



# Projet de loi de finances pour 2021

Jean-François Husson, rapporteur général

Commission des finances

Jeudi 5 novembre 2020



## Les principaux messages du rapporteur général

1. L'économie française a **bien résisté au choc du premier confinement**, grâce aux mesures de soutien.
2. Si un soutien budgétaire additionnel est indispensable pour préserver le tissu productif, le plan de relance initial du Gouvernement était **trop tardif et mal conçu** pour stimuler efficacement l'activité à court terme.
3. Compte tenu du reconfinement, le plan gouvernemental devra **allier relance et soutien** pour aider les secteurs et les ménages les plus fragilisés.
4. Le rebond de l'épidémie risque de **compromettre le timide redressement des comptes publics initialement attendu** par le Gouvernement en 2021.
5. Il faut désormais **privilégier les mesures temporaires** pour soutenir et relancer l'économie, afin de préserver la soutenabilité des finances publiques à moyen terme.
6. Cette crise ne doit pas conduire à repousser à plus tard **l'ambition de transition écologique**.
7. En 2021, **le budget de l'État continuera à subir les effets de la crise économique**.
8. Les **recettes** resteront **inférieures à leur niveau avant crise**, hors financement européen du plan de relance.
9. Les **dépenses de l'État continueront leur progression**, même en dehors du plan de relance.

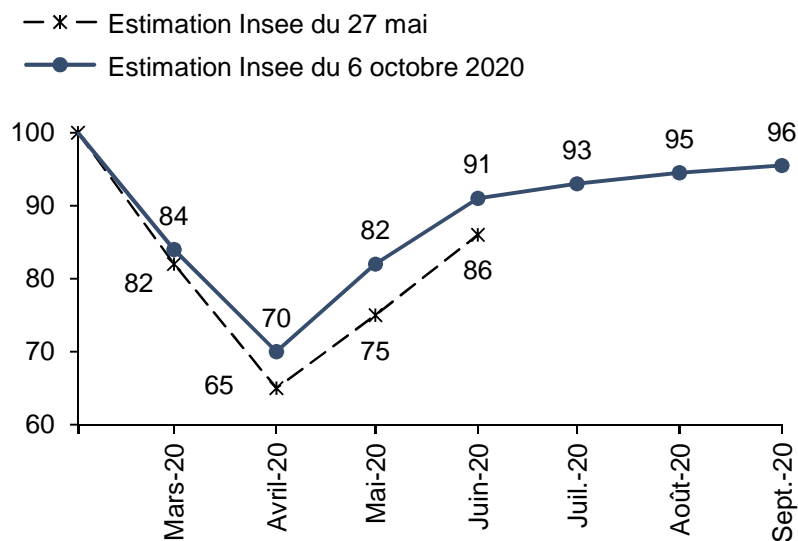


**L'économie française a bien résisté au choc du premier confinement, grâce notamment aux mesures de soutien**

## L'économie française a bien résisté au choc du premier confinement, avec une perte d'activité plus faible qu'escompté et un rebond très rapide au troisième trimestre

### Évolution des estimations de la perte d'activité depuis le premier confinement

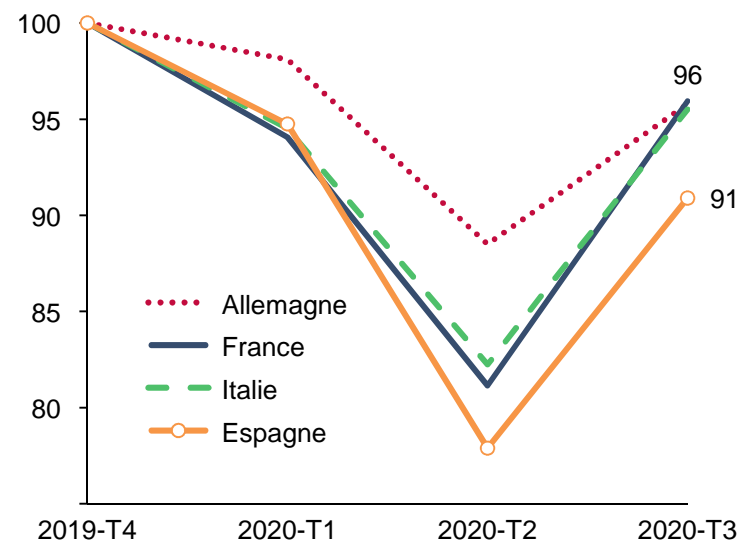
(niveau du PIB par rapport à la situation d'avant-crise, en pourcentage)



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

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

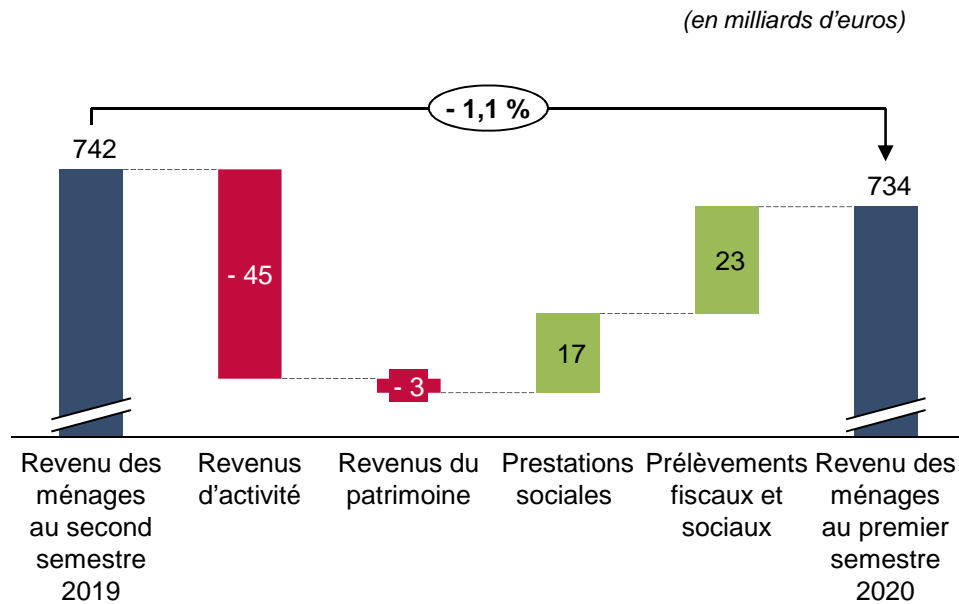
(en volume, cvs-cjo, base 100, 2019-T4=100)



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

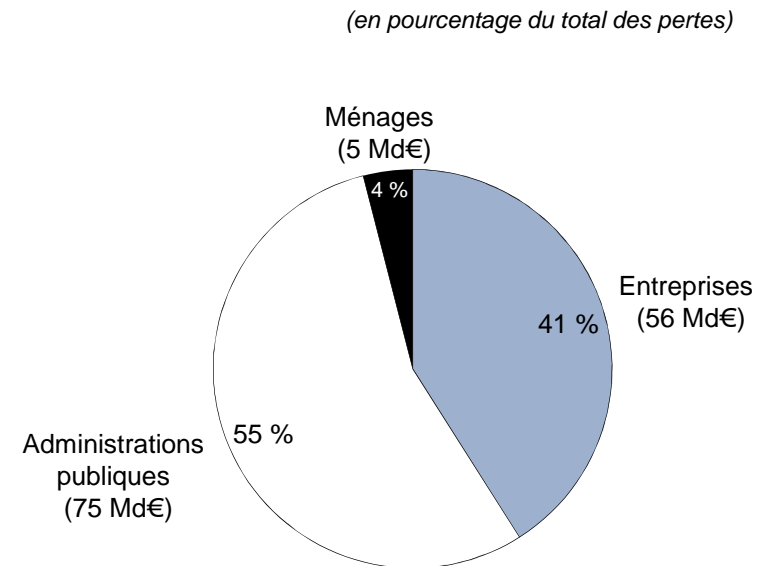
Le plan de soutien a jusqu'à présent réussi à préserver les revenus des ménages et, dans une moindre mesure, des entreprises, tout en évitant à ces dernières de subir une crise de liquidité

### Évolution du revenu disponible brut des ménages au premier semestre 2020



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

### Répartition des pertes de revenu à l'issue de l'exercice 2020 d'après l'OFCE



Source : commission des finances du Sénat (d'après l'OFCE)

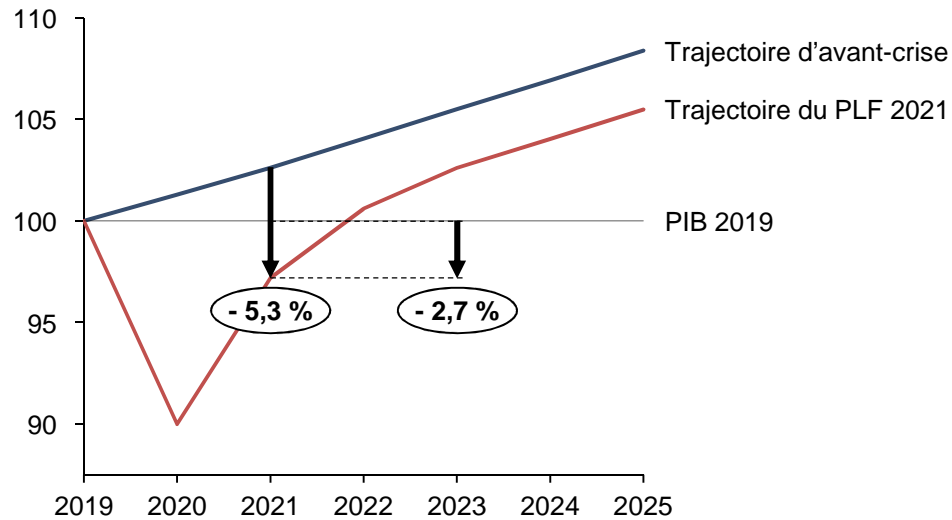


**Avant même le rebond de l'épidémie,  
le plan de relance gouvernemental  
était trop tardif et mal conçu pour  
stimuler efficacement l'activité**

Alors que l'économie est très loin d'avoir achevé sa reprise et va connaître une rechute, aider les entreprises et les ménages reste la bonne stratégie tant sur le plan économique que budgétaire

### Évolution du scénario de croissance gouvernemental (avant le reconfinement)

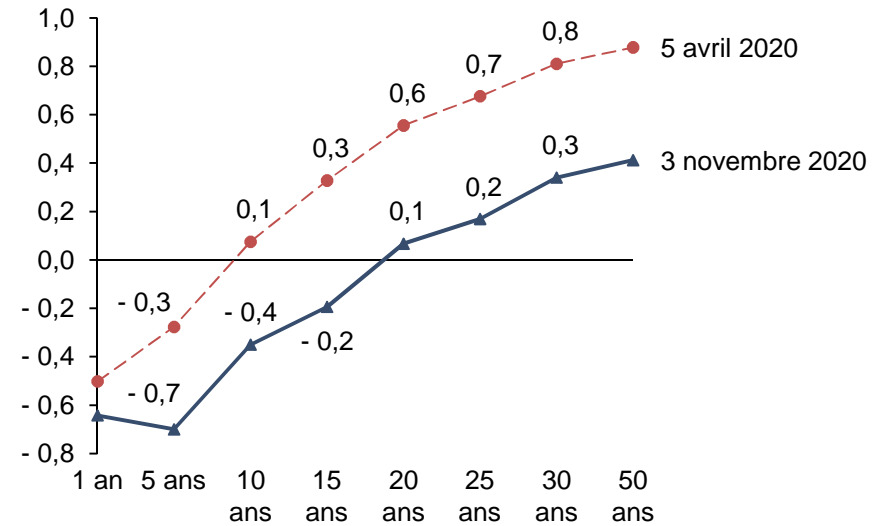
(PIB en volume, base 100, 2019=100)



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

### Évolution du coût de financement de la France depuis avril 2020

(taux d'intérêt annuel en pourcentage)



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

## Malgré certains artifices budgétaires, le montant global consacré au plan de relance...

### Décomposition du plan de relance

(en milliards d'euros)

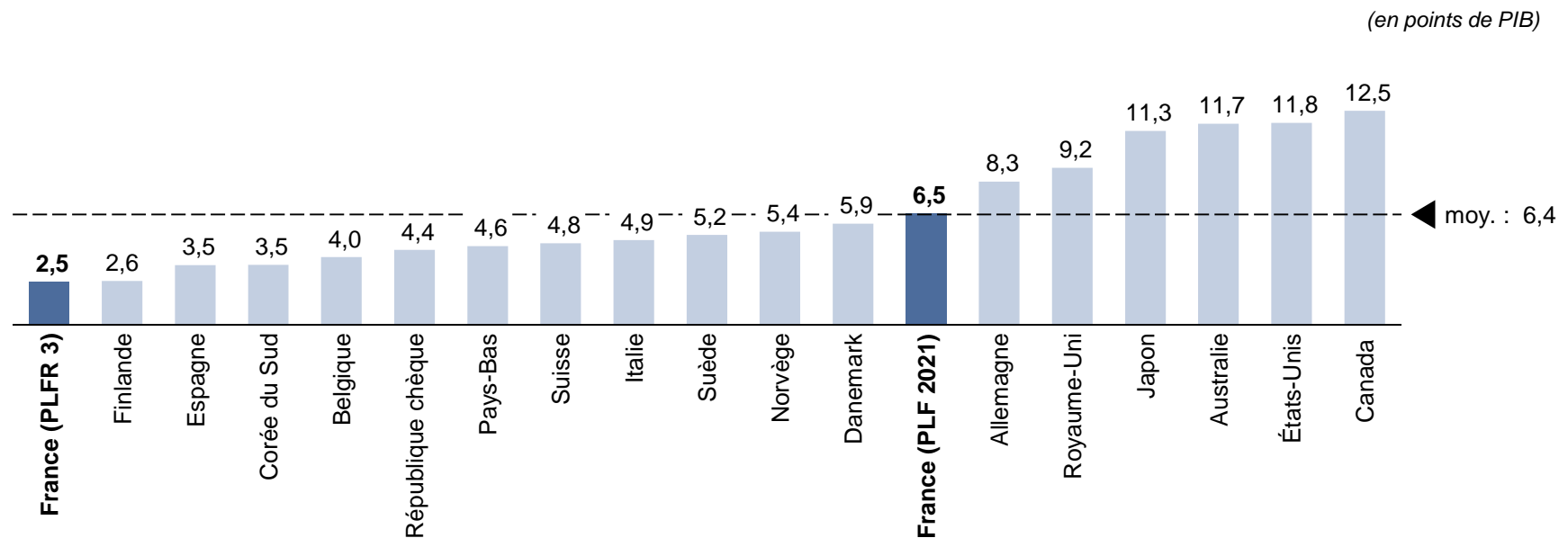
<b>État</b>	<b>86</b>
Crédits budgétaires	64
<i>dont : mesures déjà engagées dès 2020</i>	15
<i>dont : mission budgétaire « Plan de relance » (AE 2021)</i>	36
<i>dont : PIA 4</i>	11
<i>dont : autres vecteurs budgétaires</i>	2
Baisse des impôts de production	20
Garanties	2
<b>Administrations de sécurité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

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



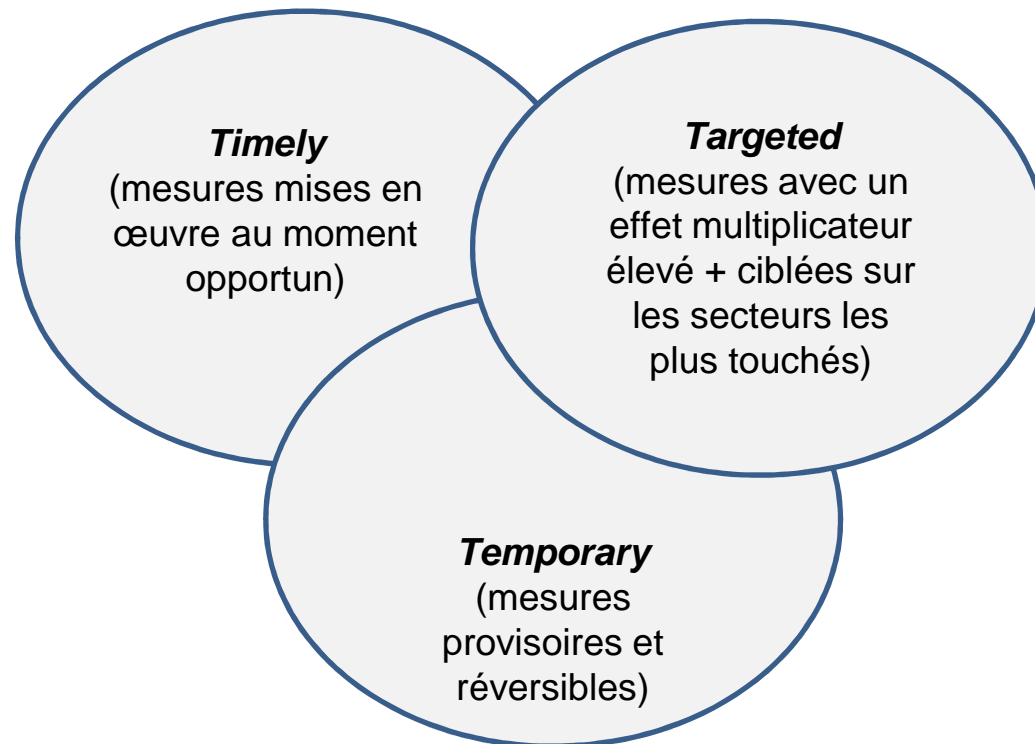
... apparaît cohérent avec les besoins de l'économie française et les pratiques de nos voisins

### Mesures de soutien et de relance ayant un impact sur le déficit public annoncées avant le reconfinement



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et l'édition d'octobre 2020 du Moniteur des finances publiques du FMI)

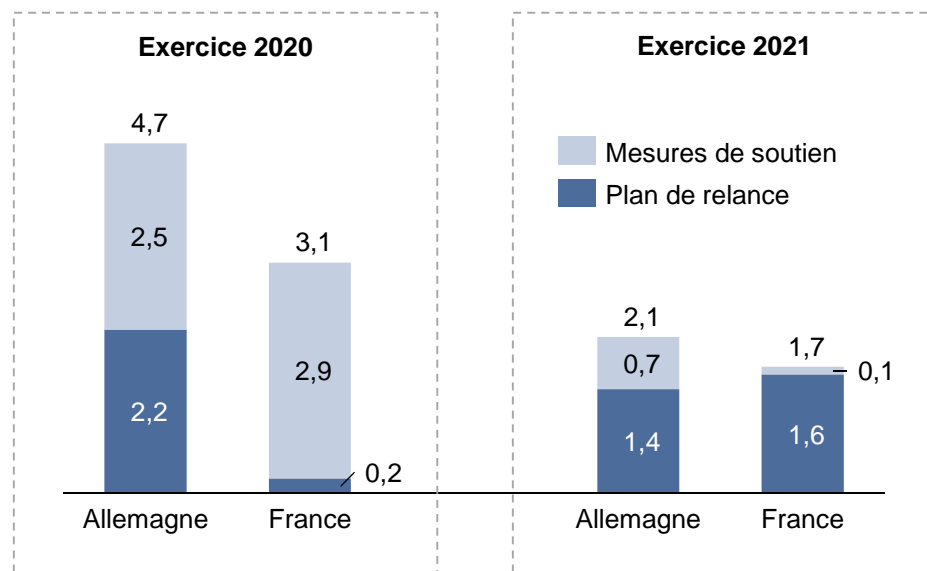
Les mesures et le calendrier retenus ne répondent que très imparfaitement aux critères économiques d'efficacité d'un « bon » plan de relance (la règle des « 3T »)



## Le plan de relance est trop tardif, mal conçu pour stimuler l'activité à court terme et comporte des mesures permanentes qui pèseront durablement sur les comptes publics

### Mesures de soutien et de relance ayant un effet immédiat sur le déficit public (avant PLFR n° 4)

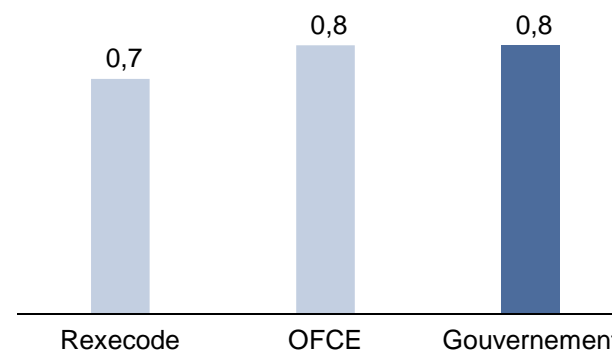
(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les projets de budget 2021 de la France et de l'Allemagne)

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

(effet sur le PIB, en %, d'un plan de relance représentant 1 % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

## Le plan de relance initial était par ailleurs insuffisant pour protéger les plus fragiles

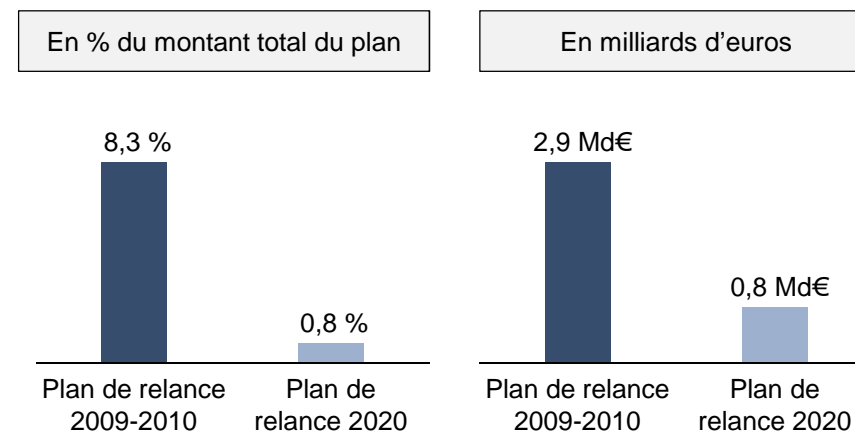
### Mesures relevant du volet « Soutien aux personnes précaires » dans le plan de relance initial

(en milliards d'euros)

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

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

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



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



**Le plan gouvernemental devra allier  
relance et soutien pour aider les  
secteurs et les ménages les plus  
fragilisés par le reconfinement**

## Le reconfinement national annoncé le mercredi 28 octobre 2020 va de nouveau constituer un choc très asymétrique pour les différents secteurs de l'économie française

- Dans ce contexte, le rôle des pouvoirs publics est double :
  - Dans les secteurs très affectés par les restrictions sanitaires, si la production est contrainte et ne peut donc pas être « relancée », la politique budgétaire a vocation à **protéger les entreprises viables de la faillite ainsi que les travailleurs** qui se retrouvaient sans emploi (logique de soutien).
  - En parallèle, les pouvoirs publics doivent **limiter les conséquences de la baisse de la demande globale** dans les secteurs moins affectés, en mobilisant la politique budgétaire pour compenser la baisse de la demande privée ou stimuler cette dernière (logique de relance).

## Si le Gouvernement a déjà annoncé un renforcement des mesures de soutien en 2020...

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

(en milliards d'euros)

Nature	PLF 2021	PLFR n° 4	Évolution
Activité partielle	30,8	34,0	3,2
Fonds de solidarité pour les entreprises	8,5	19,4	10,9
Dépenses de santé exceptionnelles	9,8	11,8	2,0
Exonération de cotisations sociales	5,2	8,2	3,0
Ouverture de crédits divers	5,6	6,0	0,4
Prime pour les indépendants	0,9	0,9	0,0
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9	2,0	1,1
Avances remboursables aux PME	0,5	0,5	0,0
Assurance chômage	1,6	1,6	0,0
Achats de masques non chirurgicaux	0,3	0,6	0,3
Sinistralité des prêts BEI	0,1	0,1	0,0
Report en arrière des déficits (« carry back »)	0,4	0,4	0,0
<b>Total</b>	<b>64,5</b>	<b>85,4</b>	<b>+ 20,9</b>

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

...un redimensionnement des mesures du plan de relance visant à renforcer les fonds propres des entreprises et à soutenir les secteurs et les ménages les plus fragilisés est nécessaire

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

(en milliards d'euros)

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

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





**Le rebond de l'épidémie risque de compromettre le timide redressement des comptes publics initialement attendu par le Gouvernement en 2021**

Le redressement des comptes publics attendu par le Gouvernement en 2021 reposait sur un rebond marqué de l'activité (+ 8 %) et une mise en extinction du plan de soutien (- 62 Md€)...

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

(en points de PIB)

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

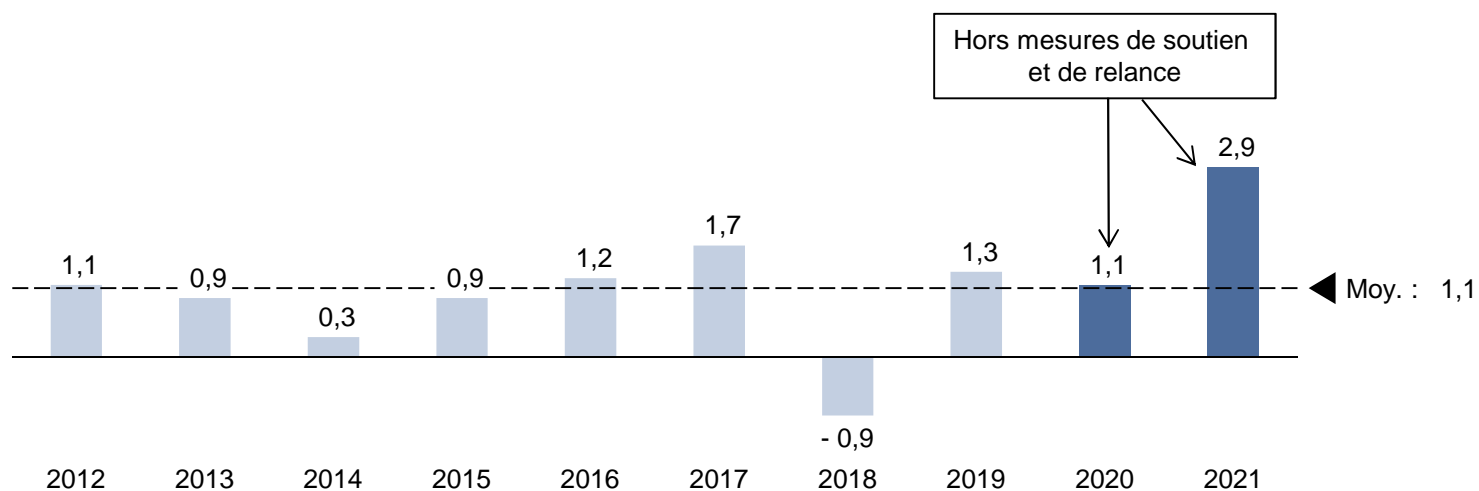
(\*) avec la trajectoire de PIB potentiel révisée.

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

...partiellement compensés par la montée en charge du plan de relance (+ 15,6 Md€), les baisses d'impôts déjà programmées (+ 6 Md€) et un dérapage marqué des dépenses ordinaires

### Croissance de la dépense publique depuis 2012 après neutralisation des mesures de soutien et de relance

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



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

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

## Seules les collectivités territoriales continueraient de maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, malgré la suspension des contrats de Cahors

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

(taux d'évolution en valeur)

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

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

Si la révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2020 (- 11 %, au lieu de - 10 %) prévue par le PLFR n° 4 est prudente et suppose implicitement une prolongation du confinement en décembre...

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

(écart au niveau d'activité d'avant-crise, en pourcentage ; pour la croissance, taux d'évolution du PIB)

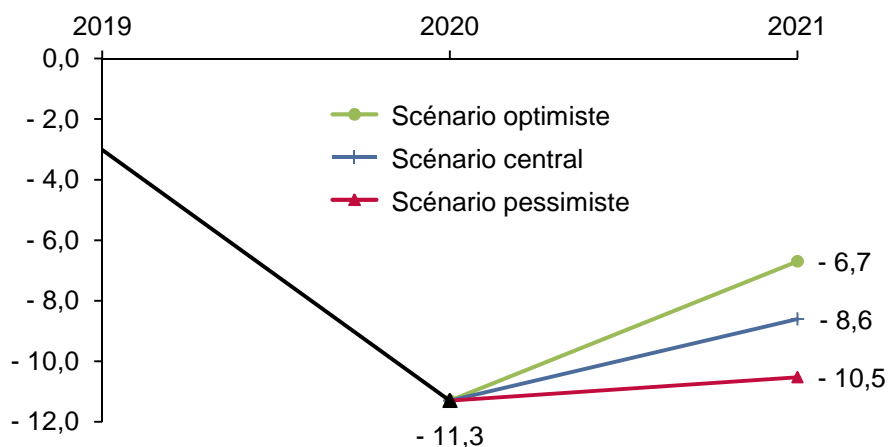
	Octobre	Novembre	Décembre	Croissance 2020
<b>Scénario pessimiste</b> : confinement aussi strict qu'en avril jusqu'à la fin de l'exercice	- 5	- 30	- 30	- 12,7
<b>Scénario implicite du Gouvernement</b> : confinement allégé en novembre et en décembre	- 5	- 20	- 20	- 11,0
<b>Scénario optimiste</b> : confinement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

Source : commission des finances du Sénat

...un rebond moins rapide qu'escompté en 2021 et un renforcement des mesures de soutien pourraient reporter le redressement des comptes publics anticipé par le Gouvernement

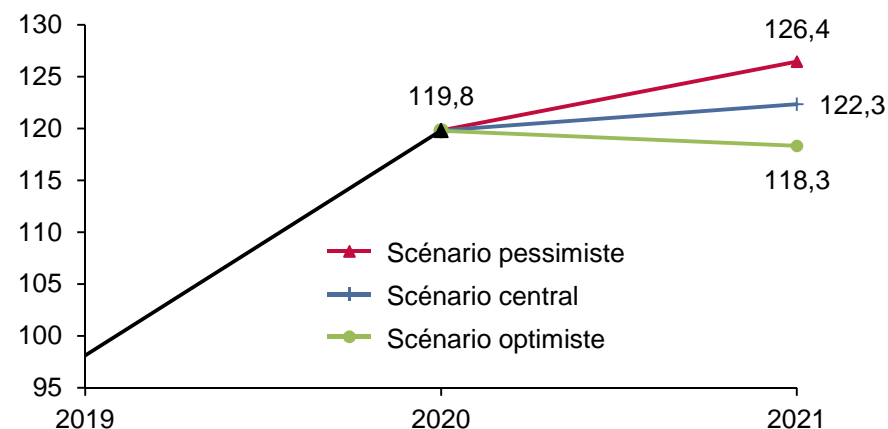
### Sensibilité du solde public au scénario de reprise

(en points de PIB)



### Sensibilité de l'endettement public au scénario de reprise

(en points de PIB)



- **Scénario optimiste** : croissance de 8 % en 2021, conforme au PLF 2021, sans nouvelles mesures de soutien.
- **Scénario central** : croissance de 6 % en 2021, 15 Md€ de mesures de soutien additionnelles.
- **Scénario pessimiste** : croissance de 4 % en 2021, 30 Md€ de mesures de soutien additionnelles.

A red-tinted photograph of the French National Assembly (Assemblée Nationale) in session. The image shows a large, ornate chamber with a semi-circular arrangement of desks and chairs. At the front, there is a raised platform with several statues and a clock. The text is overlaid in white, bold font, centered on the image.

**Désormais, il faut donc privilégier les mesures temporaires pour soutenir et relancer l'économie, afin de préserver la soutenabilité des finances publiques**

La crise s'accompagne de hausses de dépenses et de baisses d'impôts pérennes de nature à faire dérapier le déficit structurel au-delà de 5 % du PIB en sortie de crise

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

(coût annuel, en milliards d'euros)

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

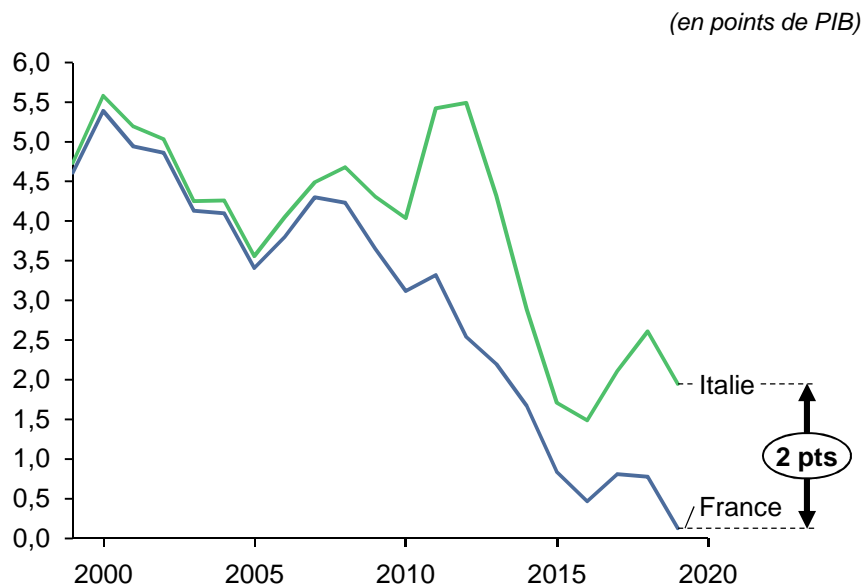
Précision : la différence de chiffrage de la mesure de baisse des impôts de production par rapport à son poids dans le plan de relance (20 milliards d'euros) tient au fait que le Gouvernement retient son coût cumulé sur deux ans (et non son coût annuel pérenne) et ne tient pas compte de l'effet retour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

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



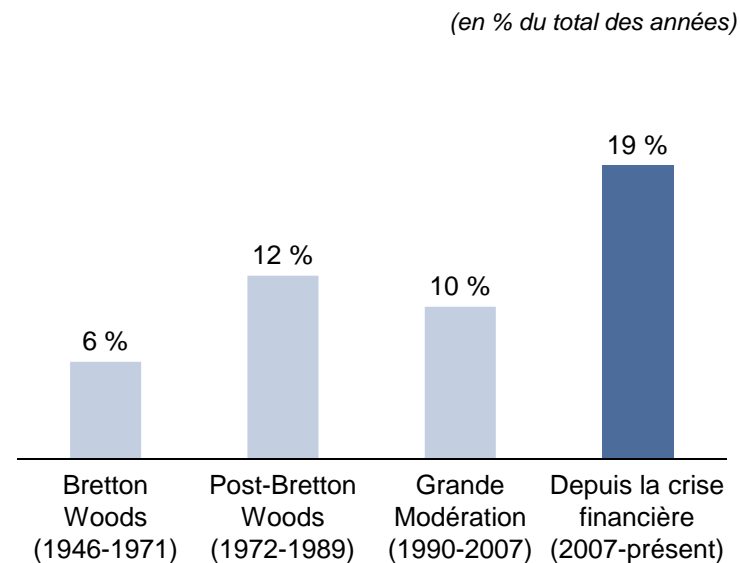
Une fois la crise surmontée, il sera indispensable de retrouver des marges de manœuvre budgétaires afin de pouvoir soutenir l'économie lors du prochain ralentissement

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



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

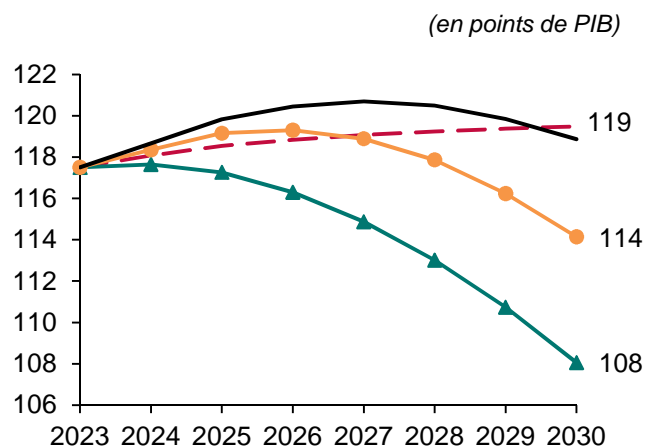
### Fréquence des récessions dans les économies développées



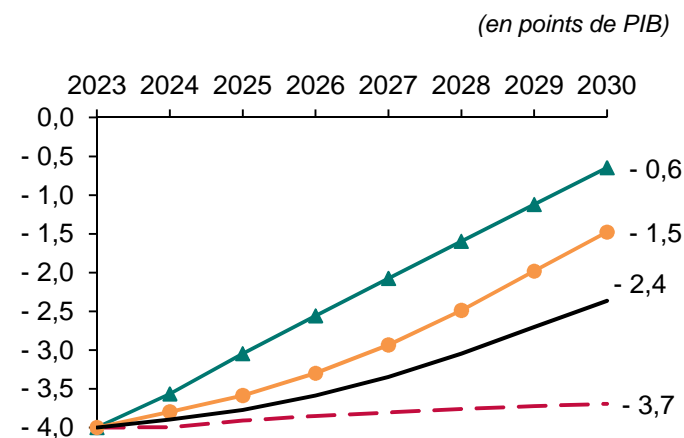
Source : commission des finances du Sénat (d'après le FMI)

Même l'effort inédit de maîtrise de la dépense prévu par le Gouvernement à compter de 2023 ne permettrait pas de faire significativement refluer l'endettement à horizon 2030

### Évolution de l'endettement



### Évolution du solde public



- Scénario 1 : croissance préservée (1,35 %) et effort structurel primaire inchangé par rapport à la période 2011-2019
- ▲ Scénario 2 : croissance préservée (1,35 %) et effort structurel primaire conforme à la trajectoire gouvernementale 2023-2025 (0,5 pt / an)
- Scénario 3 : identique au scénario 2 mais avec prise en compte des effets récessifs de la consolidation
- Scénario 4 : identique au scénario 3 mais avec perte de croissance potentielle liée à la crise (- 0,3 pt, comme anticipé par le FMI)

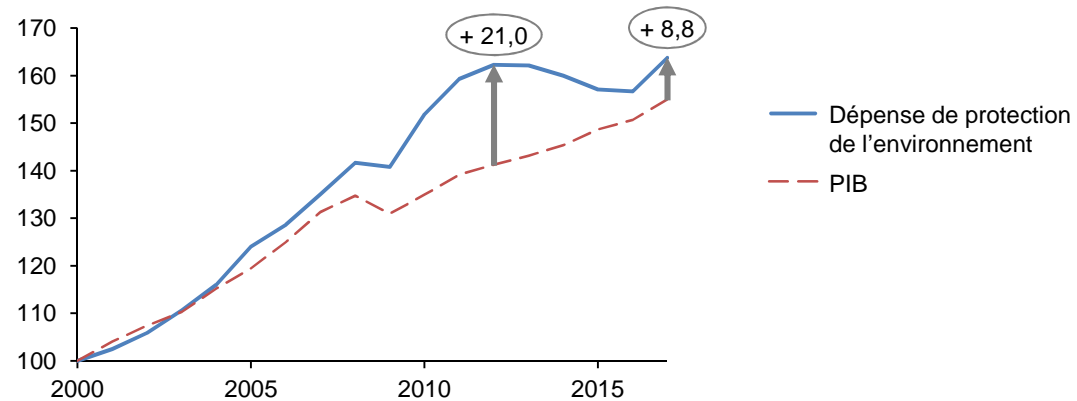


**Cette crise ne doit pas conduire à  
repousser à plus tard l'ambition de  
transition écologique**

## Après l'élan des années 2000 et du Grenelle de l'environnement, l'effort s'est relâché au cours des années 2010

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

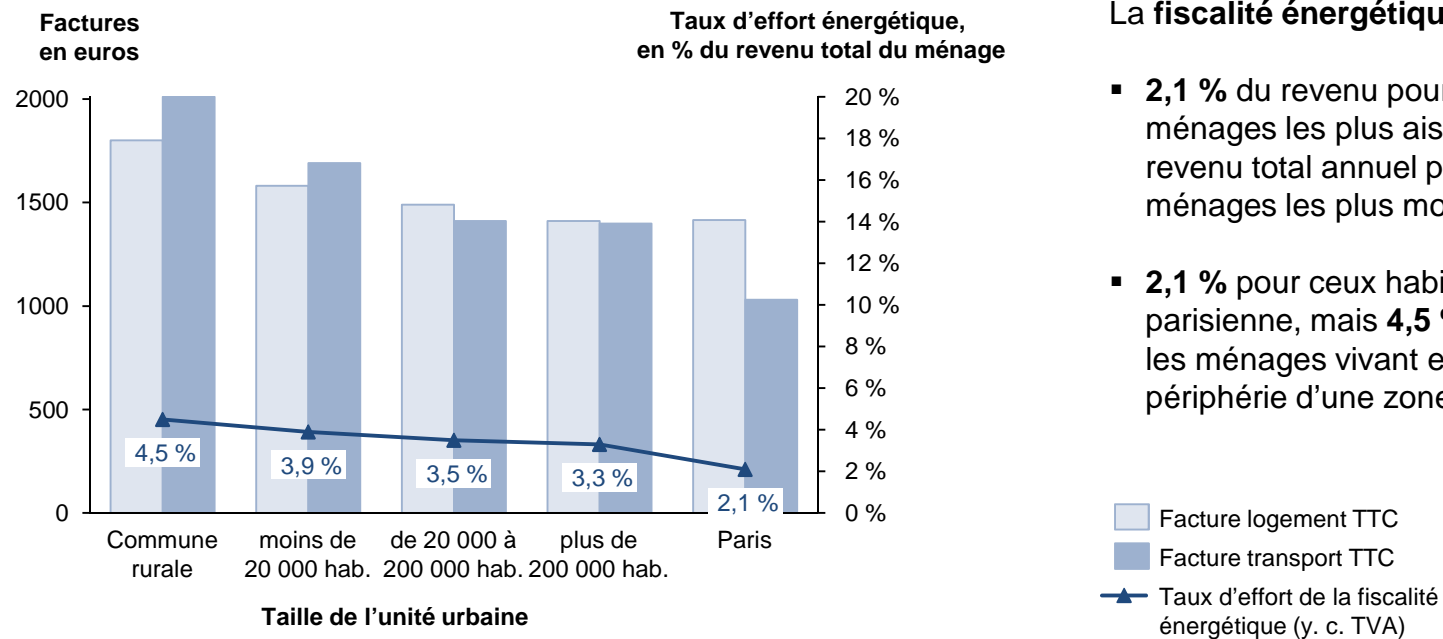
(base 100 en 2000)



Source : commission des finances du Sénat (données SDES , compte satellite de l'environnement, 2019)

# La réponse à la crise environnementale est inséparable de la lutte contre les précarités sociales et territoriales

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



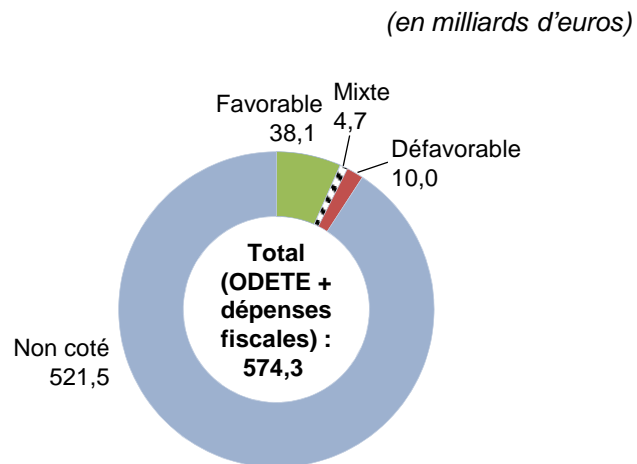
Source : commission des finances du Sénat (d'après le Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique, septembre 2019)

### La fiscalité énergétique totale représente :

- **2,1 %** du revenu pour les 20 % de ménages les plus aisés, mais **7,2 %** du revenu total annuel pour les 20 % de ménages les plus modestes ;
- **2,1 %** pour ceux habitant l'agglomération parisienne, mais **4,5 %** du revenu pour les ménages vivant en zone rurale (ou en périphérie d'une zone urbaine)

# Le « budget vert » est une tentative louable mais largement inachevée de mesurer l'ambition environnementale du budget de l'État

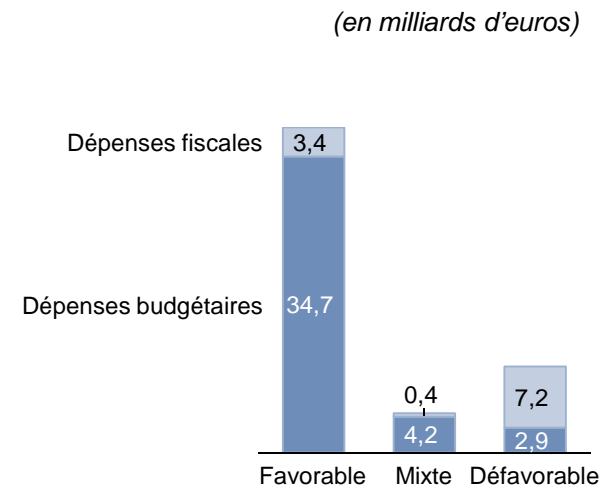
## Le « budget vert » dans l'ensemble du budget de l'État



ODETE : objectif de dépenses totales de l'État

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

## Dépenses favorables, mixtes et défavorables



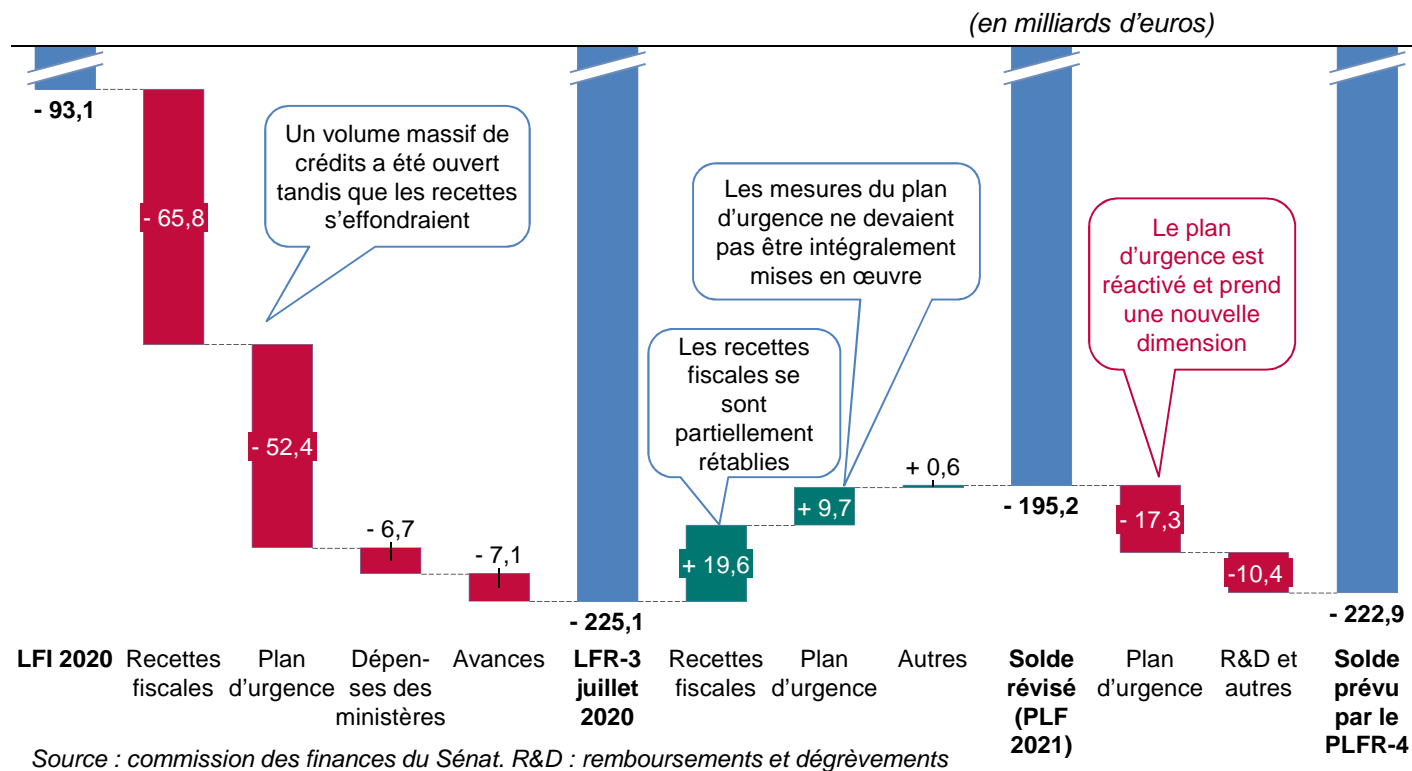
Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)



**Le budget de l'État subit les effets  
de la crise économique**

Alors que l'été avait apporté quelques signaux positifs, le reconfinement va ramener le déficit budgétaire presque au niveau prévu en LFR-3

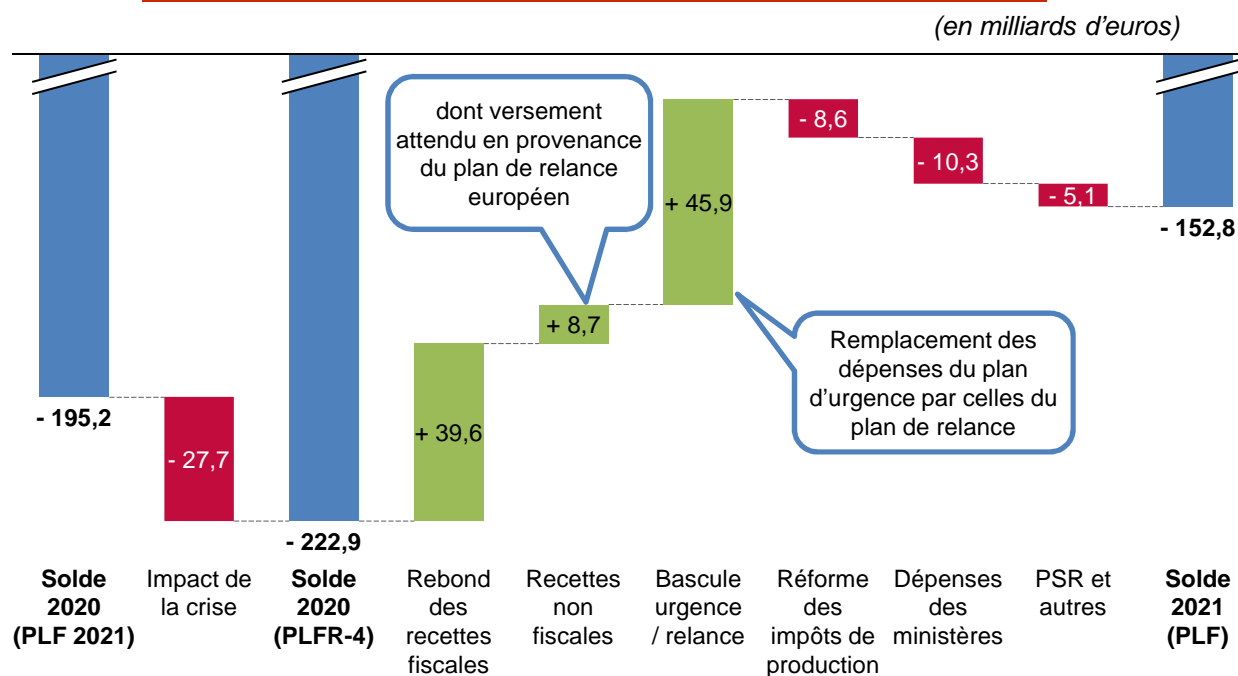
### Évolution des estimations du déficit budgétaire en 2020





## Le niveau du déficit en 2021 demeure soumis aux incertitudes liées à l'évolution de la crise sanitaire

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



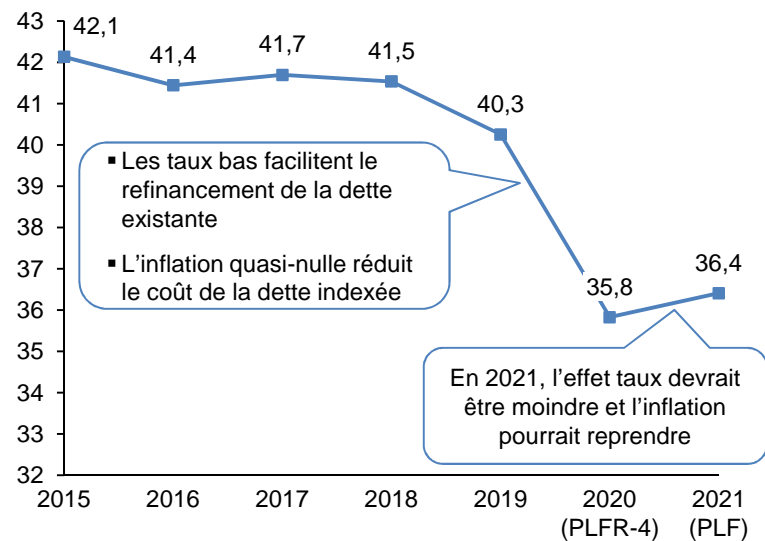
L'effet retour de la réforme des impôts de production sur les recettes d'impôt sur les sociétés est intégré dans le coût de la réforme des impôts de production et non dans le rebond des recettes fiscales. PSR : prélèvements sur recettes.

Source : commission des finances du Sénat

# L'État français se finance désormais autant par l'endettement que par l'impôt

## Charge de la dette

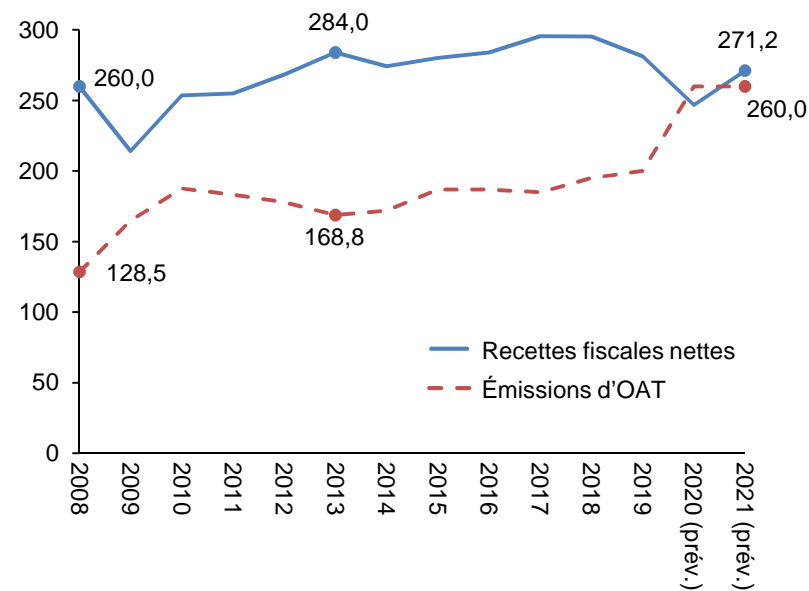
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

## Émission de dette et recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

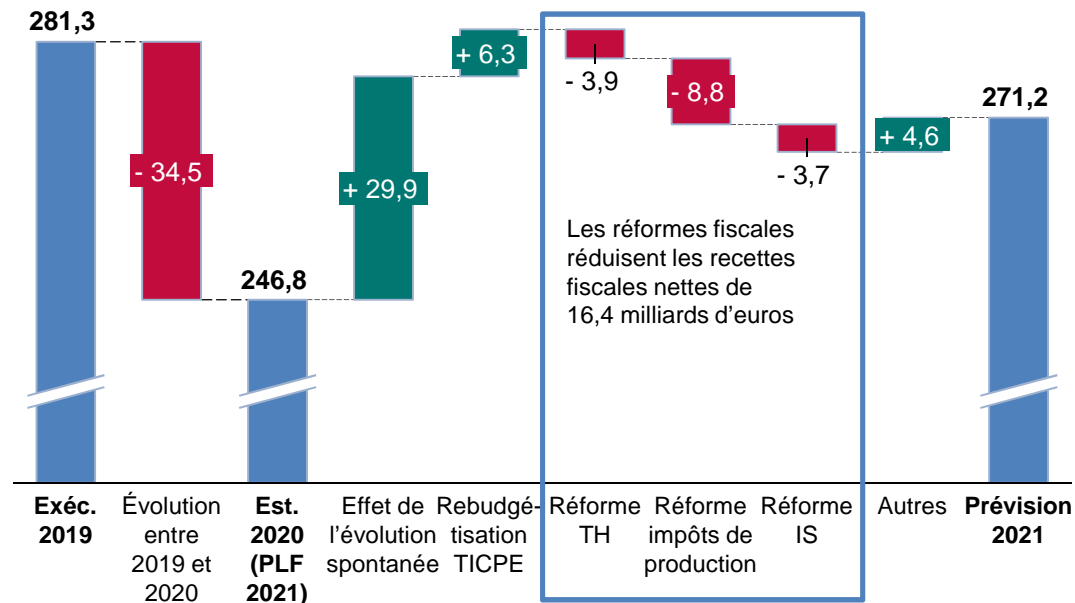


**Les recettes resteraient inférieures à  
leur niveau avant crise, hors  
financement européen du plan de  
relance**

# Les recettes fiscales de l'État sont transformées par les effets des réformes de la taxe d'habitation, des impôts de production et de l'impôt sur les sociétés

## Évolution des recettes fiscales nettes de 2019 à 2021

(en milliards d'euros)

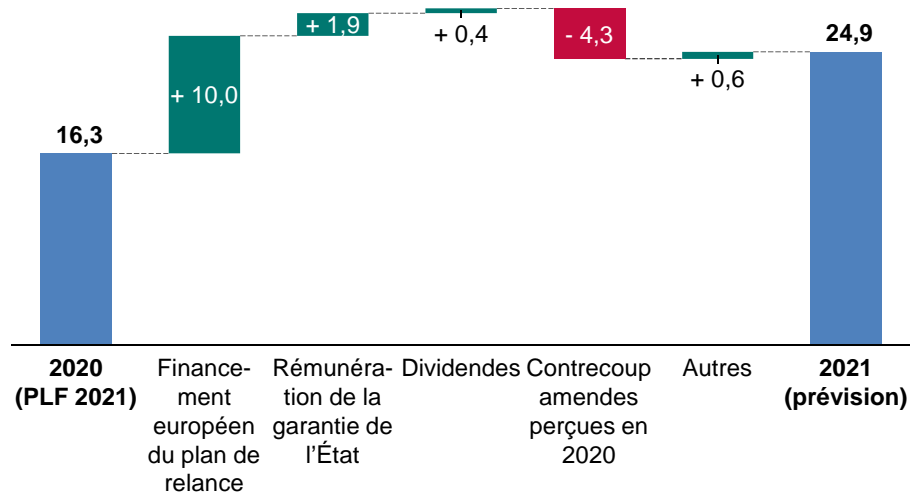


- La **TVA** ne représente plus qu'un **tiers** des recettes fiscales nettes, contre la moitié en 2018
- La suppression du CAS « Transition énergétique » augmente de **135 %** le **produit de TICPE revenant à l'État**
- La **taxe d'habitation** résiduelle sera en 2021 et 2022 une **taxe d'État** avant sa suppression complète

## L'État bénéficiera en 2021 de recettes non fiscales inhabituelles par leur nature et leur ampleur

### Évolution des recettes non fiscales entre 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



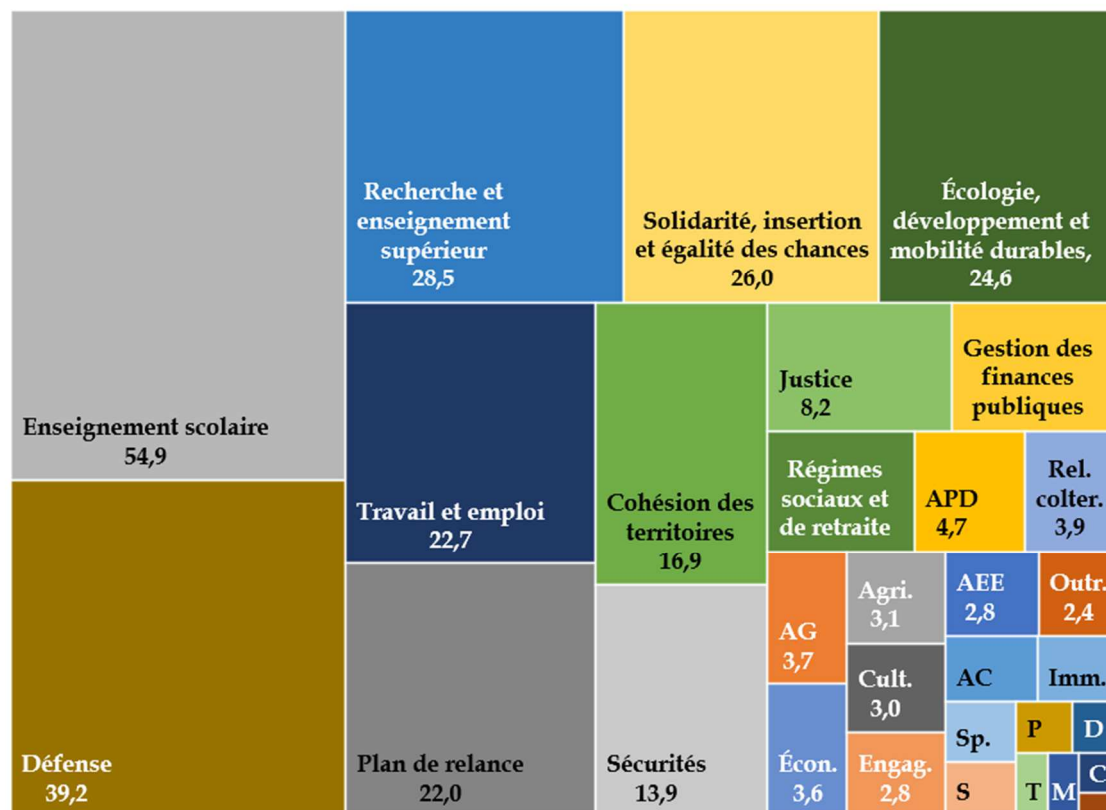
Source : commission des finances du Sénat

- L'apport de 10 milliards d'euros de la part de l'Union européenne dès 2021 est soumis à un processus de décision complexe
- Son remboursement pourrait représenter des annuités de l'ordre de 2,5 milliards d'euros à partir de 2028
- L'État reçoit également une rémunération d'un niveau exceptionnel au titre de la garantie apportée aux prêts aux entreprises



**Les dépenses de l'État continuent leur progression, même en dehors du plan de relance**

## La mission « Plan de relance » s'inscrit parmi les grandes missions du budget général



### Les missions du budget général

(en milliards d'euros)

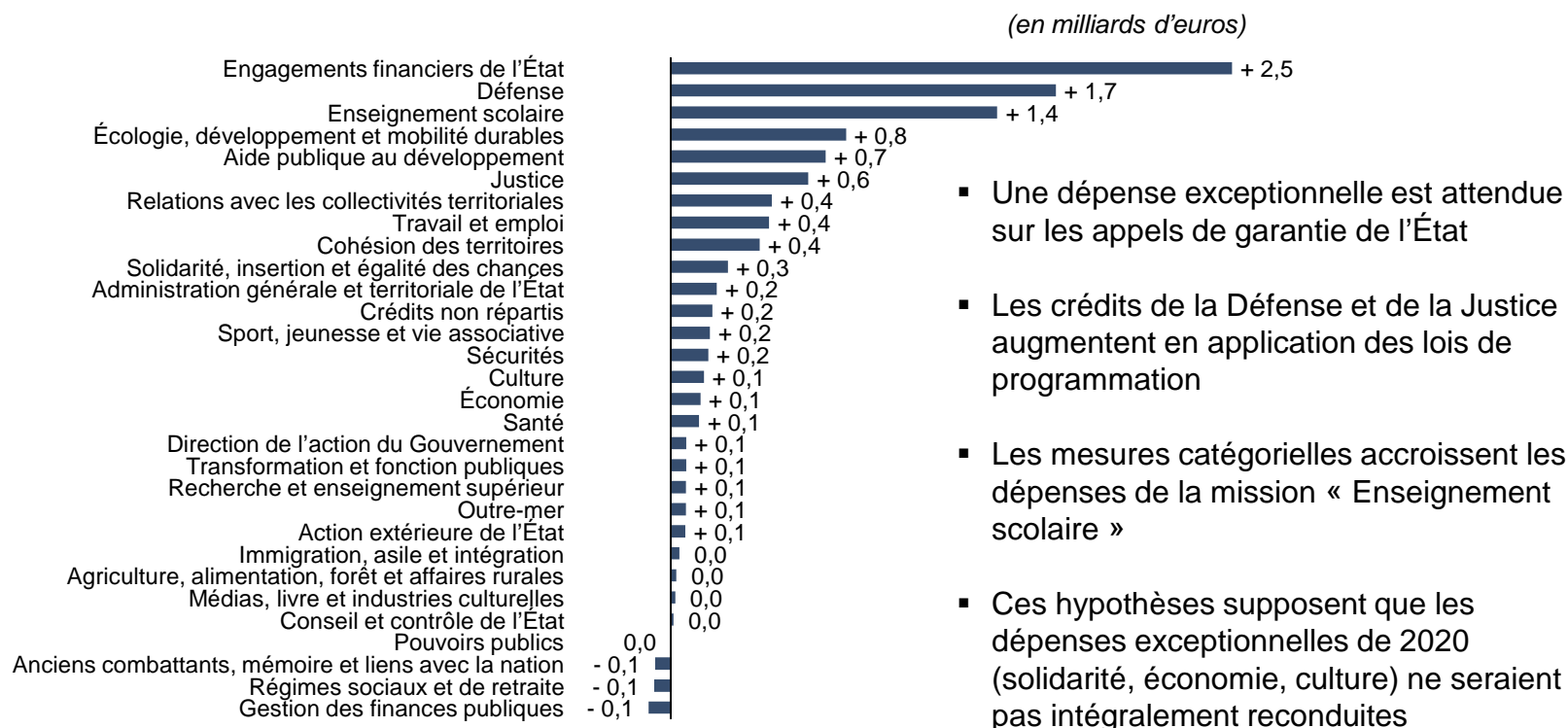
- Les missions « **Enseignement scolaire** » et « **Défense** » demeurent les deux principales missions du budget général
- La mission « **Plan de relance** » est toutefois la deuxième du budget pour les dépenses d'investissement et d'intervention

Budget général, crédits pilotables + mission « Plan de relance ».  
 AEE : Action extérieure de l'État. AG : Administration générale et territoriale de l'État. Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. AC : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation. APD : Aide publique au développement. C : Conseil et contrôle de l'État. Cult. : Culture. D : Direction de l'action du Gouvernement. Écon. : Économie. Engag. : Engagements financiers de l'État. Imm. : Immigration, asile et intégration. M : Médias, livre et industries culturelles. Outr. : Outre-mer. P : Pouvoirs publics. R : Crédits non répartis. Rel. colter. : Relations avec les collectivités territoriales. S : Santé. Sp. : Sport, jeunesse et vie associative. T : Transformation et fonction publiques.

Source : commission des finances du Sénat

## Les hausses liées à la crise ne sont pas accompagnées d'un effort de maîtrise des autres dépenses des ministères

### Évolution des crédits des missions entre 2020 (loi de finances initiale) et 2021



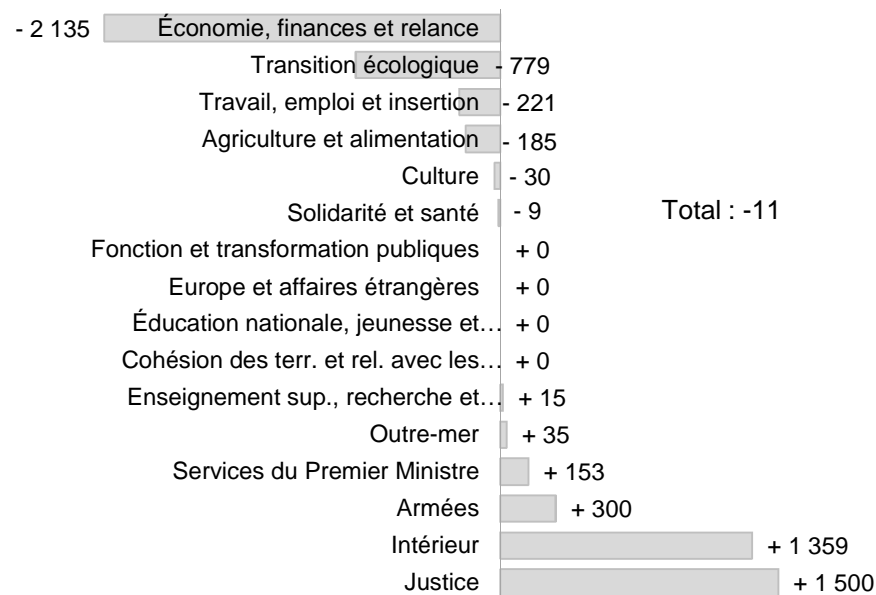
Source : commission des finances du Sénat



# La stabilité des emplois de l'État confirme l'abandon des objectifs de réduction

## Évolution des effectifs dans les ministères en 2021

(en équivalents temps plein)

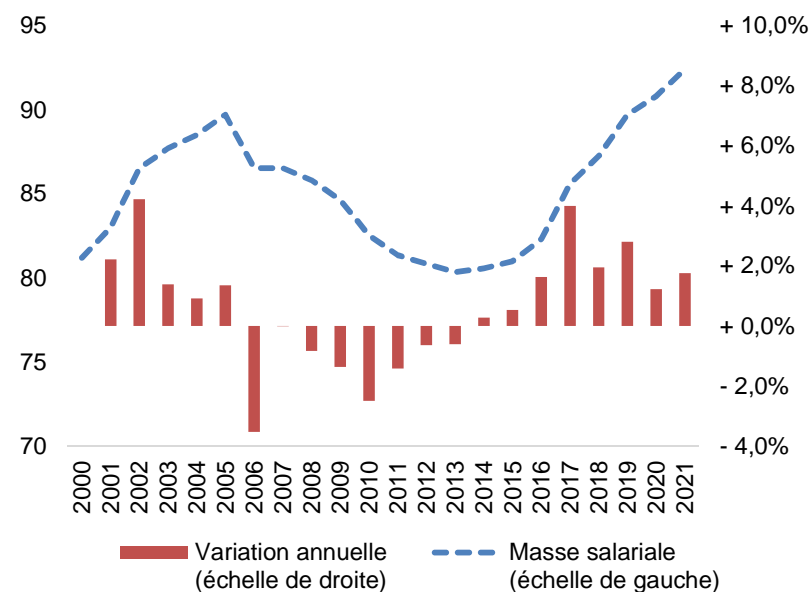


Budgets annexes : - 14 (non inclus sur le graphique)

Source : commission des finances du Sénat

## Évolution de la masse salariale

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Masse salariale courante, hors dépenses de pensions.

Source : commission des finances du Sénat



# Projet de loi de finances pour 2021

Jean-François Husson, rapporteur général

Commission des finances

Jeudi 5 novembre 2020

