



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE
NATIONALE ET SUR LES ORIENTATIONS
DES FINANCES PUBLIQUES

Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques

(TOME 1)

JUIN 2020

PARTIE I : Une mobilisation massive des finances publiques pour faire face à la crise sanitaire et limiter ses conséquences économiques et sociales.. 4

A. Une dégradation sans précédent de l'environnement international et de l'économie française à la suite de l'épidémie de covid-19..... 4

1. En 2019, un ralentissement de l'activité moins prononcé en France que dans les autres grands pays développés 4
2. Un impact significatif de la crise économique et sanitaire liée à l'épidémie « covid 19 » dans un contexte de récession mondiale 5

B. Une action massive et rapide des pouvoirs publics face à la crise, permise par une gestion sérieuse et sincère des finances publiques avant crise 7

1. Une trajectoire de finances publiques en amélioration entre 2017 et 2019..... 7
2. Une mobilisation massive des finances publiques en 2020 pour faire face à l'urgence sanitaire et limiter les conséquences économiques et sociales de la crise..... 12

PARTIE II : Un rebond économique fort en 2021, qui sera conforté par le plan de relance à venir 27

A. Une perspective de rebond économique marqué en 2021 mais un niveau d'activité toujours inférieur à celui de 2019 27

B. Une relance au service d'une économie forte, contribuant à la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques..... 28

PARTIE III : Un budget de relance et de souveraineté, au service de nos priorités écologiques et sociales 32

A. Un budget vert au service de l'accélération de la transition écologique..... 32

B. Un budget de relance pour soutenir la reprise d'activité, accompagner les plus fragiles, renforcer notre souveraineté et favoriser la poursuite des transformations structurelles de l'action publique 36

PARTIE I : Une mobilisation massive des finances publiques pour faire face à la crise sanitaire et limiter ses conséquences économiques et sociales

A. Une dégradation sans précédent de l'environnement international et de l'économie française à la suite de l'épidémie de covid-19

Après des années de croissance forte depuis 2017, l'économie française est frappée par les conséquences de l'épidémie mondiale de covid-19. La propagation de l'épidémie début 2020 et les mesures sanitaires strictes prises pour l'endiguer ont mis à l'arrêt plusieurs secteurs durant le confinement et continuent de contraindre l'activité en France et chez nos partenaires. Cet événement sanitaire survient après une année 2019 en ralentissement, notamment à l'international.

1. En 2019, un ralentissement de l'activité moins prononcé en France que dans les autres grands pays développés

La croissance est restée robuste en 2019 et supérieure à la moyenne de la zone euro, à +1,5%, quoique moindre qu'en 2018 du fait d'un environnement extérieur défavorable. La demande intérieure a pourtant accéléré, résistant à la dégradation du contexte international et soutenant nettement l'activité. A l'inverse, les échanges commerciaux ont pesé sur la croissance, malgré des performances à l'export en biens en forte hausse. Les comportements de stocks des entreprises ont également pénalisé la croissance.

La demande intérieure a porté l'activité, marquée par la vigueur de l'investissement. L'investissement des entreprises non financières est demeuré particulièrement dynamique en 2019 (+3,7%), malgré la moindre vigueur de l'activité due à un environnement international moins porteur. Le taux d'investissement des entreprises a ainsi atteint un niveau historiquement élevé. L'investissement des ménages est également resté solide en 2019 (+1,8%). Enfin, l'investissement public, marqué par une forte cyclicité due aux élections municipales, a progressé de +8,1% en 2019.

La consommation des ménages s'est redressée en 2019, portée par les gains de pouvoir d'achat. Le pouvoir d'achat a fortement crû en 2019 (+2,1%), soutenu par les mesures du Gouvernement, les revenus d'activité dans un contexte de nette baisse du chômage, et plus marginalement la baisse du prix du pétrole. Après une année 2018 en demi-teinte, la consommation des ménages a ainsi accéléré, à +1,5%.

Le ralentissement mondial a pesé sur la croissance française. Les exportations ont progressé plus modérément que les importations, qui ont été soutenues par la vigueur de la demande intérieure (+1,8% contre +2,6%). Du côté des biens, la nette progression des performances à l'export a compensé l'atonie de la demande mondiale. Cette hausse des performances à l'exportation traduit la bonne tenue du secteur aéronautique ainsi que probablement les gains de compétitivité des dernières années. En revanche, les échanges de tou-

risme ont évolué défavorablement, possiblement affectés négativement par les mouvements sociaux en France.

2. Un impact significatif de la crise économique et sanitaire liée à l'épidémie « covid 19 » dans un contexte de récession mondiale

L'épidémie de covid-19 et les mesures sanitaires pour y faire face ont provoqué une récession très sévère en France et dans le monde. Comme dans d'autres pays, un confinement a été mis en place en France au premier semestre 2020, pendant 8 semaines, du 17 mars au 10 mai. Durant cette période, l'activité a été inférieure d'environ un tiers par rapport à la normale. Les fermetures administratives, les limitations de déplacement et les précautions sanitaires ont contraint l'activité de la plupart des secteurs économiques, avec des intensités variées. Depuis la fin de cette phase de confinement, la reprise est graduelle, et hétérogène selon les secteurs. Ainsi, l'INSEE estime, dans sa note de conjoncture du 17 juin, que l'activité aurait été inférieure de 16% sur le mois de mars par rapport à son niveau « normal », puis de 29% en avril (seul mois entier de confinement strict), 22% en mai, et le serait encore de 12% en juin. L'activité reprend progressivement, mais l'industrie continue à pâtir des nombreux stocks à écouler ainsi que de la demande internationale toujours en berne. Dans les services, l'activité se redresse en lien avec l'assouplissement des mesures sanitaires, en particulier pour les activités les plus affectées (hôtellerie, restauration, etc.). Dans le secteur de la construction, la reprise se fait progressivement au fur et à mesure de la réouverture des chantiers. Du côté de la consommation des ménages, la sortie du confinement a entraîné un rebond marqué, notamment pour les biens manufacturés. La consommation de services tels

que la restauration ou la culture, qui sont restés longtemps soumis à des contraintes sur leur ouverture et restent limités dans leurs capacités, rattrape ses niveaux d'avant-crise plus progressivement. Au niveau mondial, la production comme la demande ont également été perturbées, ce qui pèse sur la reprise des secteurs les plus exportateurs et les plus intégrés aux chaînes de valeurs internationales.

Le PIB serait en recul de -11% en 2020, soit un impact de l'épidémie d'environ -12 points de PIB. L'épidémie et les mesures de restriction affectent d'abord la consommation des ménages, fortement contrainte durant le confinement. L'investissement en construction serait aussi très pénalisé, de nombreux chantiers ayant été momentanément mis à l'arrêt. L'investissement productif pâtirait de la chute d'activité et de la forte incertitude. Enfin, les échanges commerciaux, et notamment les flux touristiques, seraient en net recul.

La tenue du pouvoir d'achat agrégé permettrait d'atténuer la récession. Grâce aux mesures du gouvernement, le pouvoir d'achat se replierait beaucoup moins que l'activité. Les mesures d'endiguement strictes occasionneraient la constitution d'une épargne contrainte, qui ne se résorberait pas immédiatement en 2020. Avec la levée progressive des restrictions, la reprise de la consommation est nette selon les premières données, bien que partielle dans la plupart des secteurs. La vitesse, ainsi que l'ampleur du retour à un niveau normal à horizon fin 2020 varierait fortement entre secteurs plus ou moins touchés par les mesures sanitaires. L'évolution des comportements des consommateurs à l'issue de cette période inédite est entourée d'une forte incertitude. Au total, la consommation des ménages se replierait de -10% en 2020.

L'investissement se contracterait fortement. Les mesures d'endiguement pèseraient directement sur la construction, via la fermeture de chantiers durant la période de confinement strict. La mise en place de précautions sanitaires permet la réouverture progressive des chantiers. L'investissement des ménages se replierait ainsi de -19%. En outre, l'investissement productif des entreprises chuterait en réponse à la baisse d'activité et à l'incertitude pesant sur les perspectives, dans un contexte de dégradation des marchés financiers. Les mesures de la BCE et du gouvernement modèrent cependant l'effet négatif de la récession sur la situation financière et la capacité d'investissement des entreprises. La baisse du prix du pétrole soutiendrait également les marges des entreprises, facilitant le redémarrage. L'investissement des entreprises non-financières reculerait de -24% en 2020.

La récession chez nos partenaires grèverait fortement les échanges extérieurs. Comme en France, l'épidémie occasionnerait une récession dans la plupart des pays avancés. La chute de la demande mondiale adressée à la France pèserait sur les exportations en biens. Avec le repli de la demande intérieure, relativement plus fort qu'à l'international, les importations en biens se contracteraient également et un peu plus. Il est difficile d'évaluer dans quelle ampleur la perturbation des chaînes de valeur s'ajouterait à la baisse de la demande. Les flux touristiques, quasiment à l'arrêt durant le confinement, ne reprendraient que très lentement avec la levée progressive des restrictions aux frontières et l'inertie des comportements. Ils pèseraient sur la croissance en 2020 et seraient

encore largement inférieurs à leurs niveaux antérieurs en fin d'année.

Par ailleurs, de manière usuelle en période de récession, les entreprises serviraient une part plus importante de la demande en déstockant. Les variations de stocks pèseraient ainsi sur la croissance en 2020. Ce phénomène de déstockage peut aussi traduire les contraintes sur l'offre dues aux mesures de restriction et à la perturbation des chaînes de valeur mondiales.

La baisse de la demande et du cours du pétrole conduirait à une inflation basse en 2020. L'inflation totale, ainsi que l'inflation sous-jacente, s'établirait à +0,4%.

Les aléas autour de cette prévision sont particulièrement importants. L'évolution de l'économie sur la fin de l'année dépendra de celle de l'épidémie de « covid-19 » et des mesures sanitaires prises, en France et à l'étranger. Une résurgence de l'épidémie ou à l'inverse la découverte rapide d'un traitement ou d'un vaccin sont de nature à retarder ou accélérer la reprise. Au-delà, le dynamisme de la consommation est incertain, et dépendra au premier chef des comportements à l'issue des restrictions sanitaires. En plus des modalités de retour de la confiance et de dépense de l'épargne accumulée, des changements structurels pourraient se matérialiser, posant un défi ou une opportunité à l'appareil productif. La reprise, hétérogène selon les secteurs, dépendra de la capacité à sauvegarder le capital productif (préservation des compétences, prévention des faillites) et à le remobiliser une fois les restrictions levées. Elle sera aussi fortement fonction de l'évolution du contexte international.

B. Une action massive et rapide des pouvoirs publics face à la crise, permise par une gestion sérieuse et sincère des finances publiques avant crise

1. Une trajectoire de finances publiques en amélioration entre 2017 et 2019

Afin de rétablir durablement la situation de nos finances publiques, le Gouvernement a fixé une stratégie ambitieuse fondée sur la diminution des prélèvements obligatoires et la maîtrise de l'évolution de la dépense publique, permettant un abaissement durable du déficit public et de l'endettement public. **Les efforts et les chantiers de réforme engagés par l'ensemble des sous-secteurs d'administration publique ont permis une amélioration substantielle de la trajectoire de finances publiques entre 2017 et 2019.** Cette dynamique est affectée 2020 par l'effet de la crise économique sans précédent traversée par notre pays ainsi que la forte mobilisation de l'instrument budgétaire afin de limiter les conséquences économiques et sociales de la crise.

- **Sur le périmètre de l'ensemble des administrations publiques, les principaux indicateurs de finances publiques se sont améliorés entre 2017 et 2019 témoignant de l'efficacité de la stratégie poursuivie par le Gouvernement**

Concernant le solde public, ce dernier s'est établi à -2,9% du PIB en 2017, soit en deçà du seuil des 3% du PIB. Cela a permis à la

France de sortir, dès juin 2018, de la procédure pour déficit excessif engagée à son encontre en application des règles du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance. En 2018, le solde public s'est de nouveau réduit et s'est établi à -2,3% du PIB, nettement en deçà du seuil de référence européen. **En 2019, le solde public s'est établi à -3,0% du PIB** et, retraits de l'effet exceptionnel de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales (0,9 point de PIB), **s'est établi à -2,1% du PIB.**

Par ailleurs, l'endettement public a été stabilisé en atteignant 98,1% du PIB en 2018 puis 2019, contre 98,3% en 2017.

Ces résultats sont à mettre au crédit de la stratégie gouvernementale de maîtrise de la dépense de l'ensemble des administrations publiques, engagée dès le début du quinquennat.

En 2018, la dépense publique a progressé de 0,7% en valeur (hors crédits d'impôt) en net ralentissement par rapport à 2017 (+2,5%) et a reculé de 0,9% en volume, contre +1,5% en 2017. Un tel recul est sans précédent. En 2019, le financement des mesures d'urgence économiques et sociales a été assuré tout en maîtrisant la progression de la dépense publique (+2,3% en valeur hors France compétences¹) qui est restée inférieure au niveau de croissance du PIB en valeur (+2,8%) et au taux de croissance de 2017. Ces résultats ont permis **d'accentuer la réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB.** Ce ratio, qui atteignait 55,1% en 2017 s'est en effet établi à 53,7% en 2019 (hors crédits d'impôts et hors France Compétences),

¹ L'établissement public France compétences, créée au 1^{er} janvier 2019, a pour mission de répartir les ressources destinées à financer l'alternance et la formation professionnelle entre les différents financeurs, notamment les opérateurs de compétences pour l'alter-

nance et les opérateurs du conseil en évolution professionnelle. À terme et d'ici 2021, France compétences percevra et répartira un montant de plus de 9 Md€, issu principalement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance

après avoir atteint 54,0% en 2018. Ainsi, le niveau de dépenses publiques rapporté au PIB a été contenu en deçà du seuil des 55% du PIB pour la deuxième année consécutive.

Dans le même temps, **le Gouvernement a poursuivi les baisses de prélèvements obligatoires en faveur du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises.** Conformément aux engagements présidentiels, la réforme de la taxe d'habitation engagée en 2018 s'est poursuivie en 2019, avec la suppression de la deuxième tranche pour 80% des foyers. Les revenus tirés de l'activité ont également été augmentés pour l'ensemble des salariés du secteur privé et des indépendants grâce à l'effet en année pleine de la réduction des cotisations sociales salariales basculées sur la CSG puis, dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales, avec l'exonération de cotisations sociales et la défiscalisation des heures supplémentaires. Les entreprises ont aussi vu leurs charges diminuer, sous l'effet de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales, alors que la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés a été poursuivie pour atteindre 25% en 2022. **Sous l'effet de ces mesures, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 43,8% du PIB en 2019 (44,1% y compris France compétences), soit une diminution d'environ 1,0 point par rapport à 2018 (44,8% du PIB) et de plus d'un point par rapport à 2017 (45,1% du PIB).**

Ces bons résultats traduisent la dynamique de consolidation des comptes publics engagée avant la crise du covid-19 et confirment la pertinence de la stratégie lancée dès 2017 par le Gouvernement.

- **La tenue constante des dépenses de l'État, reflet de l'amélioration continue de la gestion**

La progression de la dépense de l'État a été maîtrisée en 2019 comme en 2018.

En 2018, sur le champ de la norme de dépenses pilotables, les dépenses se sont établies à 266,4 Md€ (format LFI 2020), soit -1,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, et l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) a été tenu. L'effort de maîtrise en dépenses a également produit ses effets en 2019. Conformément à l'engagement du Gouvernement traduit dans la loi de finances rectificative pour 2019, **des économies à hauteur de 1,0 Md€ ont été réalisées sur les dépenses pilotables de l'État (272,5 Md€ en format LFI 2020) par rapport à l'objectif fixé en loi de finances initiale pour 2019**, afin de contribuer au financement des mesures d'urgence économiques et sociales annoncées par le Président de la République en décembre 2018. Au-delà de ce périmètre, le Gouvernement a également amélioré l'objectif de dépenses qu'il s'était fixé en loi de finances initiale sur les dépenses totales de l'État (440,1 Md€ en format LFI 2020).

L'État a par ailleurs réalisé la majeure partie des efforts en matière de réduction de la dépense publique. En valeur, les dépenses sous norme de l'État ont en effet crû de 1,3 Md€ d'exécution à exécution entre 2017 et 2018, soit +0,5%, et de 6 Md€ entre 2018 et 2019, soit +2,3%. **Les dépenses de l'État sous norme ont décro en volume de 1,3% en 2018 et ont augmenté de 1,1% en 2019.** La maîtrise

de la dynamique de la dépense de l'État est le résultat des transformations engagées dès le début du mandat, notamment dans le champ de la politique du logement, de l'emploi et de l'audiovisuel public.

La dépense des organismes divers d'administration centrale (ODAC) a également diminué de façon sensible en 2018 (-2,6%), participant ainsi étroitement au redressement des comptes publics. En 2019, elle est en hausse de 2,7% (hors France Compétences).

Par ailleurs, l'État supporte la majeure partie du financement des baisses de prélèvements obligatoires engagées par le Gouvernement. Le solde budgétaire est en effet passé de -76,0 Md€ en 2018 à -92,7 Md€ en 2019, sous l'effet principalement de la transformation du CICE en allègement général de cotisations sociales ; du financement de la deuxième tranche de suppression de la taxe d'habitation pour 80% des ménages et de la baisse continue du taux d'impôt sur les sociétés. L'évolution du solde budgétaire est également liée à la mise en œuvre des mesures d'urgence économiques et sociales, à la suite des mouvements sociaux de l'automne 2018.

En outre, dans la continuité des efforts engagés dès le début du quinquennat en matière de transformation de la gestion publique et de responsabilisation des gestionnaires, **la qualité de la gestion a été améliorée en 2018 et en 2019.** La sincérisation des prévisions établies en loi de finances initiale a été améliorée, par exemple sur la mission Défense avec le relèvement du niveau des provisions pour les opérations extérieures et les missions intérieures qui est passée de 0,5 Md€ en 2017 à 2 Md€ en 2020, ou encore sur la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, avec la mise en place d'une provision pour aléas à hauteur de 200 M€ en LFI 2019 et d'une

réserve facultative ministérielle mobilisable en cours d'exécution pour payer les refus d'apurement (125 M€ en 2019). L'amélioration de la programmation des dépenses a ainsi permis une exécution particulièrement maîtrisée. Les deux dernières années, **le Gouvernement n'a, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, procédé à aucune ouverture ou annulation de crédits par décret d'avance en cours de gestion, redonnant ainsi sa pleine portée à l'autorisation parlementaire initiale.** Ainsi, l'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura été décidée par le Parlement, que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) ou du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin de gestion. Le PLFR de fin de gestion a en outre été recentré sur les seuls sujets ayant une incidence sur la gestion en cours et sa promulgation anticipée à début décembre.

- **Une amélioration notable des finances sociales, bien que marquée en 2019 par les mesures d'urgence économiques et sociales et une situation conjoncturelle moins favorable**

En réduction depuis 2010, le déficit du Régime Général – Fonds de Solidarité Vieillesse (RG-FSV) a sensiblement décroché depuis 2017, témoignant de l'engagement pour un retour à l'équilibre annoncé en début du quinquennat. Ainsi, ce dernier s'est réduit à -5,1 Md€ en 2017, puis -1,2 Md€ en 2018 et -1,9 Md€ en 2019, notamment sous l'effet de l'amélioration du solde de la branche maladie (+4,2 Md€ entre 2017 et 2018). Le solde de la CNAF s'est amélioré en passant de -0,2 Md€ en 2017 à 0,5 Md€ en 2018 puis +1,5 Md€ en 2019. Le FSV a également sensiblement amélioré ses résultats, son solde ayant atteint -2,9 Md€ en 2017 ; -1,8 Md€ en 2018 puis -1,6 Md€ en 2019.

Ainsi, le déficit du RG-FSV constaté en 2019 a été moins important qu'anticipé. En effet, la partie rectificative de la LFSS pour 2020 prévoyait un solde de -5,4 Md€ qui tenait compte de l'impact sur les finances des ASSO des mesures d'urgence économiques et sociales, de l'ordre de 2,6 Md€. Cette prévision intégrait également la révision à la baisse des hypothèses de progression de la masse salariale du secteur privé et une accélération des dépenses. En 2019, l'amélioration du solde est le résultat principalement du dynamisme des recettes plus important qu'anticipé, en particulier s'agissant des cotisations des travailleurs indépendants et des salariés du régime agricole. Dans des proportions plus relatives, cela résulte du moindre dynamisme de certaines dépenses, notamment de retraite.

Hors FSV, le solde du régime général est même devenu excédentaire en 2018 en s'établissant à +0,5 Md€, après -2,2 Md€ en 2017. Cela est le résultat du solde légèrement positif constaté pour toutes les branches, à l'exception de la branche maladie (-0,7 Md€). En 2019, le solde du régime général s'est dégradé, à hauteur de -0,4 Md€, sous l'effet de la dégradation du solde des branches maladie et retraite (respectivement -1,5 Md€ et -1,4 Md€).

Si l'on adjoint au régime général les régimes des indépendants et les autres régimes des salariés ainsi que les régimes spéciaux, le solde de l'ensemble s'établit à -0,2 Md€ en 2019, en légère détérioration par rapport à 2018 (+0,3 Md€), mais en nette amélioration par rapport à 2017 (-1,9 Md€). Les régimes des indépendants, sans le RSI désormais intégré au régime général, sont en effet en excédent de 0,6 Md€ en 2019. Les autres régimes de salariés restent déficitaires en 2019

(-0,4 Md€) du fait du déficit de la Caisse nationale de retraités des agents des collectivités locales (-0,7 Md€).

Concernant plus globalement l'évolution des dépenses des administrations de sécurité sociale, leur croissance depuis 2017 est relativement constante, de l'ordre de 2% par an. S'agissant des dépenses de prestations, qui constituent le principal poste des dépenses des ASSO, les dépenses de santé évoluent d'environ 2,3% par an en lien avec l'Ondam, tandis que les prestations de vieillesse ont été contenues sous l'effet de revalorisations modérées. Les prestations famille démontrent une relative stabilité, et les prestations chômage connaissent une évolution modérée en lien avec l'amélioration sur le front de l'emploi de 2017 à 2019. S'agissant des recettes, elles ont connu une profonde modification de leur structure, sous l'effet notamment de l'importance croissante du transfert de TVA affectée à la sécurité sociale chaque année.

Par ailleurs, le solde de trésorerie de l'ACOSS s'est établi à -23,4 Md€ au 31 décembre 2017, pour s'améliorer à -17,7 Md€ au 31 décembre 2018, et revenir à -21,9 Md€ au 31 décembre 2019.

Enfin, sur un périmètre élargi dit « ASSO », le solde total, exprimé en comptabilité nationale, enregistre une amélioration significative : de 4,9 Md€ en 2017, à 11,7 Md€ en 2018 puis 14,1 Md€ en 2019, sous l'effet notamment :

- De la CADES et du FRR (avec de 2017 à 2019 : 12,5 Md€ ; 13,6 Md€ et 13,9 Md€) ;
- De l'amélioration du déficit de l'UNEDIC (-3,2 Md€, puis -2,4 Md€ et -2,1 Md€) ;

- De la bonne tenue des régimes complémentaires (solde à 0,2 Md€, 1,2 Md€ puis 3,4 Md€ sur la même période).
- Une amélioration substantielle de la situation financière des APUL dans un cadre renouvelé de contractualisation avec l'État

Le solde des APUL (hors Société du Grand Paris) est largement excédentaire depuis 2016 et s'est structurellement amélioré. Il a ainsi atteint en comptabilité nationale +1,4 Md€ en 2019 (-0,9 Md€ y compris SGP), contre +3,5 Md€ en 2016 (+3 Md€ y compris SGP), +2,8 Md€ en 2017 (+1,6 Md€ y compris SGP) et +4,3 Md€ en 2018 (+2,7 Md€ y compris SGP).

Cela est en grande partie le résultat d'un effort important de **modération des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales, poursuivie à travers la mise en place des contrats de maîtrise de la dépense dits contrats de « Cahors »**. Ainsi, sur la base de l'analyse des seuls budgets principaux des collectivités locales, les dépenses de fonctionnement ont augmenté d'environ +1,2% en comptabilité budgétaire (0,8% pour les 321 collectivités ayant contractué avec l'État), après +0,3% en 2018, respectant l'objectif de +1,2% fixé à l'article 13

de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. **Ces bons résultats démontrent la bonne appropriation par les acteurs locaux des contrats de Cahors et la pertinence et l'efficacité du changement de méthode opéré par le Gouvernement, qui permet une approche renouvelée des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.**

L'amélioration tendancielle de la situation financière des collectivités s'explique également par le **dynamisme élevé de leurs ressources** : leurs recettes réelles de fonctionnement ont ainsi progressé de +2,6% en 2019 par rapport à 2018, dont +3,2% pour la fiscalité (comptabilité budgétaire, budgets principaux). La hausse des impôts locaux communs aux entreprises et aux ménages est essentiellement due à **la forte revalorisation des bases prévue dans la loi de finances pour 2019 (+2,2%)**. Les collectivités locales ont ainsi dégagé une épargne brute élevée (34,6 Md€ en 2019 soit +10,2% par rapport à 2018), favorable à la progression de l'investissement local.

Ainsi, la progression de l'investissement local a été amplifiée en 2019 (+15,1% en 2019 dont SGP, après +8,0% en 2018 et +5,8% en 2017, en comptabilité nationale), en lien avec la finalisation de nombreux chantiers en fin de cycle électoral.

2. Une mobilisation massive des finances publiques en 2020 pour faire face à l'urgence sanitaire et limiter les conséquences économiques et sociales de la crise

Face à l'urgence sanitaire, économique et sociale, les finances publiques ont été pleinement et rapidement mobilisées afin de protéger nos concitoyens contre l'épidémie et limiter les conséquences durables sur l'économie, ainsi que sur l'emploi et sur le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables.

Au total, les mesures de soutien mises en œuvre depuis le début de la crise sanitaire représentent plus de 460 Md€, dont 57 ½ Md€ de dépenses maastrichtiennes ayant un impact direct sur le solde public.

La réponse du Gouvernement a été en premier lieu sanitaire. Afin de renforcer la capacité de lutte contre l'épidémie de notre système de santé, **8 Md€ de dépenses supplémentaires, au-delà de l'ONDAM, voté en LFSS pour 2020 à 2,45%**, ont été engagées afin de financer les commandes massives en médicaments, respirateurs et masques, les primes en faveur du personnel soignant, les besoins du système de santé et le versement des indemnités journalières (notamment au titre des gardes d'enfants ou des personnes vulnérables).

Outre ces mesures sanitaires, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures d'une ampleur sans précédent pour limiter les conséquences économiques comme sociales du ralentissement de l'activité et assurer les conditions d'une reprise économique rapide à l'issue de l'épidémie.

Dès la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, **un soutien massif à l'emploi a été mis en œuvre au travers d'un dispositif exceptionnel de financement de l'activité partielle** (v. encadré n°1). Financée à hauteur des 2/3 par l'État et 1/3 par l'Unédic, cette mesure dont le bénéfice a été étendu et assoupli par les deux lois de finances rectificatives successives a pour objectif majeur d'éviter des licenciements consécutifs aux difficultés économiques générées par la crise sanitaire. L'État et l'Unédic ont pour ce faire pris en charge 100% des indemnisations versées aux salariés par les entreprises allant jusqu'à 4,5 SMIC jusqu'au 1^{er} juin. Le taux de prise en charge a été ensuite ramené à 85%, exception faite des secteurs spécifiques particulièrement touchés par la crise, notamment le tourisme, qui continuent de bénéficier d'une prise en charge intégrale. Par ailleurs, le bénéfice du dispositif d'activité partielle a été étendu au 1^{er} mai 2020 aux salariés particulièrement vulnérables au covid-19 et aux parents d'enfants de moins de 16 ans sans solution de garde. D'une ampleur inégalée, **le dispositif d'activité partielle représente désormais 30,8 Md€, dont 20,4 Md€ financés par l'État**. L'État apportera par ailleurs son soutien à l'Unédic, dont la situation financière s'est fortement dégradée, en garantissant une part importante de ses emprunts.

Par ailleurs, un soutien exceptionnel a été apporté aux entreprises en difficulté avec la création du fonds de solidarité (v. encadré n°2). Ce dispositif innovant qui comporte deux volets, l'un dit « filet de sécurité » et l'autre « anti-faillite », assure le versement d'aides financières subsidiaires aux entreprises des secteurs subissant une forte baisse de leur chiffre d'affaires et aux entreprises concernées par des mesures de fermeture et dont la pérennité est menacée. Initialement doté de 1 Md€, le fonds de solidarité a été abondé pour atteindre aujourd'hui

8 Md€ de financements publics, dont 7,5 Md€ financés par l'État et 0,5 Md€ par les régions. Ce montant devrait être relevé à

8,5 Md€ au titre du fonctionnement du dispositif au cours du mois de juin. Les sociétés d'assurance ont également apporté une contribution, à hauteur de 0,4 Md€.

Encadré n°1 – Le dispositif d'activité partielle

Le gouvernement a mobilisé dès le début de la crise un dispositif exceptionnel de chômage partiel, permettant une indemnisation des heures chômées à hauteur de 70% de la rémunération brute jusqu'à 4,5 SMIC (84% du salaire net en moyenne et 100% au niveau du SMIC). Le coût pour les entreprises a ainsi été intégralement pris en charge, permettant de limiter fortement le choc sur l'emploi et d'éviter tout licenciement consécutif aux difficultés économiques générées par la crise sanitaire. Ce dispositif couvre l'ensemble des salariés, mais également les employés à domicile et les VRP. Il s'agit donc d'un dispositif d'une ampleur exceptionnelle et particulièrement généreux au regard des dispositifs similaires mis en place par nos partenaires européens.

Cofinancé par l'État et l'Unédic, le dispositif d'activité partielle a été à nouveau abondé par les lois de finances rectificatives successives afin de soutenir pleinement les entreprises pénalisées par le fort ralentissement de l'activité. D'une ampleur inégalée, le dispositif d'activité partielle représente désormais **30,8 Md€**, dont 20,4 Md€ financés par l'État. **A fin juin, plus de 13 Md€ ont déjà été versés** et 7 millions de salariés ont bénéficié du dispositif d'activité partielle en mars et avril. En mai, les demandes d'activité partielle déposées ont concerné plus de 4,6 millions de salariés et 276 millions d'heures travaillées.

Encadré n°2 – Le Fonds de solidarité

Pour permettre aux TPE et aux PME de résister aux impacts économiques induits par la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en place très rapidement, avec le concours des Régions, un fonds de solidarité permettant (i) de compenser les pertes de chiffre d'affaires supérieures à 50% dans la limite de 1 500 € par mois et (ii) de lutter contre les faillites et les suppressions d'emplois avec une aide complémentaire pouvant aller jusqu'à 5 000 €.

Ce dispositif a été aménagé au fil de l'eau afin de renforcer son efficacité et de répondre au mieux aux difficultés rencontrées par les entreprises. Ainsi, les règles de cumul avec des indemnités journalières ou une pension de vieillesse ont été assouplies, l'indemnisation a été ouverte aux entreprises récemment créées, et le dispositif « anti faillite » a été ouvert aux TPE et PME sans salariés qui ont fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public.

Le fonds de solidarité sera prolongé jusqu'à la fin d'année pour les secteurs de l'hôtellerie, restauration, cafés, tourisme, événementiel, sport, culture et les entreprises de secteurs connexes qui ont subi une très forte baisse d'activité.

Le fonds a vu ses moyens renforcés et sera doté de près de 8,45 Md€, comprenant une contribution de 400 M€ de la part des assureurs et de 500 M€ de la part des Régions. Certains départements, EPCI, communes, ou encore entreprises, ont par ailleurs souhaité contribuer à cette solidarité nationale.

A ce jour, ce sont près de 5 Md€ d'aides qui ont déjà été versées pour soutenir notre tissu économique.

Outre ces deux dispositifs généraux, **de nombreuses mesures de soutien aux entreprises ont été mises en œuvre et amplifiées**. D'une part, des mesures de trésorerie puissantes consistant en un report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires (33,5 Md€) et un remboursement anticipé de crédits d'impôt (23 Md€) ont été engagées pour permettre aux entreprises de faire face à leurs charges récurrentes. Par ailleurs, le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » a été abondé de 20 Md€ supplémentaires et la capacité de prêt du Fonds de Développement Economique et Social (FDES) portée à 1 Md€ afin que de venir en aide aux entreprises en difficulté par des actions en fonds propres ou quasi fonds propres.

D'autre part, afin de faciliter l'octroi de prêts par les banques, un dispositif de

garantie exceptionnelle par l'État, d'ampleur inédite, pour un montant plafond de 300 Md€, a été mis en place (v. encadré n°3). Il concerne les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France. Ce dispositif doit permettre de maintenir ouvert le canal du crédit aux entreprises pour les accompagner dans la gestion du choc qu'elles subissent, tout en favorisant la reprise d'activité une fois le choc économique passé. **D'autres dispositifs de garantie ont été renforcés** avec notamment l'activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit et la mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme.

Au total, les dispositifs de garanties mis en place par l'État représentent 327 Md€. Les appels en garantie auront un impact direct sur le déficit public dès 2020.

Encadré n°3 - Garanties et prêts alloués par l'État

Afin de permettre aux entreprises de surmonter les fortes tensions de trésorerie induites par la crise, le Gouvernement a mis en place des outils d'intervention financière directe de l'État auprès de ces dernières sous forme de prêts et de garanties d'une ampleur sans précédent.

Le prêt garanti par l'État (PGE) : ce dispositif introduit par la LFR I permet aux entreprises de bénéficier d'un prêt pouvant représenter jusqu'à 3 mois de leur chiffre d'affaires 2019 ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées après le 1er janvier 2019, garanti par l'État à hauteur de 70 à 90% selon la taille de l'entreprise. Les prêts sont d'une maturité d'un an, remboursables *in fine* et convertissables à terme en crédits amortissables d'une maturité additionnelle maximale de 5 années ; ils sont distribués à prix coûtant par les banques ; la garantie de l'État donne lieu à une rémunération progressive et fonction de la taille de l'entreprise comprise entre 0,25% et 2%. Doté d'un plafond de 300 Md€, ce dispositif avait déjà bénéficié au 12 juin 2020 à 501 896 entreprises pour un montant total de 100,1 Md€. L'encours est réparti entre :

- Grandes entreprises (garantie octroyée par arrêté du ministre chargé de l'économie) : 12,16% ;
- Entreprises de taille intermédiaire : 10,45% ;
- Petites et moyennes entreprises : 34,34% ;
- Très petites entreprises : 41,36% ;
- Autres : 1,69%.

Le PGE constitue l'instrument d'intervention financière privilégié de l'État, par rapport aux différents outils de prêts directs qui sont majoritairement destinés aux entreprises ne parvenant pas à obtenir de PGE.

Les prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES) : les prêts du FDES visent à financer les entreprises en situation de restructuration, de façon subsidiaire à d'autres sources de financement d'origine privée sur lesquelles l'octroi d'un prêt du FDES exerce un effet de levier significatif. Ces prêts sont octroyés après instruction du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ou des Comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI). La dotation du FDES a été portée à 1 Md€ en 2020 par la LFR II contre 75 M€ prévus en LFI 2020 ; au 19 juin 2020, trois entreprises avaient bénéficié de ces prêts pour un montant total de 67,8 M€.

Les prêts participatifs covid-19 : la LFR II a ouvert la possibilité d'octroyer des prêts participatifs aux très petites et petites entreprises, afin de renforcer leurs fonds propres. Ces prêts seront attribués après instruction des CODEFI, pour des montants inférieurs à 10 000 euros pour les entreprises de moins de 10 salariés et 50 000 euros pour celles de moins de 49 salariés, une dérogation pouvant être obtenue pour un montant exceptionnel de 100 000 euros. La durée d'amortissement de ces prêts est de sept ans, avec une franchise d'amortissement de 12 mois. Les prêts sont accordés à un taux d'intérêt au moins égal au taux IBOR à un an ou équivalent publié par la Commission européenne applicable au 1er janvier 2020, auquel s'ajoute une marge de 350 points de base.

Garanties et prêts alloués par l'État - suite

Les avances remboursables et prêts à taux bonifié : La LFR II a créé un programme d'avances remboursables et de prêts à taux bonifié à destination des petites et moyennes entreprises, doté de 500 M€. Le montant du prêt est plafonné au même niveau qu'un PGE. Le prêt est accordé après instruction des CODEFI et de la mission restructuration des entreprises (MRE), il peut prendre deux formes suivant son montant :

- Si l'aide est inférieure à 800 000 euros, elle prend la forme d'une avance remboursable dont la durée d'amortissement est limitée à dix ans, comprenant un différé d'amortissement en capital limité à trois ans. Elle est rémunérée par un taux fixe d'au moins 1%.
- Si l'aide est supérieure à 800 000 euros, que le total des concours public est supérieur à 800 000 euros ou que l'aide complète un PGE, elle prend la forme d'un prêt à taux bonifié, dont la durée d'amortissement est limitée à six ans, comprenant un différé d'amortissement en capital de un an. L'aide est rémunérée à un taux fonction de sa durée compris entre 1,5% et 2,25%.

Les dispositifs d'assurance-crédit CAP : Dans un contexte de crainte de retrait des assureurs-crédits privés du marché et afin de protéger les entreprises contre les risques d'impayés, la LFR I a octroyé la garantie de l'État à la Caisse centrale de réassurance (CCR) afin que celle-ci puisse réassurer les assureurs privés sur les risques d'assurance-crédit, dans la limite d'un plafond de 10 Md€, via deux dispositifs :

- Un dispositif de garanties complémentaires (CAP) qui permet à la CCR de réassurer un assureur-privé de façon à ce que la part du risque pris par la CCR ne puisse excéder celle conservée à sa charge par l'assureur privé. L'encours de ce dispositif est au 12 juin de 131 M€.
- Un dispositif de garanties de substitution (CAP +) qui permet à la CCR de se substituer à l'assureur privé, sous conditions que celui-ci conserve une part minimale du risque, que la quotité garantie par l'assureur-crédit n'excède pas 80% du risque couvert et que la probabilité de défaut à un an associée au risque soit comprise entre 2 et 6% au moment de l'octroi de la couverture. L'encours de ce dispositif est au 12 juin de 75 M€.

Par ailleurs, la LFR II a porté à 5 Md€ le plafond d'encours des dispositifs CAP Francexport et CAP Francexport +, équivalents des dispositifs CAP et CAP+ pour les risques situés à l'étranger, opérés par BPI Assurance Export pour le compte de l'État. Les encours respectifs de ces dispositifs sont de 29,2 M€ et 18,2 M€ au 12 juin.

La LFR III permet enfin de compléter un schéma de réassurance globale CAP Relais qui permettrait à la CCR de réassurer des portefeuilles de risques, sous condition que l'assureur-privé réassuré conserve à sa charge au moins 25% du risque, et dans la limite d'un plafond de pertes finales de 2 Md€. L'action de la CCR serait étendue aux risques portant sur les grandes entreprises ainsi que sur ceux situés à l'étranger. L'encours susceptible d'être pris en garantie excède 300 Md€, dont environ deux tiers d'assurance-crédit domestique et un tiers d'assurance-crédit à l'export.

Enfin, **des mesures de soutien exceptionnel et spécifique en faveur des secteurs les plus affectés, en particulier ceux du tourisme, de l'automobile, de l'aéronautique, des entreprises de technologies, de la presse ou encore de la culture, sont mobilisées dans le cadre du PLFR 3.**

Dans le cadre du plan de soutien au tourisme (18 Md€), le secteur bénéficiera fortement du dispositif transversal d'exonération de cotisations sociales et d'étalement des passifs fiscaux et sociaux mis en place pour un montant initialement estimé à 3 Md€ dans le PLFR 3 et qui pourrait être réévalué à 3,9 Md€ dans la suite des débats. Les secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport et de l'événementiel pourront bénéficier par ailleurs d'un dégrèvement de contribution foncière des entreprises ; d'une exonération de taxe de séjour et d'une annulation des redevances et produits de location dus au titre de l'occupation du domaine public de l'État.

Dans le cadre du plan de soutien au secteur automobile porté à 8 Md€, près de 600 M€ de crédits budgétaires sont prévus en PLFR 3 pour financer les mesures exceptionnelles d'aides à l'acquisition de véhicules annoncées par le Président de la République, permettant notamment de financer 200 000 primes à l'acquisition d'un véhicule. Plus de 200 M€ de crédits seront également mobilisés pour la mise en place d'un fonds visant à accélérer la diversification, la modernisation et la transformation écologique de la filière automobile.

Le plan de soutien au secteur aéronautique, qui représente au total 15 Md€ d'investissements et de prêts et garanties, permettra de venir en aide à l'entreprise Air France (7 Md€) mais également aux entreprises fournisseurs et sous-traitantes de la filière afin de les accompagner pendant la

crise et les aider, à moyen terme, dans leur transformation et leur montée en gamme (300 M€ de subventions). Par ailleurs, 1,5 Md€ d'aides publiques sur les trois prochaines années seront investies pour soutenir la R&D et l'innovation du secteur dans la durée.

Par ailleurs, afin de limiter les conséquences sociales de la crise sanitaire et économique, une série de mesures visant à protéger les plus fragiles a été mise en œuvre. Dans le contexte du confinement, les revenus de remplacement ont été prolongés et l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage décalée (0,5 Md€). Une prime « précarité » a été versée à 4 millions de ménages modestes le 15 mai dernier (0,9 Md€) et une aide supplémentaire est prévue pour les jeunes précaires (80 M€) ainsi que pour les étudiants (75 M€). Le PLFR 3 prévoit par ailleurs un renforcement à hauteur de 200 M€ des moyens alloués à l'hébergement d'urgence (+200 M€) avec notamment la création de centres d'hébergement spécialisés pour personnes atteintes du covid-19 ou susceptibles de l'être ou encore l'octroi de chèques services d'alimentation et d'hygiène (94 M€ ouverts pour l'aide alimentaire d'urgence).

Enfin, l'État a également pris des mesures sans précédent pour compenser la détérioration des finances des autres sous-secteurs d'administration publique. En particulier, un plan d'aide aux collectivités territoriales de l'ordre de 4,5 Md€ a été annoncé avec notamment la mise en place d'une garantie de recettes fiscales et domaniales pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, à hauteur de 0,7 Md€, d'une avance de l'ordre de 2,7 Md€ pour les départements touchés par les pertes de recettes au titre

des DMTO. En ajoutant la compensation aux régions des pertes de TVA et de TICPE (estimés à 700 M€) et le soutien porté à Ile-de-France mobilités (425 M€), proposés par amendement au PLFR 3, ce plan d'aide devrait atteindre 5,5 Md€. Le PLFR 3 prévoit également l'ouverture d'1 Md€ de crédits supplémentaires pour financer des projets d'investissement des collectivités territoriales contribuant notamment à la transition écologique et à la résilience sanitaire.

L'ensemble des mesures mises en œuvre par le Gouvernement aura, dès 2020, un impact significatif sur la trajectoire de finances publiques.

Le montant des dépenses exceptionnelles de réponse à la crise ayant un impact sur le déficit public atteindrait 57 ½ Md€, sous l'effet principalement de la montée en puissance des dispositifs d'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises (v. tableau n°1). Ces mesures sont financées principalement par l'État, financeur en dernier ressort, à hauteur de 37 ½ Md€ et, dans des proportions plus relatives, par les administrations de sécurité sociale à hauteur de 19 ½ Md€ et par les collectivités territoriales à hauteur de ½ Md€ selon les prévisions intégrées en sous-jacent au PLFR 3.

En intégrant les mesures de garantie, les mesures de réponse à l'urgence sanitaire et de soutien à l'économie représenteraient plus de 460 Md€ en 2020.

D'autres mesures, notamment l'abondement du CAS « Participations financières de l'État », auraient un impact immédiat sur le seul niveau de dette publique. Ces mesures représentent actuellement 21 Md€.

Certaines mesures n'auront un impact que sur la trésorerie des administrations publiques en 2020, en particulier les mesures de report d'échéances fiscales et sociales, hormis les annulations de charges pour les hôtels, cafés et restaurants, et de remboursements anticipés de crédits d'impôt et d'avances (au secteur aérien et aux départements au titre des pertes de recettes prévisibles de DMTO). Leur montant devrait atteindre 56 ½ Md€ en 2020.

Enfin, les garanties octroyées par l'État entraîneront des dépenses supplémentaires au titre des appels en garantie attendus sur les différents dispositifs mis en place, notamment les prêts garantis par l'État. Le troisième projet de loi de finances rectificative comprend une première provision de crédits sur le programme 114 au titre des appels en garantie attendus cette année.

Encadré n°4 - Les avances de trésorerie et de report d'échéances accordées aux entreprises

En vue de limiter les effets négatifs de la crise sur la trésorerie des entreprises, deux types de mesures ont été prises.

D'une part, depuis le 15 mars, les entreprises et travailleurs indépendants qui le sollicitent peuvent bénéficier d'un report, en totalité ou en partie, des échéances de paiement des cotisations et des impôts directs dus. **Début juin, la somme des cotisations sociales reportées atteignait près de 23 Md€.** En matière fiscale, **plus de 241 000 entreprises ont bénéficié depuis mars de mesures de soutien de trésorerie, majoritairement des reports d'échéance fiscale et des remboursements anticipés de crédit d'impôts directs.** Ces mesures s'élèvent au total à plus de 12 Md€.

Parallèlement, les établissements les plus touchés ont pu bénéficier d'un dispositif inédit d'exonérations de cotisations et contributions sociales patronales, associée à un crédit de cotisations. **Ce programme, de plus de 3 Md€, couvre les secteurs les plus pénalisés par la crise sanitaire,** notamment l'hôtellerie, la restauration, la culture, l'événementiel, le sport, le transport aérien et le commerce de détail non alimentaire.

Il prévoit, en outre, des remises de dettes sociales à des TPE et PME particulièrement touchées d'autres secteurs. Le dispositif permet de réduire massivement les passifs sociaux des entreprises concernées et soutient ainsi la reprise d'activité.

En conséquence, sous l'effet de ces mesures exceptionnelles de soutien ainsi que de la dégradation sans précédent de la croissance, la trajectoire de finances publiques sera fortement affectée.

Le déficit public s'établirait en effet à -11,4% du PIB, contre -2,2% prévu dans la LFI pour 2020. Cette dégradation est liée à la révision à la hausse du déficit conjoncturel qui passerait ainsi de +0,1% du PIB prévu en LFI pour 2020 à -7,0% du PIB. Le solde structurel serait en revanche stable à -2,2% du PIB, comme en 2019, et l'ajustement structurel serait donc nul.

Le ratio de dette publique au sens de Maastricht atteindrait environ 121 points de PIB, sous l'effet conjugué de l'augmentation du déficit public et de la forte contraction du PIB.

Le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 44,2% du PIB en 2020, en légère hausse par rapport à 2019 (44,1%), en raison de la sortie de l'effet de l'année « double » de CICE, qui contribue à ce léger rebond en 2020. A l'inverse, les

autres mesures fiscales votées en LFI pour 2020, en particulier la baisse de l'impôt sur le revenu mis en œuvre à la suite du grand débat national et la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation, limitent cette progression. Le taux de croissance spontané des prélèvements obligatoires s'établirait quasiment en ligne avec la croissance nominale du PIB, soit une élasticité unitaire, en cohérence avec ce qui avait été observé lors de la précédente récession en 2009.

Le ratio de dépense publique est révisé à la hausse, conséquence des mesures adoptées face à l'épidémie et en raison de l'effet dénominateur lié à la baisse du PIB. Il s'établirait à 63,6% du PIB, hors crédits d'impôt. La dépense publique croîtrait ainsi de 6,4% en valeur en 2020 et de 6,2% en volume. Une fois neutralisé l'impact des mesures exceptionnelles et temporaires mises en œuvre par le Gouvernement pour répondre à la crise, le taux de croissance de la dépense en valeur serait de 2,2% en 2020 et de 2,0% en volume, soit un niveau proche de celui anticipé en loi de finances initiale pour 2020.

Tableau récapitulatif n°1 :
Les mesures de soutien ayant un impact en comptabilité nationale en 2020
[chiffrages sous-jacents au PLFR 3, avant débats parlementaires]

Mesures	Montants
<i>Mesures avec impact sur le solde public</i>	
Activité partielle	31 Md€ ^{2/3}
Fonds de solidarité	8 Md€ ³
Dépenses de santé	8 Md€
Achat de masques non chirurgicaux	½ Md€
Crédits supplémentaires d'urgence	1 ½ Md€
Autres ouvertures de crédits	3 Md€ ²
Exonération de cotisations sociales	3 Md€ ³
Inclusion sociale et protection des personnes	1 Md€
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	½ Md€
Avances remboursables aux PME	½ Md€
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS	½ Md€
Aide exceptionnelle aux indépendants	1 Md€
Pour mémoire en PLFR 1	11 ½ Md€ (0,5% du PIB)
Pour mémoire en PLFR 2	42 Md€ (1,9% du PIB)
Total mesures avec impact sur le solde public	57 ½ Md€ (2,6% du PIB)
<i>Mesures sans impact immédiat sur le solde public</i>	
Report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires	33 ½ Md€
Remboursement anticipé de crédits d'impôt	23 Md€ ¹
Fonds de développement économique et social (FDES)	1 Md€
Outil d'intervention dans les entreprises en difficulté	20 Md€ ⁴
Pour mémoire en PLFR 1	33 Md€ (1,5% du PIB)
Pour mémoire en PLFR 2	69 ½ Md€ (3,2% du PIB)
Total mesures sans impact sur le solde public	77 ½ Md€ (3,5% du PIB)
<i>Mesures en garantie dont l'impact sur le solde public est encore incertain</i>	
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	300 Md€ ^{1/2/3/4}
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit	10 Md€
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	5 Md€
SURE	4 ½ Md€
BEI	4 ½ Md€
Prêt au FMI	2 ½ Md€
Relèvement du plafond d'autorisation prêt France FMI	½ Md€
Prêt AFD outremer	½ Md€
Pour mémoire en PLFR 1	300 Md€ (13,7% du PIB)
Pour mémoire en PLFR 2	315 Md€ (14,4% du PIB)
Total mesures en garantie	327 ½ Md€ (14,9% du PIB)
Pour mémoire, PLFR 1	344 ½ Md€ (15,7% du PIB)
Pour mémoire, PLFR 2	426 ½ Md€ (19,5% du PIB)
TOTAL des mesures exceptionnelles	462 ½ Md€ (21,1% du PIB)

- **Un État assureur en dernier ressort des administrations publiques et de l'économie dans son ensemble**

Sous l'effet principalement de la forte dégradation du scénario macroéconomique et des mesures d'urgence mises en œuvre, **le déficit budgétaire de l'État connaîtra en 2020 un niveau sans précédent. Il atteindrait 222,1 Md€,** soit une dégradation de 128,9 Md€ par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2020.

Cette dégradation s'explique d'abord par l'importante révision à la baisse des recettes perçues par l'État. En effet, les recettes fiscales nettes de l'État atteindraient 227,1 Md€, soit une baisse de 65,9 Md€ par rapport à la prévision de la LFI pour 2020. Cette dégradation est le résultat principalement de la chute des recettes de TVA (-19,8 Md€ par rapport à la LFI pour 2020) et d'impôt net sur les sociétés, en raison du recul du bénéfice des entreprises (-32,4 Md€ par rapport à la LFI pour 2020). S'agissant des recettes non fiscales, les dividendes et recettes assimilées s'établiraient à 4,4 Md€, contre 6,1 Md€ inscrit en LFI pour 2020. Cette baisse serait compensée par un relèvement du produit des amendes et sanctions anticipé à 5,4 Md€ en 2020 (contre 1,6 Md€ inscrit en LFI pour 2020) intégrant ainsi la signature d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) avec l'entreprise Airbus en janvier 2020 et de plusieurs sanctions prononcées par

l'autorité de la concurrence entre décembre 2019 et mars 2020.

La révision à la baisse du solde budgétaire est également le résultat des mesures d'urgence prises en réponse à la crise, dont l'État est le principal financeur. Ainsi, sur les 57 ½ Md€ de dépenses supplémentaires ayant un impact sur le solde public, 37 ½ Md€ sont prises en charge par l'État, en premier lieu les dépenses d'activité partielle ou le financement du fonds de solidarité pour les entreprises. Par ailleurs, les reports de versements d'impôts et les mécanismes d'avances, à la fois aux entreprises (0,5 Md€) et aux collectivités territoriales (2 Md€) au titre des pertes de recettes de DMTO, pèsent sur la trésorerie de l'État en 2020.

Ainsi, l'État a financé la majeure partie des dispositifs transversaux d'aide aux entreprises (activité partielle ; fonds de solidarités ; prêts garantis) jouant ainsi le rôle d'assureur en dernier ressort. Il a également mis en place un nombre important de mesures spécifiques de soutien aux secteurs d'activité les plus touchés. Enfin, il a également compensé les pertes de recettes constatées par les autres sous-secteurs. En effet, l'État compensera aux administrations de Sécurité sociale la perte de recette consécutive aux annulations de cotisations sociales. Par ailleurs, il a financé un plan d'aide en faveur des collectivités territoriales à hauteur de 4,5 Md€ qui pourrait être porté à 5,5 Md€ à l'issue de l'examen du PLFR 3 par le Parlement.

- **Une dégradation rapide et significative des finances sociales sous l'effet du soutien massif au système de santé pendant la crise**

Alors que le Rapport Economique, Social et Financier (RESF) prévoyait encore, à l'automne 2019, un solde en comptabilité nationale d'environ +17 Md€ sur le périmètre des ASSO, la crise sanitaire et économique a conduit à réviser les prévisions de recettes, de dépenses et de solde de manière substantielle.

Si les marges d'incertitude sont encore très élevées à ce stade, les analyses de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (CCSS) transmises au mois de juin, font ressortir que **le déficit du régime général et du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) atteindrait 52 Md€ en 2020**, un niveau sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale. **Par rapport à l'année précédente, la dégradation s'élèverait à 50,1 Md€, soit 3,5 fois celle constatée en 2009 (14,1 Md€).** Le déficit 2020 serait près de deux fois supérieur à celui de 2010 (- 28 Md€) et de quatre à cinq fois plus important que les deux autres déficits les plus marqués durant les trente dernières années (-13,6 Md€ en 2005, -9,9 Md€ en 1995).

Toutes les branches de la Sécurité sociale seraient affectées, en premier lieu l'Assurance maladie. Avec -31,1 Md€, la branche maladie subirait en effet la plus forte dégradation de ses comptes, affichant un niveau de déficit comparable à l'ensemble de la sécurité sociale après la crise financière de 2008.

La branche retraite afficherait un solde négatif de -14,9 Md€, contre -2,7 Md€ dans la LFSS pour 2020. Le déficit de la branche famille atteindrait 3,1 Md€.

Les pertes brutes de recettes atteindraient 43 Md€, dont -25 Md€ pour le secteur privé² et -1,3 Md€ pour les travailleurs indépendants, sous l'effet principalement du fort ralentissement économique. Le niveau des recettes fiscales affectées diminuerait d'environ 10 Md€ (dont 5 Md€ de TVA).

Concernant les dépenses, les dépenses d'ONDAM pourraient augmenter de 8 Md€, pour un taux de progression annuelle porté à 6,5%, niveau inédit depuis le début du siècle, de surcroît dans un contexte d'inflation très faible. Ce montant de 8 Md€ recouvre les dépenses exceptionnelles engagées pour faire face à la crise sanitaire. Dans le détail, ce quantum de 8Md€, en sus de l'ONDAM porté à 2,45% en 2020, recouvre une dotation exceptionnelle de 4,5 Md€ à Santé publique France pour financer l'achat de masques et de matériel médical ; 3,8 Md€ supplémentaires pour les établissements sanitaires et médico-sociaux ; 2 Md€ au titre des surcoûts d'indemnités journalières (soins de ville) et environ 1,7 Md€ au titre d'autres dépenses (soins de ville). En parallèle, la diminution nette des dépenses de soins de ville pourrait atteindre 4 Md€ en année pleine (-5,4 Md€ sur les remboursements de l'année 2020 auxquels s'ajoute un coût conventionnel de +1,4 Md€ aux professionnels de santé de ville). **Les prestations des ASSO connaîtraient une exposition limitée à la crise, en dehors de la branche maladie (+10 Md€ projetés en 2020) et de l'Unédic.** Cette dernière supporte les effets directs de la crise sur ses prestations, et joue aux côtés de l'État le

² La masse salariale soumise à cotisations se contracterait de -9,7%, le niveau d'emploi de -4,1%.

rôle de financeur du dispositif d'activité partielle. Lorsque les revenus sont pris en compte, des mécanismes évitent en effet que les pertes de revenus jouent significativement sur le montant des prestations (activité partielle par exemple).

Le déficit de la branche maladie atteindrait un niveau exceptionnel de 31,1 Md€. Les charges de la branche progresseraient ainsi de 6,5%, tandis que les recettes chuteraient de -7%. En particulier, les charges de non recouvrement, qui correspondent aux provisions de la branche maladie sur les risques de non-paiement des cotisations reportées, augmenteraient nettement (+2,8 Md€) pour tenir compte de la dégradation des conditions de recouvrement des cotisations et contributions. **La dégradation de la branche accidents du travail serait moins sensible. En effet, son solde serait déficitaire à hauteur de -0,7 Md€, en raison notamment de la baisse des produits nets (-11,4%) liée à la contraction de la masse salariale. La CNAV enregistrerait une forte progression de son déficit, à 14,9 Md€ (17 Md€ en intégrant le FSV) : les charges progresseraient de 3% (+4,1 Md€), tandis que les produits, par effet d'assiette, chuteraient de -6,9% (-9,4 Md€). Après deux années d'excédent, la CNAF serait en déficit en 2020 (-3,1 Md€), sous l'effet surtout de la contraction des produits (-9,3%). Le FSV verrait son déficit se creuser à 2,1 Md€, sous l'effet principalement de la contraction de ses produits (-5,8% du fait du net recul de la CSG sur le capital à -10%).**

Enfin, la crise affecte dans des proportions inédites les recettes des ASSO et, en particulier, la trésorerie des finances

sociales (ACOSS). Le plafond des ressources non permanentes de l'ACOSS a été relevé deux fois par décret (de 39 Md€ à 70 Md€, puis à 95 Md€). Par ailleurs, des contraintes de marché ont conduit à recourir davantage à la caisse des dépôts et de consignations (17,3 Md€ de prêts complémentaires) et à des prêts de banques Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT), avec l'accompagnement de l'Agence France Trésor (AFT). Afin d'apurer les déficits importants qui résulteront de la crise sanitaire et économique ainsi que les déficits passés, **un nouveau transfert de dette d'un montant global de 136 Md€³ sera réalisé auprès de la Caisse d'amortissement de la dette sociale** (projets de loi organique et loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie).

- **Relativement moins touchées, les APUL bénéficieront d'un plan d'aide de plus de 4,5 Md€ pour faire face aux conséquences de la crise**

Les collectivités territoriales ont abordé cette crise à partir d'une situation financièrement extrêmement favorable avec un excédent en 2019 (+1,4 Md€ hors SGP) alors qu'en année pré-électorale le solde a tendance à être en territoire négatif (-8 ½ Md€ en 2013).

L'impact de la crise sur les ressources des collectivités en 2020 est atténué par les dispositifs existants faisant porter à l'État l'essentiel de l'effet dépressif de la crise : la baisse de la fiscalité locale de production ne sera visible pour les collectivités qu'en 2021, le versement de la CVAE aux

³ Dans le détail, le transfert recouvre des déficits passés dans la limite de 31 Md€ ; des déficits

prévisionnels dans la limite de 92 Md€ et couvrira une partie des emprunts des établissements publics de santé dans la limite de 13 Md€.

collectivités territoriales étant décalé d'un an par rapport aux encaissements. Les recettes de fiscalité des ménages, décorrélées de l'activité économique, continueront d'être dynamiques. L'État garantit par ailleurs des montants minimum sur une partie de la fiscalité transférée (clause de garantie de la TICPE et de la TVA des régions). Enfin, les concours financiers de l'État aux collectivités sont maintenus (stabilisation de la dotation globale de fonctionnement conformément à l'engagement du Gouvernement) et jouent leur rôle de stabilisateur, en particulier le FCTVA qui aura un effet contra-cyclique sur les finances locales, du fait du décalage de son versement.

Pour les collectivités les plus touchées par la crise, trois dispositifs de soutien exceptionnel aux ressources des collectivités ont été intégrés au PLFR 3 pour 2020.

Leur application conduira à la compensation, par l'État, et dès 2020, d'une large partie des pertes de recettes fiscales et domaniales du bloc communal et des régions d'outre-mer. Un mécanisme d'avance des recettes de DMTO en 2020 permettra de lisser les pertes fiscales des départements, dans l'attente de leur rebond, attendu dès

2021. Enfin, pour les collectivités territoriales présentant des difficultés de trésorerie à court terme, l'État a accéléré le versement des avances de fiscalité locale et des dotations budgétaires.

La suspension des contrats de Cahors décidée par le Gouvernement dès le début de la crise pour 2020 a permis de lever la contrainte de modération des dépenses réelles de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités. La mise en place d'un compte dédié aux dépenses de gestion de la crise sanitaire et économique permettra aux collectivités de lisser le paiement de ces charges exceptionnelles sur plusieurs exercices. Enfin, l'État a décidé de rembourser partiellement les achats de masques à destination de la population réalisés par les collectivités territoriales.

L'ensemble de ces mesures permettra de préserver la situation financière des collectivités territoriales en 2020 et 2021, dans l'attente du rebond attendu des ressources fiscales dès 2021, ainsi que leur capacité d'autofinancement. Celle-ci sera complétée par un renforcement du soutien de l'État à l'investissement local, qui se concrétise par la **création d'une dotation exceptionnelle à hauteur de 1 Md€ d'autorisations d'engagement dès le PLFR 3.**

PARTIE II : Un rebond économique fort en 2021, qui sera conforté par le plan de relance à venir

A. Une perspective de rebond économique marqué en 2021 mais un niveau d'activité toujours inférieur à celui de 2019

Le PIB rebondirait de +8% en 2021 (hors effet du plan de relance à venir). Après la récession de 2020 provoquée par l'épidémie de covid-19 et les mesures sanitaires strictes associées, l'ouverture des commerces et l'autorisation des déplacements sur l'ensemble de l'année, engendreraient mécaniquement une croissance élevée en 2021. La reprise graduelle entamée mi-2020 se poursuivrait au cours de l'année 2021, soutenue par les mesures du gouvernement. L'économie ne retrouverait cependant pas entièrement son niveau antérieur, un haut niveau d'incertitudes ainsi qu'un environnement international peu favorable pesant encore sur l'activité. Dans ce contexte, le PIB en 2021 demeurerait inférieur d'environ 4% à son niveau de 2019. Cette évaluation de la perte d'activité est proche des dernières publications disponibles des prévisionnistes. Ce scénario pour 2020-2021 est en ligne avec celui anticipé par la Banque de France, un peu inférieur (de ½ pt) à celui du consensus des économistes et un peu supérieur à celui prévu par l'OCDE sous hypothèse d'absence de recrudescence de l'épidémie (de ½ pt). En revanche, la dernière prévision du FMI, qui table sur un effet plus prolongé dans le temps des mesures de restriction, est sensiblement plus pessimiste, avec un PIB en 2021 inférieur de 2 points au présent scénario.

La reprise serait portée par le dynamisme de la demande intérieure. La consommation des ménages se redresserait nettement en 2021, de +8%. Ce rebond serait en partie mécanique. Il serait alimenté par la vigoureuse reprise de la consommation observée à partir du 11 mai, en prenant en compte une dynamique temporairement accentuée par le rattrapage de la sous-consommation passée dans certains secteurs, notamment dans les biens manufacturés. La résistance du pouvoir d'achat agrégé, en grande partie préservé de la chute d'activité de 2020 grâce aux mesures de soutien prises par le gouvernement, soutiendrait la reprise de la consommation en 2021.

L'investissement se redresserait mais resterait plus sensiblement en retrait de son niveau antérieur. Le rebond de l'investissement productif des entreprises serait substantiel mais ne permettrait pas de retrouver les niveaux pré-crise, l'incertitude sur les perspectives financières et économiques continuant de peser. L'investissement des entreprises croîtrait ainsi de +20%. En niveau, il resterait nettement inférieur à son haut niveau de 2019. Les mesures de soutien mises en place à la fois par la BCE et par le gouvernement en réponse à la crise permettraient toutefois de préserver la situation financière des entreprises et leur capacité à investir, évitant une perte plus drastique d'investissement et une amplification des faillites après la récession.

Après un déstockage substantiel en 2020, les variations de stocks se redresseraient modérément et contribueraient positivement à la croissance en 2021.

Les échanges commerciaux se redresseraient.

Comme en France, l'activité rebondirait chez la plupart de nos partenaires en 2021. Le redémarrage des demandes intérieures entrainerait la reprise des échanges commerciaux et accompagnerait le rétablissement des chaînes de valeur. Les exportations en biens ainsi que les importations croîtraient nettement. Le tourisme se redresserait plus partiellement, restant sur l'ensemble de l'année en deçà des niveaux de 2019, reflétant une persistance des incertitudes. En dépit de la reprise, l'environnement international resterait peu porteur.

L'inflation augmenterait modérément, à +0,7% en 2021. La reprise de la demande ainsi que la stabilisation des prix du pétrole concourraient à cette hausse. L'inflation sous-jacente se redresserait également, à +0,6%.

Les aléas autour de cette prévision sont particulièrement prégnants. Les conditions de la reprise au second semestre 2020, qui conditionnent le scénario pour 2021, restent entourées de fortes incertitudes. L'évolution de l'activité dépendra d'abord de celle de la situation sanitaire en France et à l'international, avec le risque d'une éventuelle seconde vague épidémique et la possibilité de la découverte d'un vaccin ou d'un traitement efficace. D'éventuels changements structurels lors du retour à une situation normale pourraient affecter l'appareil productif, avec des effets possibles à la hausse ou à la baisse sur la croissance. Enfin, toutes choses égales par ailleurs, le plan de relance qui sera annoncé d'ici l'automne devrait renforcer la croissance.

B. Une relance au service d'une économie forte, contribuant à la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques

La relance constituera le principal objet du projet de loi de finances pour 2021. Conformément aux orientations données par le Président de la République, le Gouvernement présentera un plan de relance et de transformation de notre modèle économique structuré autour des priorités suivantes :

- Soutenir l'emploi, à travers notamment la mise en place d'un dispositif d'activité partielle de longue durée et développer les compétences pour une économie de connaissances ;
- Accroître l'investissement en faveur de notre indépendance économique ;
- Décupler les efforts en faveur de la transition écologique afin de réconcilier production et climat.
- Protéger les plus précaires et les plus fragiles, en particulier les jeunes faisant face à une difficile insertion sur le marché du travail et nos aînés, avec une relance qui devra être sociale et solidaire.

Pour concrétiser cette ambition et ces engagements, le prochain projet de loi de finances pour 2021 intégrera un « plan de rebond », distinct des dépenses engagées sur les budgets ministériels. Les dépenses de rebond engagées en 2021 seront intégrées dans une mission *ad hoc*, à vocation temporaire.

- **Orientations des finances publiques en 2021**

À politique inchangée, c'est-à-dire en tenant compte des mesures déjà votées dans les textes financiers pour 2020 et dans le PLFR 3 pour 2020, hors amendements en cours de discussion, **le déficit des administrations publiques reculerait à 5,5 points de PIB en 2021**, après 11,4 points en 2020. Cette amélioration par rapport au déficit très creusé attendu en 2020 s'expliquerait essentiellement par deux facteurs : d'une part, le rebond de l'activité, d'autre part, le caractère exceptionnel et temporaire des mesures de soutien ayant pesé sur le solde 2020 à hauteur de 57 ½ Md€, qui cesseraient de produire leurs effets sur le solde en 2021. **Cette évolution du déficit constitue la situation de référence à politique inchangée et avant mise en œuvre des mesures de relance.**

Dans ce contexte, le ratio de dépense publique refluerait également, à 57,3 points de PIB, après le niveau exceptionnellement élevé attendu en 2020, qui traduirait à la fois l'effet des mesures de soutien, mais également un puissant effet dénominateur. Le ratio de prélèvements obligatoires serait quasi stable, à 44,3 points de PIB.

Le ratio d'endettement public se situerait à un niveau toujours élevé en 2021, bien qu'en retrait par rapport à 2020, à 117,5 points de PIB. Il serait soutenu par un niveau de déficit toujours élevé, mais bénéficierait du début de la normalisation s'agissant de l'effet dénominateur, avec le rebond de la croissance.

Le retour à la normale de la trajectoire de finances publiques, initié dès l'année prochaine, se poursuivra sur les années suivantes, à mesure que les pertes d'activité enregistrées en 2020 et non encore totalement résorbées en 2021 – perte de croissance cumulée de 3 points sur deux années par rapport à 2019 – seront progressivement effacées.

**Tableau n°2 – Trajectoire de finances publiques
à « politique inchangée »**

	2017	2018	2019	2020 (PLFR 3)	2021 (DOFP juin 2020)
Solde public (% de PIB)	-2,9	-2,3	-3,0	-11,4	-5,5
Niveau de dépense publique (% de PIB, hors crédits d'impôt)	55,1	54,0	54,0	63,6	57,3
Taux de prélèvements obligatoires (% de PIB, hors crédits d'impôt)	45,1	44,8	44,1	44,2	44,3
Dette au sens de Maastricht (% de PIB)	98,3	98,1	98,1	120,9	117,5

- **Une relance coordonnée avec nos partenaires européens, favorisant la reconstruction d'une économie forte et le renforcement de notre potentiel de croissance**

La Commission européenne a présenté le 27 mai 2020 une proposition de plan de relance ambitieux. Elle comprend une révision de sa proposition initiale de CFP 2021-2027 pour un montant total en crédits d'engagement (CE) de 1 144 Md€₂₀₁₈ (1 290 Md€_{courants}), dont 1 100 Md€₂₀₁₈ de crédits d'engagement sous-plafond (1 240 Md€_{courants}) et 44,1 Md€₂₀₁₈ de hors-plafond (49,8 Md€_{courants}), ainsi qu'une **proposition de fonds de relance (Next Generation EU) de 750 Md€₂₀₁₈ (809 Md€_{courants}) financé par des émissions obligataires de l'Union sur les marchés, conduites par la Commission, dont le remboursement sera porté par le budget général de l'Union à partir de 2028 jusqu'en 2058.**

Ce plan de relance vise à financer une partie des besoins d'investissement indispensables à la relance estimés par la Commission à plus de 1 500 Md€ sur 2020 et 2021. Il serait **composé pour un tiers de prêts aux États membres (+250 Md€₂₀₁₈), et pour deux tiers de dotations budgétaires supplémentaires (+500 Md€₂₀₁₈), qui viendraient alimenter plusieurs programmes de l'Union**, dont une Facilité de Résilience et de Relance (FRR), pourvue de 310 Md€₂₀₁₈ de dotation budgétaire à répartir entre États-membres selon des critères reflétant l'impact de la crise liée au covid-19, et plusieurs instruments de soutien à la solvabilité des entreprises (Instrument de Soutien à la Solvabilité), à l'investissement (InvestEU), à la transition énergétique (Fonds de Transition Juste), à la cohésion économique, sociale et territoriale (REACT(EU), à la recherche-développement (Horizon Europe) ou encore à la résilience des systèmes de santé (EU4Health).

Dans la limite de l'enveloppe pré-allouée à chaque État-membre au titre de la FRR, la Commission propose que les crédits soient attribués sur la base d'une évaluation par la Commission des plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) transmis en annexe des programmes nationaux de réformes dans le cadre du Semestre européen. Si la proposition est adoptée telle quelle, le PNRR comportera toutes les réformes et les investissements que l'État s'engage à mettre en œuvre, sur une période maximale de 7 ans pour les investissements et 4 ans pour les réformes structurelles, ainsi que les indicateurs servant de jalons à l'évaluation de leur mise en œuvre. Ces plans seraient examinés par la Commission à l'aune de 7 critères prédéfinis, portant notamment sur le lien des réformes et investissements proposés avec les défis identifiés dans les recommandations spécifiques au pays dans le cadre du semestre européen, ainsi que sur leur impact en faveur des transitions écologique et numérique.

Chaque État membre aurait une date butoir précise pour transmettre son PNRR à la Commission, celle-ci disposant ensuite

d'un délai de 4 mois pour proposer une décision soumise à un comité réunissant les États membres. Une fois le PNRR validé, les décaissements seraient réalisés selon une procédure similaire, en fonction de l'atteinte d'objectifs et de jalons intermédiaires

Ainsi, au-delà de la réponse immédiate à la récession engendrée par la crise de la covid-19, **le plan de relance *Next Generation EU* proposé par la Commission doit permettre la poursuite de réformes nécessaires au bon fonctionnement des économies et à l'accroissement de la croissance potentielle**, tout en dirigeant des fonds vers les transitions écologique et numérique qui constituent le cœur de la stratégie de croissance européenne.

Un premier débat d'orientation s'est tenu lors d'une réunion des chefs d'Etats et de gouvernements en visioconférence le 19 juin, à l'issue de laquelle le Président de la République a réaffirmé son attachement à obtenir un accord des 27 en juillet afin de soutenir effectivement les efforts menés par les États membres pour relancer leurs économies. Un deuxième Conseil européen devrait se réunir le 17 juillet sur le sujet.

PARTIE III : Un budget de relance et de souveraineté, au service de nos priorités écologiques et sociales

A. Un budget vert au service de l'accélération de la transition écologique

Le Gouvernement renforcera la priorité donnée à la transition écologique et énergétique en développant encore davantage, notamment dans le cadre du plan de relance, les mesures tendant au verdissement de l'économie et des modes de vie.

La programmation pluriannuelle de l'énergie, qui constitue une référence pour préparer l'avenir énergétique de la France pour les prochaines années, confirme la forte accélération du rythme de déploiement des énergies renouvelables voulue par le Gouvernement. Dans le projet qui a fait l'objet d'une consultation publique achevée en février 2020, la part des énergies renouvelables, qui était d'environ 15% en 2014, sera portée à 23% de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32% de cette consommation en 2030. Cette programmation pluriannuelle poursuivra par ailleurs l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile. **Elle se traduira par un renforcement des moyens consacrés aux énergies renouvelables.**

La simplification des aides existantes destinées à la rénovation énergétique des bâtiments se poursuivra avec la transformation complète en 2021 du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime directement versée l'année des travaux.

Pour d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Gouvernement en matière d'écologie, la lisibilité des moyens consacrés aux politiques publiques et l'analyse de leur incidence environnementale est une priorité. Le PLF 2021 présentera des évolutions visant à simplifier et à renforcer la lisibilité des dispositifs publics en faveur de l'environnement, en regroupant par exemple l'ensemble des charges de service public de l'énergie, finançant notamment les énergies renouvelables, au sein d'un programme unique.

Le PLF 2021 sera en outre accompagné du premier « budget vert » qui présentera l'impact, positif comme négatif, des dépenses et des recettes de l'État sur l'environnement, et permettra de mesurer l'adéquation entre, d'une part, la trajectoire budgétaire comme fiscale et, d'autre part, les objectifs écologiques et climatiques de la France (voir encadré n°6).

Encadré n°6 - Dès le PLF 2021, la France sera le premier pays à se doter d'un « budget vert » recensant l'impact environnemental du budget de l'État

Le Gouvernement s'est engagé à améliorer l'analyse de l'incidence environnementale du budget de l'État en vue de mettre en cohérence les choix budgétaires et fiscaux avec les objectifs environnementaux et climatiques du pays.

Dans le cadre du « Paris Collaborative On Green Budgeting », initiative lancée par l'OCDE que la France a annoncé rejoindre lors du « One planet summit » du 12 décembre 2017, la France s'est engagé à mettre en place une « budgétisation verte », c'est à dire un recensement de l'impact, positif comme négatif, des dépenses et des recettes de l'Etat sur l'environnement. Elle est ainsi l'un des premiers pays à s'engager dans cette démarche novatrice et innovante.

En septembre 2019, la mission d'inspection IGF/CGEDD sollicitée par le Gouvernement a rendu son rapport portant sur la budgétisation environnementale. A cette occasion, le ministre de l'action et des comptes publics a fixé l'objectif d'appliquer la méthode de cotation proposée à l'ensemble du budget de l'État dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2021. Ainsi, dès l'automne prochain, le PLF sera accompagné d'une cotation environnementale des crédits budgétaires et dépenses fiscales ainsi que d'un recensement des ressources publiques à caractère environnemental. La France sera ainsi le premier pays à réaliser un tel exercice de cotation à l'échelle du budget de l'État.

Le budget vert, qui sera annexé au prochain projet de loi de finances, constituera la première partie du futur rapport sur l'impact environnemental de l'État, centralisera l'ensemble de l'information disponible en matière de fiscalité environnementale et d'évaluation des politiques publiques. Il mettra en évidence la nature des dépenses dont l'impact est favorable, neutre et défavorable sur l'environnement ainsi que la part qu'elles représentent dans la dépense totale de l'État. Il constituera ainsi une étape importante dans l'amélioration de la lisibilité et de la transparence de l'information environnementale, en réponse aux attentes des citoyens, du Parlement et de la société civile.

Encadré n°7 - Les suites données à la convention citoyenne pour le climat

Constituée en octobre 2019, la Convention citoyenne pour le climat a regroupé 150 citoyens tirés au sort, et appelés à formuler des propositions concrètes pour lutter contre le réchauffement climatique. Cet exercice inédit de renouvellement démocratique s'est tenu durant les neuf derniers mois, au cours desquels les citoyens ont cherché à concevoir des mesures permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990, en conformité avec les engagements internationaux de la France. Au total, 149 propositions ont rendues publiques le 21 juin 2020 et regroupées au sein de cinq grands axes : « se déplacer », « consommer », « se loger », « produire et travailler » et « se nourrir ».

Le 29 juin 2020, le Président de la République s'est engagé à répondre aux propositions formulées par la Convention citoyenne : les mesures qui relèvent du domaine réglementaire seront abordées lors d'un prochain Conseil de défense écologique d'ici fin juillet, tandis que celles qui relèvent du Parlement seront présentées à la rentrée.

Dans ce cadre, le Gouvernement présentera, dans le cadre du plan de relance qui est en cours de préparation, 15 Md€ supplémentaires sur deux ans qui seront injectés la transformation écologique de l'économie et du modèle productif français. Cet engagement sans précédent en faveur de la transition écologique s'inscrira au sein de quatre piliers fondamentaux : placer l'écologie au cœur du modèle économique en rejetant le principe de décroissance, mettre en œuvre ces propositions pour préserver la justice sociale, réussir un aménagement du territoire durable et mettre en œuvre la responsabilité de chacun.

Encadré n°8 - La conditionnalité des aides à Air France

Afin de permettre à Air France de faire face aux répercussions de l'épidémie de covid-19 et à un fort besoin de liquidités, **l'État a apporté début mai 2020 son soutien à la compagnie aérienne par le biais de deux dispositifs exceptionnels contractualisés avec la Holding Air France-KLM, l'un de garantie et l'autre de prêt d'actionnaire, à hauteur de 7 Md€ au total.**

Sur ces 7 Md€, 4 Md€ de liquidités ont été apportés à Air France-KLM par l'intermédiaire d'un prêt garanti par l'État (à hauteur de 90%), octroyé par un syndicat de neuf banques, d'une maturité de 12 mois et assorti d'une option d'extension d'un ou deux ans, tandis que 3 Md€ ont vocation à être apportés directement par l'État agissant en tant qu'actionnaire d'Air France-KLM, via l'Agence des Participations de l'État, à l'aide d'une avance en compte courant d'actionnaire d'une maturité de quatre ans. Cette opération d'avance d'actionnaire fera l'objet d'un financement sur l'enveloppe de 20 Md€ ouverte sur le budget de l'État en LFR II afin de soutenir certaines entreprises stratégiques fragilisées par la crise sanitaire.

Ce soutien massif et inédit de l'État à la compagnie aérienne, qui visait à répondre à une situation d'urgence qui risquait de menacer sa pérennité, faute de ressources de marché suffisantes, s'est vu assorti d'une **conditionnalité écologique, économique et sociale importante, qui illustre notamment l'engagement de l'État à mettre en œuvre une stratégie d'intervention publique orientée vers la transition écologique.**

Ainsi, outre un engagement à réaliser un effort pour être plus rentable, Air France devra poursuivre ses efforts vers le verdissement de son modèle économique et vers la réduction de son empreinte écologique. Ceci se traduit par un objectif de réduction de 50% des émissions de CO2 produites par les vols domestiques de la compagnie d'ici la fin 2024. Cet objectif ambitieux se matérialise notamment par **un engagement de la part d'Air France à poursuivre le remplacement d'une partie de sa flotte par des avions émettant moins de CO2 (au premier rang desquels les A220 et A350 d'Airbus), ainsi qu'à réduire le nombre de ses vols métropolitains pour lesquels une alternative ferroviaire d'une durée de moins de 2h30 existe.**

D'autres objectifs chiffrés ambitieux ont également été convenus avec Air France-KLM, comme la réduction de 50% des émissions de CO2 par passager et par kilomètre entre 2005 et 2030, ou encore l'objectif d'incorporation de 2% de carburants alternatifs durables dans les réservoirs des avions d'Air France d'ici 2025.

B. Un budget de relance pour soutenir la reprise d'activité, accompagner les plus fragiles, renforcer notre souveraineté et favoriser la poursuite des transformations structurelles de l'action publique

La crise conforte les priorités définies par le Gouvernement depuis le début du quinquennat et notamment la nécessité de poursuivre, outre l'accélération de la transition écologique, le renforcement des moyens dédiés au régalien, à la recherche et au soutien des plus vulnérables.

Le projet de budget pour 2021 poursuivra les hausses majeures des budgets régaliens prévues dans le cadre des lois de programmation pour les armées (+1,7 Md€ en 2021) et pour la justice (+0,4 Md€). Il marquera également la poursuite de la montée en puissance des moyens et des effectifs des forces de sécurité.

Les budgets des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation seront également substantiellement renforcés. 2021 marquera en particulier la « première marche » de la future loi de programmation pluriannuelle pour la recherche (LPPR), avec, dans le cadre du plan de relance, des moyens substantiels pour renforcer notre capacité de financement de projets et consolider le modèle d'innovation français ainsi que son attractivité.

Les dispositifs de soutien aux plus fragiles et aux ménages modestes ont été largement renforcés depuis le début du quinquennat. C'est par exemple le cas de l'allocation adulte handicapé (AAH), avec une revalorisation exceptionnelle en deux

temps qui a représenté un effort en faveur des personnes handicapées de plus de 2 Md€ sur le quinquennat. Ces dispositifs seront consolidés pour assurer un filet de sécurité aux plus vulnérables face aux conséquences économiques et sociales de la crise.

Le projet de budget pour 2021 intégrera également, sur une mission dédiée à la relance, des moyens exceptionnels complémentaires pour apporter une réponse forte aux conséquences économiques et sociales de la crise et assurer les conditions d'une reprise d'activité rapide et durable, cohérente avec les objectifs de transformation vers une économie plus verte et plus résiliente.

Les dépenses prévues au titre du plan de relance seront en règle générale, à l'exception des mesures à caractère durable, inscrites sur une mission *ad hoc*, à vocation temporaire, hors du périmètre de la norme de dépenses pilotables.

Y seront intégrés les crédits du budget de l'État afférents aux priorités de relance préalablement mentionnées (l'emploi, la souveraineté économique, la transition écologique et la solidarité).

Cette mission intégrera le financement du dispositif exceptionnel d'activité partielle, qui sera modifié et complété par un nouveau dispositif d'activité partielle de longue durée autorisant les entreprises à réduire le temps de travail pour une durée maximale de deux ans en échange de garanties sur la préservation des emplois. Il sera mis en place à partir du 1^{er} juillet 2020 pour accompagner la sortie de crise, à la suite des annonces du Président de la République.

Un programme d'investissement massif dans notre système de santé et de revalorisation des carrières des soignants sera également mis en œuvre.

À l'issue des négociations engagées dans le cadre du « Ségur de la santé », un plan d'action ambitieux sera lancé pour redonner des moyens d'action conséquents aux hôpitaux au service, plus globalement, d'un réarmement de notre système de santé. Les quatre piliers de la stratégie gouvernementale poursuivis sont les suivants. D'une part, la revalorisation des carrières et le développement des compétences et des parcours professionnels à l'hôpital comme dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). D'autre part, un plan d'investissement et de réforme des modèles de financement sera engagé tandis que des mesures permettant de rendre le système plus souple, plus simple, au plus proche des patients seront mises en œuvre. Enfin, l'organisation du système de santé sur le territoire sera améliorée afin de créer de plus amples synergies entre l'hôpital, la médecine de ville et le secteur médico-social.

Les transformations publiques se poursuivront au service de la modernisation de l'action publique

Par ailleurs, les transformations structurelles de l'action publique seront poursuivies et accélérées. Dans le cadre du fonds de transformation de l'action publique (FTAP), constitué d'une enveloppe globale de 700 M€ sur le quinquennat, près de 490 M€ ont déjà été mobilisés au service de la transformation des administrations (pour 79 lauréats depuis février 2018). D'autres outils ont été développés, notamment le fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines (FAIRH), qui vise à cofinancer des actions en matière de ressources humaines lors de la mise en œuvre de plans de transformation ministériels, et le fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État (FAST) qui incite les administrations à investir dans des initiatives innovantes portées par des agents publics. Ces instruments poursuivront leur montée en puissance d'ici la fin du quinquennat.

ANNEXE

Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques

La présente annexe présente le bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 et des articles en vigueur des précédentes LPFP, tel que prévu à son article 32⁴.

Article 1 :

Sans objet.

Article 2 :

Le solde structurel et l'ajustement structurel pour 2018 et 2019 se sont établis comme suit :

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP juin 2020	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
2018			
Solde structurel	-2,2	-0,1	-2,1
<i>Ajustement structurel</i>	0,2	0,1	0,1
2019			
Solde structurel	-2,2	-0,3	-1,9
<i>Ajustement structurel</i>	0,0	-0,2	0,3

L'écart de solde structurel cumulé sur 2018 et 2019 par rapport à la trajectoire de la programmation s'est établi à -0,4 pt, inférieur au seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Article 3 :

Les soldes effectif et conjoncturel, les mesures exceptionnelles et temporaires, le solde structurel ainsi que le ratio de dette des administrations publiques se sont établis comme suit :

⁴ « Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques. Ce bilan, décliné par sous-secteurs des administrations publiques, indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 8 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. »

<i>En points de PIB</i>	DOFP 2021	Ecart à la LPFP 2018- 2022	LPFP 2018- 2022
2018			
Solde public effectif (1 +2 +3)	-2,3	0,5	-2,8
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	0,0	0,4	-0,4
<i>Mesures exceptionnelles et temporaires (en points de PIB potentiel) (2)</i>	-0,1	0,2	-0,2
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	-2,2	-0,1	-2,1
Dettes des administrations publiques	98,1	1,2	96,9
2019			
Solde public effectif (1 +2 +3)	-3,0	-0,1	-2,9
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	0,2	0,3	-0,1
<i>Mesures exceptionnelles et temporaires (en points de PIB potentiel) (2)</i>	-1,0	0,0	-0,9
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	-2,2	-0,3	-1,9
Dettes des administrations publiques	98,1	1,0	97,1

Le solde effectif et par sous-secteur des administrations publiques s'est établi comme suit :

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2021	Ecart à la LPFP 2018- 2022	LPFP 2018- 2022
2018			
Solde public effectif	-2,3	0,5	-2,8
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-2,9	0,5	-3,4
<i>administrations publiques locales</i>	0,1	0,0	0,1
<i>administrations de sécurité sociale</i>	0,5	0,0	0,5
2019			
Solde public effectif	-3,0	-0,1	-2,9
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-3,5	0,3	-3,9
<i>administrations publiques locales</i>	0,0	-0,2	0,1
<i>administrations de sécurité sociale</i>	0,6	-0,2	0,8

Article 4 :

L'effort structurel des administrations publiques s'est établi comme suit :

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2021	Ecart à la LPFP 2018- 2022	LPFP 2018- 2022
2018			
Effort structurel	0,2	0,0	0,2
dont :			
mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	-0,2	0,0	-0,3
effort en dépense	0,4	0,0	0,4
clé en CI	0,0	0,0	0,0
2019			
Effort structurel	-0,2	-0,5	0,3
dont :			
mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	-0,4*	-0,3*	-0,1
effort en dépense	+0,1*	-0,2*	0,4
clé en CI	0,0	0,0	0,0

*Chiffres neutralisés de l'effet de périmètre lié à la création de France Compétences pour 6,3 Md€ de recettes et dépenses supplémentaires en 2019 (sans effet sur le solde).

Article 5 :

Les dépenses publiques et le taux de prélèvements obligatoires se sont établis comme suit :

<i>En points de PIB</i>	DOFP 2021	Ecart à la LPFP 2018- 2022	LPFP 2018- 2022
2018			
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,0	0,0	54,0
Taux de prélèvements obligatoires	44,8	0,5	44,3
Dépense publique, y compris crédits d'impôts	55,7	0,0	55,7
2019			
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,0*	0,6*	53,4
Taux de prélèvements obligatoires	44,1*	0,7*	43,4
Dépense publique, y compris crédits d'impôts	55,6*	0,7*	54,9

* En neutralisant l'effet de périmètre lié à la création de France Compétences pour 6,3 Md€ de recettes et dépenses supplémentaires en 2019 (sans effet sur le solde), le ratio de dépense publique hors crédits d'impôts serait de 53,7% (écart de 0,3% à la LPFP) et le taux de prélèvements obligatoires serait de 43,8% (écart de 0,4% à la LPFP).

Une part importante de l'écart positif à la LPFP sur ces ratios s'explique par des révisions méthodologiques du cadre de comptabilité nationale, notamment :

- La reclassification de la contribution à l'audiovisuel public (hausse des recettes et des dépenses publiques d'environ 3 Md€ par an)
- L'intégration de SNCF réseau au périmètre des administrations publiques (contribuant pour 2½ Md€ à la hausse des dépenses sans effet sur les recettes publiques)

- La création de l'ODAC France compétence et l'intégration des flux associés au périmètre des administrations publiques, entraînant une augmentant des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires (+6,3 Md€ en 2019).

Article 6 :

Dans le cadre des examens des projets de lois de règlement 2018 et 2019, le HCFP n'a pas constaté « *d'écart important* » au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012. L'article 6 n'est donc pas appliqué.

Article 7 :

Les soldes conjoncturels de 2018 et 2019 sont meilleurs que ceux anticipés par la LPFP, essentiellement du fait d'une croissance 2017 et 2018 meilleure que celle attendue. Mécaniquement, dès lors qu'une bonne surprise intervient en termes de croissance par rapport à la programmation, cela permet également de limiter la progression de l'endettement, à ajustement structurel donné et à flux de créances inchangés.

Article 8 :

Les écarts constatés avec la prévision de la LPFP 2018-2022 concernant la croissance de la dépense publique en volume en 2018 et 2019 sont présentés dans le tableau suivant :

<i>Croissance en volume*</i>	DOFP 2021	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
2018			
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	-0,9	-1,5	0,6
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-3,0	-3,4	0,3
<i>administrations publiques locales</i>	0,2	0,0	0,2
<i>administrations de sécurité sociale</i>	0,2	-0,7	0,9
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	-0,3	-1,3	1,0
<i>dont administrations publiques centrales</i>	-1,4	-2,8	1,4
2019			
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,3	0,6	0,7
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-0,1	-0,9	0,8
<i>administrations publiques locales</i>	3,8	2,9	0,9
<i>administrations de sécurité sociale</i>	1,2	0,8	0,4
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	1,1	0,7	0,5
<i>dont administrations publiques centrales</i>	-0,4	-0,7	0,3

* Dépense en volume hors crédits d'impôts et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, exprimée à champ courant sauf mention contraire (**)

** Mesures retraitées: En 2018, une mesure de périmètre de 2,5 Md€ est retraitée entre l'Etat (+2,5 Md€) et les ODAC (-2,5 Md€), donc au sein des APUC, alors qu'elle l'était entre les ASSO et les ODAC au moment de la LPFP. En 2019, alors qu'aucune mesure de périmètre n'était prévue dans la LPFP, les dépenses sont retraitées des mesures de périmètre liées à : France Compétences (+6,3 Md€ sur le champ ODAC), la recentralisation du RSA de Mayotte et de la Guyane (-0,2 Md€ pour les APUL et +0,2 Md€ pour l'Etat), ainsi que de la rebudgétisation de dépenses fiscales et du crédit d'impôt apprentissage (+0,4 Md€ pour l'Etat).

En 2018, une partie de la révision à la baisse de la croissance en volume de la dépense des administrations publiques provient d'une révision à la hausse de 0,6 point de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) en 2018, utilisé pour déflater la croissance de la dépense. Ainsi, dans le cas des administrations de sécurité sociale (ASSO), la variation de la dépense en euros courants est en exécution proche de celle anticipée en LPFP mais la croissance volume a été révisée de -0,7 point. Concernant les administrations publiques centrales (APUC), au-delà de l'effet sur l'IPCHT, le ralentissement de la dépense en 2018 par rapport à la LPFP 2018-2022 s'explique principalement par (i) la sous-exécution de la norme de dépense (-1,4 Md€ par rapport à la LFI 2018), (ii) le contrecoup de la recapitalisation d'AREVA en 2017, dont une partie n'avait pas été considérée comme de la dépense au sens de la comptabilité nationale au moment de la LPFP 2018-2022, et la comptabilisation en dépense du contentieux 3% dividendes, entraînent un ralentissement de la dépense en 2018.

En 2019, le dynamisme particulièrement marqué de l'investissement local, en cette année pré-électorale, explique l'essentiel de l'écart avec la prévision de dépense locale de la LPFP. La dépense des ASSO a également été plus dynamique que prévu en LPFP. En revanche, la dépense de l'État et des ODAC est restée maîtrisée à un taux nettement inférieur à celui prévu en LPFP (-0,1% contre +0,8% en prévision).

Article 9 :

Cet article détermine, pour le budget de l'État, les plafonds pour la norme sur les dépenses pilotables de l'État et pour l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) à compter de 2018. Ces plafonds sont fixés pour 2019, en euros courants et au format LFI 2018, respectivement à 259,5 Md€ et 438,7 Md€.

En 2019, la norme de dépenses pilotables a été sur-exécutée de 3,1 Md€ par rapport à l'objectif fixé. La sous-exécution de la LFI 2019 (-1,0 Md€) a permis de limiter le dépassement de la LPFP 2019 que cette dernière constituait (+4,1 Md€), en conséquence notamment des mesures d'urgence économiques et sociales (revalorisation de la prime d'activité notamment).

Sur le périmètre plus large de l'ODETE, le Gouvernement a sous-exécuté l'objectif fixé de 0,7 Md€, en raison notamment d'effets favorables sur la charge de la dette.

Crédits de paiement (en Md€)		
LPFP 2018 = LFI 2018 (format 2018)	Exécution 2018 (format 2018)	Écart entre exécution et LPFP 2018
257,9	256,5	- 1,4

Crédits de paiement (en Md€)				
LPFP 2019 (format LFI 2018)	LPFP 2019 (format LFI 2019)	LFI 2019 (format LFI 19)	Exécution 2019 (format LFI 19)	Écart entre exécution et LPFP 2019
259,5	258,7	262,9	261,8	+3,1

Article 10 :

L'article 10 de la LPFP dispose que « *l'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à -50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé* ».

Sur la période 2018-2019, le solde global des créations et des suppressions d'emplois s'établit à -7 148 équivalents temps plein (ETP) dont -3 397 ETP pour l'État et -3 751 ETP dans les opérateurs.

Sur le périmètre de l'Etat, pour la période 2018-2019, ce solde net recouvre un renforcement des effectifs alloués aux missions régaliennes (+3 580 ETP alloués au ministère de l'intérieur, +2 222 ETP au ministère de la justice et +1 345 ETP aux armées), et une baisse des emplois portant en particulier sur les ministères économiques et financiers (-4 541 ETP), le ministère des solidarités et de la santé (-5 444 ETP), le ministère de l'Éducation nationale (-2 976 ETP), le ministère de la transition écologique et solidaire (-1 612 ETP), et le ministère du travail (-408 ETP).

S'agissant des opérateurs, les suppressions d'emplois (à hauteur de -3 751 ETP) portent principalement sur les périmètres des ministères du travail (-1 737 ETP), de la transition écologique et solidaire (-652 ETP), de l'Europe et affaires étrangères (-346 ETP) ou encore de l'action et comptes publics (-336 ETP).

Article 11

L'article 11 de la LPFP 2018-2022 a introduit à compter du projet de loi de finances pour 2019 un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois :

« À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1% la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »

En effet, jusqu'à l'exercice 2018, les plafonds d'emplois étaient construits par référence à ceux de la LFI de l'année antérieure et non à la consommation effective d'ETPT. Cette doctrine reconduisait d'année en année un éventuel surcalibrage des plafonds d'emplois nuisant à leur caractère limitatif. La vacance sous plafond était ainsi estimée à plus de 31 500 ETPT en 2017.

La mise en œuvre de cette nouvelle modalité de calcul permet de rendre aux plafonds d'autorisation d'emplois votés par le Parlement toute leur signification. Les plafonds d'emplois des ministères ont ainsi fait l'objet d'un abattement technique de -10 805 ETPT dès la loi de finances rectificative pour 2018 et, par coordination, dans la loi de finances initiale pour 2019.

En 2019, la vacance sous plafond s'établit à 1,2% pour l'ensemble des ministères (BG+BA), soit 23 528 ETP ; si ce taux dépasse 1,2% du fait de l'ajustement du calcul de

l'abattement afin de retraiter la vacance de la vacance conjoncturelle, la vacance devrait bien atteindre 1% sur le moyen terme.

Cet ajustement a porté principalement sur les ministères de l'Education nationale (-3 466 ETPT), des armées (-3 327 ETPT) et le ministère de l'Action et des comptes publics (-1 472 ETPT). Il a permis de réduire la vacance sous plafond à 22 994 ETPT.

Article 12 :

Cet article détermine l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie pour les années 2018 à 2020.

S'agissant de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

- Pour 2018, l'objectif exprimé en milliards d'euros courants a été légèrement dépassé (499,3 Md€ contre 497,7 Md€ prévus), mais l'objectif exprimé en pourcentage du produit intérieur brut a été respecté (21,2% du PIB). Il convient néanmoins de souligner que le solde des régimes spéciaux 2018 est à ce stade encore provisoire ;
- Pour 2019, le bilan ne peut pas être réalisé à ce stade. Il sera réalisé dans le courant de l'année 2020.

S'agissant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'objectif prévu par cet article pour 2018 (195,2 Md€) et 2019 (200,4 Md€) a été strictement tenu.

Article 13 :

Cet article détermine les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ainsi que de leur besoin annuel de financement.

En 2019, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ont progressé de +1,2% par rapport à 2018 (comptabilité budgétaire, budgets principaux), après +0,3% en 2018.

Le besoin de financement – calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dettes – a diminué de -305 M€ en 2019, après avoir diminué de -631 M€ en 2018, pour un objectif de diminution de 2,6 Md€ pour l'annuité 2019 fixée en LPFP 2018-2022. En effet, le surcroît d'épargne dégagé par la modération des dépenses de fonctionnement a été affecté par les collectivités au financement de dépenses d'investissement nouvelles.

Article 14 :

Cet article prévoit que les dépenses de gestion administrative exécutées dans le cadre des conventions d'objectifs et gestion (COG) signées à compter du 1^{er} janvier 2018 entre l'État et les régimes obligatoires de sécurité sociale doivent diminuer globalement d'au moins 1,5% en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à périmètre constant. Les dépenses

de gestion administrative exécutées par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) sont également soumises à cette contrainte.

Au cours de l'année 2018, l'ensemble des COG des branches du régime général de sécurité sociale ont été renouvelées pour la période 2018-2022. La dernière COG à avoir été signée est celle de la branche famille le 19 juillet 2018.

Les dépenses de gestion administrative exécutées, à périmètre constant, dans le cadre des COG du régime général ont diminué, en 2019, de -2,4% par rapport à l'année 2018, soit un effort plus conséquent que celui de la LPFP. Plus précisément, les évolutions de chacune des branches par rapport à 2018 ont été contrastées : d'une part, des baisses des dépenses de -3,8% pour la Caisse nationale d'assurance maladie et de -2,4% pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ont été enregistrées et d'autre part, une quasi-stabilité des dépenses de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF ; -0,4%) et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS ; +0,7%) a été constatée. Les économies réalisées par chaque branche du régime général restent toutefois plus fortes que celles inscrites dans les COG.

En ce qui concerne l'ERAFP, la COG actuelle couvre la période 2016-2020 et n'a donc pas encore fait l'objet d'une renégociation. Hors dépenses rattachables à la COG, le budget de fonctionnement exécuté en 2019 s'est révélé en baisse de 0,1% par rapport à celui de l'année précédente.

Article 15 :

Cet article détermine les plafonds de crédits par mission à compter de 2018.

En 2019, le niveau des plafonds prévus par cet article a été dépassé de 4,25 Md€, l'exécution atteignant 248,33 Md€ pour un plafond prévu de 244,08 Md€ (au format LFI 2018, selon la maquette 2020). La comparaison entre le plafond prévu par l'article 15 et l'exécution constatée en 2018 et 2019 est retracée, pour chaque mission, dans les tableaux ci-dessous.

<i>Crédits de paiement (en Md€), format LFI 2018, maquette 2018</i>	Bilan 2018		
	LFI 2018 = PLFP 2018	Exécution 2018	Écart PLFP/ exécution 2018
Action et transformation publiques	0,02	0,00	-0,02
Action extérieure de l'État	2,86	2,79	-0,07
Administration générale et territoriale de l'État	2,15	2,18	0,03
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,18	3,19	0,01
Aide publique au développement	2,68	2,62	-0,06
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,46	2,43	-0,03
Cohésion des territoires	17,22	17,36	0,14
Conseil et contrôle de l'État	0,52	0,52	0,00
Crédits non répartis	0,12	0,00	-0,12

Culture	2,72	2,69	-0,03
Défense	34,20	34,25	0,05
Direction de l'action du Gouvernement	1,38	1,27	-0,11
Écologie, développement et mobilité durables	10,39	10,39	0,00
Économie	1,62	1,56	-0,07
Engagements financiers de l'État	0,58	0,57	-0,01
Enseignement scolaire	51,49	51,65	0,17
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,15	8,01	-0,14
Immigration, asile et intégration	1,38	1,45	0,07
Investissements d'avenir	1,08	1,11	0,03
Justice	6,98	6,90	-0,08
Médias, livre et industries culturelles	0,55	0,55	-0,01
Outre-mer	2,02	1,97	-0,05
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,00
Recherche et enseignement supérieur	27,40	27,25	-0,15
Régimes sociaux et de retraite	6,33	6,45	0,12
Relations avec les collectivités territoriales	3,66	3,57	-0,09
Santé	1,38	1,34	-0,04
Sécurités	13,32	13,27	-0,05
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,44	19,64	0,20
Sport, jeunesse et vie associative	0,96	0,94	-0,02
Travail et emploi	15,17	14,48	-0,70

Crédits de paiement (en Md€) (maquette 2019) ⁵	Bilan 2019				
	PLFP 2019 (format LFI 2018)	PLFP 2019 (format LFI 2019)	LFI 2019 (format LFI 2019)	Exécution 2019 (format LFI 2019)	Écart PLFP/ exécution 2019
Action et transformation publiques	0,28	0,28	0,31	0,05	-0,23
Action extérieure de l'État	2,75	2,69	2,72	2,65	-0,04
Administration générale et territoriale de l'État	2,14	2,12	2,24	2,17	0,05
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,88	2,61	2,68	2,68	0,07
Aide publique au développement	2,81	3,08	3,06	2,97	-0,11
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,34	2,34	2,30	2,30	-0,05
Cohésion des territoires	15,65	15,63	16,38	17,08	1,44

⁵ La LFI 2019 a été la première des deux étapes de suppression du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », dit « CAS bonus-malus », supprimé en LFI 2020. Les dispositifs qu'ils finançaient, à savoir la prime à la conversion et le bonus pour l'acquisition de véhicules propres, ont été progressivement rattachés au programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en LFI 2019 et LFI 2020. Cela explique, en partie, la sur-exécution de cette mission par rapport à la LPFP 2019.

Conseil et contrôle de l'État	0,53	0,52	0,54	0,54	0,02
Crédits non répartis	0,12	0,13	0,18	-	-0,13
Culture	2,74	2,72	2,72	2,64	-0,08
Défense	35,90	35,89	35,90	35,82	-0,07
Direction de l'action du Gouvernement	1,39	1,22	1,23	1,11	-0,11
Écologie, développement et mobilité durables	10,55	10,52	11,26	11,35	0,83
Économie	1,79	1,78	1,70	1,54	-0,24
Engagements financiers de l'Etat (hors dette)	0,43	0,43	0,41	0,32	-0,11
Enseignement scolaire	52,09	52,14	52,31	52,33	0,19
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,10	7,77	7,75	7,61	-0,16
Immigration, asile et intégration	1,36	1,48	1,69	1,79	0,31
Investissements d'avenir	1,05	1,05	1,05	1,04	-0,01
Justice	7,29	7,29	7,29	7,18	-0,11
Médias, livre et industries culturelles	0,54	0,57	0,58	0,58	0,00
Outre-mer	2,02	2,44	2,52	2,34	-0,10
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	-0,00
Recherche et enseignement supérieur	27,87	27,87	27,88	27,51	-0,36
Régimes sociaux et de retraite	6,27	6,27	6,28	6,19	-0,08
Relations avec les collectivités territoriales	3,51	3,52	3,44	3,44	-0,08
Santé	1,48	1,48	1,42	1,35	-0,12
Sécurité	13,48	13,38	13,56	13,67	0,29
Solidarité, insertion et égalité des chances	21,31	21,47	23,70	24,51	3,04
Sport, jeunesse et vie associative	1,05	1,05	0,99	1,00	-0,05
Travail et emploi	12,96	12,09	12,27	12,40	0,31

Article 16 :

Cet article fixe le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à compter de 2018. Cet ensemble est constitué par les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, les crédits du budget général relevant de la mission « Relation avec les collectivités territoriales », et le produit de l'affectation d'une fraction de TVA aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane.

en Md€ (format LFI 2018)	LPFP 2018	Exécution 2018	Écart 2018	LPFP 2019	Exécution 2019	Écart 2019
Total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	48,11	48,10	-0,01	48,09	48,63	0,54
Dont fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,52	-0,09	5,71	5,95	0,24
Dont taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,20	0,08	4,23	4,29	0,06
<i>Dont autres concours</i>	<i>38,37</i>	<i>38,38</i>	<i>0,01</i>	<i>38,14</i>	<i>38,39</i>	<i>0,25</i>

en Md€	LFI 2019 (format LFI 2019)	Exécution 2019 (format LFI 2019)	Écarts
Total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	48,32	48,62	+0,31
Dont fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,65	5,95	+0,3
Dont taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,30	4,29	-0,01
<i>Dont autres concours</i>	<i>38,37</i>	<i>38,38</i>	<i>0,1</i>

- *Mission « Relations avec les collectivités territoriales » : un soutien historique à l'investissement local et un accompagnement des départements en difficulté financière*

Les dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'établissent à 3,4 Md€, en recul de -132 M€ par rapport à 2018, ce qui s'explique par la fin du fonds de soutien exceptionnel aux régions versé en 2018, mais en progression de 50,6 M€ par rapport à 2017.

Le soutien de l'État à l'investissement public local, via des dotations dédiées (DETR, DSIL, DPV et DSID), est maintenu à un niveau historique, soit 1 492 M€ en CP (+10 M€ par rapport à 2018, +419 M€ par rapport à 2017).

L'année 2019 a vu le versement du Fonds de stabilisation, à hauteur de 115 M€, à destination des départements connaissant une situation financière dégradée par rapport aux charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS).

Les dépenses exécutées en 2019 sur la mission ont également permis d'intervenir auprès des collectivités faisant face à des situations exceptionnelles, notamment climatiques.

- *Les prélèvements sur recettes et la TVA versée aux régions continuent à progresser*

Le montant des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales s'établit à 40,9 Md€, enregistrant une progression de +565,4 M€ par rapport à 2018.

Ce résultat est principalement le fruit du dynamisme du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont la dépense s'établit à hauteur de 5,9 M€ (+430 M€ par rapport à 2018).

Les PSR progressent également sous l'effet notamment de l'augmentation des compensations d'exonérations de fiscalités directe locale (+299 M€).

Enfin, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée aux régions en substitution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis le 1er janvier 2018 marque une nouvelle progression par rapport à 2018, à hauteur de +92 M€, pour un montant total de 4 292

M€. Ainsi, ce sont +267 M€ de recettes supplémentaires qui ont été versées, en 2019, aux régions par rapport au montant de la DGF de 2017 (4 025 M€).

En 2019, l'exécution est conforme à la LFI

Sur l'ensemble du périmètre des concours financiers, l'exécution 2019 est supérieure à la LFI 2019 (+306 M€). Cet écart s'explique principalement par la sur-exécution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (+251 M€), dont le montant avait fait l'objet d'un ajustement en PLFR pour 2019 à hauteur de 251 M€.

Article 17 :

L'article 17 de la LPFP 2018-2022 dispose que « **le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017** ».

Les restes à payer, notion budgétaire, correspondent à la différence entre, d'une part, les engagements juridiques réalisés et matérialisés par une consommation d'autorisations d'engagement et, d'autre part, les paiements opérés qui se sont traduits par une consommation de crédits de paiement.

Après une stabilisation des restes à payer entre 2017 et 2018, les restes à payer 2019 s'établissent à 127 Md€, soit une augmentation de 8 Md€ principalement sur le périmètre du ministère des Armées du fait d'une importante politique d'investissements.

Article 18 :

Cet article prévoit les critères d'encadrement et de création des taxes affectées et fixe pour objectif le plafonnement de l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale.

Entre la LFI 2019 et la LFI 2020, la somme totale des plafonds à champ courant au sens de l'article 46 de la LFI pour 2012 a augmenté de 10,1 Md€, passant, en niveau, de 9,5 Md€ à 19,5 Md€. Cette évolution s'explique principalement par le plafonnement de ressources affectées à France Compétences (+9,5 Md€ de mesure de périmètre entrante). La hausse du plafond de 15 taxes (+0,7 Md€) est en partie compensée par la diminution du plafond de quatre taxes (-0,2 Md€).

Enfin, cet article prévoit que le niveau du plafond d'une taxe affectée, tel qu'il résulte de la loi de finances de l'année en application du mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, ne peut excéder de plus de 5% le rendement de l'imposition prévu à l'annexe mentionnée au 4° de l'article 51 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée (annexe « *Voies et moyens* »). Sur la base des plafonds et des rendements évalués par le

projet de loi de finances (PLF) pour 2020, il apparaît qu'en 2019 sur 88 affectations, quinze étaient plafonnées à un niveau supérieur de 5% au rendement prévisionnel.

Article 19 :

La LPFP 2018-2022 fixe le plafond des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2017. Celles-ci ne peuvent être inférieures à -5 Md€ en 2018, -9 Md€ en 2019 et -7 Md€ en 2020.

Le montant correspondant à ces mesures nouvelles s'est élevé à -3,3 Md€ en 2018 et -5,8 Md€ en 2019.

Article 20 :

Cet article fixe pour les années 2018 à 2022 un ratio maximum entre le montant annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et limite à une durée maximale de quatre ans les créations et les extensions de dépenses fiscales décidées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018. Pour l'année 2018, le ratio défini dans l'article s'établit à 25%. Cette disposition de la LPFP a donc été respectée en 2018, le ratio ne pouvant excéder 28% pour cet exercice. Le bilan au titre de 2019 ne pourra être réalisé qu'à compter de fin 2020, une fois que les données relatives au coût des dépenses fiscales en 2019 ainsi qu'au périmètre des dépenses fiscales auront été publiées dans le Tome II des « Voies et moyens » annexées au PLF pour 2021.

Concernant le II de l'article 20 qui limite les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018, sur les 16 dépenses fiscales créées en loi de finances pour 2020 ou étendues depuis cette date, 10 l'ont été pour une durée maximale de quatre ans.

Article 21 :

Le I de cet article fixe pour les années 2018 à 2022 un ratio maximum de 14% entre le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Ce ratio a atteint 9,2% en 2018 et 12,8% en 2019. Il a donc été inférieur au ratio maximum de 14% fixé par cet article pour ces deux années.

La hausse de 3,6 points de pourcentage entre 2018 et 2019 s'explique à titre principal par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction de

cotisations sociales. Par ailleurs, en raison du délai de fiabilisation des données comptables, le ratio 2019 est encore susceptible d'évolution.

Par ailleurs, le II de l'article 21 limite les créations ou extensions d'exonérations ou abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018, à une durée maximale de trois ans. Le respect de cette règle ne peut donc être apprécié à ce stade.

Article 22 :

Cet article prévoit que lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

En 2018, les projets de lois de programmation militaire et de programmation de la justice ont tous deux confirmé leur respect des plafonds de crédits inscrits à l'article 15 de la LPFP dans le cadre, respectivement, du rapport annexé à la loi de programmation militaire, et de l'étude d'impact de la loi de programmation de la justice. En 2019, cette disposition n'a pas trouvé à s'appliquer.

Article 23 :

Cet article étend à l'État l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à certains contrats de crédit-bail, notamment immobilier. Cette interdiction est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 pour tous les contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié avant le 1^{er} janvier 2018.

Cette disposition permet d'éviter le recours à des contrats dits « complexes », qui, s'ils permettent un lissage de la dépense budgétaire sur une longue durée, engendrent des surcoûts pour les finances publiques. En effet, contrairement à d'autres types de marchés, le crédit-bail suppose le recours à des financements privés, générant un taux d'endettement supérieur au taux souverain, et comporte généralement des frais annexes et autres coûts cachés. Enfin, le lissage de la dépense est sans effet sur le déficit et la dette publique au sens de la comptabilité nationale, puisque ces contrats sont reconsolidés par le compte national.

Article 24 :

L'article 24 de la LPFP 2018-2022 prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances.

En 2019, ce rapport a été transmis en mai au Parlement mais cette année, compte tenu de la priorité donnée à l'élaboration de la réponse économique à la crise résultant de la pandémie de covid-19, le rapport devant porter sur les garanties octroyées en 2019 sera remis au Parlement avant la fin de l'année 2020.

Article 25 :

La LPFP 2018-2022 a élargi au Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) le périmètre des établissements autorisés à recourir à l'emprunt de plus d'un an auprès des établissements de crédit et des sociétés de financement. Le présent article prévoit par ailleurs une adaptation technique en ne prévoyant plus qu'un arrêté du seul ministre chargé du budget, au titre de sa compétence dans la tutelle financière des organismes visés par l'interdiction d'endettement.

Article 26 :

Conformément à l'article 26 de la LPFP pour 2018-2022, un rapport relatif à la situation financière des établissements publics de santé doit être remis chaque année au Parlement. Ce rapport n'a pu être transmis pour les exercices 2018 et 2019.

Article 27 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

Conformément aux dispositions de cet article, un rapport a été transmis au Parlement en juillet 2018.

Article 28 :

Aux termes de ces dispositions, le Gouvernement communique au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Cette décomposition a été présentée dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2020. Les données revêtaient un caractère prévisionnel et portaient sur les années 2019 et 2020.

Ainsi, concernant 2019, le solde des administrations de sécurité sociale, prévu à +11,7 Md€, se décomposait ainsi : -5,3 Md€ pour l'ensemble formé par le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse ; -1,5 Md€ pour l'Unédic ; +3 Md€ pour les régimes complémentaires ; +15,7 Md€ pour la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; -1,8 Md€ pour le fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; +0,6 Md€ pour les organismes dépendants des assurances sociales.

Concernant 2020, le solde des administrations de sécurité sociale, prévu à +17 Md€ se décomposait ainsi : -4,4 Md€ pour l'ensemble formé par le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse ; +0,4 Md€ pour l'Unédic ; +3,6 Md€ pour les régimes complémentaires ; +16,8 Md€ pour la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; -1,8 Md€ pour le fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; +1 Md€ pour les organismes dépendants des assurances sociales.

Ces données présentées au sein du RESF joint au PLF 2020, qui date d'octobre 2019, ont vocation à être révisées :

- Pour l'exercice 2019, dans le cadre des révisions régulières des données de comptabilité nationale par l'INSEE (« Comptes de la Nation 2019 », publiés fin mai 2020) ;
- Pour l'exercice 2020 prévisionnel, dans le contexte de la crise liée au covid-19.

Ainsi, à la date de publication du présent rapport, le solde des administrations de sécurité sociale en 2019 s'établirait à +14,1 Md€ et se décomposerait ainsi : -2,7 Md€ pour l'ensemble formé par le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse ; -2,1 Md€ pour l'Unédic ; +4,4 Md€ pour les régimes complémentaires ; +15,9 Md€ pour la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; -1,9 Md€ pour le fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; +0,5 Md€ pour les organismes dépendants des assurances sociales.

Article 29 :

Les négociations entre les représentants de l'Etat et les collectivités concernées par la contractualisation ont permis d'aboutir, avant le 30 juin 2018, à la signature de 229 contrats soit 71% des 322 collectivités concernées. Par ailleurs, 17 collectivités ont signé un contrat de façon volontaire avec l'État. Le nombre de collectivités signataires est passé de 322 à 321 avec la fusion de la commune et du département de Paris le 1^{er} janvier 2019.

Les dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités entrant dans le champ de la contractualisation ont augmenté en 2019 de +0,8% par rapport à 2018 et de +0,3% en

2018 par rapport à 2017. L'objectif de 1,2% est donc respecté, pour la deuxième année consécutive. Pour les collectivités signataires, les contrats comportent également un objectif de réduction du besoin de financement et un objectif d'amélioration de la capacité de désendettement. Ces deux objectifs ne sont toutefois pas contraignants et ne font pas l'objet d'une reprise financière dans le cas où ils ne sont pas respectés. Le besoin de financement des 321 collectivités a diminué de -1,4 Md€ depuis 2017, très en deçà de l'objectif d'une réduction du besoin de financement de -2,6 Md€ par an. La non-atteinte de cet objectif s'explique par l'affectation de l'épargne à des dépenses d'investissement nouvelles.

La contractualisation financière entre l'Etat et les collectivités locales est prévue pour les trois exercices 2018, 2019 et 2020. La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie du covid-19 a entraîné la suspension en 2020 des reprises financières pour les collectivités ne respectant pas l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement.

Article 30 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la LPFP 2018-2022. Ce bilan sera présenté lors d'une prochaine séance du comité des finances locales.

Article 31 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances, relatif au Grand plan d'investissement. Conformément à ces dispositions, une annexe au projet de loi de finances pour l'année 2020 a été transmise au Parlement et publiée sur le site internet [budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr) (<https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/4139>).

Article 32 :

L'écart entre la prévision pour 2020 contenue dans le programme de stabilité 2020 et la LPFP 2018-2022 est présenté dans le tableau suivant, qui rappelle également les prévisions sous-jacentes au PLFR 3 qui sont postérieures au programme de stabilité 2020 :

<i>En points de PIB</i>	PLFR 3-2020	PSTAB 2020	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
2020				
Solde public effectif (1+2+3)	-11,4	-9,0	-7,5	-1,5
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	-7,0	-5,3	-5,4	0,1
<i>Mesures exceptionnelles et temporaires (en points de PIB potentiel) (2)</i>	-2,3	-1,7	-1,7	0,0
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	-2,2	-2,0	-0,4	-1,6
Dettes des administrations publiques	120,9	115,2	19,1	96,1

L'écart marqué entre les prévisions pour 2020 de la LPFP et les prévisions plus récentes s'explique par les effets de la crise sanitaire déclenchée par l'épidémie de covid-19.

En vertu de l'alinéa IV-A de l'article 23 de la loi organique de 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques, le Gouvernement a demandé au Haut Conseil des Finances Publiques si les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont bien réunies. Le Haut Conseil a estimé dans son avis 2020-1 du 17 mars 2020 que la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières constituent des faits inhabituels indépendants de la volonté du Gouvernement et relèvent donc des « circonstances exceptionnelles » telles que mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Article 33 :

Cet article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement une présentation précise et détaillée des deux agrégats de dépenses de l'État prévus par l'article 9 de la LPFP. Cette présentation est intégrée dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF, en l'occurrence en page 111 du RESF annexé au PLF 2020.

Article 34 :

Cet article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le dépôt du PLF de l'année, la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés ainsi que, pour chacune de ces dépenses, la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés pour les trois années précédentes.

Des données relatives à ces dépenses fiscales sont disponibles dans le Tome II des Voies et moyens annexé aux projets de loi de finances. Par ailleurs, pour chacune de ces 8 dépenses fiscales, lorsque la méthode de chiffrage le permet, la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés pour les trois années précédentes a bien été transmise au Parlement.

Article 35 :

Les obligations de publication posées à l'article 35 de la LPFP 2018-2022 relatives aux données portant sur les opérateurs de l'État en matière de crédits ou impositions affectées, de ressources propres, d'emplois, de masse salariale, de trésorerie, de parc immobilier, de liste et de rémunérations sont satisfaites dans le cadre de l'annexe générale au projet de loi de finances relatif aux opérateurs de l'État déposé chaque année, également intitulé « Jaune opérateurs ». Ces obligations ont été mises en œuvre dès le « Jaune opérateurs » annexé au PLF pour 2018, et l'ont également été dans celui annexé au PLF pour 2019 et 2020.

Articles des précédentes lois de programmations toujours en vigueur

Article 12 (II.) de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques de 2014 à 2019, une fraction représentant au moins 0,3% du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice. Cette mesure a permis de rendre le pilotage de l'ONDAM plus efficient, comme l'illustre le fait que l'ONDAM a été respecté en 2019 pour la dixième année consécutive.

Article 26 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit que les agences collectant directement les taxes qui leur sont affectées transmettent à leur ministère de tutelle et au ministère des finances l'assiette et le produit de ces taxes. Une circulaire en date du 24 novembre 2015 vise à assurer la bonne mise en œuvre de cette disposition.

Article 28 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit qu'est annexé à chaque projet de loi de finances, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, un rapport présentant les grands équilibres des finances publiques (solde effectif, conjoncturel, et structurel ainsi que niveau des recettes et des dépenses). Ce rapport a été annexé au PLF pour 2020, au sein du rapport économique, social et financier.

Article 30 (II.) de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales, ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet au titre de fonds de péréquation, font l'objet d'une publication, collectivité par collectivité, sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr. La communication de ces données dans un document unique, en un format accessible et facilement utilisable par des logiciels de traitement de base de données, est également possible par le même lien.

Article 32 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit que « *le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 15 avril, l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à la Commission européenne* ». Le programme de stabilité transmis au Parlement en avril 2020 comporte une estimation du ratio de dette 2019 fondée sur les données du compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee en mars 2020.

Article 34 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article a été modifié par l'article 23 de la LPFP 2018-2022 qui a étendu à l'État l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à certains contrats de crédit-bail, notamment immobilier.

Article 17 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 :

Cet article prévoit que les projets d'investissements financés par l'État, ses établissements publics ou les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ainsi que d'une contre-expertise indépendante. Son décret d'application a été publié le 23 décembre 2013. De plus, conformément à cet article, le Parlement est destinataire des évaluations socio-économiques et des contre-expertises.

Article 20 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 :

Cet article prévoit que le coût des dépenses fiscales est transmis au Parlement, avant le 1^{er} juin pour l'exercice clos, et avant le premier mardi d'octobre pour l'exercice en cours et l'exercice à venir. Il prévoit aussi que le coût des dépenses sociales de l'exercice en cours et de l'exercice à venir est transmis avant le 15 octobre.

Cet article est partiellement mis en œuvre : le coût définitif des dépenses fiscales n'étant pas disponible au 1^{er} juin pour l'exercice clos, des estimations à date sont transmises au Parlement.

Article 14 de la LPFP pour les années 2011 à 2014 :

Cet article prévoit que le Gouvernement adresse le programme de stabilité au Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne. En 2020, le programme de stabilité a été rendu public le 15 avril 2020, soit deux semaines avant le 30 avril 2020, date de transmission à la Commission européenne.