est non pas de soutenir massivement la demande, puisque le pouvoir d'achat des Français a été épargné, mais d'empêcher les entreprises de faire faillite. Nous tablons sur une récession de 10 %, quand le pouvoir d'achat baisserait de 0,5 % en 2020, ce qui est comparativement peu, même si, d'ordinaire, celui-ci progresse. Cela signifie que nous avons amorti très largement le choc économique pour les ménages, l'État l'absorbant à hauteur de 60 % par l'endettement, une dette qui devra être remboursée. Les entreprises, quant à elles, qui ont supporté une large part de ce choc économique, doivent être soutenues.

Pour autant, nous ne négligeons pas les Français les plus fragiles, les plus modestes, qui ont été très touchés par la crise. Plus de 700 000 personnes ont perdu leur emploi, souvent des emplois précaires, de très courte durée. J'étais tout à l'heure en Seine-et-Marne et chacun sait que, chez Disney, où l'on compte beaucoup de contrats courts ou d'emplois peu qualifiés, ce sera compliqué. Il faut soutenir en priorité ces personnes qui ne bénéficient pas du chômage partiel et sont parfois dans une situation de détresse totale, plutôt que d'engager une relance globale de la demande, qui coûterait extrêmement cher et dont beaucoup de Français n'ont pas besoin aujourd'hui.

Pourquoi le pouvoir d'achat n'a-t-il baissé que de 0,5 % ? Principalement parce que nous avons dépensé 20 milliards d'euros au titre du chômage partiel – 30 milliards d'euros sont prévus. Dans le fond, nous avons payé les salaires à la place des entreprises. C'est la première fois que l'on fait cela en France. Cette décision, voulue par le Président de la République, a permis de protéger des compétences, des salariés, ce qui évitera de devoir former dans quelques mois les mêmes salariés, et donc de perdre du temps.

Nous avons réévalué à 10 %, au lieu de 11 %, le taux de la récession. Les chiffres de la consommation sont bons : selon les données de l'Insee publiées ce matin, la consommation de biens a augmenté de 3 % en août par rapport au mois précédent et de 2,4 % par rapport à août 2019. Il y a donc bien un effet de rattrapage. Néanmoins, je reste prudent, le retour du virus pouvant avoir un impact sur le moral des Français.

S'agissant des impôts de production, je revendique le choix de les baisser ; je plaide en ce sens depuis quatre ans. Je veux assurer aux entreprises françaises une équité de concurrence. Les impôts de production, je le rappelle, sont sept fois plus élevés en France qu'en Allemagne. La baisse de ces impôts doit permettre d'offrir un environnement économique plus favorable à l'industrie, cette baisse étant ciblée principalement sur les secteurs industriels et sur les PME. C'est une nécessité si nous voulons réussir la relocalisation industrielle.



S'agissant des sous-traitants aéronautiques, je partage votre préoccupation. Je réunirai les responsables de la filière aéronautique très prochainement. Nous avons investi beaucoup d'argent dans cette filière : les sous-traitants – ceux de l'Eure-et-Loir, de l'Eure et d'ailleurs – doivent eux aussi en bénéficier, et non pas uniquement Airbus, Safran, Thales et Dassault, grandes entreprises françaises dont nous sommes par ailleurs très fiers.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – S'agissant du rôle de la DGFIP, celle-ci a démontré durant la période de confinement sa très grande réactivité : 6,2 milliards d'euros ont été versés au titre du fonds de solidarité au début du confinement, tandis que les règles de versement ont été modifiées cinq ou six fois. Chaque fois, la DGFIP a su adapter son fonctionnement très rapidement.

Nous nous appuyons sur la DGFIP pour le versement des crédits du fonds de solidarité, notamment pour les entreprises qui doivent fermer en raison du nouveau pic épidémique. Par ailleurs, nous veillons à ce que les directions régionales participent aux comités de suivi au niveau territorial. Cette administration peut fournir, quasiment en temps réel, des indicateurs extrêmement précieux pour mesurer l'effet du plan de relance. Ainsi, nous connaissons au mois le mois le niveau des dépenses des collectivités locales et le niveau de paiement de leurs échéances fiscales par les entreprises.

S'agissant de la question de la territorialisation, il faut distinguer quatre types de mesures dans le plan de relance.

Premièrement, il comporte des mesures nationales qui ne font pas l'objet d'une déclinaison locale. Ainsi, la baisse des impôts de production concerne toutes les entreprises, en vertu du principe d'égalité devant l'impôt. Grâce à la DGFIP, nous pourrions territorialiser les résultats et évaluer les montants concernés pour les entreprises de chaque département. De même, l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire est une décision applicable nationalement.

Deuxièmement, certains crédits font l'objet de mesures de paramétrage à un niveau national, mais sont gérés par des opérateurs territoriaux. Je pense notamment aux crédits gérés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou par l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Troisièmement, d'autres crédits font l'objet d'une gestion déconcentrée, par exemple ceux de la DSIL, à la main des préfets de département et des préfets de région. Il en ira de même, à hauteur de 1 milliard d'euros, pour les crédits consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités.

Quatrièmement, certains crédits sont confiés directement à la gestion, partagée ou non, des collectivités locales : les crédits faisant l'objet d'une délégation. Je pense notamment aux 600 millions d'euros que nous voulons déléguer aux régions pour la mise en œuvre des travaux d'économie d'énergie dans les lycées ou pour les mobilités, ainsi qu'aux crédits dévolus aux contrats de plan en cours de négociation.

Il faut aussi mentionner la présence des élus locaux – des présidents de région notamment, mais pas seulement eux – dans le comité de suivi régional.

Un mot rapide sur la compensation de la baisse des impôts de production. Pour ce qui concerne la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dans le pacte signé entre l'État et les régions, il est prévu d'affecter aux régions une part du produit de la TVA comme c'était déjà le cas en équivalent DGF, étant entendu qu'est prise en compte la part perçue en 2020 sur la base de la valeur ajoutée de 2019, période de haut de cycle.

S'agissant de la taxe foncière et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), il y va de 3,3 milliards d'euros sur un produit total de 45 milliards d'euros, ce qui permet de relativiser l'enjeu. Nous avons prévu un prélèvement sur recettes dynamique en fonction de l'évolution des bases.

**M. Vincent Delahaye.** – Quasiment toutes les missions voient leurs crédits augmenter. Cela signifie qu'elles sont presque toutes prioritaires. Quelles sont celles qui ne le sont pas ?

Par ailleurs, on emprunte à tout-va : entre 250 milliards et 300 milliards d'euros en 2021. Qui nous prête, hormis l'Europe ? Des Français ? Des fonds souverains de Chine, d'Arabie Saoudite, du Qatar ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Il n'a pas beaucoup été question des collectivités territoriales. Comment envisager un plan de relance sans elles, qui représentent 70 % de l'investissement civil ? Vous prévoyez en 2020 une diminution de l'investissement public local plus marquée que dans le troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR) – moins 4,9 milliards d'euros par rapport à 2019, contre moins 2,4 milliards d'euros. Comment expliquez-vous cette réduction deux fois supérieure aux prévisions ?

Vous avez abordé la question de l'offre et de la demande. Pour ma part, je suis préoccupé par la situation de l'activité marchande et des entreprises. Alors que les entreprises sont quasiment au même niveau d'investissement cet été, leur autofinancement s'effondre de 40 points et leurs marges de 7 points. En quoi votre plan de relance permettra-t-il un rebond de notre activité économique ? En matière de délocalisations, il faudrait prendre en compte la question de la fiscalité et de la formation, dit-on. Pourtant, concernant Bridgestone ou Renault Choisy, ce n'est pas un problème de fiscalité et de formation !

On s'interroge sur la soutenabilité de la dépense et de la dette publique, mais qu'en est-il de la dette privée, c'est-à-dire celle des ménages et des entreprises, qui représenterait 138,2 % du PIB et tendrait vers 150 %, alors même qu'elle est en partie couverte par la dépense et la dette publiques ? Comment envisagez-vous la soutenabilité de la dette privée ?

**M. Bernard Delcros.** – La loi de finances pour 2020 prévoit les modalités de compensation de la suppression de la taxe d’habitation, qui s’appliqueront à partir de 2021. Pour les départements et les intercommunalités, la perte du produit de la taxe d’habitation sera compensée par une part de TVA. Quelles sont les prévisions de recettes de TVA pour 2020 ?

Pouvez-vous nous confirmer que, s’agissant des modalités de compensation de la baisse des impôts de production, on conservera la dynamique des bases à travers un système de dégrèvement ?

La troisième loi de finances rectificative a prévu d’allouer un milliard d’euros au bloc communal, sous forme de subventions, pour faciliter la relance dans les territoires. Dispose-t-on de prévisions sur l’effet de levier de ce milliard d’euros et sur le calendrier concret de déclinaison des investissements dans les territoires ?

**M. Marc Laménie.** – La troisième loi de finances rectificative prévoit au moins 30 milliards d’euros en faveur des entreprises et du monde économique, et un milliard d’euros au titre de la dotation de soutien à l’investissement local pour soutenir les investissements des communes et intercommunalités, aux fins de relancer le secteur du bâtiment et des travaux publics. Pour autant, l’ensemble des collectivités territoriales expriment des inquiétudes légitimes quant au manque à gagner en matière de recettes, avec la baisse de la TVA, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements, etc.

Dans le même temps, vous prévoyez une baisse des impôts de 45 milliards d’euros. Comment tout cela peut-il s’articuler ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Une bonne exécution, c’est une exécution rapide, avez-vous dit, monsieur Le Maire. Pour ma part, je m’interroge sur la rapidité d’exécution. En effet, chaque projet suppose une instruction par les services de l’État. Or celle-ci lui est bien souvent fatale, et il est à craindre que les entreprises ne soient découragées. Ce n’est pas une question financière, c’est une question de logistique. Vos collègues des différents ministères vous ont-ils donné des garanties que leurs services – directions départementales des territoires (DDT), directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (Dreal), etc. – accompagnent les projets des entreprises et des collectivités et facilitent leur mise en œuvre dans les territoires ? Cela me paraît fondamental !

**M. Philippe Dallier.** – Au fil des PLFR, le Gouvernement s’est montré prudent dans ses prévisions macroéconomiques, et c’est tant mieux. Pour autant, s’agissant de 2021 et de 2022, messieurs les ministres, n’êtes-vous pas trop optimistes ? L’hypothèse d’un retour à la situation d’avant-crise en 2022 vous paraît-elle plausible, même si je comprends que cette date n’a peut-être pas été choisie au hasard ? Pour ma part, je m’inquiète un peu : bien malin qui peut dire comment la crise sanitaire va tourner.

Je n'ai toujours pas compris si la réforme de l'aide personnalisée au logement, qui devait initialement s'appliquer en 2020 et devrait maintenant intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2021, allait permettre d'économiser 900 millions d'euros ou 1,2 milliard d'euros par an.

Pour 2021, vous rajoutez 437 millions d'euros dans ce programme et vous demandez à Action Logement de verser un milliard d'euros au Fonds national d'aide au logement (FNAL), alors même que vous ne procéderez pas à une compensation de 300 millions d'euros précédemment accordée à cet organisme. Or les effets de la crise vont entraîner une augmentation du nombre d'allocataires. Le montant prévu sera-t-il suffisant ?

Dans un article paru ce matin dans les *Échos*, Geoffroy Roux de Bézieux s'inquiétait de l'avenir d'Action Logement. Un rapport de l'Inspection générale des finances semble ouvrir un certain nombre de pistes qui pourraient mener jusqu'au démantèlement d'Action Logement. Sur ce sujet, il faudrait que le Gouvernement abatte ses cartes et indique ses intentions : 500 millions d'euros ont été prélevés l'an dernier, un milliard d'euros le seront cette année, à quoi s'ajoute la non-compensation de 300 millions d'euros. Le contexte ne semble pas favorable au secteur du logement, alors même que ce projet de loi de finances prévoit peu de mesures d'incitation pour la construction en général.

**M. Jérôme Bascher.** – Après avoir entendu votre prudence, il y a un mois, vous conduisant à ne pas réviser trop tôt les prévisions de décroissance pour l'année 2020, j'admire votre optimisme pour l'année 2022, surtout au regard des crises passées, d'une part, et de l'absence de réformes structurelles, d'autre part ! Or, et c'est l'histoire qui le dit, ce sont celles-ci qui marchent lorsque l'on veut faire un plan de relance budgétaire.

Je partage l'analyse de Sylvie Vermeillet. Il va y avoir des engagements nouveaux, mais les décaissements concernent des projets qui existent déjà, pour lesquels il n'y a pas besoin de plan de relance et qui se seraient faits naturellement. Cela risque de créer un effet d'aubaine, ce qui est dommage.

Je vous félicite de maintenir la trajectoire pour la baisse des impôts. En effet, la première chose dont les entreprises françaises ont besoin, c'est de visibilité. Il est temps de baisser les impôts de production et l'impôt sur les sociétés, et de supprimer des petites taxes. En revanche, le mot « dépense » est totalement absent de votre vocabulaire : il n'y a aucune trajectoire ! Comment donner confiance, alors que la dépense va forcément créer de la dette ? Pouvez-vous davantage vous expliquer sur le cantonnement de la dette et le mécanisme que vous souhaitez mettre en place ? Car la vraie crise à venir, c'est celle de la dette !

**M. Claude Raynal.** – Au mois de juin dernier, vous avez parlé d'un plan global de 450 milliards d'euros, qui comprenait à la fois des garanties, des prêts et de la dépense budgétaire, cette dernière étant limitée à 75 milliards d'euros. Étaient en particulier prévus 300 milliards d'euros de prêts garantis par l'État. Or ceux-ci ne représenteraient plus que 120 milliards d'euros. Par

conséquent, il faut déjà retirer 180 milliards d'euros des 450 milliards d'euros prévus.

De même, vous parlez de 100 milliards d'euros pour le plan de relance, mais, en recomptant, je n'en trouve que 91, puisque 9 milliards d'euros ont déjà été annoncés en juin. C'est pourquoi je n'aime guère ces effets d'affichage, trop généraux, trop globaux ; je leur préfère une présentation plus claire des sujets.

Vous excluez toute hausse d'impôts jusqu'à la fin du mandat. Pourtant, l'extension de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) jusqu'en 2042 représente une hausse majeure, qui aura bien été engagée sous votre mandat. Prudence, donc, là aussi. De plus, l'absence de hausse d'impôts s'accompagne d'une augmentation symétrique de la dette, ce qui n'est pas très rassurant du point de vue de l'équilibre général. Au moins, la baisse de la taxe d'habitation avait été financée par une croissance portée à 2,3 % ; nous en sommes loin aujourd'hui.

Je comprends votre discours sur la compétitivité et la compétition internationale, que l'on entend d'ailleurs depuis des années et qui est tout à fait pertinent, mais à quelle vision globale de long terme correspond-il ? On baisse les impôts dits de production, mais jusqu'où ira-t-on ? Allons-nous vers 0 % d'impôts pour les entreprises ?

**M. Claude Nougéin.** – Ce serait formidable !

**M. Claude Raynal.** – Si l'on ne fait que se comparer en permanence aux uns ou aux autres, on peut les réduire indéfiniment.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il y a de la marge...

**M. Claude Raynal.** – Où la baisse s'arrêtera-t-elle ? Quel est l'objectif ? Je n'en vois pas.

Comme je l'ai dit à Pierre Moscovici, en cette période exceptionnelle, je m'attendais à un budget exceptionnel dans sa présentation même. Certes, un budget doit comporter des chiffres, mais je me serais attendu à des évaluations hautes et basses, vu la situation, ce qui aurait facilité un ajustement en cours d'année à l'intérieur de ce faisceau.

Enfin, vous avez parlé hier d'un fonds de *private equity*, comme on dit, pour les entreprises non cotées, et avez annoncé que vous alliez encourager les Français à y souscrire. Quel sera l'outil qui les y incitera ?

**M. Claude Nougéin.** – Le 2 juin dernier, le Sénat a adopté une proposition de loi prévoyant une couverture assurantielle des pertes d'exploitation subies par les entreprises en cas de crise sanitaire, fruit des travaux de notre commission des finances. Où en est-on du parcours parlementaire de ce texte ? Je pense qu'il a très peu de chances d'aboutir, puisqu'il émane du Sénat. Dès lors, allez-vous le reprendre à votre compte ? Nous n'y verrions aucun inconvénient. Évidemment, il n'aurait pas d'effet rétroactif, mais, si la crise perdure en 2021, il pourrait être utile. Rien n'a été fait

en la matière, pour le moment. Pourtant, les entreprises ont souffert énormément : pendant le confinement, si l'État a fait ce qu'il fallait en matière de charges variables, notamment de personnel, rien n'a été fait concernant les charges fixes, comme les loyers, les frais d'électricité, de téléphone ou les frais financiers – autant de pertes d'exploitation qui apparaîtront dans les bilans de 2020. Il serait bon que, en 2021, suite aux négociations avec les assurances conduites par les auteurs de ce texte, celles-ci puissent jouer leur rôle. Sinon, les entreprises souffriront à nouveau si la crise devait perdurer l'année prochaine.

**M. Michel Canevet.** – Lors de votre dernière audition, nous avons appelé votre attention sur les difficultés du trafic transmanche et la question de la compétitivité des entreprises qui l'assurent. Des réponses ont été données par le Premier ministre à l'Assemblée nationale pour 2021, avec une exonération de cotisations sociales à hauteur de 15 milliards d'euros. Poursuivez-vous l'examen de la situation ? Cette exonération de cotisations sociales durera-t-elle suffisamment pour que ces entreprises puissent retrouver toute la compétitivité qui leur est nécessaire pour assurer leur importante mission ?

Vous avez évoqué la baisse des impôts de production pour 2021, à hauteur de 10 milliards d'euros sur un total de 70 milliards d'euros. Avez-vous prévu une nouvelle tranche de baisse des impôts de production en 2022 ?

Dans cette situation difficile, il est nécessaire que des moyens d'accompagnement soient consacrés à nos entreprises. Est-il opportun d'envisager une baisse des moyens des chambres consulaires de 100 millions d'euros dans le projet de budget ? Cela risque de mettre en difficulté ces institutions, qui sont pourtant utiles pour accompagner les entreprises et permettre la réussite des plans de formation et de transformation des métiers.

**M. Didier Rambaud.** – La crise a fait voler en éclats le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques. Nos repères ont changé et, à titre personnel, je ne sais plus ce qui est prioritaire : la réduction de la dette ou celle des déficits publics ? M. Moscovici diffuse en ce moment l'idée qu'après le temps de la relance, il faudra aller vers la construction d'un nouveau cadre de gestion des finances publiques, au niveau européen bien sûr. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-François Husson.** – Vous dites que le poids de la dépense publique dépassera, en 2020, 62 % du PIB, avant de redescendre à 58,5 % en 2021. Par quelles mesures, ou artifices, parviendrez-vous à réduire les dépenses publiques à hauteur de quatre points de PIB, alors qu'elles n'ont diminué que d'un point en deux ans ? Quel crédit accorder à une telle annonce ? Nous avons vu l'année dernière l'expérimentation d'un budget « vert ». Vous avez consacré entre une minute et une minute trente à celui-ci : je trouve que cela commence mal, mais c'est peut-être une crainte infondée... Avez-vous prévu de vous assurer que les mesures exécutées respecteront des normes environnementales

- définies par qui, d'ailleurs ? Vous avez pris un risque en affirmant qu'aucune mesure, dans votre projet de budget, n'est défavorable à l'environnement...

**M. Bruno Le Maire, ministre.** - Je parlais uniquement du plan de relance !

**Mme Christine Lavarde.** - Je souhaiterais revenir sur les crédits alloués à la rénovation énergétique des bâtiments publics. Lors de votre précédente audition, vous avez déclaré qu'il s'agissait de projets déjà étudiés, prêts, pour lesquels il manquait un financement, raison pour laquelle les marchés pouvaient être sélectionnés avant la fin de l'année pour une mise en œuvre en 2021. Au sein du Conseil de l'immobilier de l'État, nous avons eu des discussions sur l'opportunité de sélectionner aussi vite des projets, notamment au regard des conséquences que la crise de la covid a eues sur l'organisation et la manière de travailler. Comment pouvez-vous être sûr que les projets qui vont être choisis dans les semaines à venir ne seront pas à refaire d'ici à quelques mois ou quelques années, pour correspondre à la nouvelle manière de travailler dans les bâtiments publics ? Mieux vaut investir dans le long terme que dans le court terme...

Je n'ai rien trouvé, dans le dossier de presse ou dans le projet de loi de finances, sur les relations avec les collectivités territoriales. Le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la contribution économique territoriale va être transférée à la métropole du Grand Paris. Qu'en est-il des sept millions d'habitants qui vivent dans les territoires du Grand Paris ? Comment ces territoires vont-ils pouvoir continuer à exercer leurs missions ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** - M. Vincent Delahaye demande qui nous prête. Comme nous levons 260 milliards d'euros de dettes sur les marchés, c'est une question essentielle. J'ajoute que, si nous voulons continuer à trouver des prêteurs, il vaut mieux leur garantir que nous leur rembourserons ce que nous leur empruntons ! C'est une évidence, mais elle n'est pas toujours partagée aujourd'hui, puisque certains pensent qu'il y aurait de l'argent magique, qui tomberait du ciel et n'aurait jamais à être remboursé... La dette française est détenue à 46 % par des résidents, parmi lesquels nous comptons la Banque de France et la Banque centrale européenne ainsi que les compagnies d'assurances françaises, soit 19 % de l'ensemble, et les banques françaises, qui représentent 6 % des investisseurs. La répartition entre investisseurs résidents et non-résidents est stable : il y a une très grande stabilité dans le financement de la dette française, ce qui est la preuve que cette dette est solide - et nous avons tout intérêt à ce qu'elle le demeure.

Les investisseurs non-résidents sont principalement des grandes banques centrales étrangères, à commencer par celles de la Chine, du Japon et de la Suisse, et des investisseurs institutionnels étrangers. Nous empruntons aussi à des banques européennes et à des assureurs européens et japonais, ainsi qu'à des fonds de pensions. Tous acteurs que je rencontre régulièrement

lorsque je me rends à l'étranger, ce qui est malheureusement de moins en moins fréquent.

J'insiste : le financement de notre dette fait apparaître un équilibre entre investisseurs résidents et non-résidents. C'est un facteur de sécurité auquel nous sommes attachés.

Si les *spreads* restent stables grâce à l'action de la Banque centrale européenne, le ministre des finances que je suis ne prendrait pas la responsabilité de garantir aux Français que les taux d'intérêt demeureront toujours faibles dans les dix ou quinze ans qui viennent. C'est pourquoi, la crise passée, nous devons rembourser cette dette : par la croissance, la responsabilité en matière de finances publiques et des réformes de structure – incluant, à mes yeux, la réforme des retraites.

Monsieur Savoldelli, Olivier Dussopt vous répondra sur les compensations prévues pour les collectivités territoriales, dont le milliard d'euros alloué à la DSIL – un effort non négligeable.

S'agissant de l'investissement des entreprises, il se maintient à un niveau satisfaisant compte tenu de la situation. Mais les marges sont évidemment dégradées. La baisse des impôts de production, celle de l'impôt sur les sociétés et le milliard d'euros consacré à la relocalisation doivent permettre de restaurer les marges des entreprises. C'est impératif, car, sans marges, pas d'investissement, et donc pas d'emploi. Si je suis aussi attaché à la réduction des impôts sur les entreprises, c'est parce que les marges de celles-ci font les emplois de nos compatriotes !

Monsieur Delcros, monsieur Laménie, Olivier Dussopt répondra à vos questions sur les collectivités territoriales.

Sylvie Vermeillet a soulevé la question, décisive, de la rapidité d'exécution. Oui, il est essentiel que les services déconcentrés se mobilisent pour la bonne exécution du plan de relance.

J'ai pris bonne note des critiques visant les appels à projets pour les relocalisations industrielles. Le président du Medef estime que les règles sont encore trop compliquées. On peut et on doit toujours faire mieux : je ne serai jamais satisfait, tant que mon pays n'aura pas retrouvé les niveaux de croissance et d'emploi auxquels il peut prétendre.

Si 375 projets ont été déposés dans les secteurs indiqués – automobile, aéronautique, secteurs critiques, dont le médicament, secteurs des territoires d'industrie –, il est vrai que nombre de PME ont rencontré des obstacles dans la formalisation de leur dossier. Ce n'est pas acceptable. Je vais regarder où sont les points de blocage, et nous simplifierons les appels à projets.

Depuis le départ, ma méthode est inchangée : proposer et exécuter vite, corriger au fur et à mesure. Si l'on attend d'avoir le produit parfait, on ne fait jamais rien !



M. Dallier a évoqué mon optimisme. Disons qu'il s'agit de volontarisme...

Ce qui compte, ce ne sont pas les taux de croissance de - 10 et + 8 %, c'est l'écart de production. Or les chiffres que je donne correspondent à un écart de 2,4 %, très inférieur aux 4 % que nous redoutions. L'objectif est d'arriver à un écart nul en 2022.

Bien entendu, je ne maîtrise absolument rien de la situation sanitaire. Une prolongation de l'épidémie au-delà du début de 2021 pourrait avoir des conséquences. Cela dépend aussi de chacun d'entre nous.

Monsieur Bascher, je vous remercie d'avoir insisté sur la visibilité, essentielle, en ce qui concerne la trajectoire des impôts. Assailli de propositions pour modifier les impôts dans tous les sens, plafonner, déplafonner, limiter, ouvrir, refermer ou simplifier le crédit d'impôt recherche, j'ai pris une grande décision : ne rien faire. Dans le fond, je pense que c'est la meilleure politique pour le crédit d'impôt recherche, parce qu'elle offre, au moins, de la stabilité et de la visibilité aux entreprises.

**M. Jean Bizet.** – Il est temps !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – S'agissant de l'impôt sur les sociétés, je maintiens ce que je répète depuis ma prise de fonction : il s'établira à 25 % pour toutes les entreprises en 2022.

Pour les impôts de production, une première baisse, de 10 milliards d'euros, interviendra au 1<sup>er</sup> janvier prochain, suivie d'une deuxième, du même montant, au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

S'agissant du cantonnement de la dette, je pense que c'est la meilleure façon de distinguer la dette consentie pour faire face à la crise de la dette structurelle. Les 17,5 points de dette supplémentaires correspondent uniquement aux dépenses liées au chômage partiel, aux garanties d'État pour les prêts, aux exonérations de charges et au fonds de solidarité. Il est juste d'isoler cette dette de l'endettement structurel et de garantir son amortissement à l'horizon de 2042.

Monsieur Raynal, j'aurais volontiers fait un budget en faisceau... Cela nous aurait rendu grand service pour négocier avec les autres ministères ! Malheureusement, le droit ne le permet pas.

Le fonds de la BPI dont vous avez parlé est très important. Les Français ont constitué une épargne de l'ordre de 85 milliards d'euros, parce que nous avons amorti le choc de la crise pour une large majorité d'entre eux – même si je n'oublie pas tous ceux qui ont perdu leur emploi, à commencer par les titulaires de CDD, les intérimaires et les personnes très peu qualifiées, dont nous devons nous soucier en priorité. Aux Français qui ont pu économiser, dont le livret A et le livret de développement durable sont remplis, qui ont déjà des contrats d'assurance-vie, le fonds d'investissement que nous mettons en

place avec la BPI permettra d'investir directement dans les PME implantées sur leur territoire. C'est un dispositif unique en Europe !

Il ne s'agit pas d'investir dans une PME, ce qui serait trop risqué. En investissant – au minimum, 5 000 euros – dans un fonds réunissant 1 500 PME de secteurs extrêmement divers et implantées sur tout le territoire, les ménages peuvent amortir et diversifier le risque. Destiné à soutenir nos PME dans un esprit de patriotisme économique, ce placement est bloqué pendant cinq ans. Le capital n'étant pas garanti, il s'adresse aux Français qui disposent d'une épargne sûre suffisante, leur permettant de prendre un peu plus de risques – moyennant quoi la rentabilité peut être intéressante. Ce dispositif aidera considérablement nos PME sur les territoires !

M. Nougéin a posé une question très importante sur le régime d'indemnisation des pertes d'exploitation.

Lorsque j'étais ministre de l'agriculture, je me suis battu, avec l'aide de nombreux sénateurs ici présents, pour rendre plus efficace le système assurantiel en matière de calamités agricoles. Nous y sommes arrivés, après dix ans. Je souhaite que nous y parvenions un peu plus rapidement pour l'indemnisation des pertes d'exploitation en cas de crise sanitaire.

De fait, les chances qu'une nouvelle épidémie survienne un jour sont, j'en ai peur, de dix sur dix. Il serait donc totalement irresponsable de ne pas nous préparer. Cette fois, l'État a amorti tout le choc ; la prochaine fois, j'espère que la charge financière sera un peu plus équitablement répartie.

Quand une crise survient, il est normal de réagir avec les moyens du bord. Mais il serait irresponsable de ne pas anticiper une prochaine pandémie, en mettant en place des dispositifs assurantiers couvrant les pertes d'exploitation. Aujourd'hui, les restaurateurs négocient avec leurs assureurs sur la base des petits alinéas dans les contrats... Tout cela est très artisanal : il nous faut un système professionnel, et je me réjouis que les parlementaires se mobilisent sur cet enjeu essentiel.

Monsieur Canevet, je vous confirme qu'une nouvelle baisse des impôts de production interviendra en 2022.

S'agissant des chambres de commerce et d'industrie, je souhaite le maintien de la réforme, parce que les réformes structurelles sont importantes pour réduire la dépense publique – Jérôme Bascher s'est d'ailleurs exprimé en ce sens.

Monsieur Rambaud, Olivier Dussopt répondra à vos questions dans quelques instants.

Monsieur Husson, il n'y a aucune dépense « grise » ou « brune » dans le plan de relance – je ne parle pas du budget dans son ensemble, mais des 100 milliards d'euros de la mission « Relance ».

**M. Jean-François Husson.** – Ce n'est pas ce que j'ai entendu.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Les crédits destinés aux routes sont principalement consacrés à la réfection d’infrastructures existantes. En matière de construction, il y a un seul projet d’importance : la route du littoral à La Réunion, à laquelle il manque trois kilomètres. On peut en débattre au regard de l’exigence environnementale, mais, de façon assez pragmatique, je considère qu’il vaut mieux finir une route commencée…

Madame Lavarde, Olivier Dussopt va vous répondre sur le Grand Paris, qui est un enjeu important.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Je regrouperai les nombreuses questions portant sur les collectivités territoriales, pour y répondre à la fin de mon intervention.

S’agissant du budget vert, le système de cotation est fondé sur un rapport de l’Inspection générale des finances et du Commissariat général au développement durable. L’objectif est de donner aux parlementaires et à tous ceux qui le souhaitent un moyen d’appréhender les dépenses budgétaires et fiscales.

Les dépenses favorables au regard d’au moins l’un des six critères et qui ne sont défavorables à aucun progresseront de 30 % l’année prochaine. À l’inverse, les dépenses défavorables à un critère au moins et qui ne sont favorables à aucun diminueront de 10 %.

À ce stade, la plupart des dépenses de l’État sont considérées comme neutres, puisque nous avons décidé que toutes celles relatives à des revenus – traitements des agents publics, transferts sociaux – n’ont pas d’incidences environnementales ; mais ce travail a vocation à s’améliorer.

Les dépenses uniquement défavorables à l’environnement sont, pour l’essentiel, des dépenses fiscales en matière énergétique : par nature, elles ne peuvent pas être considérées comme favorables à l’environnement.

Les dépenses favorables à l’environnement sont, elles, assez faciles à identifier. Quoi qu’il en soit, le rapport sera rendu public : davantage qu’un cadre contraignant, c’est un outil d’évaluation qui permettra de flécher telle ou telle dépense.

S’agissant des dépenses publiques, nous espérons effectivement revenir à un niveau correspondant à 58 % du PIB en 2021 et retrouver en 2022 un taux proche de celui que nous avons connu en 2019, d’abord grâce à la croissance, mais aussi parce que nous tenons compte du budget tel que nous l’avons élaboré, ainsi que du caractère ponctuel et conjoncturel du plan de relance.

En outre, nous voulons parvenir à une maîtrise de l’évolution des dépenses publiques en volume se situant autour de 0,4 % du PIB. Ainsi, je réponds aussi à Vincent Delahaye : les budgets peuvent à la fois augmenter en valeur et baisser en volume lorsque les dépenses sont bien maîtrisées. On peut financer certaines priorités sans forcément supprimer la totalité des ressources des autres secteurs, tant s’en faut.

Concernant le dimensionnement du plan de relance, Claude Raynal disait tout à l'heure qu'il n'avait retrouvé que 91 milliards d'euros sur les 100 milliards d'euros annoncés. En réalité, les 9 milliards d'euros que vous cherchez, monsieur le sénateur, ont déjà été votés : il s'agit des mesures adoptées dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative, comme le milliard d'euros supplémentaire pour la DSIL ou les 4 milliards d'euros consacrés au financement de la prime d'apprentissage ou à l'embauche des jeunes. Ces dépenses contribuent à la relance et sont incluses dans les 100 milliards d'euros du plan.

Pour répondre au sénateur Bascher, j'indiquerai que nous avons, pour 2021, un schéma d'emplois stable, puisqu'est prévue une baisse de 157 ETP. Nous avons pour objectif de supprimer entre 10 000 et 11 000 emplois d'ici à la fin du quinquennat. Nous aurons l'occasion d'actualiser cet objectif dans les prochains mois, non pas pour réviser le schéma d'emplois que nous proposons pour 2021, mais pour tenir compte du fait que, en 2020, la crise nous a obligés à créer un certain nombre d'emplois. Je ne prendrai qu'un exemple, celui de Pôle emploi : l'augmentation du nombre des inscrits à Pôle emploi nous a amenés à créer 2 800 postes au sein de cet organisme, alors que ce n'était évidemment pas prévu.

Philippe Dallier nous a interrogés sur les aides publiques au logement (APL) et Action Logement.

Aujourd'hui, nous prévoyons la « contemporanéisation » des APL au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le quantum des économies est extrêmement compliqué à définir, dans la mesure où nous vivons actuellement une période de crise économique et sociale qui entraîne une hausse du nombre des ayants droit ou du volume des droits potentiels. C'est d'ailleurs la démonstration que cette réforme est bonne pour les usagers : elle permet d'adapter et de mieux caler le niveau des droits dont ils bénéficient selon la réalité de leur situation et de conforter le rôle d'amortisseur social des aides au logement.

S'agissant d'Action Logement, vous avez évoqué l'existence d'un prélèvement d'un milliard d'euros, un peu plus élevé que les années précédentes – nous en convenons bien volontiers –, mais aussi la suppression de la compensation de la perte d'une recette fiscale. J'insiste sur le fait que le prélèvement que nous proposons est tout à fait soutenable, puisque la trésorerie d'Action logement s'élève à 6 milliards d'euros. Quant à la suppression de la compensation à hauteur de 300 millions d'euros, elle l'est tout autant. Pour vous en convaincre, sachez qu'Action Logement, qui vient de publier ses résultats pour l'exercice 2019, affiche un bénéfice net de 1,4 milliard d'euros, pour un actif de 88 milliards d'euros.

Cela étant, la question de la réforme structurelle d'Action Logement se pose. Vous avez mentionné le rapport de l'Inspection générale des finances. Il existe d'autres travaux qui nous laissent penser qu'une réforme pourrait rendre le système plus efficace avec, au pire, le maintien du prélèvement sur les

entreprises, et, au mieux, le même niveau de service avec un prélèvement qui pourrait être moins élevé. Vous avez noté que, dans le texte présenté aujourd'hui, il n'y a pas de disposition en ce sens, mais nous continuons à dialoguer avec les principaux partenaires sociaux d'Action Logement pour élaborer le projet de réforme le plus consensuel possible et parvenir à clarifier le rôle de chacun en matière de politique du logement. Vous le savez, ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement prélève de l'argent sur la trésorerie d'Action Logement, mais il est aussi parfois arrivé que l'État demande à Action Logement de financer des politiques, en matière de logement, qui ne relevaient pas forcément de son champ de compétence.

Enfin, j'en viens à la question des collectivités locales.

Les collectivités locales sont évidemment concernées par le plan de relance. Bruno Le Maire a évoqué la hausse d'un milliard d'euros de la DSIL. Je précise qu'une circulaire a été adressée aux préfets pour élargir l'éligibilité des projets, au regard non seulement des critères habituels de cette dotation, mais aussi de ceux de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de manière que les petites communes ne soient pas écartées du bénéfice de ce milliard d'euros supplémentaire.

Un autre milliard d'euros sera consacré à un appel à projets spécifique pour la rénovation énergétique des bâtiments communaux, qui sera géré de manière déconcentrée. D'autres crédits seront déployés, notamment au travers des contrats de plan.

Surtout, nous avons créé en LFR 3 un mécanisme de maintien à un niveau minimal des recettes des collectivités locales. Ce mécanisme garantit le niveau des recettes fiscales et domaniales du bloc communal et celui des DMTO des départements *via* des avances remboursables, avec une clause de remboursement particulièrement avantageuse, puisqu'il est prévu que les départements ne rembourseront ces avances que lorsqu'ils auront retrouvé le niveau de recettes de DMTO qu'ils ont obtenu en 2019.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette mesure est issue d'un amendement du Sénat !

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Accepté de bonne grâce par le Gouvernement à la suite de la commission mixte paritaire, monsieur le rapporteur général !

Pour le reste, nous constatons un recul de l'investissement des collectivités locales d'un peu plus de 9 % au cours de l'année 2020. Nous l'expliquons par les difficultés que peuvent rencontrer les collectivités locales sur le plan financier, mais surtout par les retards pris par les programmes de travaux durant le confinement ainsi que, de manière plus traditionnelle, par le cycle électoral. J'ajoute que, cette année, ce cycle a été particulièrement long.

La crise a certes dégradé les finances des collectivités territoriales, mais moins que ce que nous craignons. À date, nous constatons que les recettes

fiscales des collectivités diminuent moins que prévu. Au 31 août, les recettes de DMTO n'avaient diminué que de 2,6 % - nous conservons toutefois l'hypothèse d'une baisse de 10 %, car nous savons qu'il y a un décalage entre les actes et leur enregistrement. Nous prévoyons également une baisse des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) se situant autour de 3 %, ce qui est moins important que ce que nous redoutions. Cela signifie que le mécanisme de garantie des recettes que nous avons prévu est certainement calibré à un niveau suffisamment élevé. À titre d'illustration, nous avons proposé aux départements de profiter d'un acompte sur les avances remboursables de DMTO : sur les 80 départements éligibles, 40 l'ont refusé. Cela montre que, à date, la situation financière des départements est relativement préservée, et c'est tant mieux.

En 2021, nous envisageons un rebond de l'investissement des collectivités locales de près de 8 %, ce qui contribuera évidemment à la relance.

Pour rassurer le sénateur Delcros, je confirme que le prélèvement sur recettes qui compensera la baisse de la cotisation foncière des entreprises sera dynamique et indexé sur l'évolution des bases, et que la fraction de TVA qui compensera la perte de recette au titre de la taxe d'habitation pour les départements et les intercommunalités ne dépendra pas du niveau de la TVA encaissée par l'État. En effet, la loi prévoit que ce qui sera versé en 2021 correspondra en montant aux recettes de taxe d'habitation perçues par les collectivités concernées en 2020. Par conséquent, que les recettes de TVA augmentent ou baissent cette année n'aura aucun effet sur le niveau de la compensation en 2021. En outre, sa dynamique sera celle de la TVA au niveau national.

Dernier point, Bernard Delcros nous interrogeait sur l'effet levier de la DSIL. En général, on estime qu'il se situe autour de 3. De manière assez traditionnelle, même si cette estimation souffre de beaucoup d'exceptions, on considère qu'avec un euro de subvention, un euro d'apport en fonds propres et un euro d'endettement, on arrive à peu près à définir la structure des sections d'investissement des collectivités locales.

**M. Vincent Éblé, président.** - Merci, messieurs les ministres.

### III. AUDITION D'ÉCONOMISTES SUR LE THÈME « QUELLES PERSPECTIVES DE REPRISE POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ? » (21 OCTOBRE 2020)

Réunie le mercredi 21 octobre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, MM. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur le thème « Quelles perspectives de reprise pour l'économie française ? »

**M. Claude Raynal, président.** – Nous recevons aujourd'hui Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Avant de leur donner la parole, j'aimerais les remercier d'avoir accepté de se rendre devant notre commission dans des délais contraints. Dans cette période économique particulièrement instable, il est intéressant de bénéficier de perspectives nous permettant d'orienter nos débats, d'autant plus que nous débiterons prochainement les discussions du projet de loi de finances pour 2021.

Si le confinement a provoqué une chute inédite du PIB au premier semestre, estimée à 19 % en France, le choc a été moins brutal qu'initialement envisagé et a été suivi d'une reprise plus rapide qu'escompté. Ainsi, d'après l'Insee, l'économie française évoluait en septembre 5 % en dessous de son niveau d'avant crise, contre 30 % en avril, au plus fort du confinement. Au cours des dernières semaines, le rebond de l'épidémie a toutefois conduit à la mise en place de nouvelles mesures de restriction susceptibles de provoquer une rechute de l'activité.

Sans plus tarder, je cède la parole à Jean-Luc Tavernier pour un bref propos liminaire sur le contexte macroéconomique de reprise de l'économie française.

**M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.** – Merci pour votre invitation.

La dernière note de conjoncture que nous avons publiée date du 6 octobre 2020. Nous l'avons intitulée « une économie diminuée ». Vous l'avez rappelé, le creux du confinement a été moins accusé que prévu. La sortie du confinement a économiquement été très positive et le deuxième trimestre a présenté des résultats bien meilleurs que ceux escomptés. Pour autant, le 1<sup>er</sup> trimestre accuse une baisse de 5,9 % et le deuxième trimestre, une baisse de

13,8 %. Dans ce contexte, nos prévisions sont de + 16 % pour le 3<sup>ème</sup> trimestre et 0 % au 4<sup>ème</sup> trimestre.

Pour prévoir cette activité économique à court terme, nous avons mobilisé des enquêtes de conjoncture auprès des entreprises. La dernière en date met en avant le climat des affaires qui s'améliore depuis plusieurs mois. Cette amélioration s'est poursuivie au cours du mois de septembre et les soldes sur la production passée se redressent. En revanche, une enquête de conjoncture auprès des ménages a également été menée et met en lumière un déficit de confiance depuis la fin du confinement. Enfin, des données à haute fréquence ont été mobilisées, afin notamment de suivre les montants des transactions par carte bancaire que nous avons obtenus *via* le GIE carte bleue.

Le solde d'opinion sur la production récente continue de s'améliorer, marqué par une période de sortie du creux du confinement. En revanche, les perspectives personnelles sont à nouveau en déclin alors même qu'elles avaient atteint un point élevé au cours de l'été. Ces résultats ont été extraits des enquêtes réalisées au cours du mois de septembre. Les résultats de celles réalisées au cours du mois d'octobre devraient être publiés le 22 octobre et confirmeront très certainement cette tendance. En outre, les ménages sont de plus en plus nombreux à vouloir épargner davantage. Ce constat vaut pour toutes les catégories de ménages : tant les actifs que les retraités.

Après un fort rebond au 3<sup>ème</sup> trimestre, nous prévoyons, au vu du contexte, une croissance nulle pour le 4<sup>ème</sup> trimestre. Toutefois, les prévisions présentées ont été établies avant l'annonce des nouvelles restrictions sanitaires et notamment l'instauration de couvre-feu dans les métropoles. Cette prévision nous laisserait donc au dernier trimestre à 5 points de PIB en dessous du niveau d'activité atteint en 2019.

Au demeurant, les situations restent très contrastées en fonction des secteurs. Dans les secteurs durablement affectés, les services notamment, l'activité resterait inférieure de plus de 20 % au niveau d'avant crise. Pour l'industrie, la plupart des secteurs ont retrouvé leur niveau d'avant crise. Toutefois, l'industrie de l'aéronautique est particulièrement touchée par cette crise et se situe à plus de 30 % en dessous de son niveau d'avant crise. Pour les services, la situation est également contrastée. Les services immobiliers par exemple ont été très faiblement touchés tandis que les transports, l'hébergement et la restauration ont accusé de lourdes pertes.

Concernant l'emploi, une baisse de 700 000 emplois salariés est constatée au 1<sup>er</sup> semestre. Nos prévisions portent à croire que le niveau de l'emploi devrait remonter au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre puis de nouveau baisser au 4<sup>ème</sup> trimestre. Au total, ce sont près de 800 000 emplois - non-salariés inclus - qui devraient disparaître en fin d'année. Cette donnée conduirait à une augmentation brutale du taux de chômage.



Concernant l'inflation, elle reste très faible. Cela aide à ce que le pouvoir d'achat des ménages ne souffre pas plus. La hausse des prestations sociales joue également un rôle majeur. Ainsi, la baisse du pouvoir d'achat des ménages serait limitée en fin d'année à 0,6 %. Enfin, si le revenu reste stable, l'épargne prend une part prépondérante par rapport à la consommation. Une étude du conseil d'analyse économique sur les données bancaires permet d'estimer que la moitié du surcroît d'épargne serait le fait du dernier décile, soit les 10 % des Français qui consomment le plus.

La prévision de croissance pour l'année est donc de - 9 %, avec des contributions négatives à la fois de la consommation, de l'investissement et du solde commercial. L'emploi serait également en baisse de 3 points et le pouvoir d'achat en baisse d'un point. La différence entre ces trois données démontre l'ampleur de l'intervention publique, le chômage partiel ayant réduit les suppressions d'emploi et les aides sociales ayant permis de contenir le pouvoir d'achat des ménages.

**Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor.** – Sur une perspective longue, il est pertinent de s'intéresser aux précédentes crises financières de 1929 et de 2009. La comparaison permet de relever la grande réactivité des pouvoirs publics face à cette crise, avec une reprise rapide. Cela n'avait pas été le cas pour la crise de 1929 par exemple : il avait alors fallu attendre 35 mois avant que le PIB ne remonte.

En 2020, le secteur public a absorbé l'essentiel du choc économique et financier. Notre estimation se base sur le résultat qui aurait dû être atteint en 2020 en temps normal, avec une progression de 1 % du PIB. Sur cette base, le choc est de 11 points de PIB en 2020 et c'est un choc qui affecte directement les entreprises. À cet égard, sans l'intervention de l'État, les entreprises auraient eu à subir un choc représentant 78 % de ces 11 % de PIB. Mais grâce aux différents dispositifs qui ont été déployés, nous estimons sur l'ensemble de l'année 2020 qu'environ 63 % du choc serait absorbé par les administrations publiques, ce qui se traduit par une hausse des déficits et de la dette. Le reste du choc se répartit entre les entreprises à 23 % et les ménages à 14 %.

Pour 2021-2022, le plan de relance aura pour principal objectif d'élever le niveau du PIB par des mesures de soutien de la demande. L'impact des mesures d'offre est quant à lui plus lent à se dessiner dans le temps. Avec le modèle macroéconomique, l'impact en 2021 serait de l'ordre de 1,3 point de PIB supplémentaire. Un rebond naturel est attendu, mais aurait été plus faible en l'absence de plan de relance. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit un regain de restrictions à l'automne 2020 et début 2021. Ces restrictions ont un impact direct sur l'activité de certains secteurs et un impact indirect avec une croissance de l'épargne. Les revenus d'activité devraient toutefois de nouveau augmenter à mesure que les personnes sans emploi reprennent une activité.

Concernant la consommation, l'hypothèse de départ est que des incertitudes sanitaires demeureront en 2021 sur le marché du travail. En conséquence, une hausse du chômage entraînerait mécaniquement une hausse du taux d'épargne qui elle-même entraînerait une baisse de la consommation. Pour autant, l'investissement des entreprises non financières devrait progresser, en réaction à l'évolution de la valeur ajoutée, marquée par un rebond prononcé qui s'explique par un redressement des marges des entreprises grâce aux différents plans de soutien et à la baisse des impôts de production notamment. L'année 2021 permettra également aux entreprises de finir d'ajuster leur niveau d'emploi.

Le niveau de l'emploi devrait poursuivre sa croissance en 2022, sous l'effet du rebond de l'activité et de la relance. Nos estimations portent à croire qu'à fin 2021, 50 % des emplois supprimés en 2020 seraient recréés. Enfin, la contribution du commerce extérieur est fortement négative et les prévisions pour 2021 n'invitent pas à l'optimisme que ce soit pour les exportations, le tourisme ou encore l'aéronautique.

**M. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).** – J'irai assez vite, dans la mesure où un certain nombre de points ont déjà été développés. À ce titre, les données présentées ont pour référence la situation sanitaire au 9 octobre, partout dans le monde. Elles n'intègrent donc pas les nouvelles mesures annoncées par le gouvernement français ni ce qui a été annoncé dans d'autres pays comme en Irlande ou au Pays de Galles. Au demeurant, les scénarios envisagés prévoient un durcissement des contraintes sanitaires sur certains secteurs tels que l'hôtellerie ou la restauration.

Globalement, les restrictions sanitaires vont se durcir, mais nous considérons qu'elles seront levées d'ici la fin de l'année 2021, ce qui permettra un retour à la normale du contexte sanitaire. Aussi, il est important de déterminer l'impact des plans de relance à l'horizon 2021. L'hypothèse forte de notre prévision est que les montants annoncés seront effectivement dépensés. Cette hypothèse a été retenue pour tous les pays sauf pour la France, où un travail plus précis sur le rythme de décaissement a été réalisé.

Au 1<sup>er</sup> semestre 2020, la récession mondiale est d'une ampleur inédite avec une forte hétérogénéité géographique liée à l'intensité des mesures, aux poids des secteurs perdants dans l'économie et aux mesures d'urgence. Pour ces dernières, les montants alloués pour compenser les coûts sanitaires ont été plus faibles en France que dans les autres pays. À la fin du semestre, l'estimation réalisée indique que, sur les 116 milliards d'euros de pertes de revenus au cours du 1<sup>er</sup> semestre, les finances publiques en ont absorbé 55 %, soit 63 milliards d'euros. Les entreprises ont assumé 51 milliards d'euros de pertes et les ménages une part infime. Les ménages ont donc été épargnés par les mesures prises.

Pour autant, dans d'autres pays comme au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont pratiquement absorbé l'intégralité du coût, en protégeant davantage les entreprises. En Allemagne, les ménages ont même gagné en revenu à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2020, en comparaison avec la même période en 2019. Pour l'Espagne et l'Italie, la répartition de la charge est sensiblement équivalente à celle de la France.

Une forte épargne s'est constituée durant la crise sanitaire. Cette épargne « Covid » représente près de 8 points de revenu disponible des ménages et s'élève à 62 milliards d'euros en France et à 89 milliards d'euros au Royaume-Uni. En conséquence, la nature du rebond attendu en 2021 dépend fortement des secteurs où sera réinvestie cette épargne accumulée en 2020 par les ménages.

À l'échelle mondiale, les prévisions tablent sur une baisse de l'activité mondiale de près de 10 % à la fin de l'année, avant une reprise progressive en 2021 et un retour en fin d'année à une activité identique à celle de fin 2019. À cet égard, il est à souligner qu'un retour au niveau de 2019 ne signifie pas que nous aurons résorbé la crise, mais plutôt, et surtout, que nous aurons perdu deux années entières de croissance. En effet, les perspectives de croissance mondiale à fin 2019 se situaient aux alentours de 3 % par an. En conséquence, si la situation à fin 2021 revient au niveau de celle de fin 2019, en réalité, ce serait toujours 6 points de PIB qui seraient encore manquants malgré le rebond constaté, les plans de relance et les soutiens monétaires.

Dans le détail, nous tentons d'intégrer les effets multiplicateurs des mesures de relance et de soutien, qui varient selon les instruments portant sur :

- l'offre, avec des multiplicateurs plus faibles à court terme, mais en hausse à moyen et long terme ;

- la demande, avec des multiplicateurs élevés à court terme, mais baissant rapidement dans le temps ;

- l'investissement, avec des multiplicateurs élevés et durables dans le temps.

Ces trois mesures doivent être distinguées par ailleurs selon qu'elles ciblent ou non les agents souffrant de la crise sanitaire. Lorsqu'elles sont ciblées, les multiplicateurs sont plus élevés. Typiquement, la baisse des impôts de production n'est pas une mesure ciblée sur les entreprises fragilisées par la crise. Ce ne sont pas les entreprises souffrant de la crise sanitaire qui en profiteront prioritairement. Le gain généré a une portée générale.

À fin 2021, très peu de pays auront retrouvé leur niveau de fin 2019. En conséquence, des destructions d'emplois sont à prévoir. Sur ce point, nous avons des ordres de grandeur similaires à ceux de l'INSEE avec 750 000 destructions d'emplois salariés à fin 2020 et 840 000 destructions d'emplois au total en intégrant les non-salariés. De plus, les créations d'emploi arrêtées à fin 2021 ne permettront pas de retrouver le niveau d'emploi de fin

2019 puisqu'entre 250 000 et 300 000 emplois seraient encore manquants. Aux États-Unis, près de 2 millions d'emplois seraient manquants mais, en tenant compte des différences de taille entre les deux économies, l'ordre de grandeur est similaire. Concernant le taux de chômage, il est estimé à 11 % à la fin de l'année 2020 et devrait se stabiliser à 9,7 % à fin 2021.

Enfin, concernant la dette, nous pensons qu'elle se stabilisera aux alentours de 114 % du PIB avec un déficit qui, fin 2021, serait de 6,2 % du PIB.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie pour cet exercice de synthèse collectif. Il est intéressant de remarquer que vos trois exposés sont concordants alors qu'habituellement, une telle table ronde aurait nourri moult divergences de points de vue. En l'occurrence, les divergences sont faibles, ce qui est rassurant pour le citoyen.

Ma question porte sur l'épargne accumulée depuis le confinement. À votre avis, quelles politiques publiques pourraient accélérer la réintroduction de ce surcroît d'épargne au sein de l'économie ?

Par ailleurs, j'observe que cette « surépargne » se concentre dans les déciles les plus élevés. Pour les premiers déciles, la problématique est différente : il n'y a pas d'épargne et il y aurait donc un intérêt à soutenir la demande. Comment améliorer la consommation des personnes aux revenus les plus faibles, tout en remettant dans le circuit économique le surcroît d'épargne des déciles les plus élevés ?

Si concilier ces deux objectifs me paraît déterminant, il me semble que le plan de relance n'en tient pas compte. Souvent, les ministres répondent que le mécanisme de chômage partiel constitue la politique publique de soutien de la demande. Toutefois, cette mesure ne cible pas les revenus les plus bas. Est-ce que c'est un sujet sur lequel vous travaillez et sur lequel vous êtes en mesure de nous apporter des pistes ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – À titre personnel, je considère que cette hausse de l'épargne en période de crise est le reflet d'un véritable manque de confiance des Français envers les institutions ; manque de confiance qui les a toujours caractérisés.

J'en viens à mes questions.

La direction générale du Trésor considère que les entreprises ne supporteront que 23 % du coût de la crise à l'issue de l'exercice 2020 grâce aux mesures de soutien mises en place, contre 41 % selon l'OFCE. Comment expliquer un tel écart ?

Par ailleurs, je constate que les montants des plans de relance en France et en Allemagne sont assez comparables, mais que les calendriers de mise en œuvre sont sensiblement différents. D'après le projet de budget allemand, les décaissements s'élèveront à 3,6 % du PIB en 2020-2021, contre seulement 1,8 % du PIB en France. Le plan de relance français n'est-il pas trop tardif pour soutenir la reprise au moment opportun ?

En outre, le Gouvernement considère que la crise se traduira par une dégradation durable du potentiel de production de l'économie française, estimée à plus de 2 points de PIB en 2021. Le FMI considère même que la crise pèsera sur la croissance potentielle française, à hauteur de 0,3 point. Quel regard portez-vous sur l'effet durable de la crise sur le niveau et la croissance du potentiel de production de l'économie française, qui joue un rôle crucial dans le calcul du déficit structurel ?

Enfin, vous avez tous évoqué des éléments comparatifs européens. Mais les taux de croissance des différents pays européens sont difficiles à comparer car les instituts statistiques nationaux n'ont pas comptabilisé de la même façon la contribution des services publics à la croissance pendant le confinement. Pouvez-vous nous indiquer si le Gouvernement a retenu la même convention que l'Insee pour établir sa prévision de croissance ?

**M. Jean Bizet.** – Concernant la réactivité au niveau communautaire, nous pouvons nous réjouir de la prise de conscience du phénomène et des nouvelles lignes budgétaires mises en œuvre. Avez-vous anticipé le décaissement des fonds communautaires pour établir le coût du plan de relance français ?

Par ailleurs, concernant la réactivité au niveau national, tant au niveau de la France que de l'Allemagne, nous constatons que le différentiel entre nos deux économies à la fin de cette pandémie va s'accroître. En ce qui concerne les aides d'État, d'emblée l'Allemagne a préempté la totalité de l'aide à laquelle elle avait droit. De plus, les Allemands n'ont pas eu d'états d'âme lorsqu'ils ont modifié les prix de l'énergie. Enfin, au niveau agricole et agroalimentaire, il est bien évident que le verdissement est une impérieuse nécessité. Mais là encore, la vision française et la vision des États membres ne sont pas les mêmes. Ce verdissement se traduira donc en France par une décroissance.

**M. Emmanuel Capus.** – Je me concentrerai sur deux questions relatives au travail et à l'emploi, la première sur l'activité partielle et la seconde sur les mesures d'aide à l'embauche.

Concernant l'activité partielle, nous avons salué le recours à ce dispositif pour les secteurs les plus en difficulté. La question que je me pose est celle de la limite au recours au dispositif d'activité partielle et aux dangers auxquels nous nous exposerions en cas de recours trop important sur une trop longue période. Est-ce que ce dispositif doit vraiment être pérenne, compte tenu de son coût pour les finances publiques et du risque éventuel de créer des entreprises qui ne survivent que grâce aux aides publiques ? Nous constatons en effet que les tribunaux de commerce sont vides et que les mandataires judiciaires ont une activité très réduite. Or, il est fort à parier qu'un certain nombre d'entreprises aujourd'hui sous perfusion publique auraient naturellement disparu en l'absence de cette crise sanitaire. Mais j'entends aussi parfaitement le fait qu'arrêter ce dispositif entraînerait la disparition d'entreprises qui sont viables. Pour résumer : y a-t-il une limite au recours à

l'activité partielle et est-ce que nos voisins européens proposent le même dispositif de chômage partiel ?

Ma deuxième question porte sur les dispositifs d'aide à l'embauche. Nous avons choisi de recourir à l'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans pour les CDD et CDI d'au moins trois mois. Est-ce que cette palette d'outils vous semble pertinente ? Ces mêmes outils ont-ils été utilisés par d'autres pays européens ? Des dispositifs alternatifs sont-ils envisageables ? Je sais que le Sénat souhaitait par exemple mettre en place un dispositif d'aide à l'embauche de tous les salariés peu qualifiés, sans distinction d'âge. Cependant, ce n'est pas ce choix qui a été effectué par le Gouvernement.

**Mme Christine Lavarde.** – J'ai été assez surprise de l'emploi du terme d'épargne de précaution par Agnès Bénassy-Quéré. À mon sens, il s'agit plutôt d'épargne contrainte, d'autant plus que l'INSEE démontre bien que 50 % de cette épargne est concentrée au sein du dernier décile. Or, si ce décile n'a pas consommé, c'est bien parce qu'il en a été empêché du fait des restrictions sanitaires. Aussi, dans le cadre du PLFR n°3, j'avais déposé un certain nombre d'amendements votés par le Sénat visant à mobiliser cette épargne contrainte de manière qu'elle soit injectée dans les entreprises pour relancer l'économie. Ces amendements n'ont toutefois pas résisté à la commission mixte paritaire. Que pensez-vous que cette stratégie de l'État, qui préfère s'endetter à des taux faibles plutôt que de mobiliser l'épargne des ménages ?

**M. Jérôme Bascher.** – Un aspect a été éludé dans ces présentations. Cet aspect porte sur la partie financière. Mme Agnès Bénassy-Quéré a indiqué que le monde financier se portait très bien et que la crise actuelle est une crise d'économie réelle. Or je m'inquiète d'une crise financière à venir. Le contexte actuel est marqué par des taux souverains à 0 % et parfois même négatifs pour les OAT. De plus, vous prévoyez une inflation à 0,7 % et les marchés actions ne semblent pas se porter au mieux avec des perspectives moroses à court terme.

Par ailleurs, les prévisions de l'OFCE mettent en lumière le fait que les secteurs qui seront le plus touchés dans les deux années à venir sont ceux où la France est historiquement performante. À ce titre, n'y a-t-il pas des mesures spécifiques à prendre sur ces secteurs afin de favoriser un plan de relance qui ne repose pas uniquement sur l'introduction massive de liquidités sur le marché ?

**M. Vincent Éblé.** – Merci à nos trois interlocuteurs. Ces tables rondes sont toujours passionnantes et stimulantes pour aller au-delà des débats habituels sur les enjeux budgétaires.

J'ai, comme beaucoup d'entre vous, une question sur cette épargne contrainte que les ménages ont constituée du fait de la crise. Disposons-nous d'une analyse précise sur la façon dont cette épargne se répartit ? Y a-t-il des effets de thésaurisation par exemple au niveau du système financier ? Qu'en est-il de la situation des banques ?

Une fraction de notre économie est actuellement inutilisée et l'objectif de relance nécessite la mobilisation de cette épargne dormante. Quel dispositif doit être déployé pour mobiliser cette épargne et la mettre au service de la relance économique ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Plusieurs questions se posent dans le cadre de ce plan de relance et du projet de loi de finances, tant pour les entreprises que pour les ménages. Or, dans les analyses proposées, les ménages sont appréhendés de façon très générale et un seul graphique détaille les évolutions par décile, pour préciser que l'épargne forcée est principalement localisée dans les ménages aux revenus les plus élevés. À cet égard, il est à noter que pour les deux premiers déciles, l'épargne forcée est négative. Est-ce à dire qu'un endettement s'opère pour ces deux déciles ? Lorsque vous parlez des « restes à charge » du coût de la crise pour les ménages, avons-nous une idée de ses modalités de répartition ? Lorsque vous évoquez une diminution du pouvoir d'achat de 0,6 % pour les ménages, de quelle façon se répartit cette baisse ?

Enfin, se pose également la question des emplois. Vous avez précisé le nombre d'emplois non-salariés perdus pour 2020, mais pas pour 2021. Avez-vous une estimation du nombre d'emplois non-salariés qui seront perdus en 2021 ?

**M. Patrice Joly.** – Nous sommes réunis pour cette table ronde dont la thématique est la suivante : « Quelles perspectives pour l'économie française ? » C'est une approche macroéconomique qui ne répond pas à la question de la diversité des situations. Ma question est donc la suivante : quelle perspective pour les différentes catégories d'acteurs économiques français ? Vous avez en partie répondu dans vos interventions sur les entreprises en évoquant des évolutions différenciées selon les secteurs d'activité. Néanmoins, comment envisagez-vous la distinction au sein des ménages et comment éviter la fameuse « reprise en K » que l'on nous annonce ?

Par ailleurs, du point de vue territorial, les dispositifs de soutien à l'égard des ménages – notamment le chômage partiel – ont été efficaces. Cependant, dans certains territoires, de nombreux travailleurs indépendants n'ont pas accès à ce dispositif. Je pense en particulier aux territoires ruraux où le nombre d'indépendants est élevé (agriculteurs, commerçants, artisans...). Aussi, cette exclusion du principal dispositif d'aide ne risque-t-elle pas d'aggraver plus encore la paupérisation de ces territoires ?

**M. Gérard Longuet.** – Naturellement, je remercie les trois intervenants ainsi que les institutions qu'ils représentent et qui sont extrêmement vivantes, riches et convergentes, ce qui est rassurant. Ce caractère rassurant dément d'ailleurs la célèbre formule de Winston Churchill : « Lorsque j'interroge 10 économistes, il y a en général 11 avis parce que M. Keynes en a deux. »

Une politique de l'offre pour un homme de droite est très appréciable. Cependant, nous ne pouvons pas gérer une politique de l'offre et avoir en

parallèle des secteurs majeurs qui sont soumis à de multitudes d'interrogations. C'est le cas pour l'aéronautique, l'automobile, l'énergie ou encore l'agroalimentaire. De même, le tourisme, et dans son sillage, les transports et le luxe connaissent de graves perturbations. C'est la raison pour laquelle votre étalement dans le temps de l'effet de relance par l'offre devrait se doubler d'une réflexion sur les composantes de cette offre dans ces secteurs exposés. J'ajoute enfin que la solution des infrastructures est désormais extrêmement difficile à utiliser dans notre pays, tant la durée de gestation d'un projet d'infrastructure est longue. En partant de ces constats, quelle est la compatibilité entre une politique de l'offre de court terme et la diminution des impôts dits de production ? Le fait est qu'en cas d'interrogations sectorielles majeures, le risque est de ne pas atteindre l'objectif fixé.

Par ailleurs, qu'en est-il de l'inflation ? En effet, l'inflation semble ne porter que sur les actifs mobiliers et immobiliers. Envisagez-vous, à un moment ou à un autre, un retour de l'inflation monétaire classique ?

**M. Philippe Dominati.** – Ma question concerne les prévisions. Dans les projections réalisées, à aucun moment n'est établie une trajectoire différente en fonction des négociations sur le Brexit par exemple. J'en déduis que la conclusion d'un accord avec nos partenaires anglais n'aurait aucune influence sur l'économie de la France dans les années à venir.

Par ailleurs, quelle est votre appréciation sur les dirigeants allemands, qui ont baissé exceptionnellement la TVA de deux points jusqu'au 31 décembre 2020 ? Cette solution a totalement été rejetée par la France au motif que la consommation n'avait pas besoin de stimulant. Or il apparaît que la consommation faiblit et que l'épargne croît. De plus, la baisse de la TVA constitue en réalité une mesure conjoncturelle forte qui profite à tous les consommateurs. Ce n'est pas une baisse d'impôt catégorielle à l'égard des industriels par exemple ; la TVA constituant l'impôt le plus général en France.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – J'ai pris note que les trois études présentées intégraient des restrictions sanitaires, mais pas de nouvelles mesures de confinement généralisé. Il s'avère qu'une grande partie de nos métropoles sont aujourd'hui en couvre-feu et que ce dispositif devrait se généraliser dans les jours ou semaines qui suivent. Aussi, je voulais savoir si vous aviez intégré sur le territoire national les conséquences que pourrait avoir un nouveau confinement généralisé ? Dans l'affirmative avez-vous réalisé un travail d'analyse infra-territorial pour comparer l'impact selon les régions ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Je remercie nos trois intervenants pour la clarté de leurs interventions.

Je ne sais pas si la mienne sera hors sujet. Je constate qu'en France, le montant total des factures impayées s'élève à 12 milliards d'euros. Dans le même temps, de nombreuses entreprises sont en faillite au quotidien. Est-ce qu'il est plus difficile de redonner confiance aux consommateurs pour qu'ils



investissent leur épargne que de faire respecter la loi pour que les impayés soient effectivement payés ?

**M. Jean-Luc Tavernier.** - Concernant la répartition par décile, vous devez comprendre que nous ne disposons pas d'enquêtes trimestrielles et encore moins mensuelles qui interrogeraient les personnes sur leurs revenus. Aussi, notre appareil statistique, pour analyser les revenus, repose essentiellement sur les déclarations administratives et au premier chef sur les déclarations fiscales ; déclarations qui, mécaniquement, sont obtenues de façon décalée dans le temps. Je ne suis donc pas en mesure de vous indiquer comment ont été touchés les différents déciles de ménages. Au demeurant, chacune de nos publications précise de façon explicite que la moyenne cache forcément des hétérogénéités. La seule possibilité serait de mobiliser des données bancaires en temps réel, ce qui commence d'ailleurs à être effectué. En complément, nous avons mené une enquête qualitative au mois de juin sur un panel de 2 000 ménages. Sur cette base, 20 % ont affirmé avoir constaté une dégradation de leur pouvoir d'achat durant la période du confinement sans qu'il soit toutefois possible d'en identifier le décile. Cependant, il n'est pas difficile d'estimer que ces dégradations concernent en priorité les revenus les plus faibles. Enfin, un pan du travail est totalement éludé par ces études : le travail dissimulé. Ce dernier a été considérablement impacté par le confinement, mais aucune donnée statistique ne peut être établie du fait de son caractère informel.

S'agissant de l'épargne, les ménages ont épargné de façon plus importante principalement du fait que de nombreuses dépenses ont été empêchées. Les déciles inférieurs ont été peu concernés, une partie considérable de leurs revenus étant consommée par des charges fixes. Les déciles les plus hauts ont épargné davantage, car ils ne pouvaient plus dépenser d'argent dans les activités de loisirs, de culture ou de voyages qui ont toutes été suspendues durant le confinement. L'incertitude du contexte sanitaire n'encourage pas la dépense et les mesures d'incitations ne sont pas nombreuses face à ce constat.

De même, si les entreprises n'investissent plus aussi massivement, ce n'est pas à cause d'un manque de liquidité. Les entreprises, pour la même raison que les ménages, diffèrent leurs projets car le contexte est très incertain.

S'agissant des plans de relance des différents pays, je considère qu'il est préférable d'adopter une posture réservée à l'égard des comparaisons qui sont faites. En effet, en fonction des pays, les calendriers budgétaires et les méthodologies adoptées sont différents. De plus, des mesures de trésorerie sont parfois artificiellement intégrées.. L'Allemagne a par exemple communiqué sur des montants très élevés alors même que sa capacité à dépenser est assez faible.

S'agissant de la répartition géographique du choc, nous avons essayé de déterminer si les différences de structures avaient une influence selon les régions. Si, effectivement, les régions touristiques souffrent davantage, le choc

du confinement est du même ordre de grandeur dans toutes les régions. La croissance annuelle devrait donc être globalement homogène dans toutes les régions même s'il peut y avoir des contrastes pour les régions dont l'activité est principalement saisonnière.

Pour la TVA allemande, le choix a effectivement surpris les observateurs. En France, il a été considéré que le bien matériel le plus durable dont le calendrier de consommation est le plus malléable, c'est l'automobile. Pour cette raison, la France a instauré une mesure de prime à l'achat pour près de 200 000 immatriculations afin d'écouler les stocks des concessionnaires. Cette mesure a un meilleur rendement qu'une baisse généralisée de la TVA comme pratiquée en Allemagne.

**M. Éric Heyer.** – Les mesures de relance les plus efficaces sont les mesures ciblées. Or la TVA n'est pas ciblée sur les ménages en difficulté. De plus, elle ne permet pas de vérifier son utilisation par les entreprises notamment. Il est important d'adopter la logique : un instrument, un objectif. Aussi, pour l'exemple de la TVA, il n'est pas certain que l'économie générée soit réintroduite dans le circuit de la consommation. En ce sens, il n'est pas à écarter la possibilité pour les entreprises de s'en servir pour renforcer leurs marges. Pour ces raisons, je réitère la nécessité de mettre en place des mesures ciblées sur un objectif unique.

Concernant l'épargne, nous avons utilisé un modèle de microsimulation pour tenter de simuler la répartition par décile. Nous avons pu constater que, logiquement, l'épargne était plus importante pour les hauts revenus, à l'inverse des bas revenus. Toutefois, la simulation réalisée n'écarte pas l'existence d'une épargne contrainte même pour les déciles les plus bas, donc les revenus les plus faibles.

Concernant la politique de l'offre, il est important de déterminer si la politique est ciblée ou non et si elle s'inscrit dans une logique court-termiste ou long-termiste. À titre personnel, il me semble que le chaînon manquant du plan de relance concerne l'offre de court terme. Le plan de relance prévoit bien une mesure d'offre de long terme avec la baisse des impôts de production. Mais il va y avoir un choc à court terme, auquel le plan ne répond pas. Le plan de relance doit donc évoluer sur ce point afin d'éviter les faillites d'entreprises. En l'absence de telles mesures, nos simulations prévoient une hausse de 80 % des faillites d'entreprises par rapport à une situation économique normale. Une telle hausse aurait de plus pour conséquence la disparition de près de 160 000 emplois supplémentaires et les secteurs de services aux entreprises seraient particulièrement touchés.

L'activité partielle constitue un élément central. Mais elle permet de couvrir une partie seulement des coûts de l'entreprise, à savoir les coûts salariaux. Aussi, la crainte que des entreprises soient artificiellement maintenues en vie grâce au chômage partiel est infondée. Le chômage partiel, en réalité, ne couvre, en moyenne, que 20 % à 25 % des coûts d'une entreprise.

Une entreprise en difficulté ne peut donc pas se maintenir uniquement grâce au chômage partiel, le reste des charges fixes n'étant pas assumé par l'État. Je ne crois donc pas que le chômage partiel influence de quelque façon la survie d'entreprises déjà en grandes difficultés. Le chômage partiel poursuit l'objectif de conserver le capital humain au sein des entreprises et de ce point de vue, il atteint son objectif.

Au demeurant, il est plus pertinent de se demander à quoi est utilisé le temps libéré par le chômage partiel. Il est important en effet de mobiliser ce temps en permettant aux salariés de se former massivement. Le but est d'anticiper la disparition de certains secteurs et de les former aux métiers d'avenir pour faciliter la transition de secteurs en perte vers de nouveaux secteurs autrement plus porteurs. Cette prise en charge du coût salarial par l'État peut donc permettre de requalifier des salariés en vue de renforcer leur employabilité à court et long termes.

**Mme Agnès Bénassy-Quéré.** – Je suis d'accord sur le fait qu'un glissement de vocabulaire s'est peut-être opéré sur la notion d'épargne de précaution et celle d'épargne forcée – l'épargne accumulée durant la période de confinement étant essentiellement une épargne forcée. Par ailleurs, le travail du CAE se concentre sur la consommation. Durant le confinement, les déciles inférieurs de la distribution ont moins réduit leur consommation tout simplement parce que leur consommation est une consommation de nécessité sur laquelle ils ne disposent pas de marge de manœuvre. Les déciles élevés ont pour leur part plus fortement épargné parce qu'ils ont été privés d'une partie de leur capacité de consommation. Le CAE démontre tout de même un rattrapage de consommation de la part des déciles les plus pauvres après le déconfinement. Il n'est donc pas étonnant de constater à la sortie du confinement que les déciles les plus élevés sont ressortis avec une plus forte épargne. Ce constat est d'autant plus vrai que, de manière générale, les déciles élevés ont une capacité d'épargne plus élevée. À cet égard, pour mesurer le différentiel du confinement, il aurait été pertinent de comparer l'écart d'épargne actuel avec la capacité d'épargne habituelle des déciles les plus élevés. Malheureusement, le CAE n'a pas réalisé une telle analyse.

Par ailleurs, la Banque de France précise que cette épargne est essentiellement liquide, avec une décollecte sur l'assurance-vie. De nombreux analystes estiment donc que cette épargne sera rapidement réinjectée dans le circuit économique à la sortie de la crise parce que les supports liquides perdent de leur valeur avec le temps du fait de l'inflation. L'enjeu est donc de proposer des produits d'épargne avec un rendement positif et sans risque majeur. C'est dans ce contexte que les fonds de prêts participatifs que nous allons mettre en place prennent toute leur importance. Ils permettront de canaliser une partie de cette épargne supplémentaire vers l'investissement en fonds propres des entreprises de manière à rétablir leur bilan et leur permettre soit de se maintenir, soit d'investir.

Pour soutenir la consommation, trois outils existent : le soutien aux revenus des déciles les plus bas, la baisse de la fiscalité et les bons d'achat ciblés.

Le plan de relance, outre l'activité partielle, prévoit des tickets restaurant pour les étudiants, une allocation de rentrée scolaire ou encore une hausse ponctuelle du niveau du RSA. Toutes ces mesures touchent les déciles les plus modestes. Or le CAE montre que la propension à consommer de la part de ces déciles, à court terme, n'est pas très élevée avec une élasticité établie à 0,15. Toutefois, il est important de prendre en compte le fait que ce soutien aux revenus des déciles les plus pauvres dépasse très largement le simple objectif de relance de la consommation. Cette population est très souvent endettée et peut très rapidement se retrouver acculée en cas de perte de revenus brutale.

Les objectifs du plan de relance doivent donc bien être distingués. Si l'objectif est de modifier les habitudes de consommation de la population, les mesures ne doivent pas être ponctuelles, mais s'inscrire durablement dans le temps. Par exemple, en Belgique, les « chèques verts » ne sont pas attribués aux seuls ménages modestes, mais à tous les salariés, incluant donc une bien plus large frange de la population. Au contraire, si le but est de relancer la consommation, les mesures doivent être très ciblées et pragmatiques et poursuivre un objectif d'effectivité immédiate. Enfin, si l'objectif est de soutenir les ménages pauvres, autant leur verser directement des liquidités plutôt que des « chèques verts » à l'utilité toute relative dans un contexte d'urgence.

Concernant la question de la TVA en Allemagne, il est très intéressant de constater que les prix n'ont pas baissé à la même hauteur que la baisse de TVA accordée, ce qui démontre bien l'efficacité relative de cette mesure et sa contradiction potentielle avec l'objectif recherché. De plus, une telle mesure, par son caractère limité dans le temps, provoquera un trou d'air dans la consommation à partir du mois de janvier 2021. Dans un contexte de crise et surtout d'incertitude sur la durée de cette dernière, cette décision apparaît comme dangereuse.

L'Allemagne a annoncé des chiffres très élevés pour son plan de relance et notamment en garanties. Cependant, les entreprises n'y souscrivent pas. Je reste toutefois surprise de leur évolution alors même que, quelques mois auparavant, la position allemande était plutôt réfractaire à un investissement public massif, jugé trop complexe à mettre en œuvre à une échelle nationale. Cependant, il semble qu'ils se soient ravisés. Aussi, avant de juger la qualité et l'efficacité du plan de relance allemand, encore faut-il attendre de constater son déploiement effectif, en particulier pour l'investissement public.

Concernant la croissance potentielle, les avis sont divergents. Pour certains, toute période de crise entraîne mécaniquement une baisse de la croissance potentielle. Ce n'est pas toujours vrai, la crise de 1993 étant un exemple. En l'occurrence, il n'est pas possible d'affirmer aujourd'hui que la croissance potentielle diminuera. Nous savons cependant que la faiblesse de

l'investissement actuel a nécessairement pour impact de diminuer la croissance potentielle à court terme. Cependant, une fois que cette crise sanitaire sera terminée et qu'un vaccin sera par exemple disponible, il est bien plus difficile de prévoir une baisse de la croissance potentielle. En effet, aucun élément ne permet de penser qu'une fois l'économie revenue à la normale, la croissance potentielle ne reprenne pas son cours.

Enfin, le verdissement est une transformation fondamentale de long terme. Savoir si une croissance verte conduit à plus ou moins de gains de productivité et d'emploi n'est pas évident et la question reste ouverte. Les débats sur la croissance potentielle ne font donc que débiter. L'impact du télétravail doit encore être déterminé pour savoir s'il augmente ou diminue la productivité lorsqu'il est pratiqué massivement.

**M. Claude Raynal, président.** - Je vous remercie tous pour vos réponses très complètes auxquelles nous sommes sensibles comme nous sommes sensibles au fait que vous ayez accepté dans un délai contraint de venir à cette audition.

#### IV. EXAMEN DU RAPPORT (4 NOVEMBRE 2020)

Réunie le mercredi 4 novembre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, puis de M. Vincent Éblé, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2021.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen, par notre rapporteur général, des principaux éléments de l'équilibre dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous avons bien avancé dans l'examen du projet de loi de finances, après l'examen de nombreuses missions. Nous en arrivons à l'analyse des principaux équilibres du budget. L'exercice présente cette année un caractère particulier. D'abord, parce que le projet de loi de finances pour 2021 devait être celui de la relance, et qu'il avait ainsi un tout autre visage que ceux qui l'ont précédé. Ensuite, il se trouve bouleversé par le rebond de l'épidémie, qui a conduit le Gouvernement à annoncer la semaine dernière un reconfinement national.

Si le Gouvernement a d'ores et déjà tenu compte des effets du reconfinement sur l'exercice 2020 avec le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR), le mystère reste entier concernant l'exercice 2021. À partir de l'analyse de la trajectoire budgétaire gouvernementale, mon objectif sera donc double : d'une part, réaliser une analyse critique du plan de relance initialement proposé par le Gouvernement et, d'autre part, vous fournir de premiers éléments d'éclairage concernant les effets du reconfinement.

Un bref état des lieux de la situation de l'économie française donne tout d'abord un motif de satisfaction. L'économie française a bien résisté au choc du premier confinement, grâce notamment aux mesures de soutien que nous avons adoptées. Le choc initial sur l'activité a été moins prononcé qu'anticipé, avec une baisse de 30 % en avril, au plus fort du confinement. Par ailleurs, le rebond en sortie de confinement a été plus rapide qu'attendu. Le PIB s'est ainsi redressé de 18,2 % au troisième trimestre.

Cela a permis de ramener l'activité à un niveau très proche de celui qui est observé en Allemagne, où le recul du PIB avait pourtant été beaucoup plus faible au deuxième trimestre. Cette bonne performance tient notamment au plan de soutien, qui a réussi à préserver les revenus des ménages et, dans une moindre mesure, des entreprises.

Alors que le PIB a chuté de 19 % au premier semestre, le revenu des ménages n'a ainsi baissé que de 1 %. Si les entreprises conservent à leur bilan une part importante des pertes liées au premier confinement, elles ont pu les étaler dans le temps grâce aux prêts garantis et aux facilités de trésorerie. Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé début septembre un plan de relance, que je considérais comme mal conçu avant même l'annonce du reconfinement.

Mais commençons tout d'abord par évoquer deux points d'accord. Comme le Gouvernement, je considère qu'un plan de relance est indispensable pour aider l'économie à surmonter cette crise. Malgré un très bon trimestre, l'économie française est loin d'avoir achevé son rebond : avant même le reconfinement, le PIB pour 2020 devait s'établir 2,7 % en-dessous du niveau de l'an dernier et 5,3 % en deçà de celui qui aurait été observé en l'absence de choc sanitaire. Cela signifie que l'économie tourne en sous-régime.

Sans soutien public, un cercle vicieux pourrait donc apparaître, dans lequel la chute de la demande privée s'auto-entretiendrait sous l'effet de comportements de précaution des ménages et des entreprises en matière d'épargne et d'investissement. Dans un tel scénario, aider les entreprises et les ménages est la bonne stratégie, tant sur le plan économique que budgétaire.

Sur le plan économique, cela permet de sauver des entreprises viables, dont la disparition pèserait durablement sur le tissu productif. Sur le plan budgétaire, le surcroît d'endettement qui en résulte est émis à taux négatif et ne devrait donc pas peser sur la charge de la dette avant très longtemps. La maturité moyenne de la dette française est de huit ans. Nous devrions par ailleurs bénéficier de financements européens, à hauteur de 40 milliards d'euros. Cela devrait nous laisser le temps, en sortie de crise, de retrouver des marges de manœuvre budgétaire.

Non seulement un plan de relance est donc indispensable, mais la taille du plan proposé par le Gouvernement me paraît également adéquate.

Vous le savez, le Gouvernement communique sur un montant de 100 milliards d'euros. Il faut toutefois relativiser ce chiffre, qui prend en compte 15 milliards d'euros de mesures déjà engagées en 2020 et surévalue le montant de la baisse des impôts de production, qui est compté deux fois et sans tenir compte de l'effet retour par l'impôt sur les sociétés.

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

D'après le Gouvernement, son effet cumulé sur le PIB s'élèverait à 4 points de PIB. Si l'intégralité du plan de relance avait été dépensée en 2021, il aurait ainsi permis, avant le reconfinement, de ramener le PIB à son niveau de plein régime. Il permet par ailleurs de porter le soutien budgétaire global à un niveau proche de celui observé dans les principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Si le montant global est donc satisfaisant, les mesures et le calendrier retenus ne répondent que très imparfaitement aux critères d'efficacité d'un bon plan de relance.

Pour être efficace, un plan de relance doit être mis en œuvre rapidement - *timely* - composé de mesures temporaires - *temporary* - et avoir un effet multiplicateur sur l'activité à court terme - *targeted*. C'est la fameuse

« règle des trois T », qui était chère à Albéric de Montgolfier, lorsqu'il a lui-même présenté les mesures de relance au printemps. Or, aucun des trois critères n'est véritablement rempli.

D'abord, le plan de relance est trop tardif, comme l'illustre la comparaison avec l'Allemagne. Si le montant des deux plans est comparable, la quasi-totalité du plan de relance allemand devrait avoir été déployée d'ici à la fin de l'exercice 2021, contre seulement la moitié du plan français. De ce fait, le soutien budgétaire sera supérieur d'un tiers en Allemagne cette année, alors même que la chute du PIB attendue outre-Rhin est près de deux fois inférieure.

Ensuite, il aura par ailleurs un effet multiplicateur sur l'activité assez faible à court terme : entre 0,7 et 0,8 selon les estimations. Cela tient principalement au fait qu'un tiers du montant déployé en 2021 prend la forme d'un soutien non ciblé à l'ensemble des entreprises, au travers de la baisse des impôts de production, dont l'effet multiplicateur à court terme est très faible. Il faudra donc y ajouter des mesures plus ciblées visant à soutenir rapidement les entreprises fragilisées au cours des prochains mois.

Par ailleurs, un cinquième du plan de relance correspond à des mesures permanentes, qui pèseront durablement sur les comptes publics, ce qui, là encore, est problématique.

Enfin, j'observe que le plan de relance initial était largement insuffisant pour protéger les plus fragiles, en comparaison notamment avec le plan de Nicolas Sarkozy en 2009. Il s'agit pourtant typiquement de mesures dont le rendement social et économique est particulièrement élevé, du fait de la forte propension marginale à consommer des ménages concernés. Le Gouvernement a commencé à corriger le tir en la matière, ce qui montre bien qu'il y avait un problème au départ.

Si le plan initial me semblait déjà mal calibré, le reconfinement va naturellement obliger le Gouvernement à le réajuster, afin d'allier relance et soutien.

Ce reconfinement va frapper de plein fouet les services marchands, tandis que l'industrie et la construction devraient mieux s'en tirer. On se dirige donc vers une forme d'économie à deux vitesses, dans laquelle le rôle des pouvoirs publics est double.

Dans les secteurs très affectés par les restrictions sanitaires, si la production est contrainte et ne peut donc pas être relancée, la politique budgétaire a vocation à protéger les entreprises viables de la faillite ainsi que les travailleurs. C'est une logique de soutien. Mais en parallèle, il faudra également limiter les conséquences de la baisse de la demande globale dans les secteurs moins affectés, en mobilisant la politique budgétaire pour compenser la baisse de la demande privée ou stimuler cette dernière. C'est une logique de relance.



Naturellement, le reconfinement impose de renforcer la logique de soutien. Pour l'exercice 2020, le Gouvernement prévoit d'ores et déjà près de 21 milliards d'euros de dépenses supplémentaires pour absorber les pertes des entreprises, ce dont je me félicite. Si rien n'a encore été annoncé pour 2021, il paraît difficilement envisageable, compte tenu de l'évolution du contexte sanitaire, de ne pas reconduire les principaux dispositifs de soutien prévus dans le plan d'urgence au moins jusqu'au printemps. Mais il faudra également redimensionner les mesures du plan de relance qui relevaient d'une logique de soutien. Près d'un quart du montant global du plan de relance leur était consacré. Avec le reconfinement, il me semble que l'accent devra être mis sur les mesures de renforcement des fonds propres des entreprises et de soutien aux personnes précaires et aux collectivités territoriales.

Venons-en à présent à la trajectoire budgétaire.

Comme vous le savez, le Gouvernement attendait initialement un début de redressement des comptes publics en 2021. Ce scénario reposait sur une croissance de 8 % et une mise en extinction des mesures de soutien, qui aurait permis de ramener le déficit public de 10,2 % du PIB à 6,7 % du PIB, tout en amorçant le reflux de l'endettement.

Ces deux facteurs favorables étaient partiellement compensés par la montée en charge du plan de relance – pour un montant de 15,6 milliards d'euros –, les baisses d'impôts déjà programmées – 6 milliards d'euros – et un dérapage marqué des dépenses ordinaires. Hors plans de soutien et de relance, la croissance de la dépense publique devait s'établir à un niveau près de trois fois supérieur à sa moyenne.

Seules les collectivités territoriales étaient supposées continuer à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, malgré la suspension des contrats de Cahors. La croissance de leurs dépenses de fonctionnement devait ainsi se limiter à 1,2 %, ce qui représente un effort d'économies compris entre 1 et 2,5 milliards d'euros. Encore une fois, les collectivités sont donc les seules à se « serrer la ceinture ».

Mais le scénario budgétaire gouvernemental pour 2021 semble gravement compromis par le reconfinement, pour ne pas dire caduc.

Si le Gouvernement n'a toujours pas actualisé ses prévisions pour 2021, le quatrième projet de loi de finances rectificative a déjà conduit à majorer la chute du PIB prévue en 2020 de 10 % à 11 %.

D'après les déclarations du Gouvernement, cette prévision actualisée reposerait sur l'hypothèse d'un confinement allégé, qui pèserait un tiers de moins sur l'activité – à 20 % par rapport au niveau d'avant-crise – que celui du printemps. Si l'hypothèse d'un recul de 20 % de l'activité en novembre paraît raisonnable, il faudrait mathématiquement que le reconfinement se prolonge jusqu'à la fin de l'année pour que le PIB chute de 11 % à l'issue de l'exercice, compte tenu du rebond très rapide enregistré au troisième trimestre. Mais ce

recul supplémentaire du PIB ne le conduit pas à revoir à la baisse sa prévision de recettes pour 2020, en raison de meilleures remontées comptables.

L'accroissement du déficit public serait donc en totalité imputable à la hausse des dépenses. Le déficit atteindrait 11,3 % du PIB en 2020 et la dette, 119,8 % du PIB.

Mais qu'en est-il de l'exercice 2021 ? Le Gouvernement n'en dit rien. Voici ma première analyse. Schématiquement, deux principaux facteurs sont susceptibles de perturber le début d'amélioration de la situation budgétaire anticipé par le Gouvernement.

Premièrement, la croissance devrait être plus faible qu'escompté par le Gouvernement, avec un scénario de reprise plus prudent, qui tablerait sur un rebond de l'ordre de 6 %, compatible avec le maintien de contraintes sanitaires au premier trimestre, suivi d'un rattrapage significatif sur le reste de l'année. Deuxièmement, la difficulté à maîtriser l'épidémie et les effets du reconfinement pourraient conduire à renforcer les mesures de soutien initialement prévues pour l'exercice 2021.

Dans ce contexte, trois scénarios illustratifs ont été construits pour donner un ordre de grandeur des impacts possibles de ces deux facteurs sur l'évolution des finances publiques en 2021. Seul le scénario optimiste reste compatible avec un léger reflux de l'endettement en 2021... Au-delà de l'évolution de court terme de la trajectoire budgétaire, il ne faut pas perdre de vue l'impact de décisions que nous prenons sur l'état de nos finances publiques à moyen terme.

Or, de ce point de vue, je considère que la cote d'alerte est atteinte et qu'il faut donc impérativement privilégier les mesures temporaires pour ne pas compliquer davantage la sortie de crise. En effet, la crise s'accompagne de hausses de dépenses et de baisses d'impôts pérennes de nature à faire déraper le déficit structurel au-delà de 5 % du PIB en sortie de crise.

Trois types de mesures peuvent être distingués : les baisses de prélèvements obligatoires déjà programmées avant la crise, que le Gouvernement a confirmées en intégralité ; les mesures pérennes des plans de soutien et de relance, qui se limitent ici au coût net de la baisse des impôts de production ; et les nouvelles dépenses pérennes annoncées depuis le déclenchement de la crise, tant pour la rémunération des personnels de santé que pour la création de la nouvelle branche « dépendance ».

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

Concrètement, cela signifie qu'il faudra déjà réaliser environ 75 milliards d'euros d'économies en sortie de crise uniquement pour ramener le déficit structurel au niveau de 2019 - 2,2 % du PIB -, qui était encore trop élevé pour permettre de réduire significativement l'endettement.

Il faudra donc désormais privilégier les mesures temporaires pour permettre à la France, une fois la crise surmontée, de retrouver des marges de manœuvre budgétaires et d'éviter une situation à l'italienne, où la faiblesse de la croissance et la hausse du coût de financement font basculer l'économie dans une spirale négative.

Ramener l'endettement autour de 100 % du PIB d'ici à 2030 paraît ainsi constituer un objectif minimal, dès lors que nous connaissons une crise tous les cinq à dix ans.

Pour vous donner un ordre de grandeur de l'ampleur des efforts à fournir, j'ai simulé l'évolution de nos finances publiques en sortie de crise à partir de l'effort proposé par le Gouvernement, qui prévoit de faire environ 14 milliards d'euros d'économies par an à compter de 2023.

Aucun des scénarios ne permet d'envisager un retour de l'endettement à un niveau proche de 100 % du PIB d'ici à 2030. Il faudra donc faire un effort d'économies encore plus grand si l'on veut éviter d'aborder la prochaine crise avec un endettement de 120 % du PIB, et avoir la garantie de pouvoir soutenir l'économie sans susciter la défiance sur les marchés financiers.

Nous n'allons donc pas retrouver un monde idéal d'équilibre des comptes publics et de croissance régulière, car les crises, qu'elles soient sanitaires, sociales comme celle des « gilets jaunes », ou environnementales, risquent de se poursuivre et de se répéter. Loin d'attendre un retour hypothétique à la normale, il faut que l'économie soit capable de s'adapter à ce monde nouveau.

Or la réponse à la crise environnementale devient urgente. Le Grenelle de l'environnement avait été un grand moment de prise de conscience, mais il est indéniable que les années 2010 ont vu cet élan se perdre quelque peu. L'effort en faveur de l'environnement s'est émoussé, si on le mesure à la dépense de l'ensemble des acteurs. La relance de l'économie doit être mise à profit pour impulser un renouveau.

J'approuve donc l'accent mis sur l'environnement dans le plan de relance, mais l'effort devra se prolonger bien au-delà des deux années assignées à ce plan, et il ne faut pas se contenter d'effets d'affichage. J'y reviendrai lors de l'examen de la mission « Plan de relance ». Toutefois, les politiques en faveur de l'environnement ne sont pas acceptables si elles ne traitent pas également les situations de précarité sociale, économique et territoriale. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) nous a présenté l'an dernier une analyse frappante de la fiscalité énergétique : les ménages modestes, de même que ceux qui vivent en zone rurale ou en périphérie des zones urbaines, consacrent une part bien plus importante que les autres de leurs revenus non seulement aux

dépenses énergétiques – c’est bien connu –, mais aussi à la fiscalité qui porte sur les produits énergétiques. Sans être contre le principe d’un mécanisme qui donne un prix au carbone et incite à l’économiser, il faut aider les ménages à adapter leurs comportements.

Je dirai un mot du « budget vert », qui donne une notation à chacune des actions du budget 2021.

Le principe ne peut être qu’approuvé, mais il faut bien reconnaître que le résultat est encore décevant. En raison de limites méthodologiques, moins de 10 % des dépenses sont effectivement notées. Vous connaissez la répartition entre dépenses favorables – plutôt des crédits budgétaires – et défavorables – plutôt des niches fiscales. Il faut que l’exercice soit affiné afin qu’il puisse vraiment éclairer les choix de politique budgétaire et les votes du Parlement.

J’en viens à présent à la dernière grande partie, celle qui est consacrée au budget de l’État, c’est-à-dire celui qui fait l’objet du projet de loi de finances. Un mot d’abord sur l’année hors du commun que nous vivons encore.

Tout au long du printemps, nous avons vu les comptes publics s’effondrer avec la situation sanitaire. Puis, une nette reprise pendant l’été a permis de penser que, finalement, le déficit n’atteindrait pas les 225 milliards d’euros votés en loi de finances rectificative au mois de juillet. Les recettes fiscales étaient meilleures que prévu, et on pouvait penser que les crédits du plan d’urgence ne seraient pas tous consommés. On sait maintenant que c’est tout le contraire qui nous attend : le ministre nous a annoncé tout à l’heure un déficit près de 223 milliards d’euros, proche de celui qui a été anticipé en juillet, principalement à cause du reconfinement et d’une réactivation très importante des mesures d’urgence instaurées au printemps.

En 2021, le déficit prévu par le projet de loi de finances s’élève à 152,7 milliards d’euros, voire 153 milliards selon le vote de la première partie de la loi de finances par l’Assemblée nationale.

Je peux vous en présenter les déterminants : les dépenses du plan de relance en 2021 seraient moins élevées que celles du plan d’urgence en 2020, les recettes rebondiraient après leur chute de cette année, et le budget bénéficierait des premiers versements du plan de relance européen. À la vérité, tout cela est encore bien incertain et, en fonction de l’évolution de la crise, nous devons certainement nous retrouver en cours d’année, comme en 2009 et 2010, afin d’examiner des collectifs budgétaires.

Certains se réjouiront de voir la charge de la dette rester à un niveau historiquement bas. Les taux bas permettent de prolonger la dette existante à moindres frais, et la disparition de l’inflation aide à supporter la partie de la dette qui est indexée. Mais ne nous y trompons pas : l’État doit à la fois payer les dépenses budgétaires de l’année et renouveler une dette – elle vient de dépasser le seuil des 2 000 milliards d’euros – rendue considérable par l’accumulation de quarante-cinq années de déficits. Les recettes fiscales nettes ne permettent de financer que la moitié de ce total, et l’autre moitié doit être

empruntée. Autrement dit, l'État se finance désormais autant par l'endettement que par la ressource régaliennne traditionnelle qu'est l'impôt. Si les taux remontaient, l'impact serait considérable et durable, avec un effort qui pourrait devenir insurmontable.

S'agissant des recettes, il est difficile de commenter vraiment leur niveau exact, car les hypothèses du projet de loi de finances sont déjà dépassées. Je soulignerai deux points principaux.

Premièrement, elles connaissent, année après année, des transformations importantes. Cette année, ce sont surtout les réformes des impositions locales – taxe d'habitation, dont la part résiduelle revient à l'État pendant deux ans, impôts de production – qui entraînent l'affectation de nouvelles parts de TVA aux collectivités, au point que, désormais, cet impôt rapporterait à peine 89 milliards d'euros à l'État. Cela reste supérieur au produit de l'impôt sur le revenu, mais, il y a deux ans seulement, la TVA rapportait à l'État plus de 150 milliards d'euros. Par ailleurs, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est de plus en plus un simple impôt de rendement pour l'État avec la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ».

Deuxièmement, deux recettes non fiscales inhabituelles viendront alléger un peu le déficit. La première est le financement de 10 milliards d'euros qui devrait provenir de la « Facilité pour la reprise et la résilience » européenne, mais ce montant est susceptible de révision, d'autant qu'il faut encore franchir de nombreuses étapes avant que la Commission européenne ne soit en mesure de débloquer les fonds. Le plan de relance européen est une bonne nouvelle pour la solidarité entre États membres, mais ce n'est pas de l'argent gratuit : il pèsera, lui aussi, sur les comptes publics, à partir de 2028.

Par ailleurs, on peut noter que les prêts garantis par l'État (PGE) apportent un revenu à celui-ci : celui de la rémunération de la garantie, qui rapporterait près de 2 milliards d'euros en 2021. Leur coût, lui, sera incertain, ce qui nous amène à examiner les dépenses de l'État.

Celles-ci progressent par rapport à la dernière loi de finances, et les dépenses liées à la crise ne sont pas les seules responsables de cette progression : si l'on examine l'importance relative des différentes missions du budget général, en crédits pilotables, c'est-à-dire sans les charges de pensions et autres dépenses contraintes, la mission « Plan de relance » est importante en crédits d'investissement et d'intervention, mais elle ne représente qu'une part limitée de l'ensemble des crédits budgétaires, puisque l'État doit continuer à assumer la totalité de ses fonctions.

S'agissant des missions classiques du budget général, contrairement aux années précédentes, il n'y a aucune baisse de crédits de plus de 100 millions d'euros en 2021. Il faut toutefois noter que cette comparaison ne tient pas compte des crédits d'urgence ouverts en 2020 sur les dépenses des missions « Cohésion des territoires », « Solidarité », « Économie » et « Médias ».

Ces missions devraient voir leurs crédits baisser par rapport à l'exécution 2020, sauf bien sûr si les mesures d'urgence sont prolongées l'an prochain.

Enfin, il faut rappeler, même si c'est à présent un peu lointain, que le Gouvernement avait lancé un programme de réformes de structures intitulé « Action publique 2022 » et qu'il avait l'intention de diminuer de 50 000 emplois les effectifs de l'État.

**M. Jérôme Bascher.** – Quelle blague !

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Ce programme n'a pas été mis en application, sauf en 2019 : la diminution est de seulement 7 400 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2018-2021. En 2021, les effectifs sont stables, et la masse salariale continue sa progression.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Merci pour cette présentation sur un projet de loi de finances qui est celui, plus que jamais, des incertitudes. Je partage totalement votre analyse sur le plan de relance. Celui-ci comprend en effet aussi bien des mesures à effet immédiat que des mesures de long terme, dont on peut douter qu'elles donnent lieu à un réel décaissement. Sur l'hydrogène, par exemple j'ai quelques doutes sur la capacité de la France à dépenser aussi rapidement. Tout cela permet d'arriver à un chiffre de 100 milliards d'euros, qui peut frapper l'opinion, mais la réalité est un mélange de très court terme, de moyen terme et de très long terme. Je regrette qu'il n'y ait aucune mesure de soutien – en dehors des mesures générales – à des secteurs qui souffrent particulièrement, comme ceux de la culture ou du loisir. D'autres pays ont instauré des systèmes de chèques. Certaines régions l'ont fait. Le jour où ces secteurs pourront rouvrir, n'y aura-t-il pas lieu de les aider ? Ils sont très gravement impactés et, malgré les mesures de soutien, nous risquons purement et simplement la disparition d'un certain nombre d'entreprises. Partagez-vous cette critique sur l'absence de mesures de soutien sectoriel à la consommation ?

Vous présentez différents scénarii, mais le plus optimiste n'est-il pas déjà caduc ? Quand vous parlez d'un confinement allégé en novembre et en décembre, s'agit-il du confinement sous sa forme actuelle ? *Quid* du scénario intermédiaire, avec une révision prochaine ? Intègre-t-il l'éventualité qu'un certain nombre de commerces rouvrent prochainement ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le scénario le plus optimiste est le troisième, avec un confinement allégé en novembre et un début de rattrapage en décembre, qui correspond à ce que vous décrivez. Dans une situation si complexe, il est bien difficile de lire dans le marc de café...

**M. Marc Laménie.** – Les perspectives sont particulièrement compliquées, en effet. Le déficit budgétaire se creuse, bien sûr. Nous sommes dans le brouillard, mais peut-on évaluer son évolution prévisible ? La charge de la dette diminue, par rapport à 2015. Quelles seraient les conséquences d'une remontée des taux d'intérêt sur cet endettement phénoménal ? Qui sont les prêteurs ?

**M. Philippe Dominati.** – Je remercie le rapporteur général d’avoir évoqué la situation en 2030, et les contraintes que fera peser sur les générations futures ce que nous sommes en train de vivre sur le plan budgétaire. Il y a peut-être une accoutumance, mais nous avons assez peu parlé du montant exceptionnel des prélèvements obligatoires : la France reste incontestablement championne d’Europe, peut-être même du monde, parmi les économies développées. Cette perspective ira au moins jusqu’en 2030, et la baisse annoncée depuis des années par les ministres des finances successifs est un serpent de mer. Vous dites que les recettes équivalent à l’endettement nécessaire pour faire tourner l’État. Elles ne représentent donc que 50 % de ses dépenses. Que dirait-on d’une entreprise dans ce cas ?

Je partage les interrogations sur le plan de relance. J’aurais voulu un plan de relance qui touche tous les Français. Celui-ci est ciblé. Ceux qui ne sont pas dans la cible n’en sentiront aucun effet. N’est-ce pas, surtout, un plan de relance des déficiences de l’État ? Pour la mission « Sécurités », le budget est très faible, mais on trouve des crédits dans le plan de relance : par exemple, le budget ne prévoit plus d’achats d’armes pour la gendarmerie, et le plan de relance prévoit 5 millions d’euros pour cela ! La sécurité est la quatorzième priorité. Le ministre dit que les dépenses annoncées seront pérennes. Si c’était le cas, je devrais les trouver dans ce projet de budget. En fait, il n’y a aucune sécurisation des dépenses du plan de relance, qui sont là pour masquer les déficiences de l’État. Il y a un problème de sincérité.

**M. Gérard Longuet.** – Merci pour la clarté de cette présentation, et son caractère exhaustif. Je félicite le rapporteur général d’être fidèle à ses convictions, en particulier lorsqu’il nous parle de transition énergétique.

Je suis terrifié par l’absence de vision stratégique de l’État sur les sommes importantes consacrées au plan de relance. Nous vivons une période invraisemblable, et nous sommes sauvés par la construction européenne, par la Banque centrale européenne (BCE) et sa politique de guichet ouvert, qui permet de payer le quotidien.

Le rapporteur général a dit, et Philippe Dominati l’a souligné, que, dans le budget de l’État, le montant des recettes est désormais comparable à celui de l’endettement. C’est terrifiant, car les dettes, qu’on le veuille ou non, paralysent l’avenir de ce pays.

Or il n’y a pas de vision stratégique, au sein de l’État, pour donner à la France des avantages concurrentiels dans les secteurs où l’État facilite l’investissement. Albéric de Montgolfier a soulevé la question de l’hydrogène. Tout le monde en parle, beaucoup en font ; la France n’en fait pas plus que les autres, elle en ferait même plutôt moins. Son seul atout est de disposer d’une énergie électrique bon marché. Il aurait fallu que le ministre chargé de l’industrie, s’il y en a un – Mme Pannier-Runacher, Mme Pompili ? – le souligne. L’atout stratégique de la France en la matière n’est pas l’avancée de notre recherche dans tel ou tel secteur : nous ne sommes pas meilleurs que les

Allemands, les Japonais, les Coréens, les Américains, ou même les Russes. Notre atout, c'est le coût de l'énergie électrique. Encore faut-il le dire.

Nous bénéficions, sur le plan automobile et sur le plan aéronautique, de soutiens importants, dont les industriels se réjouissent, mais il n'y a aucune vision stratégique de ce que doit être l'aéronautique française, ou l'automobile française, dans le monde – puisque le marché est devenu totalement mondial. On se contente d'annoncer des sommes, que les industriels récupèrent avec satisfaction, mais on ne dénoue aucune de nos contradictions.

L'attitude à l'égard des transports aériens est totalement ambiguë, comme Vincent Capo-Canellas l'avait dit. Concernant l'automobile, de deux choses l'une : ou bien l'on considère que l'économie est tirée par le client, qui achète librement, ou bien nous envisageons une économie volontariste avec une planification intégrale. Or il se trouve que les clients ont besoin de voitures bon marché, utiles, à moteur thermique alimenté au diesel. Et nous pénalisons toute la filière en lui reprochant de n'avoir pas réussi à chapitrer ses clients ! On démultiplie la publicité pour des véhicules qui ne seront pas achetés et qui resteront marginaux.

Bref, il y a un vrai problème de stratégie industrielle. En industrie, quand on a un avantage – et nous en avons dans certains types de véhicules – on l'utilise ; quand on n'en a pas, on esquive ! L'annonce d'un plan Batteries est formidable, mais, aujourd'hui, il est plus facile de gagner de l'argent avec des positions fortes que lorsqu'on ne figure pas sur le podium d'un secteur...

Nous avons une situation de crise ; nous sommes sauvés par la BCE. Le monde d'après ne sera pas le monde d'avant, paraît-il, mais il faut qu'il tienne compte des réalités telles que les exprime le comportement des consommateurs. Il y a aussi les réalités géographiques. Il se trouve que la France a une densité faible, si l'on compte la population par kilomètre carré. Il faut en tirer les conséquences. La France a une autre caractéristique, hélas commune avec les autres pays européens : une démographie en effondrement. Or, à aucun moment nous n'en parlons dans la dépense publique ! Je vais rapporter bientôt le budget de l'enseignement scolaire. Nous avons 150 000 enfants de moins, soit une diminution d'environ un sixième en quinze ans. Nous ne gardons une population élevée que par le vieillissement, ce qui pose toute une série de problèmes : la *silver economy* signifie en fait qu'il va falloir dépenser de l'argent sans aucun financement – alors même que l'endettement du pays rend le financement à peu près impossible.

Je souhaitais donc signaler ces deux problèmes : l'absence de vision de la stratégie industrielle de la France dans le monde et l'absence de prise en considération de l'effondrement démographique de notre pays, car ce sont des réalités avec lesquelles nous devons vivre ces vingt prochaines années. Si l'on ne tire pas le signal d'alarme aujourd'hui, le réveil risque d'être extrêmement cruel.



**M. Rémi Féraud.** – Merci au rapporteur général pour son travail, qui nous permet de confirmer que le plan de relance ne respecte pas la règle des « trois T », malgré quelques corrections. Je constate aussi que nous ne parlons pas encore d'un nouveau plan de relance européen. Pourtant, le premier a été conçu en fonction de la première vague. Il y aura bientôt des échéances européennes, et la deuxième vague touche beaucoup de pays qui étaient très réticents au premier plan de relance, mais vont peut-être découvrir qu'ils en ont besoin. Ce projet de loi de finances est plein d'incertitudes. Au moins, les documents que vous nous avez présentés élaborent des scénarios optimistes, pessimistes, moyens, alors que le Gouvernement ne nous présente pas différentes trajectoires.

Le plan de relance rate un certain nombre de cibles qui devraient être bien davantage privilégiées, comme l'a dit Albéric de Montgolfier. Ainsi, du secteur de la culture, ou des Français les plus modestes : les aider, c'est stimuler une demande qui se matérialisera tout de suite. Le plan a été un peu amélioré, y compris involontairement, par le Président de la République, dans une interview – et le Gouvernement a bien dû mettre en œuvre.

Le déficit structurel est très nettement aggravé, et plus des trois quarts de son aggravation sont dus à des baisses d'impôts, face auxquelles il n'y a pas de baisse de dépenses. Les critiques des deux oppositions, à cet égard, ne sont pas convergentes, mais elles ont leur cohérence. Il y a là un « en même temps » qui montre ses limites : on ne peut pas faire des baisses d'impôts très importantes sans faire de baisses de dépenses en face. D'ailleurs, beaucoup de ces baisses d'impôts ne sont pas nécessaires, notamment dans le contexte actuel. Il s'agit de baisses d'impôts de production, ou de baisses d'impôts qui vont bénéficier à des ménages qui épargnent déjà beaucoup en cette période de confinement. Je pense à la taxe d'habitation, par exemple. Il y a là des éléments qui pourraient au moins être différés d'un ou deux ans, lors du retour à meilleure fortune. Les dépenses qui pèsent sur le déficit structurel – une dizaine de milliards d'euros pour l'hôpital et la dépendance – mériteraient à l'inverse, vu les circonstances, d'être augmentées pour vraiment répondre aux enjeux du moment, plutôt que d'y répondre toujours insuffisamment.

**M. Patrice Joly.** – Merci au rapporteur général pour son approche pédagogique de ce sujet complexe. Il nous donne des éléments de nature à nous forger une opinion qui, parfois, diverge de la sienne. Je ne partage pas l'idée selon laquelle il y aurait un fatalisme des crises. Je pense que les crises sont évitables, si l'on s'attache à créer ce qu'on appelle depuis maintenant quelques semaines, « le monde d'après ». Les crises sociales sont tout à fait évitables. Celle des « gilets jaunes », on en connaissait les origines ! Il faut mettre un terme à la sécession des plus fortunés, qui doivent contribuer à l'effort en matière de financement public à la hauteur de leur capacité contributive.

Pour éviter ces crises sociales, il faut aussi une juste répartition des revenus. Or cette répartition s'est dégradée au cours de ces dernières années, toutes les études en témoignent. Et il faut améliorer, aussi et surtout, la

rémunération du travail, pour que ceux qui travaillent ne soient plus rémunérés à des niveaux qui ne sont plus très loin des seuils des minima sociaux. Je pense à l'aide exceptionnelle de 150 euros, tout à fait légitime, qui a été décidée par le Gouvernement. Ceux qui travaillent et qui ont des revenus faibles apprécient cependant peu cette décision, car leurs revenus se rapprochent des minima sociaux, ce qui leur donne le sentiment d'une dégradation de leur statut social. C'est un vrai sujet de cohésion sociale et nationale.

La question de la mise en place d'un revenu minimum se pose, même si certains, qui manquent toujours un peu d'audace face aux crises sociales, refusent de l'aborder.

La crise sanitaire est en partie liée à la concentration démographique. Où est la politique d'aménagement du territoire qui permettrait de sécuriser le pays et de réduire sa fragilité ? On reste toujours sur les paradigmes classiques.

La crise de 2008 avait pour origine la concentration bancaire. Or la concentration économique risque de s'accroître ; les entreprises les plus fragiles vont être absorbées. Le Gouvernement ne change pas sa manière d'envisager les perspectives financières et budgétaires et ne compte pas infléchir sa politique en 2021. Dans le contexte actuel, les réductions d'impôts qui sont envisagées n'ont aucune légitimité.

Les transitions énergétiques sont fondamentales. Il faut s'engager résolument dans une décarbonation de la société, mais en veillant à la justice fiscale et sociale. Une étude annexée au projet de loi de finances montre que les moins riches paient deux fois plus au titre de la fiscalité environnementale que les plus aisés, en particulier dans les territoires ruraux.

Ne raisonnons pas seulement de manière macroéconomique ; tenons aussi compte des aspects catégoriels et territoriaux.

**M. Jérôme Bascher.** – D'un point de vue conjoncturel, je suis plus pessimiste que vous. Si le quatrième trimestre est négatif, l'acquis de croissance pour l'année 2021 sera beaucoup plus faible. Avant le reconfinement, le *consensus forecast* était à 6 %, et non à 8 %.

D'un point de vue structurel, notre croissance potentielle va baisser. La diminution de la natalité en France depuis cinq ans est catastrophique. Le fait que nos industries de pointe, comme l'aéronautique, soient amoindries réduira les efforts de recherche et développement. En 2009, le potentiel de croissance de la France a baissé de 0,2 à 0,3 point. Notre déficit structurel sera donc beaucoup plus important que ce qui est évoqué. Pour moi, la vraie question est : quelles priorités allons-nous retenir dans nos dépenses pour augmenter notre croissance potentielle ?

**M. Sébastien Meurant.** – C’est effectivement la question essentielle : comment retrouver une capacité productive, créer de la richesse et la distribuer ? Certainement pas en augmentant les impôts et les cotisations, qui sont déjà les plus élevés du monde occidental.

Tout est affaire de vision stratégique et de choix. À une glorieuse époque, nous étions structurellement les meilleurs du monde dans cinq ou six secteurs. Certains ont disparu ou sont attaqués. Par démagogie, nous avons voulu copier des modèles, comme le modèle allemand sur l’éolien, qui ne fonctionnent pas. Nous avons fermé des centrales nucléaires pour rouvrir des centrales à charbon. Où est la cohérence ? Faisons des choix. Assumons une stratégie d’intérêt général à moyen et à long termes. Appuyons les filières où nous avons des avantages. Dans un monde ouvert, n’ajoutons des pénalités et des normes. Nous en avons déjà beaucoup. En outre, nous sommes déjà vertueux, par exemple sur les émissions de CO<sub>2</sub>.

Nous ne nous servons pas de nos atouts. Je pourrais évoquer PSA, qui proposait voilà quelques mois de faire venir des ouvriers polonais dans ses entreprises françaises, ou cet ancien patron de Renault, jadis directeur de cabinet d’un Premier ministre, qui a décidé de déplacer ses activités aux Pays-Bas, pour des raisons que nous connaissons tous.

Nos choix sont subis. Qu’arrivera-t-il si les taux d’intérêt remontent ? L’État finance ses dépenses pour moitié par la dette. Nous ne pourrions plus bénéficier de la faiblesse des taux en 2025. Recentrons-nous sur l’essentiel, c’est-à-dire ce qui permettrait à notre pays de recréer de la croissance sur le territoire national. Nous devons nous interroger sur l’orientation de la dépense et, au-delà, mener une réflexion sur les frontières.

**M. Éric Bocquet.** – Le rapport souligne que l’État français se finance désormais « autant par l’endettement que par l’impôt ». Politiquement, c’est très grave. La souveraineté d’un pays, c’est l’impôt, qui est voté par le Parlement. La « dette souveraine » est un oxymore ; on n’est pas souverain quand on est endetté. Aujourd’hui, nous sommes financés de plus en plus par les marchés financiers privés et de moins en moins par l’impôt. C’est un sujet politique. Cela pose même la question de l’existence du Parlement, qui vote l’impôt. Veut-on que le pays soit géré demain par l’Agence France Trésor ?

Tout candidat à la présidentielle doit promettre de baisser les impôts, la dépense publique et la dette. Mais diminuer l’impôt, c’est diminuer notre liberté. Certes, l’impôt doit être juste et progressif, et personne ne doit y échapper. Le consentement à l’impôt a pris des coups ces dernières décennies. Certains s’affranchissent allègrement de leurs obligations.

Autrefois, la France se finançait par le « circuit du Trésor ». En 1992, le traité de Maastricht a interdit aux banques centrales de financer les États membres. Nous dépendons de plus en plus des marchés financiers. Il faut s’en inquiéter, pour des raisons politiques de fond.

**M. Philippe Dallier.** – Avec les membres de mon groupe, nous avons, à tort, répété pendant dix ans que, faute d’avoir réalisé les efforts nécessaires, notre pays ne pourrait faire face à une nouvelle crise. Nous voyons aujourd’hui qu’il est possible de continuer à creuser les déficits et à s’endetter de manière très impressionnante. Mais pour combien de temps ? Tout va bien tant que les taux d’intérêt restent relativement bas et que la BCE continue de distribuer de l’argent. Mais ensuite ? Cela ne durera pas encore dix ans.

Plus grave, l’écart qui se creuse entre les pays européens remettra tout en cause. Comment pourra-t-on continuer à partager une même monnaie avec de telles différences ?

Le journal *Les Échos* anticipait ce matin de mauvaises surprises en matière de contentieux fiscal, à hauteur de 3,9 milliards d’euros pour 2020 et de 2,5 milliards d’euros pour 2021. Les prévisions qui nous sont présentées prennent-elles ces éléments en compte ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Albéric de Montgolfier, le plan de relance prévoit des crédits pour le secteur culturel, notamment pour les monuments historiques et la création artistique, mais il faudra, me semble-t-il, encore doper ces activités, en particulier l’événementiel, par exemple *via* le « chèque loisirs », qui avait été proposé par le Sénat dans le troisième PLFR.

Marc Laménie, la dette française est détenue à 30 % par les banques et assurances françaises, à 20 % par la BCE et à 50 % par des prêteurs étrangers.

Philippe Dominati, la France est en effet toujours championne européenne des prélèvements obligatoires. Il faut y remédier. Je pense que nous devons nous engager à baisser les dépenses, en commençant par accepter d’en examiner la composition.

Je rejoins Gérard Longuet sur l’absence de vision stratégique industrielle de l’État. Par la magie de la crise sanitaire, les crédits du plan Hydrogène sont passés de 100 millions d’euros en début d’année – nous regrettons alors tous que ce soit si peu – à 7 milliards d’euros. Vous connaissez mes convictions sur l’intérêt d’opérer un virage économique stratégique en intégrant l’écologie. Mais il faut le faire avec discernement. Les rapports montrant les graves conséquences des pollutions s’accumulent.

Je souscris aussi aux analyses de notre collègue sur la démographie. Moins nous sommes nombreux, moins il y a de personnes pour travailler. En plus, l’allongement de la durée de vie crée des dépenses supplémentaires. Nous allons aussi prendre en charge la perte d’autonomie, ce qui est souhaitable en soi mais difficile à financer, alors que les déficits se creusent, que la dette s’accroît.

Je partage beaucoup des observations de Rémi Féraud. Mais l’absence de baisse de la dépense publique n’est pas que le fait du gouvernement actuel. Je n’ai pas noté de diminution très importante sous le quinquennat précédent...

D'ailleurs, depuis le début des années 2000, tout le monde a sa part de responsabilité.

Patrice Joly a surtout exprimé des idées politiques, voire quasi philosophiques. Je le rejoins sur la cohésion sociale. J'ai d'ailleurs évoqué les précarités sociales, économiques et territoriales. La crise des « gilets jaunes » a montré que le cocktail pouvait être explosif. L'espace peu dense peut être une solution à la crise sanitaire ; il n'y a pas eu beaucoup de *clusters* importants dans des territoires à faible densité. Rappelons que la révolte des « bonnets rouges » était consécutive à la décision d'une ministre sur l'écotaxe et que la crise des « gilets jaunes » était liée au raidissement du début du quinquennat Macron.

Jérôme Bascher, j'ai moi-même indiqué qu'il ne fallait pas enjoliver le contexte, et j'ai rappelé les risques. Mais j'ai fait le choix de donner des perspectives, d'ouvrir des horizons plus souriants. Ce n'est, me semble-t-il, pas le moment d'être trop négatifs. Je vous confirme par ailleurs que l'estimation du déficit structurel prend en compte l'effet attendu de la crise sur le PIB potentiel.

Nous sommes plusieurs convaincus comme Sébastien Meurant de la nécessité de créer de la richesse nouvelle, notamment avec l'appareil économique.

Je salue la cohérence de la pensée de notre collègue Éric Bocquet. Cela étant, la souveraineté ne passe pas que par l'impôt. Notre niveau actuel de fiscalité doit nous inciter à envisager de meilleurs moyens de nous désendetter pour retrouver des marges de manœuvre.

Philippe Dallier a souligné l'écart grandissant entre les différents membres de l'Union européenne ayant une même monnaie. En matière d'endettement aussi, il faut « penser aux générations futures ». Si nous contractons aujourd'hui un prêt dont le remboursement débutera en 2028, et pour une durée de trente ans, c'est à ceux qui seront là dans huit ans que nous imposons une charge supplémentaire. La question de la soutenabilité des dispositifs auxquels nous avons recours se pose. Les contentieux fiscaux ont été importants en 2020. J'ai peu d'éléments s'agissant de 2021, mais nous allons essayer d'en avoir.

**La commission a donné acte à M. Jean-François Husson, rapporteur général, de sa communication sur les grands équilibres du projet de loi de finances pour 2021.**