



PROJET DE PLAN BUDGÉTAIRE

2021

**RAPPORT ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET FINANCIER**

EXTRAITS

Table des matières

STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA FRANCE.....	5
INTRODUCTION	7
PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	43
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....	55
ANNEXES	73
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL.....	74
TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES	83
PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	84
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....	90

**Stratégie de politique
économique de la France**

Introduction

Après une année 2019 qui avait vu la croissance française résister et les créations d'emplois se poursuivre dans un contexte international dégradé, la dégrue du chômage se poursuivre et la compétitivité de nos entreprises progressivement se rétablir, l'année 2020 sera marquée par une récession d'une ampleur inédite. En effet, l'épidémie de Covid-19 a été à l'origine d'une crise économique soudaine et profonde. L'action du Gouvernement a atténué l'impact du choc au plus fort de la première vague de l'épidémie par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures d'urgence d'une ampleur sans précédent. Le plan « France relance » annoncé le 3 septembre permettra d'amplifier la reprise de l'activité et de minimiser les effets de long terme de la crise, tout en renforçant la résilience de l'appareil productif et en accélérant sa transition numérique et environnementale.

La croissance est restée robuste pour l'année 2019, s'inscrivant à 1,5 %, après 2,4 % en 2017 et 1,8 % en 2018, dans un contexte international dégradé, tout en demeurant au-dessus de la moyenne de la zone euro. Conséquence de la mise en œuvre d'un agenda de réforme ambitieux depuis le début du quinquennat, les fondamentaux de l'économie française ont continué de s'améliorer (cf. encadré 1) : les créations d'emploi salarié se sont élevées à +690 800 entre la fin du 1^{er} trimestre 2017 et le 4^e trimestre 2019, le chômage a reculé à 8,1 % fin 2019, signe du dynamisme de l'emploi, tandis que la compétitivité des entreprises est en train de se rétablir et l'attractivité du territoire de se renforcer.

L'année 2020 est marquée par une récession d'une ampleur sans précédent : l'activité s'est contractée de 19 % entre le dernier trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020. La contraction de l'activité est attendue à -10 % pour l'ensemble de l'année. Le confinement s'est entre autres traduit par une chute de la consommation des ménages de 16 ½ % au 2^e trimestre 2020 par rapport au dernier trimestre 2019, celle-ci ayant été fortement contrainte durant le confinement. Dans un con-

texte de forte incertitude et de chute d'activité, l'investissement des entreprises a également affiché une contraction de 21 % sur la même période. Enfin, la chute d'activité observée chez nos partenaires pèse fortement sur les échanges extérieurs.

Cette contraction de l'activité s'est accompagnée d'une détérioration de la situation du marché du travail, avec la destruction de 715 000 emplois salariés sur le premier semestre et au total 800 000 destructions d'emplois salariés attendues à horizon fin 2020.

Un rebond de l'activité est attendu pour 2021 à +8 %, sous l'effet conjoint de la reprise d'activité suite à la levée des restrictions sanitaires, et du Plan de relance. Celui-ci continuerait de produire ses effets sur l'activité et permettrait de retrouver, en 2022, le niveau de richesses produites en 2019.

Concernant les finances publiques, l'année 2019 a été marquée par un effort de maîtrise de la trajectoire avec un déficit public limité à 2,1 % du PIB hors l'effet temporaire de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales (3,0 % avec la bascule du CICE). En 2020, le déficit public s'élèverait à 10,2 % du PIB, tandis que la dette publique passerait à 117,5 % du PIB sous le double effet de la baisse de l'activité et de l'intervention publique massive indispensable pour contenir les effets potentiellement dévastateurs de la crise. La normalisation de la situation des finances publiques, soutenue par le rebond de l'activité et la mise en œuvre de réformes structurelles, se fera progressivement de façon à préserver la reprise économique, et se fera prioritairement par le retour de la croissance. La projection de déficit retenue pour 2021 dans le cadre du PLF est de 6,7 % du PIB, et la dette publique atteindrait 116,2 % du PIB.

Les pouvoirs publics ont réagi résolument face à l'épidémie de Covid-19. Ils ont immédiatement pris des mesures sanitaires fortes, notamment de confinement, pour limiter la propagation du virus et renforcer les capacités de lutte contre l'épidémie. Parallèlement, le Gouvernement a déployé rapidement des mesures de soutien économique mas-

sives pour préserver le revenu des ménages, garantir la pérennité des relations de travail, renforcer la trésorerie des entreprises et leur permettre de faire face à leurs charges récurrentes, et soutenir les secteurs les plus affectés par la chute d'activité. Dans leur ensemble, ces mesures d'urgence ont représenté un montant de l'ordre de 470 Md€, qui comprend 64 ½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public (hors mesures de trésorerie et mesures en garantie dont l'impact sur le solde interviendrait après 2020 et est encore incertain), 76 Md€ de mesures de trésorerie, et 327 ½ Md€ de mesures de garanties.

Pour compléter ces mesures d'urgence en ancrant durablement la reprise et pour transformer l'économie française, le plan « France relance » annoncé le 3 Septembre 2020 mobilisera 100 Md€. Cet effort d'investissement public accélérera la reprise à court terme, en vue de retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici 2022, et préparera le futur, en accélérant la transition écologique et en favorisant l'investissement et l'innovation, notamment dans le numérique. Le plan comprend trois volets :

- 30 Md€ seront consacrés à financer les investissements pour la transition écologique dans toutes ses dimensions, rénovation énergétique des bâtiments, infrastructures et mobilités vertes, décarbonation des processus industriels et soutien à l'innovation verte, économie circulaire, lutte contre l'artificialisation des sols, transition agricole notamment.
- 34 Md€ seront alloués au renforcement de la compétitivité et de l'indépendance du système productif français, au travers notamment d'une baisse des impôts de production de 20 Md€ sur deux ans, et d'investissements dans les technologies d'avenir.
- Enfin, 36 Md€ seront dédiés à la cohésion sociale et territoriale et à la préservation et au développement des compétences, avec la mise en place d'un dispositif d'activité partielle de longue durée, le déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution », le soutien à l'insertion des plus vulnérables et aux salariés en reconversion, le soutien au pouvoir d'achat des

ménages les plus modestes, et les mesures directement dédiées à lutter contre les inégalités territoriales.

Pour accompagner cet effort majeur d'investissement et en renforcer l'efficacité, l'agenda de réformes engagé résolument depuis le début de quinquennat sera poursuivi, en l'adaptant aux exigences nouvelles de la situation économique et sociale. Afin d'en assurer la résilience et la soutenabilité, le modèle de protection sociale sera consolidé et pérennisé au travers notamment des investissements et de la revalorisation des personnels de santé prévus dans le Ségur de la santé, de la mise en œuvre après concertation avec les partenaires sociaux de mesures pour assurer l'équité et la soutenabilité du système de retraites, et de la finalisation de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance-chômage. L'effort majeur en faveur de la transition écologique inclus dans le Plan de relance sera renforcé par le biais d'une loi sur le climat et l'environnement, qui reprendra les propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat. Outre les investissements du Plan de relance en faveur des technologies d'avenir (qui seront soumis à la gouvernance d'un quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA4) afin de garantir la qualité scientifique des projets), la capacité d'innovation du pays bénéficiera de l'adoption d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche, qui améliorera le financement pérenne de la recherche publique et revalorisera l'attractivité des carrières scientifiques. Enfin, le Plan de relance s'accompagnera d'un plan de simplification, porté notamment par la loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique), qui allégera les procédures et les réglementations pesant sur les entreprises et les ménages pour que la reprise économique soit aussi rapide et forte que possible. La transformation de l'action publique passera également par la poursuite de la réforme de la politique du logement permettant d'assurer l'efficacité de la dépense publique, par un nouvel acte de décentralisation donnant aux territoires les moyens d'une action efficace, et par l'établissement d'un cadre de gouvernance renforcé pour les finances publiques.

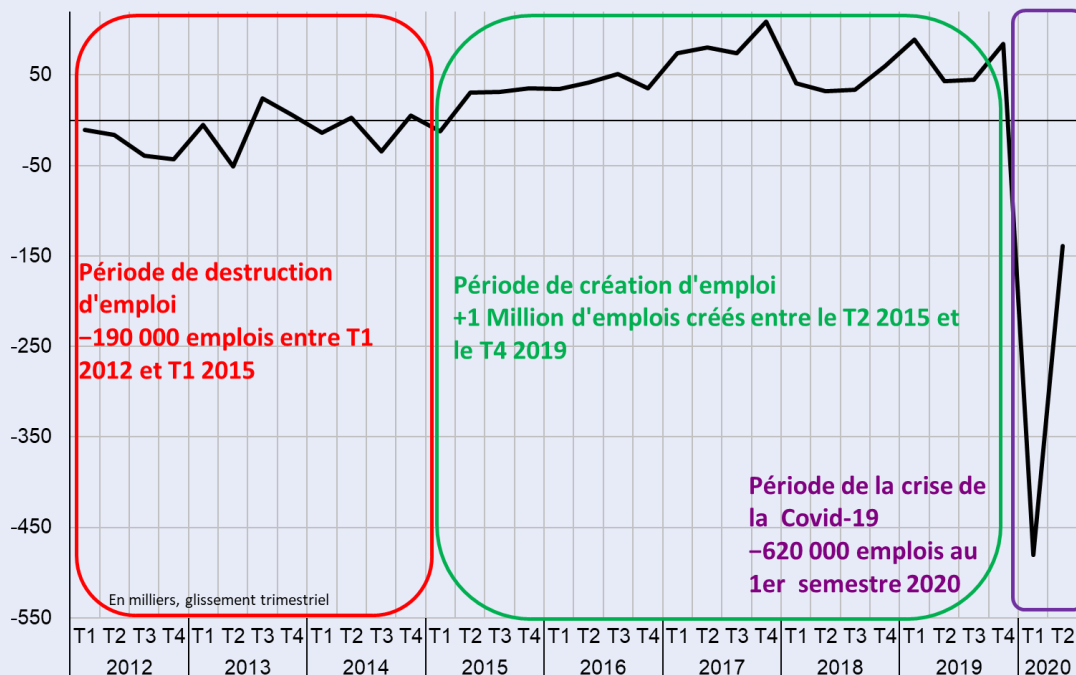
Encadré 1 : La situation économique française avant la crise de la Covid-19

De l'installation du Gouvernement en 2017 à la crise de la Covid-19, l'ambitieux programme présidentiel de réformes a été en grande partie mis en œuvre. Signe qu'il portait ses fruits, l'économie française a dans le même temps connu une amélioration notable de ses fondamentaux, même si le contexte conjoncturel lié à la crise de la Covid-19 pèse sur les performances 2020 et à venir.

En 2019, la croissance française a bien résisté dans un contexte international dégradé, tirée notamment par un investissement dynamique, par de nombreuses créations d'emploi et par les mesures du Gouvernement de soutien au pouvoir d'achat et à la consommation, comme la suppression progressive de la taxe d'habitation, la revalorisation de la prime d'activité, ou la défiscalisation des heures supplémentaires. La croissance française s'est ainsi établie à 1,5 % en 2019, un niveau supérieur à la moyenne de la zone euro, après deux années de forte croissance (1,8 % en 2018 et 2,4 % en 2017). Le ralentissement en 2019 s'explique par le contexte international marqué par une recrudescence des tensions commerciales et les difficultés économiques rencontrées par plusieurs partenaires commerciaux majeurs.

Entre le début du quinquennat et le début de la crise de la Covid-19, la situation sur le marché du travail était en amélioration continue. Le chômage a atteint au quatrième trimestre 2019 son point le plus bas depuis la crise de 2008 à 8,1 %, et 290 000 emplois salariés (marchands et non-marchands) ont été créés en 2019 malgré le ralentissement du PIB, ce qui porte à +690 800 le nombre total d'emplois salariés créés entre la fin du 1^{er} trimestre 2017 et le 4^e trimestre 2019. La baisse du coût du travail permise par la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales employeurs ainsi que les réformes du marché du travail, du système d'apprentissage et de formation professionnelle ont contribué au dynamisme de l'emploi. Cette amélioration s'est accompagnée d'une augmentation du taux d'emploi, et de la stabilité du taux d'activité. En parallèle, la part des CDI et des emplois à temps complet a augmenté, signe d'une amélioration de la qualité de l'emploi.

Graphique 1 : Glissement trimestriel de l'emploi salarié marchand (en milliers)

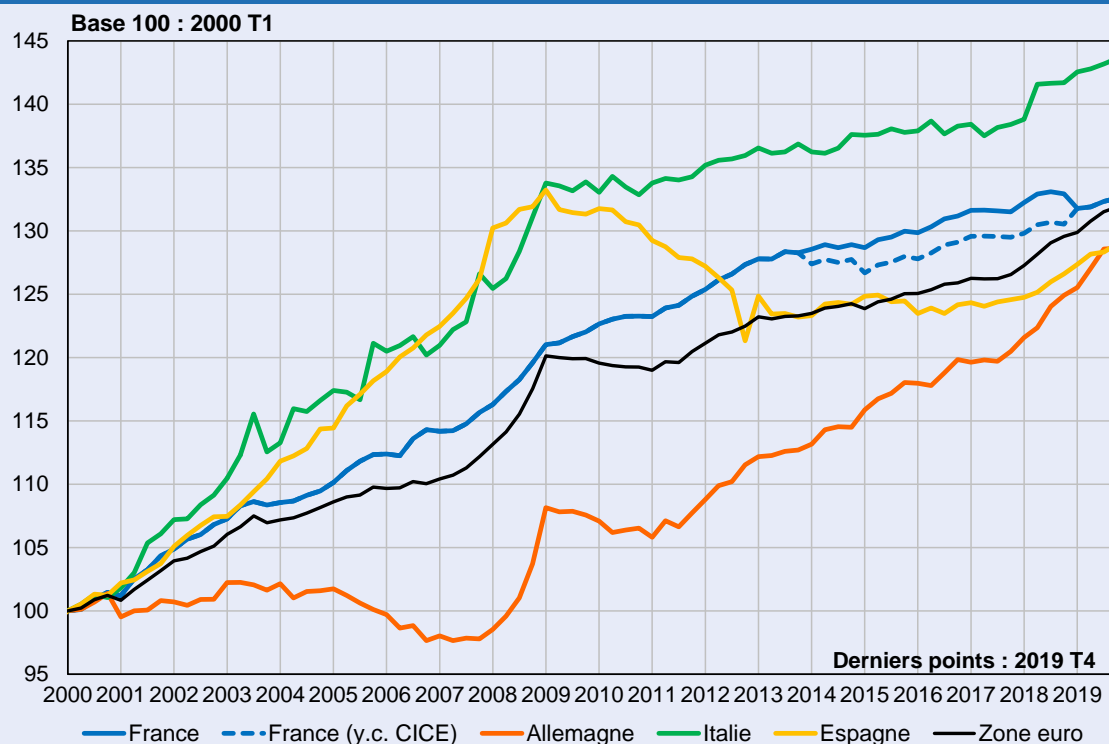


Source : INSEE, estimations trimestrielles d'emploi

La compétitivité française s'est progressivement rétablie, avec un coût du travail maîtrisé et un environnement des affaires porteur. La dynamique des coûts salariaux a été contenue grâce aux mesures de réduction des charges sur le travail comme la pérennisation du CICE et sa transformation en allègement de cotisations sociales, ou le renforcement des allègements généraux au niveau des bas salaires, tandis que la réforme de la fiscalité des entreprises et du capital a soutenu l'investissement productif et l'attractivité de la France. La loi PACTE a quant à elle simplifié l'environnement des affaires et levé des barrières. Les performances à l'exportation des entreprises françaises, qui rapportent les exportations en biens à la demande mondiale adressée à la France, se sont améliorées, signe du redressement de la compétitivité française. Les exportations françaises ont ainsi crû de 3,3 % en 2019, alors que le commerce mondial était atone.

L'attractivité du territoire national pour les investisseurs étrangers a continué de s'améliorer, la France passant par exemple devant l'Allemagne et le Royaume-Uni en nombre de projets d'investissements étrangers, pour atteindre la première place européenne en 2019 dans le baromètre EY 2020 de l'attractivité de la France.

Graphique 2 : Évolution des coûts salariaux unitaires en zone euro (T1 2000 = 100)



Source : Eurostat, calculs DGTTrésor

La situation des finances publiques a poursuivi sa trajectoire de stabilisation. En 2019, le déficit public s'est établi à $-3,0\%$ du PIB. Pour la troisième année consécutive, le seuil des 3% du PIB a été respecté, malgré l'effet transitoire de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en allègement de cotisations sociales, sans lequel le déficit se serait élevé à seulement $-2,1\%$ du PIB, après $-2,3\%$ du PIB en 2018. Le solde structurel s'est établi à $-2,2\%$ du PIB potentiel, comme en 2018, proche des objectifs de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques ($-1,9\%$), malgré les mesures d'urgence prises fin 2018. La dette publique s'est élevée à $98,1\%$ du PIB en 2019, niveau identique à celui de 2018, et plus bas que celui de 2017 ($98,3\%$ du PIB).

L'épidémie de Covid-19 a entraîné une double crise sanitaire et économique d'une ampleur inédite, face à laquelle le Gouvernement a déployé des mesures massives d'urgence et de soutien pour protéger la santé des citoyens, les revenus des ménages et la pérennité des entreprises

Face à l'urgence sanitaire et au choc économique associé à l'épidémie de Covid-19, le Gouvernement français a mis en œuvre une série de mesures ambitieuses, sur les plans sanitaire comme économique.

1. L'ampleur de la crise sanitaire de la Covid-19 a appelé une réponse forte du Gouvernement pour contenir l'épidémie

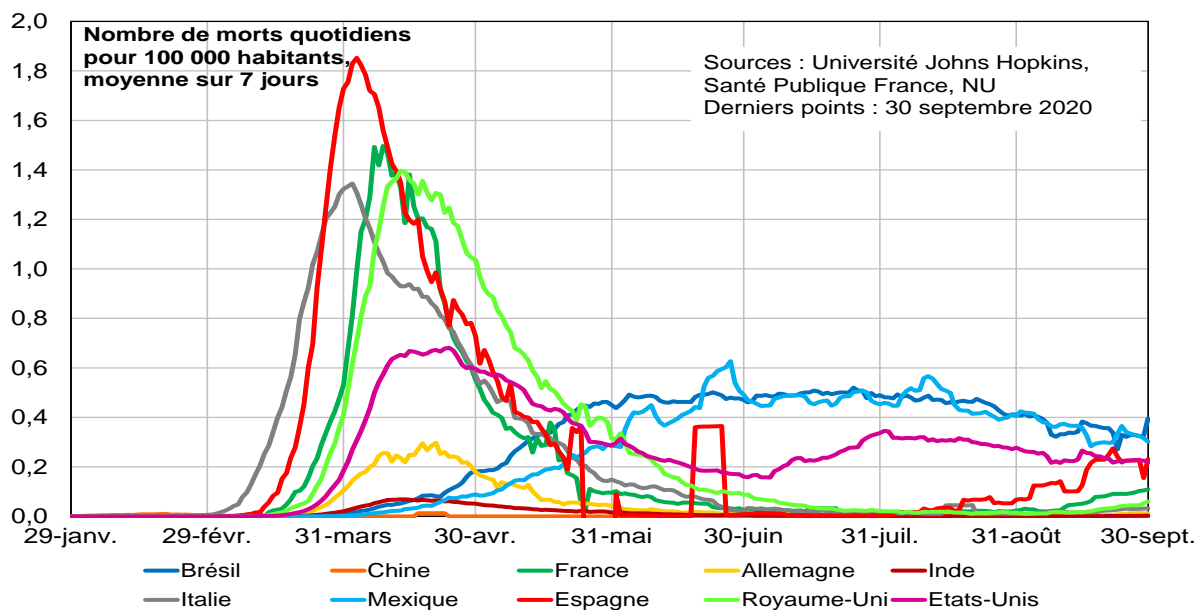
Les premiers cas de Covid-19 sur le territoire français ont été recensés le 24 janvier 2020. Dans les semaines qui ont suivi, la propagation du virus a suivi une courbe exponentielle, infléchi par la période de confinement (cf. graphique 3). Les mesures sanitaires mises en œuvre par le Gouvernement ont à la fois visé à ralentir la diffusion épidémique et à renforcer les moyens de lutte contre l'épidémie. En ralentissant la diffusion du virus, elles ont assuré un étalement des cas de contamination dans le temps et évité le risque de saturation des structures de soins, atténuant ainsi les conséquences humaines de l'épidémie.

Les mesures pour **freiner la diffusion de l'épidémie** ont essentiellement visé à limiter les contacts interpersonnels et à assurer une distanciation physique suffisante. Il s'est agi au premier chef du confinement général, mis en place le 17 mars et progressivement levé à partir du 11 mai, qui s'est traduit notamment par une réduction des déplacements au strict nécessaire et par la fermeture des lieux publics non-essentiels ainsi que des établissements d'enseignement. La levée du confinement s'est faite de manière progressive, avec une intensité modulée selon les activités, les territoires, et dans le temps en fonction des données

épidémiologiques. Au vu de l'évolution épidémiologique, elle s'est également accompagnée de l'obligation de porter le masque dans les transports en commun, puis dans l'ensemble des lieux publics clos, en extérieur dans les grandes villes ensuite en fonction de l'appréciation de la situation locale par les préfets, et enfin dans les entreprises et les administrations depuis le 1^{er} septembre. La réouverture de lieux publics s'est faite progressivement, avec des mesures et interdictions maintenues pour les situations à risque, comme les rassemblements de plus de 5 000 personnes. Fin septembre, les restrictions sanitaires ont été renforcées dans les territoires où la circulation du virus est la plus active.

Pour **renforcer la capacité de lutte contre l'épidémie**, l'État a assuré un soutien logistique et financier au système de santé, renforcé sa flexibilité et facilité la réorganisation des services de soins autour de cette priorité. Les actions en ce sens sont passées par le renforcement des moyens, notamment financiers, mis à disposition du système de santé. 9,8 Md€ de dépenses de santé supplémentaires – en sus de l'ONDAM porté à 2,45 % en 2020 – ont ainsi été engagées pour la couverture des achats de matériel (masques et respirateurs notamment), des indemnités journalières pour les personnes vulnérables et pour les parents d'enfants dont les établissements scolaires étaient fermés et des primes pour les personnels soignants. Des mesures de plus grande flexibilité et de soutien logistique au système de santé ont également été prises pour faire face à l'épidémie, avec le rehaussement durant la crise de la capacité de réanimation à 10 000 lits, le soutien des services des armées pour désengorger les services de réanimation, ou encore l'utilisation des transports nationaux pour assurer le transfert de patients afin de mieux les répartir sur le territoire en cohérence avec les capacités d'accueil disponibles dans les unités de soins intensifs.

Graphique 3 : Nombre de décès quotidiens par 100 000 habitants – moyenne sur 7 jours



2. L'épidémie a déclenché une crise économique d'une ampleur inédite

L'épidémie et les mesures mises en œuvre pour en limiter la diffusion affectent profondément l'activité économique au travers d'un double choc d'offre et de demande, tandis que certains secteurs entiers ont été, et parfois sont encore (notamment l'événementiel), contraints à rester fermés en raison des risques de contagion que leur modèle d'activité implique.

L'impact sur l'activité s'est ainsi révélé massif, avec une chute du PIB de -5,9 % au premier trimestre, et de -13,8 % supplémentaires au deuxième trimestre. Le Gouvernement anticipe un recul de -10 % de l'activité cette année. Cette chute

de l'activité touche de manière contrastée différents secteurs. L'activité a peu reculé pour les produits agricoles ou agro-alimentaires, ou encore les services d'information-communication ou les services financiers. La chute d'activité a en revanche été drastique dans les branches qui ont dû cesser leur activité pendant le confinement en raison de l'intensité des contacts interpersonnels, comme l'hébergement-restauration (également affectée par des fermetures administratives). Une baisse importante s'observe également pour l'industrie de fabrication de matériels de transport (automobile, aéronautique) ou les services de transport.

La demande a subi un double choc. La demande intérieure s'est effondrée sous l'effet de la chute de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises. La consommation des ménages a pâti des restrictions sanitaires, mais affiche une reprise nette, bien que partielle, dans la plupart des secteurs depuis la levée des restrictions. Dans un contexte de forte incertitude pesant sur les perspectives de débouchés, l'investissement des entreprises a également été particulièrement pénalisé. La demande extérieure adressée à la France a quant à elle fortement chuté sous l'effet de la récession chez nos partenaires.

L'offre a également connu un choc, puisque les processus de production ont été bouleversés en raison de la désorganisation des chaînes de production et d'approvisionnement – notamment internationales – et de l'interruption d'activité d'une partie de la main d'œuvre (fermetures administratives, maladie, gardes d'enfants...).

L'impact de la crise sanitaire et du confinement a été particulièrement fort sur le commerce extérieur. Selon les chiffres des Douanes, les exportations françaises de biens reculent ainsi de -21,5 % au 1^{er} semestre 2020, par rapport au 1^{er} semestre 2019, sous l'effet notamment d'une chute de près de moitié des exportations aéronautiques, le premier poste français à l'export. Selon la Banque de France, les exportations de services ont reculé sur la même période de 15,4 %, en lien notamment avec un effondrement de moitié des revenus du tourisme international, qui représentent habituellement le quart des exportations françaises de services.

Il en résulte des **risques de faillite accrus pour les entreprises, tandis que les ménages font face à des risques de chômage et de perte de revenus, même si ceux-ci sont atténués par les nombreuses mesures mises en œuvre.** L'Insee estime, en date du 8 septembre, que près de 715 000 emplois salariés ont été détruits au premier semestre 2020 depuis la fin 2019. L'emploi salarié s'est en effet nettement contracté de -0,9 % au deuxième trimestre avec -215 200 postes, après une chute historique de -499 700 postes au 1^{er} trimestre 2020, soit -2,0 %.

3. Le Gouvernement a déployé en urgence un arsenal de mesures de soutien aux entreprises et aux ménages

Face aux graves conséquences économiques de la crise de la Covid-19, et à l'image de nos principaux partenaires internationaux (*cf.* encadré 2), le Gouvernement a mis en place un ensemble de mesures économiques d'urgence pour un montant de l'ordre de 470 Md€. Ce plan comprend 64 ½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public, 76 Md€ de mesures de trésorerie, et 327 ½ Md€ de mesures de garanties. **L'objectif immédiat de ces mesures a été de préserver au maximum entreprises, emplois et revenus au cœur de l'épidémie**, afin de limiter les conséquences négatives de la crise sur les ménages et le tissu productif et de préserver les conditions d'une reprise dynamique.

Tableau 1 : Synthèse des mesures de soutien votées en LFR I, LFR II et LFR III

Mesures avec effet direct sur le solde public*		
Activité partielle	31 Md€ ^{2/3}	Couverture par l'État et l'Unédic de 100 % (jusqu'au 1 ^{er} juin, puis ramenée à 85 % hors secteurs spécifiques) des indemnités versées aux salariés par l'entreprise dans la limite de 4,5 Smic Extension du dispositif aux particuliers employeurs jusqu'au 31 août 2020. Extension du dispositif au 1 ^{er} mai 2020 aux salariés particulièrement vulnérables au coronavirus et aux parents d'enfants sans solution de garde
Fonds de solidarité	8 ½ Md€ ³	Versement d'une aide forfaitaire aux plus petites entreprises ayant subi une baisse importante de leur chiffre d'affaires et remplissant certaines conditions. 2 volets : (i) « filet de sécurité », plafonné à 1500 € ; et (ii) « anti-faillite », compris entre 2000 € et 5000 € pour les entreprises en grande difficulté. Extension du dispositif (période, conditions d'accès, montant) aux secteurs les plus touchés par la crise (i.e., restauration, cafés, hôtellerie, tourisme, événementiel, sport et culture).
Dépenses de santé	10 Md€	Couverture des achats de matériel (masques, respirateurs, tests, etc.), des indemnités journalières et de primes pour les personnels soignants
Achat de masques non chirurgicaux	½ Md€	Portés par l'État
Exonération de cotisations sociales	5 Md€ ³	Dans le cadre du plan de soutien au secteur du tourisme
Inclusion sociale et protection des personnes	1 Md€	Versement d'une aide exceptionnelle de solidarité
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage	1 ½ Md€	Droits à l'assurance-chômage prolongés pour les chômeurs en fin de droit. Report de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-chômage au 1 ^{er} janvier 2021
Avances remboursables aux PME	½ Md€	Avances remboursables ou de prêts à taux bonifiés à destination des petites entreprises industrielles (de 50 à 250 salariés) stratégiques
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS	½ Md€	
Aide exceptionnelle aux indépendants	1 Md€	Aide créée par le Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs indépendants (CPSTI) : cette aide, plafonnée à hauteur des versements effectués sur la cotisation du régime complémentaire en 2018, ne peut excéder 1250 € nets d'impôts et des cotisations et contributions sociales.

Autres ouvertures de crédits	5 ½ Md€ ²	Crédits supplémentaires d'urgence (LFR2) et crédits ouverts en LFR3
Total mesures avec impact sur le solde public		64 ½ Md€ (2,9 % du PIB)
Mesures de trésorerie sans effet direct sur le solde public**		
Report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires	38 Md€	Report effectif des échéances fiscales et sociales dues de mars à août, y compris travailleurs indépendants (pour ces derniers la régularisation des sommes reportées interviendra en 2021).
Remboursement anticipé de crédits d'impôt	14 Md€	Inclut les créances à l'IS et créances de TVA
Fonds de développement économique et social (FDES)	1 Md€	Soutien aux ETI
Outil d'intervention dans les entreprises en difficulté	20 Md€ ^{4 ***}	Dotations supplémentaires du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour les années 2020 et 2021
Avances et compensations aux collectivités territoriales	3 Md€	
Total mesures sans impact sur le solde public		76 Md€ (3,4 % du PIB)
Mesures en garantie		
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	300 Md€ ^{1/2/3/4}	Pour tous les nouveaux prêts de trésorerie octroyés par des établissements de crédit entre le 16 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit	10 Md€	Pour permettre aux entreprises de continuer à bénéficier des couvertures d'assurance-crédit dont elles ont besoin afin de poursuivre leur activité avec leurs clients PME et ETI françaises
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	5 Md€	Amplification du dispositif de réassurance publique « Cap Francexport », lancé en octobre 2018, avec un doublement du plafond d'encours réassurable par l'État et élargi à d'autres pays de destination
SURE	4 ½ Md€	Instrument européen de prêts visant à soutenir financièrement les mesures nationales d'activité partielle par l'octroi de prêts aux États membres
BEI	4 ½ Md€	Instrument européen visant à soutenir les entreprises
Prêt au FMI	2 ½ Md€	Par la Banque de France
Relèvement du plafond d'autorisation prêt France FMI	½ Md€	

Prêt AFD outremer	½ Md€	À destination des collectivités locales et des entreprises ultramarines pour les aider face à la crise sanitaire et économique
Total mesures en garantie		327 ½ Md€ (14,7 % du PIB)
Total		468 Md€ (21,0 % du PIB)

* Hors mesures en garanties dont l'impact sur le solde interviendrait majoritairement après 2020 et est encore incertain.

** Un effet négatif sur le solde est toutefois attendu en raison de la sinistralité sur une partie des reports des échéances de prélèvements obligatoires. Ces effets sont intégrés au compte des administrations publiques sous-jacent au PLF 2021.

*** La dotation au CAS-PFE au titre des interventions dans les entreprises en difficulté de 20 Md€ sera de 9 Md€ en 2020 et 11 Md€ en 2021.

¹ incluant le plan d'urgence de soutien dédié aux start-ups chiffré à 4 Md€

² dont mesures du plan de relance de la filière automobile chiffré à 8 ½ Md€

³ dont mesures du plan de soutien aux secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration chiffré à 18 Md€

⁴ dont mesures du plan de soutien à la filière aéronautique chiffré à plus de 15 Md€

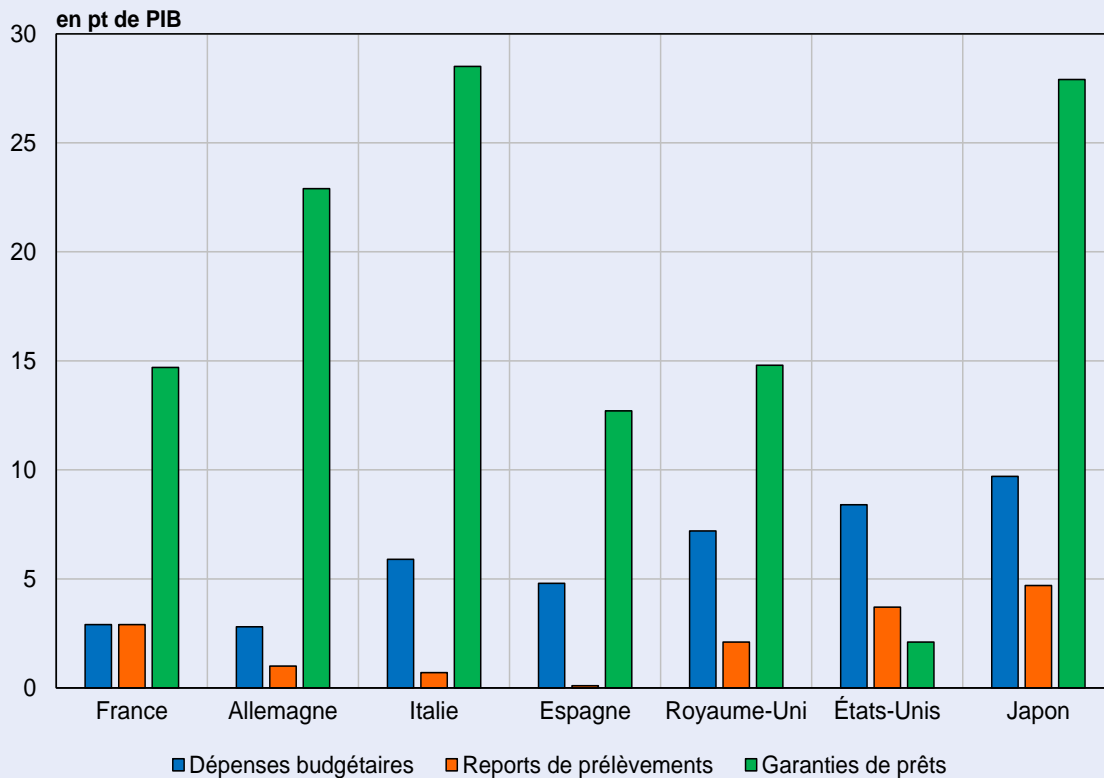
Encadré 2 : Toutes les économies avancées ont répondu au choc par des mesures d'urgence massives

Face à un choc historique et pour en limiter l'impact, toutes les grandes économies avancées ont rapidement mis en place des soutiens massifs. Ces mesures, de nature variable, ont représenté entre 4 et 15 pts de PIB selon les pays (hors garanties, cf. graphique 4).

Ces plans de soutien présentent des traits communs. La montée en charge de transferts sociaux a permis de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, afin de compenser en partie la perte de revenus d'activité. De même, des mesures de trésorerie (comme le report de paiement de cotisations sociales ou d'échéances d'impôts) ont permis aux entreprises de surmonter le choc de liquidité dû à la crise. En complément, les mesures annoncées de garanties publiques ont été suffisamment dimensionnées pour répondre aux besoins et éviter une contraction du crédit. En effet, si les montants annoncés varient beaucoup (entre 10 et 30 pts de PIB), ceux effectivement consommés sont en général inférieurs à 5 pts de PIB, largement couverts par les montants annoncés.

Cependant, des spécificités géographiques apparaissent également. Ainsi, en Europe, ce soutien s'est notamment décliné sous la forme de dispositifs d'activité partielle et d'aides directes pour les secteurs les plus pénalisés. Aux États-Unis, les mesures ont davantage porté sur un renforcement des stabilisateurs automatiques, structurellement plus faibles qu'en Europe (notamment l'assurance-chômage), ce qui explique l'importance des montants mobilisés, ainsi que sur la mise en place de prêts bonifiés aux PME.

**Graphique 4 : Comparaison des plans de soutien des économies avancées
(montants annoncés)**



Remarque :

Pour les États-Unis, les mesures de garanties apparaissent faibles car c'est la Réserve fédérale qui prête aux entreprises, avec garantie du Trésor. Les montants indiqués correspondent aux pertes garanties par le Treasury, avec un effet de levier espéré d'un facteur dix.

a. **Des mesures de préservation des emplois, des compétences et des revenus des ménages**

Afin de **maintenir les personnes en emploi et limiter les pertes de compétences et de revenus** des personnes en incapacité de travailler, le Gouvernement a fortement renforcé le dispositif d'activité partielle (cf. encadré 3), a adapté les conditions de perception des indemnités journalières d'assurance-maladie avec la suppression du délai de carence et des conditions d'ouverture des droits pour les personnes en situation d'isolement ou les parents en incapacité de travailler, et a assuré un soutien aux professionnels médicaux de ville durant la période de confinement. En outre les

travailleurs indépendants ont pu bénéficier des aides du fonds de solidarité. S'y est ajouté un complément mis en place *via* le régime complémentaire des travailleurs indépendants.

Des **dispositifs de revalorisation exceptionnelle des revenus du travail** ont été mis en place pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés qui ont travaillé durant le confinement, avec la création d'une prime pour les fonctionnaires particulièrement sollicités pour gérer la crise, l'allègement des conditions de versement et d'exonération de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, ou encore le relèvement du plafond d'exonération des heures complémentaires et supplémentaires.

Encadré 3 : Le dispositif d'activité partielle

La mise en place d'un **dispositif exceptionnel d'activité partielle** en réaction à la crise a permis de limiter fortement les répercussions sur l'emploi et les revenus des ménages de la baisse temporaire d'activité liée au confinement. Ce dispositif consistait en une **prise en charge publique des heures chômées pour les personnes empêchées de travailler par la crise de la Covid-19**. Les travailleurs (salariés, employés à domicile et VRP) ont reçu une compensation à hauteur de 70 % de la rémunération brute (environ 84 % de la rémunération nette), avec plancher au niveau du Smic net. L'État et l'Unédic ont pris intégralement en charge cette indemnisation jusqu'à 4,5 Smic. Au 7 septembre, 1 720 millions d'heures ont été indemnisées au titre de l'activité partielle sur la période de mars à juillet – ce qui représenterait 5 millions de salariés travaillant à mi-temps en moyenne. **Au pic d'utilisation du dispositif, en avril, les demandes d'indemnisation concernaient plus de 8 millions de salariés.**

La générosité du dispositif exceptionnel était justifiée en période de confinement, mais elle a été repensée en phase de reprise pour équilibrer l'indemnisation avec la nécessaire incitation au redémarrage de l'activité. Ainsi le Gouvernement a engagé un **resserrement progressif de la générosité et des conditions d'accès au dispositif**, tout en maintenant une générosité bien plus élevée que dans le régime d'avant-crise :

- à compter du 1^{er} juin, les conditions de prise en charge publique de l'indemnité versée aux salariés ont été revues, avec l'introduction d'un reste à charge employeur de 15 % de l'indemnité (soit 10 % du salaire brut), sauf pour les secteurs dont l'activité est particulièrement affectée par les contraintes sanitaires ;
- à compter du 1^{er} novembre, le dispositif exceptionnel sera remplacé par deux dispositifs (avec quelques exceptions, cf. infra) : un dispositif d'« **activité partielle de droit commun** », qui vise à permettre aux entreprises de faire face aux chocs d'activité de court terme ; et un dispositif d'« **activité partielle de longue durée** », sous réserve de conclusion d'un accord collectif afin d'inciter au dialogue social (la possibilité de négocier ce type d'accord a été ouverte dès le 1^{er} juillet). Ce dernier vise les entreprises qui pourraient retourner, à court-moyen terme, à un niveau d'activité supérieur au creux de la crise, et a vocation à faciliter la préservation des compétences nécessaires au redémarrage de l'économie tout en permettant aux restructurations nécessaires de s'opérer.

Les dispositifs d'activité partielle de droit commun et de longue durée présentés ci-dessus ont été inclus dans le Plan de relance (cf. infra).

Certains secteurs continuent d'être concernés par des contraintes sanitaires significatives : c'est le cas du tourisme et de l'hôtellerie-restauration par exemple. Du 1^{er} juin au 31 décembre, les entreprises de ces secteurs ainsi que celles accueillant du public et fermées sur décision administrative continueront de bénéficier d'un dispositif d'activité partielle identique au dispositif exceptionnel en vigueur pendant la période de confinement, i.e. sans reste à charge pour l'employeur.

Le dispositif d'activité partielle permet à la fois de préserver le revenu des ménages et de donner aux entreprises un levier puissant pour ajuster rapidement leur masse salariale tout en préservant les emplois, en réaction à la baisse d'activité, et ainsi ne pas trop déformer le partage de la valeur ajoutée – ce qui serait préjudiciable sur leur capacité future à investir. Usuellement, lorsqu'un choc négatif affecte l'économie, le partage de la valeur ajoutée se déforme en faveur des salariés à court terme. Les entreprises réduisent leur taux de marge. Si le partage de la valeur ajoutée se fait de façon trop prononcée en faveur des salariés cela peut compromettre la viabilité financière de l'entreprise et obérer sa capacité à investir et se développer, et donc à créer de l'emploi. En 2020, la perte d'activité liée à la crise sanitaire et aux

mesures de lutte contre l'épidémie entraînerait une chute de la valeur ajoutée sans précédent qui, sans réponse adaptée du Gouvernement, aurait pénalisé le taux de marge des entreprises dans une ampleur très importante. Le recours des entreprises au dispositif d'activité partielle permet aux employeurs de réduire leur masse salariale sans licencier, pour préserver dans une certaine mesure leur santé financière ainsi que leur capacité à reprendre rapidement leur activité par la suite. Les ménages sont de leur côté protégés, car ils bénéficient des indemnités d'activité partielle (cf. Fiche 6 Perspectives d'inflation et de salaires).

b. Des mesures spécifiques de protection des plus vulnérables

Le système d'assurance-chômage a été adapté pour protéger les demandeurs d'emploi pendant la période de confinement, peu propice à la recherche d'emploi. Pour tenir compte des conséquences économiques et sociales de l'épidémie de Covid-19, l'entrée en vigueur de certaines mesures de la réforme de l'assurance-chômage a été reportée au 1^{er} janvier 2021 (cf. encadré sur la situation de l'assurance-chômage pour plus de détail)¹, et le versement des indemnités chômage a été prolongé pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits pendant la période de confinement.

Le renouvellement automatique de droits a permis de garantir les ressources des allocataires du revenu de solidarité active, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'allocation de soutien familial et de l'allocation journalière de présence parentale lorsqu'ils étaient dans l'impossibilité de communiquer les pièces nécessaires au réexamen de leurs droits. Les droits à la complémentaire santé solidaire et à l'aide médicale de l'État ont été prolongés de trois mois, tandis que les reconnaissances de taux d'incapacité donnant droit à l'allocation aux adultes handicapés et à d'autres droits dans le champ du handicap ont été prolongées de six mois.

Des aides exceptionnelles destinées aux plus fragiles ont été mises en place : les étudiants en difficulté et jeunes précaires de moins de 25 ans ont reçu une aide de 200 € (800 000 bénéficiaires) tandis que les ménages allocataires du revenu de solidarité active ou de l'allocation de solidarité

spécifique ont reçu une aide de 150 €, complétée par une aide de 100 € par enfant étendue également aux familles bénéficiaires de l'aide au logement (4,1 M de bénéficiaires).

c. Un ensemble de mesures de soutien aux entreprises

En premier lieu, un **soutien à la liquidité des entreprises** a été déployé pour les aider à passer le cap du confinement, d'abord par le biais de reports de cotisations sociales et d'échéances fiscales. Des mesures ont également été prises afin d'anticiper ou accélérer le remboursement de certaines créances fiscales détenues par les entreprises. Ensuite, un dispositif massif de prêts garantis par l'État a été mis en place, complété par des mesures de réassurance publique d'assurance-crédit. Dans un esprit de solidarité et de partage des dommages économiques causés par la Covid-19, les grandes entreprises doivent s'engager à ne pas verser de dividendes ni procéder à des rachats d'actions en 2020 afin de bénéficier d'un report d'échéances fiscales et sociales ou d'un prêt garanti par l'État. Le levier de la commande publique a également été activé en supprimant les pénalités de retard sur les contrats publics et en permettant de déroger au plafond pour les avances payées par l'État. Enfin, des outils ont été mis en place pour intervenir dans les entreprises qui seraient en difficulté au travers d'une dotation supplémentaire du compte d'affectation spécial « participations financières de l'État », et par le renforcement des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES).

Ces mesures de trésorerie sont prolongées dans certains cas par des **mesures de soutien direct**

¹ Certaines mesures, telles que l'allongement des durées d'affiliation minimales requises pour avoir droit à l'assurance-chômage et ouvrir des droits rechargeables, étaient même

déjà entrées en vigueur et ont été revues temporairement face à la situation sanitaire.

en solvabilité aux entreprises. Ainsi les reports de charges peuvent-ils déboucher sur des dégrèvements au cas par cas, et ont-ils été doublés d'exonérations spécifiques à destination de certains secteurs particulièrement affectés par la crise, dans le cadre de plans sectoriels (*cf. infra*). Une mesure de remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits a également été instaurée pour l'impôt sur les sociétés.

Un **plan d'urgence de soutien aux entreprises exportatrices** a été mis sur pied afin de sécuriser leur trésorerie et d'assurer leur rebond à l'international après la crise, qui comprend la prolongation de la validité des garanties de l'État et des assurances-prospection en cours d'exécution, l'élargissement du dispositif de réassurance des crédits-exports de court terme et l'activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit.

Des mesures de soutien direct en solvabilité spécifiquement ciblées sur les TPE-PME, indé-

pendants et micro-entrepreneurs ont été décidées afin de compléter les actions en liquidité qui ont pu se révéler insuffisantes pour aider ces entreprises particulièrement fragiles. Un fonds de solidarité a ainsi été créé pour indemniser les TPE, indépendants, micro-entrepreneurs et professions libérales de leur perte de chiffre d'affaires (*cf. encadré 4*), une indemnité de perte de gains à destination des artisans et commerçants a été mise en place par le CPSTI (Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants), et un dispositif d'avances remboursables a été mis sur pied pour les PME. Il a été prévu que le non-paiement des loyers et charges pour les TPE et PME des secteurs dont l'activité a été interrompue ne puisse donner lieu à des pénalités financières, à l'activation de cautions ou garanties ou au déclenchement de poursuites durant le confinement. Par ailleurs, les loyers et redevances d'occupation du domaine public ont été annulés.

Encadré 4 : Le Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité, doté de 8 Md€ par l'État (8,9 Md€ en tenant compte des contributions des régions et des assureurs), permet de compenser les pertes de chiffre d'affaires des entreprises les plus vulnérables face à la crise économique générée par la Covid-19 et par les mesures sanitaires d'urgence. Il procure aux travailleurs indépendants et aux dirigeants de TPE un revenu de substitution afin de limiter les pertes dues à la cessation d'activité des entreprises et d'éviter leur faillite dans une logique de préservation du capital productif et de solidarité face aux pertes de revenus induites par la crise sanitaire.

Une aide financière défiscalisée a donc été apportée aux très petites entreprises (TPE) et aux travailleurs non-salariés (TNS) ayant fait l'objet d'une fermeture administrative ou ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %, sous les contraintes cumulatives principales suivantes : (i) plafond de CA annuel de 1 M€ (2 M€ pour les secteurs les plus affectés²), (ii) plafond d'effectif de 10 salariés (20 salariés pour les secteurs les plus affectés), (iii) bénéfice annuel imposable lors du dernier exercice clos inférieur à 60 000 €.

Le fonds distribue deux volets d'aide au titre des mois de mars, avril, mai et juin 2020 :

- **une aide mensuelle « filet de sécurité »** égale à la perte de CA, plafonnée à 1 500 € ;
- **une aide complémentaire unique « anti-faillite »** comprise entre 2 000 € et 10 000 € selon les secteurs considérés et selon des critères qui ont progressivement été assouplis³. Au niveau local, certaines régions offrent aux TPE des aides additionnelles.

² Les secteurs les plus affectés sont les secteurs HCR, tourisme, événementiel, sport, culture etc...

³ Initialement, les principaux critères d'éligibilité au second volet étaient : entreprise d'au moins un salarié, éligible au volet 1 du fonds, proche d'une cessation de paiement, refus de

prêt de trésorerie, etc. Désormais, la condition de refus de prêt a été supprimée pour tous les secteurs, et l'exigence d'emploi d'un salarié a été assouplie.

Le fonds a été progressivement étendu, notamment aux entreprises créées en février 2020, et a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2020 pour les entreprises des secteurs les plus affectés (qui bénéficient également de plafonds d'aide plus élevés et d'une éligibilité plus large⁴). Concernant l'éligibilité au second volet, la condition de refus de prêt de trésorerie a été supprimée par le décret du 16 juillet et l'exigence d'emploi d'un salarié a été assouplie. La compensation de la perte de chiffre d'affaire par rapport à l'année précédente a été portée à 10 000 € lors des annonces du 25 septembre pour les entreprises concernées par des mesures de fermeture administrative, ou opérant dans les secteurs les plus affectés, notamment ceux concernés par des restrictions horaires.

Au 7 septembre 2020, plus de 1,7 million d'entreprises ont été aidées par le fonds de solidarité, pour un montant versé cumulé de 5,9 Md€ et un montant moyen d'aide de 3 471 €. En cohérence avec ses objectifs, le programme a particulièrement soutenu :

- **Les secteurs les plus affectés par la crise** : les secteurs du commerce (0,9 Md€), de l'hébergement et de la restauration (0,7 Md€) et de la construction (0,6 Md€) totalisent près de 40 % des montants versés. Le volet 2 « anti-faillite » a principalement bénéficié au secteur de l'hébergement et de la restauration et au secteur du commerce (respectivement 39 % et 15 % des aides versées).
- **Les microentreprises et TNS, qui totalisent 99,5 % des bénéficiaires** (87 % des entreprises aidées ont un chiffre d'affaire de moins de 200 000 € et 66 % d'entre elles n'ont pas de salariés).

Au total, en réponse au choc de court terme, **les administrations publiques auraient absorbé près des deux tiers de la perte d'activité, en 2020**, au travers des stabilisateurs automatiques et des mesures d'urgence. L'intervention publique massive s'est donc révélée particulièrement efficace pour préserver les ménages et les entreprises de l'impact de court terme de la crise.

⁴ Dans ces secteurs, le fonds a été élargi aux entreprises jusqu'à 20 salariés et 2 M€ de CA et le plafond du volet 2 a été rehaussé jusqu'à 10 000 €.

En sortie de crise, des plans sectoriels ont prolongé les mesures d'urgence en faveur des secteurs les plus durement touchés, et le plan « France relance » a été annoncé pour assurer un redémarrage économique aussi rapide et fort que possible tout en préparant le modèle productif aux grands défis de moyen terme

1. **Au sortir de la première vague épidémique, la reprise de l'activité a été accompagnée d'une modulation fine des mesures d'urgence sanitaires et économiques**
 - a. **Un pilotage fin des mesures sanitaires et économiques a été mis en place pour créer les meilleures conditions pour la reprise**

Après la phase aiguë de gestion de crise, la **phase de réouverture de l'économie** a été cruciale. En effet, plus la crise dure, plus la mise à l'arrêt de l'appareil productif risque de causer des dommages économiques durables malgré les mesures d'urgence. La reprise rapide de l'activité dans des conditions satisfaisantes de sécurité sanitaire est par conséquent nécessaire pour minimiser les effets de la crise de la Covid-19. Avec la réouverture de l'économie, la levée des incertitudes pesant sur les entreprises et les ménages est un enjeu central pour restaurer la confiance, et stimuler consommation et investissement en phase de reprise d'activité.

Afin de respecter cet équilibre entre l'impératif de protection de la santé des Français et la nécessité de reprendre l'activité économique, le Gouvernement a mis en place un **pilotage fin de l'intensité des mesures sanitaires dans les territoires en fonction de la situation épidémique**. Les contraintes sanitaires ont ainsi été progressivement relâchées à partir du 11 mai, mais de nouvelles obligations sanitaires nationales ou locales ont également été instaurées, notamment à partir de fin août. Elles s'accompagnent d'un déploiement massif de tests afin de limiter la survenance et l'ampleur des *clusters*. Les mesures de soutien économique ont quant à elles été modulées dans le temps et par secteur de façon à inciter à la reprise de l'activité dans des conditions compatibles avec la maîtrise de l'épidémie, tout en continuant

de soutenir fortement les secteurs où cela n'est pas possible.

- b. **Des plans de soutien à destination des secteurs les plus durement touchés ont été adoptés**

Pour compléter le plan d'urgence exceptionnel mis en œuvre pendant la crise, **une série de plans de soutien aux secteurs les plus durement touchés** a été annoncée pendant la phase de reprise de l'activité. Ces plans permettent d'ajuster le soutien public d'urgence dans ses modalités, sa durée et son intensité pour l'adapter au mieux aux enjeux des secteurs particulièrement pénalisés. Ils préfigurent également le Plan de relance puisque les soutiens à l'activité des secteurs bénéficiaires s'accompagnent d'incitations et d'engagements à investir, innover et s'adapter aux enjeux stratégiques pour l'avenir, notamment environnementaux.

Plusieurs secteurs de services ont été très lourdement affectés par les mesures sanitaires prises pour limiter la propagation de la Covid-19, justifiant le déploiement de plans sectoriels. Le **plan culture** a été annoncé le 6 mai, suivi d'un **plan de soutien aux secteurs du tourisme et de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration (HCR) de 18 Md€**, présenté le 14 mai dans le cadre du comité interministériel du tourisme. Le **plan de soutien au secteur du livre** et le **plan en faveur des commerces de proximité, des artisans et des indépendants** ont été annoncés respectivement les 19 et 29 juin.

Certains secteurs industriels et technologiques ont rencontré des difficultés importantes pendant la crise, en raison de l'effondrement de la demande qui leur est adressée ou de la détérioration des conditions de leur activité. Le **plan automobile de 8 ½ Md€** annoncé le 26 mai soutient ainsi les entreprises de la filière, qui a connu une chute brutale des ventes. Les startups technologiques, dont les modèles de financement sont encore fragiles, ont été affectées fortement par la crise et sont la cible du **plan tech de 4 Md€** du 5 juin. Le secteur aérien a souffert de l'arrêt quasi-total du trafic aérien, comme le secteur aéronautique, dont les carnets de commandes ont été affectés en aval. Ces secteurs ont bénéficié du **plan aéronautique de 15 Md€** annoncé le 9 juin. Le secteur du

bâtiment a été exposé à de nombreuses interruptions de chantiers lors du confinement, suscitant l'annonce d'un **plan pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)** le 10 juin.

c. Les mesures ainsi prises combinent la prolongation du soutien d'urgence avec la préparation de l'avenir

Un premier ensemble de mesures déployées a consisté à **étendre et à prolonger les mesures d'urgence** pour prendre en compte la situation particulièrement difficile des secteurs en question :

- En premier lieu le fonds de solidarité et l'activité partielle exceptionnelle ont été prolongés (notamment pour les entreprises des secteurs de l'hôtellerie, restauration, cafés, tourisme, événementiel, sport, culture) ;
- Des exonérations de charges fiscales et de cotisations sociales ainsi que des crédits de cotisations sociales ont également été accordés aux entreprises de ces secteurs (en particulier dans le cadre du plan de soutien au secteur touristique, et du plan en faveur du commerce de proximité, de l'artisanat et des indépendants) ;
- Enfin, des actions exceptionnelles de compensation des pertes de revenus ou de garantie ont été mises en place pour certains secteurs, comme les fonds de soutien pour les libraires et les maisons d'édition, le mécanisme de compensation des pertes d'exploitation des salles de spectacle, ou le fonds de garantie pour les tournages cinématographiques.

Un deuxième ensemble de mesures a consisté en des **actions en fonds propres** visant à répondre aux problèmes de solvabilité qui se posent dans les secteurs où les mesures de liquidité se sont révélées insuffisantes :

- 600 M€ d'investissement en fonds propres sont destinés à la consolidation de la filière automobile ;
- 500 M€ d'investissement en fonds propres ont été annoncés pour la filière aéronautique ;

- Concernant le secteur du tourisme et HCR, il est prévu 1,3 Md€ d'investissement en fonds propres par la Banque des Territoires et par Bpifrance ;
- Plusieurs fonds visant à renforcer le financement des start-ups ont été déployés ou renforcés, notamment le fonds French Tech Souveraineté doté de 150 M€ ou le fonds « Programme de soutien à l'innovation majeure » réabondé à hauteur de 120 M€.

Enfin, des **mesures de soutien à la demande, à l'investissement et à l'innovation** cohérentes avec nos objectifs de long terme, notamment environnementaux, et qui préfigurent le Plan de relance, ont été incluses dans ces plans de soutien.

- Des mesures de soutien à la demande, qui sont reprises dans le Plan de relance (*cf. infra*), ont été annoncées, comme le renforcement de la prime à la conversion et du bonus pour véhicules électriques, ou encore l'électrification du parc automobile de l'État et l'anticipation de certaines commandes aéronautiques.
- Deux fonds de soutien à l'investissement des entreprises des filières aéronautique et automobile ont été annoncés pour les aider à se moderniser et à opérer leur transformation écologique, tandis que le Fonds Tourisme Social Investissement a été rehaussé.
- Enfin, des aides publiques en faveur de l'effort de recherche et d'innovation ont été débloquées (par exemple dans les filières aéronautique et automobile mais aussi dans d'autres secteurs jugés clés), tandis que les aides à l'innovation à destination des startups ont été renforcées.

Les entreprises des filières automobile et aéronautique se sont engagées, en contrepartie des aides octroyées, à **amplifier leur stratégie en direction de la transition écologique**, à respecter un certain nombre de principes en matière de relations avec les sous-traitants, de préservation des compétences et de développement de l'emploi et de l'activité en France.

2. Le plan « France relance » a pour objectif d'assurer un retour rapide au niveau d'activité d'avant-crise et de préparer l'avenir

- a. *La crise fait peser des risques importants sur notre économie, et les défis structurels identifiés avant crise persistent*

Les risques conjoncturels qui pèsent sur la reprise concernent en priorité les faillites d'entreprises, le sous-investissement et le risque de chômage associé. En effet, côté demande, le dispositif d'activité partielle et l'ensemble des mesures d'urgence en faveur des ménages ont permis de contenir les pertes de revenus des ménages. La consommation ayant connu une baisse marquée alors que le pouvoir d'achat était largement préservé, ceci a conduit à une accumulation importante d'épargne agrégée, avec un taux d'épargne qui a atteint un niveau historique de 27 % au T2 2020 (contre 15 % au T4 2019) et un volume d'épargne excédentaire estimé à 100 Md€ fin 2020. Cette évolution recouvre des situations très diverses, certaines catégories de population ayant subi des pertes de revenus, notamment les salariés précaires en intérim et en CDD et les étudiants modestes. Néanmoins, la consommation des ménages apparaît surtout suspendue au rétablissement de la confiance. La violente chute de l'activité et de la valeur ajoutée a, en revanche, entraîné une forte baisse du taux de marge des entreprises à 26 % au T2 2020, contre 33,4 % au T4 2019 (dont l'effet ponctuel de la bascule du CICE vers les allègements pérennes de cotisations sociales). Conjuguée avec une dégradation du bilan des entreprises et une incertitude persistante relative aux perspectives économiques, cette situation risque de conduire à des faillites et un sous-investissement des entreprises, avec des risques pour leur productivité et leur capacité à innover et créer des emplois.

La crise n'a par ailleurs pas effacé les défis structurels posés à l'économie française, et que le Gouvernement s'est employé à relever depuis le début du quinquennat. Elle risque au contraire de les exacerber. Le rapport 2019 du

conseil national de la productivité⁵ notait que le **ralentissement de la productivité** observé en France était un phénomène commun à la plupart des économies avancées, mais que des facteurs propres au cas français étaient à l'œuvre. Il s'agit notamment d'une insuffisante numérisation des PME, d'une inadéquation des compétences de la main d'œuvre aux besoins des entreprises et d'une performance d'innovation encore trop faible. Le manque de fluidité dans le fonctionnement du marché du travail et le **taux de chômage structurellement élevé** sont une autre faiblesse structurelle historique de l'économie française, qui commençait à se résorber avant la crise de la Covid-19. Par ailleurs, la **compétitivité des entreprises** françaises s'était améliorée avant la crise, mais reste perfectible. Au-delà, la crise a mis en lumière la nécessité de **sécuriser la continuité de nos approvisionnements** en produits essentiels, notamment dans le domaine de la santé, et **accroître la résilience de notre économie** en renforçant notre capacité à faire face à des chocs externes tels qu'une pandémie. Les enjeux en matière de finances publiques, déjà identifiés avant la crise, renforcent la nécessité de soutenir la croissance de l'économie. En outre, les inégalités territoriales se sont accrues ces deux dernières décennies, et elles nécessitent une action résolue de revitalisation de certains territoires. Enfin, les deux grands défis que sont la transition écologique et la transformation numérique appellent à des actions fortes de tous les acteurs, dans tous les pays.

- b. *Le plan « France relance » constitue une réponse forte pour relever ces défis et bâtir la France de 2030.*

En réponse à ce diagnostic, le Gouvernement a dévoilé le plan « France relance », d'un montant de 100 Md€ engagés sur la période 2020-2022, avec l'objectif d'une part de ramener d'ici 2022 l'économie au niveau d'activité d'avant-crise, et d'autre part de transformer l'économie française pour relever les grands défis actuels.

Le Plan de relance opère en premier lieu un stimulus à court terme en soutenant la demande agrégée, afin d'atténuer l'impact de la crise sur les

⁵ *Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?*, Premier rapport du Conseil national de la productivité, juillet 2019

ménages et les entreprises et d'assurer une reprise dynamique pour retrouver rapidement le niveau d'activité d'avant-crise et résorber la hausse attendue du chômage. Pour répondre à cet objectif, le plan prévoit le déploiement rapide d'un ensemble de mesures d'investissement public, notamment orientés vers la transition écologique, et de mesures soutenant le revenu des ménages, notamment via l'insertion dans l'emploi, et l'investissement des entreprises.

Afin d'assurer que le Plan de relance produise tous ses effets au plus vite, **une gouvernance réactive et flexible** sera mise en place, sous la présidence du Premier ministre pour piloter l'avancement du plan dans une logique sectorielle et territoriale, et au niveau du Ministre de l'économie, des finances et de la relance pour assurer un suivi hebdomadaire. Le cas échéant les crédits pourront être redéployés rapidement entre actions du Plan de relance en fonction des remontées de terrain, pour allouer les crédits là où ils sont le plus utiles. La gouvernance nationale sera combinée à un suivi local incluant les services de l'État, les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux pour informer l'ensemble des acteurs locaux des modalités de mise en œuvre du plan, suivre l'avancement des projets dans les territoires, et identifier et résoudre les points de blocage éventuels.

Le plan vise en outre à transformer l'appareil productif pour contrecarrer les effets durables de la crise, préparer l'avenir et retrouver un sentier de croissance dynamique. À cette fin, le Plan de relance s'attaque aux effets de la crise économique à la racine – dans le compte de résultat des entre-

prises – afin que celles-ci conservent leurs effectifs, embauchent en particulier des jeunes, investissent et se modernisent notamment *via* leur numérisation. Le Plan de relance est par ailleurs l'occasion de corriger les faiblesses structurelles identifiées avant-crise dans le cadre du Pacte productif pour stimuler durablement l'activité, à travers la baisse des impôts de production qui pèsent le plus sur la compétitivité de l'activité en France, un soutien à l'innovation et à l'investissement, et un investissement dans les compétences.

Enfin, **il s'inscrit en cohérence avec les grandes priorités politiques du Gouvernement et contribue à relever les défis sociétaux auxquels fait face le pays**. Les grandes actions du Plan de relance ciblent en effet la transition énergétique et environnementale, la numérisation de l'appareil productif et des services publics, la cohésion sociale et territoriale, et la compétitivité, l'indépendance et la résilience de l'économie française.

3. Les mesures du Plan de relance s'organisent autour de trois axes, reflétant les priorités du Gouvernement et les principaux enjeux auxquels le pays fait face

Les actions du Plan de relance sont réparties en trois grands volets : écologie, compétitivité et cohésion. Elles seront financées par le budget de l'État, et par 40 Md€⁶ de subventions issus de la facilité pour la relance et la résilience (FRR), l'instrument financier adopté par le Conseil européen pour cofinancer les plans de relance des États-membres.

⁶ Selon les dernières estimations de la Commission européenne

Figure 1 : Répartition des 100 Md€ du plan France relance



a. Accélérer la transition écologique

Le premier volet du Plan de relance est dédié à la transition écologique de notre économie, avec au total 30 Md€ mobilisés pour permettre la transition de nos modes de production et de consommation et la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre (cf. encadré 6), ainsi que la protection de la biodiversité et la résilience de notre économie au changement climatique.

Ces efforts en faveur de la transition écologique passeront tout d'abord par un **investissement massif en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments**, qu'il s'agisse de bâtiments publics, de logements sociaux, de locaux de TPE/PME ou de logements privés (cf. encadré 5).

Encadré 5 : La rénovation énergétique des bâtiments

Le Plan de relance consacre 6,7 Md € (hors Ségur de la Santé) à la rénovation énergétique des logements privés, des locaux de TPE/PME, des bâtiments publics de l'État et des logements sociaux.

- Pour les **logements privés**, le Plan de relance va rehausser le budget du dispositif MaPrimeRénov' de 2 Md € sur 2021 - 2022, ce qui correspond environ au doublement du budget actuel. Les efforts déployés dans le cadre de ce plan se concentreront sur des publics actuellement peu soutenus dans leurs travaux de rénovation, comme les propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétés, ainsi que sur les rénovations très performantes. Les ménages réalisant des travaux de rénovation pourront également bénéficier d'un accompagnement renforcé.
- Une enveloppe de 4 Md€ sera consacrée à la rénovation des **bâtiments publics** (écoles, universités et bâtiments de l'État) qui représentent une part importante de l'immobilier en France (100 millions de mètres carrés). La rénovation énergétique de ce patrimoine constitue une priorité pour atteindre nos objectifs climatiques et améliorer la qualité de nos services publics.
- **Les entreprises, notamment les TPE et PME**, pourront également bénéficier d'une aide à la rénovation énergétique de leurs locaux (isolation, mise en place d'un mode de chauffage plus performant, etc.) dès l'automne 2020. 200M€ seront mobilisés dans le cadre de la relance pour cette mesure.
- Enfin, le Plan de relance consacre 500 M€ à la rénovation thermique et la restructuration lourde des **logements sociaux**. Il s'agit de faire émerger des solutions françaises de rénovation énergétique très performantes pour des ensembles de logements. Des subventions seront octroyées aux organismes HLM, aux collectivités ou aux maîtres d'ouvrage d'insertion (associations, etc.) pour que le parc de logement social atteigne les standards les plus élevés (sortie du statut de « passoire énergétique » avec obtention du label « bâtiments basse consommation »).

En surplus de ces 6,7 Md€, plus de 2 Md € sont dédiés à la rénovation énergétique des EHPAD et des hôpitaux dans le cadre du Ségur de la santé.

Ils seront complétés par des mesures en faveur de la **décarbonation de l'industrie**, pour accompagner la transition vers des modes de production plus propres, ainsi que des **investissements dans les infrastructures et mobilités vertes** (notamment investissements dans le ferroviaire, les transports en commun, les mobilités actives et partagées, en particulier le vélo, et le soutien à la demande en véhicules propres). Outre le soutien qu'elles apportent à la transition de notre économie vers un modèle écologiquement soutenable, ces mesures permettent de stimuler et d'accompagner la reprise dès le court terme.

Pour assurer une transformation pérenne de notre économie sur un chemin durablement plus vert, le plan prévoit également **d'accompagner et de**

soutenir le développement de technologies vertes, par des investissements dans des marchés-clés verts (portant notamment sur les enjeux de recyclage, de décarbonation industrielle), ou encore la mise en place d'une stratégie hydrogène. Si les effets de ces mesures à court terme devraient être plus limités que les mesures de demande, un effet d'entraînement sur la recherche « verte » est attendu, amplifiant le caractère transformant de ces investissements.

Le volet vert du Plan de relance inclut également des mesures ambitieuses en matière d'**économie circulaire et de circuits courts** qui permettront d'accompagner les solutions de substitution au plastique et l'incorporation de plastique recyclé,

d'encourager la réparation et le réemploi, et de développer la valorisation des déchets.

Afin de soutenir la **transition écologique de l'agriculture**, le Plan de relance intègre un soutien aux modes de production agro-écologiques, le renouvellement des agroéquipements pour diminuer les pollutions et des investissements pour le développement des protéines végétales. Ces mesures permettront notamment une baisse des pollutions du secteur grâce à une baisse de l'utilisation des intrants.

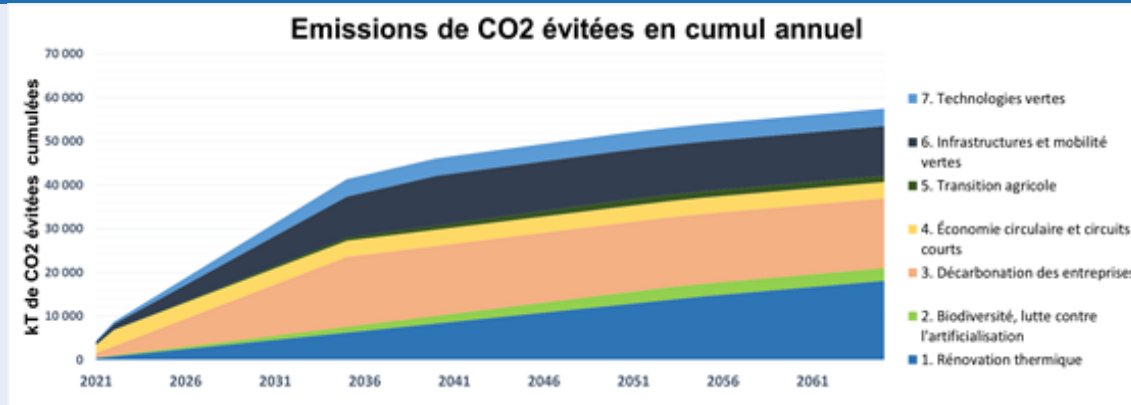
Certaines mesures ciblées du Plan de relance réduiront les pressions sur la **biodiversité**, notamment grâce au développement de restaurations

écologiques et des aires protégées ainsi qu'à la lutte contre l'artificialisation des sols. Par ailleurs, le Plan de relance permettra de **renforcer la protection du littoral** pour faire face aux aléas naturels et au réchauffement climatique. En termes d'**économie de la mer**, le plan prévoit également un soutien à la transition écologique des filières de la pêche et de l'aquaculture. Enfin, le verdissement des aides accordées par **Bpifrance** dans le cadre de ses **nouveaux produits Climat** tels que les prêts verts et économies d'énergie mais aussi la mobilisation d'investissements en fonds propres vers des projets de transition dans le cadre de son **Plan climat** contribueront à cet objectif.

Encadré 6 : Évaluation de l'impact du Plan de relance sur les émissions de gaz à effet de serre

Le Plan de relance vise à replacer l'économie sur un sentier de croissance durable, afin de retrouver la dynamique d'avant-crise, et notamment à contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques de la France. Pour ce faire, **30 Md€ sont consacrés dans le Plan de relance à des mesures de transformation visant à accélérer le verdissement de l'économie**. Ces mesures auront des effets durables, croissants au cours du temps, sur les émissions de **gaz à effet de serre (GES)** françaises.

Graphique 5 : Emissions de CO2 évitées par le Plan de relance en cumul annuel



Source : Calculs DG Trésor et CGDD

Une **évaluation préliminaire de l'impact du Plan de relance sur les émissions de GES** a été présentée en même temps que le Plan de relance. La hausse d'activité engendrée par le Plan de relance se traduira nécessairement par une hausse des émissions de GES à court terme, en miroir de la baisse des émissions observée suite à la chute d'activité durant la crise. L'exercice mené vise à évaluer l'effet transformant du Plan de relance en vue de la transition écologique : pour quantifier les émissions de GES évitées par les mesures du volet « Ecologie », le scénario de référence est celui d'un Plan de relance de même ampleur mais sans mesure spécifique dédiée à la transition écologique, qui ne ferait que remplacer la valeur détruite pendant la crise par des nouveaux investissements.

Cette évaluation chiffre **les émissions évitées sur un sous-champ des mesures du volet verdissement représentant environ 18 Md€ entre 55 et 60 MtCO₂eq**. Seules les mesures ayant un impact significatif sur les émissions, dont l'impact peut être directement quantifiable et dont les conditions de mise en œuvre sont suffisamment connues à ce stade, ont été évaluées. Les secteurs du Plan de relance qui contribuent le plus à réduire les émissions de GES selon cette évaluation préliminaire sont la rénovation thermique des bâtiments publics, les aides à la décarbonation de l'industrie et les investissements dans la mobilité durable.

Ce chiffrage est fondé sur des hypothèses prudentes de coûts d'abattement historiquement observés dans chaque secteur. Il ne permet pas de prendre en compte les gains de productivité, notamment ceux attendus via la structuration de la filière de la rénovation énergétique ou de celle de l'hydrogène, ni les gains indirects souhaités pour la lutte contre le réchauffement climatique.

La littérature économique retient pourtant cette action structurante et ses effets de long terme comme l'une des contributions les plus importantes des composantes vertes des plans de relance de 2009⁷. Ce chiffrage ne reflète pas non plus l'impact carbone des investissements prévus dans la recherche et le développement de technologies vertes, en raison de la difficulté à le quantifier, en dépit de leur caractère critique pour l'atteinte des objectifs de décarbonation. Seuls les effets des investissements de R&D dans la filière hydrogène, déjà partiellement existante, ont pu être pris en compte.

Cette évaluation de l'impact du Plan de relance sera approfondie en lien avec la société civile et le monde académique afin d'affiner les estimations et d'élargir le champ des mesures prises en compte en incluant par exemple la recherche et l'innovation, les investissements dans les technologies d'avenir et la formation aux métiers d'avenir.

Plus largement, **les mesures pour la transition écologique présentes dans le Plan de relance ont d'importants co-bénéfices environnementaux et socio-économiques**, notamment sur l'adaptation au changement climatique, la gestion des ressources naturelles, la lutte contre la pollution de l'air, la santé ou la cohésion des territoires. En parallèle de cette évaluation des impacts sur les émissions de gaz à effet de serre, des travaux sont en cours pour fournir, **à l'aide du Budget vert**, une évaluation de l'incidence environnementale du Plan de relance qui prenne en compte l'ensemble de ces facteurs, qui est présentée conjointement avec le Projet de Loi de Finances pour 2021 (cf. encadré 11).

b. Rendre l'économie plus compétitive et plus résiliente

Dans la lignée des réflexions autour du Pacte productif initiées avant crise, **le second volet du Plan de relance consacrera 34 Md€ à la transformation de notre appareil productif** afin de gagner en indépendance et soutenir la compétitivité du tissu productif.

Pour limiter les risques de surendettement des entreprises, liés à la période de crise épidémique, qui pèseraient sur la reprise, et les risques de faillite associées, des mesures de **solvabilisation des entreprises** compléteront le soutien apporté au

plus fort de la crise, avec un renforcement des fonds propres des TPE/PME et des ETI. Une enveloppe de 3 Md€ de fonds publics sera déployée pour mobiliser 15 à 20 Md€ de fonds propres, à travers deux grandes mesures : (1) la création du label « France Relance », pour valoriser les véhicules d'investissement favorisant le renforcement du capital d'entreprises implantées en France et (2) l'octroi de prêts participatifs par les réseaux bancaires aux entreprises ayant un modèle viable à moyen terme mais fragilisées par la crise, soutenu financièrement par l'État.

Une **baisse massive des impôts de production** (de 10 Md€ par an) permettra de réduire à court

⁷ Agrawala et al. 2020, "What policies for greening the crisis response and economic recovery? Lessons learned from past green stimulus measures and implications for the Covid-19 crisis" (Shardul Agrawala, Damien Dussaux & Norbert Monti – OCDE ENV, 27 mai 2020).

terme les dépenses contraintes des entreprises, facilitant ainsi le redémarrage de l'activité pour les entreprises les plus affectées. Surtout, elle permettra de soutenir à terme la compétitivité et l'at-

tractivité de notre économie, et d'améliorer la productivité, en réduisant des impôts particulièrement distorsifs et nocifs à l'activité en France (cf. encadré 7).

Encadré 7 : La baisse des impôts de production

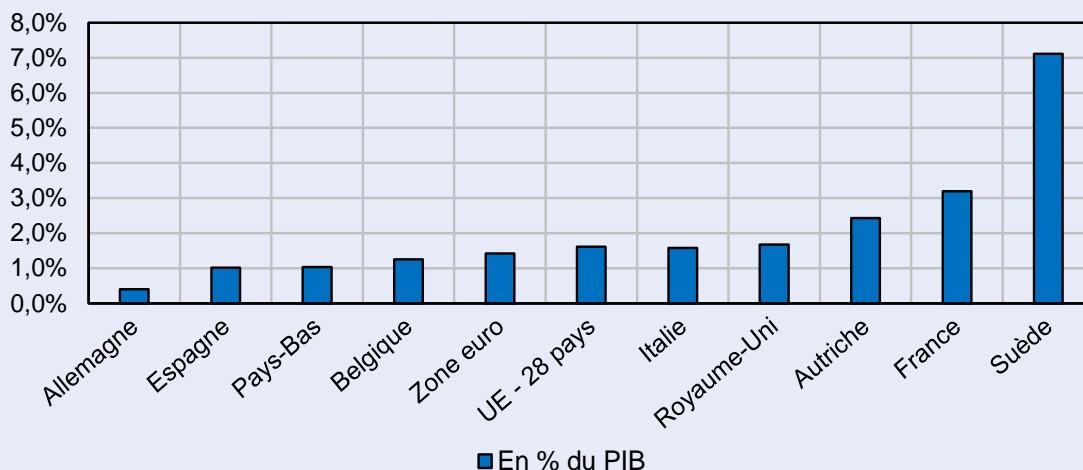
Dans le cadre du Plan de relance, les impôts de production seront abaissés de 10 Md€ dès le 1^{er} janvier 2021, et de manière pérenne, soit **20 Md€ de baisse d'impôts de production sur 2021 – 2022**.

La France se singularise par le nombre et le niveau des impôts de production, c'est-à-dire les impôts qui portent sur les facteurs de production des entreprises indépendamment de leurs bénéfices et donc de leur capacité contributive : masse salariale, investissement, capital productif notamment.

Ces impôts pèsent lourdement sur la compétitivité des entreprises françaises : 77 Md€ en 2018 soit 3,2 % du PIB, contre 1,6 % en moyenne dans l'Union européenne.

Graphique 6 : Comparaison des impôts sur la production acquittés par les entreprises dans les pays avancés en 2018

Impôts sur la production acquittés par les entreprises en 2018



Lecture : D29 payé par les sociétés non financières et financières.
Sources : Eurostat et calculs DG Trésor.

L'industrie est particulièrement pénalisée : alors qu'elle représente moins de 14 % de la valeur ajoutée nationale, elle assume presque 20 % des impôts de production. Ces impôts pèsent également sur l'attractivité du territoire et dissuadent l'implantation des entreprises industrielles.

Les impôts concernés par la mesure sont : la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

La baisse des impôts de production décidée dans le cadre du Plan de relance repose sur la combinaison de trois mesures :

- **CVAE** : réduction de moitié pour toutes les entreprises redevables de cet impôt, ce qui correspond à la suppression de la part régionale : -7,3 Md€ (coût en régime de croisière, à partir de 2022);

- **TFPB et CFE** : réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements: -1,8 Md€ de TFPB et -1,5 Md€ de CFE à partir de 2021;
- **CET** : abaissement du taux de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée qui serait ramené de 3 % à 2 % afin d'éviter que tout ou partie du gain pour les entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement. Cette mesure représente un gain pour l'État de +0,4 Md€ en 2022.

Cette combinaison de mesures permettra de cibler particulièrement la compétitivité de nos entreprises industrielles et de faciliter la croissance et l'investissement de nos PME et de nos ETI, qui créent des emplois dans les territoires. La CVAE pèse notamment sur les entreprises qui ont besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif et introduit des distorsions au détriment des secteurs les plus intensifs en capital.

Les collectivités locales, bénéficiaires de ces impôts, seront intégralement compensées pour cette baisse des impôts de production. La compensation versée aux Régions leur permet en outre de neutraliser la baisse de la CVAE attendue en 2020 suite à la crise : la fraction de TVA versée en 2021 correspond en effet à la CVAE payée par les entreprises en 2019, avant la crise économique et sanitaire donc. La perte de recettes subie par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du fait de la réforme des valeurs locatives sera également intégralement compensée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Pour les années suivantes, l'évolution des compensations sera dynamique : les Régions profiteront de la dynamique de la TVA, et les communes et EPCI conserveront une compensation qui suit l'évolution des bases de TFPB et de CFE.

Un accompagnement renforcé des entreprises exportatrices viendra utilement les relancer dans le commerce international grâce aux mesures du **plan de soutien à l'export**. Le secteur de l'aéronautique bénéficiera également d'un soutien ponctuel à la demande en sortie de crise, par l'accélération de la **commande de matériels militaires**, déjà annoncée dans le plan aéronautique.

La **souveraineté technologique** de notre économie sera renforcée par les soutiens à la recherche et à l'innovation apportés notamment à travers un quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA4) de grande ampleur qui investira dans le développement de technologies stratégiques sur certains marchés-clés, dans des programmes d'aides à l'innovation, et dans la structuration de l'écosystème de recherche et d'innovation. La montée en gamme du tissu productif sera stimulée au travers de mesures favorisant la **mise à niveau numérique des entreprises**. Enfin, la **résilience de la production nationale** sera accrue par la

mise en œuvre d'actions en faveur de la relocalisation et de la sécurisation d'approvisionnements critiques.

Ce second volet sera complété par des mesures en faveur de la **mise à niveau numérique de l'État et des territoires**, ainsi qu'un **soutien renforcé au secteur de la culture**.

c. Renforcer la cohésion sociale et territoriale, et préserver et développer les compétences

Le troisième volet du Plan de relance, d'un montant de 36 Md€, sera consacré aux **compétences, et à la cohésion sociale et territoriale**. Il intégrera un ensemble de mesures dédiées, d'une part, à la **jeunesse et l'emploi** pour limiter les effets de la crise économique sur les parcours professionnels des jeunes et les risques d'hystérèse associés au chômage, et d'autre part, au renforcement des **moyens consacrés à la formation** pour accompagner les mutations économiques et renforcer la productivité. Ce volet du Plan de relance visera également à renforcer l'insertion des travailleurs handicapés par l'intermédiaire d'une prime à l'em-

bauche. Il s'attachera également à soutenir **les ménages les plus fragilisés par la crise**, ceux qui connaissent des difficultés financières particulières, les **territoires**, exposés à une fragilisation de leurs finances, et le **secteur de la santé**, fortement mis à contribution durant cette crise.

L'investissement en faveur de la jeunesse est primordial au vu de la vulnérabilité particulièrement

marquée de leur emploi en temps de crise. Il s'articulera notamment autour du **Plan « 1 jeune, 1 solution »**, qui consacra une enveloppe de 6,7 Md€ à un ensemble de mesures exceptionnelles pour accompagner les jeunes de 16-25 ans au sortir de la crise (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Le Plan "1 jeune, 1 solution"

Le premier objectif du Plan "1 jeune, 1 solution" est de **faciliter l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle**. **3,8 Md €** sont ainsi mobilisés à cet effet au travers de plusieurs dispositifs :

- Une **aide à l'embauche de salariés de moins de 26 ans** d'un montant maximal de 4 000 € visant à réduire le coût du travail pour les contrats conclus entre le 1er août 2020 et le 31 janvier 2021.
- Une **aide à l'apprentissage** pour la première année du contrat de 5 000 € pour les mineurs et de 8 000 € pour les majeurs pour tout contrat conclu entre le 1er juillet 2020 et le 28 février 2021.
- Une **aide au contrat de professionnalisation** pour la première année du contrat de 5 000 € pour les mineurs et de 8 000 € pour les majeurs de moins de 30 ans pour tout contrat conclu entre le 1er juillet 2020 et le 28 février 2021.
- Une **hausse du nombre de volontaires du Service Civique** de 145 000 à 165 000 en 2020 (+20 000), puis 245 000 en 2021 (+80 000), par une révision à la hausse des agréments avec les organismes d'accueil, en particulier le secteur associatif.

Par ailleurs, le Plan "1 jeune, 1 solution" servira à **orienter et à former les jeunes vers des secteurs et des métiers d'avenir**. Pour faire face à la hausse attendue de la demande d'emploi des jeunes, quel que soit leur niveau de qualification, et à un déficit de compétences au regard des transformations du marché du travail touchant notamment les moins qualifiés d'entre eux, **1,6 Md €** sont mobilisés pour augmenter le nombre de formations qualifiantes à disposition de l'ensemble des jeunes qui arrivent sur le marché du travail dès septembre. **223 000 jeunes supplémentaires seront ainsi formés aux compétences attendues sur le marché du travail** (transition écologique, numérique, soin et santé, secteurs impactés par la crise).

Le troisième objectif visera à **accompagner des jeunes éloignés de l'emploi**. **1,3 Md € permettront de proposer 300 000 parcours d'accompagnement et d'insertion** sur mesure et de lutter contre la précarité à travers trois dispositifs :

- **400 M€ pour la Garantie jeunes** par les missions locales, l'accompagnement intensif jeunes par Pôle emploi, les moyens supplémentaires pour les parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et l'accompagnement sur mesure vers les métiers du sport et de l'animation (SESAME).
- **900 M€ autour du parcours emploi compétences (PEC)**, du contrat initiative emploi (CIE) et du renforcement de l'insertion par l'activité économique (IAE).
- **49 M€ pour l'accompagnement à la création d'entreprises**, dont 9 M€ intégralement dédiés au soutien de parcours de création d'entreprises dans les territoires ultramarins (PIJ).

Les mesures consacrées à la **formation professionnelle** devront permettre de faciliter les transitions professionnelles, et adapter l'offre de main-d'œuvre aux besoins de demain. À cette fin, les moyens consacrés aux **reconversions professionnelles** des actifs, par alternance ou par des parcours de formation traditionnels, seront renforcés. Les actifs souhaitant se former aux **métiers stratégiques de demain** bénéficieront par ailleurs d'abondements à leur compte personnel de formation (CPF). La rémunération des demandeurs d'emploi en formation sera également revalorisée. Enfin, le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) sera mobilisé pour un vaste plan de digitalisation de l'appareil de formation professionnelle.

Ces mesures seront complétées par un effort de **sauvegarde de l'emploi et des compétences**, avec un prolongement et un renforcement du dispositif d'activité partielle y compris l'activité partielle de longue durée, assorti d'un plan de formation, pour un coût estimé à 7,6 Md€. Les coûts pédagogiques des formations de salariés en activité partielle seront partiellement pris en charge, en contrepartie de leur maintien en emploi pendant toute la durée de la formation, de sorte à développer leurs compétences et les aider à s'adapter aux transformations liées aux mutations économiques.

Certains services publics cruciaux bénéficient d'investissements massifs, qui permettront par ailleurs de stimuler la demande et d'accompagner la reprise. Un **investissement dans la recherche publique** est ainsi inscrit dans le cadre du quatrième programme d'investissement d'avenir, et renforcé par une augmentation des moyens de l'ANR, pour rendre notre économie plus innovante. Notre système de santé bénéficiera quant à lui d'un soutien supplémentaire en investissement de 6 Md€ dans le cadre du **Ségur de la santé** et du **plan dépendance**.

Un ensemble de mesures visant à favoriser la **cohésion territoriale** sont également incluses dans le Plan de relance. Les investissements des collectivités territoriales orientés vers le développement durable et l'aménagement du territoire seront renforcés (inclusion numérique, amplification du plan France Très Haut Débit afin d'accélérer le déploiement de la fibre optique sur l'intégralité du territoire, soutien aux recettes de fonctionnement des collectivités territoriales notamment, *etc.*). Outre le caractère transformant de ces investissements, ils amèneront un soutien de court terme de nature à stimuler l'activité en sortie de crise. Un mécanisme de compensation des recettes fiscales et domaniales complètera par ailleurs le soutien aux collectivités territoriales. Le Plan de relance porté par la Banque des territoires s'inscrira également dans cette logique.

Enfin un **soutien spécifique est apporté aux ménages précaires** à travers la majoration exceptionnelle de 100 € de l'allocation de rentrée scolaire et la mise à disposition de repas à 1 € pour les étudiants boursiers dans les restaurants universitaires. Les plus fragiles bénéficieront en outre d'un plan exceptionnel de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté et d'un renforcement des moyens de l'hébergement d'urgence. Outre leur dimension sociale, ces mesures stimulent également la demande agrégée en sortie de crise épidémique.

Le Plan de relance sera accompagné d'un ensemble de **mesures de simplification**, qui assureront sa mise en œuvre rapide au plus près des besoins des territoires et permettront aux mesures de produire leurs effets au plus vite.

Encadré 9 : Impact macroéconomique du Plan de relance à horizon 2025

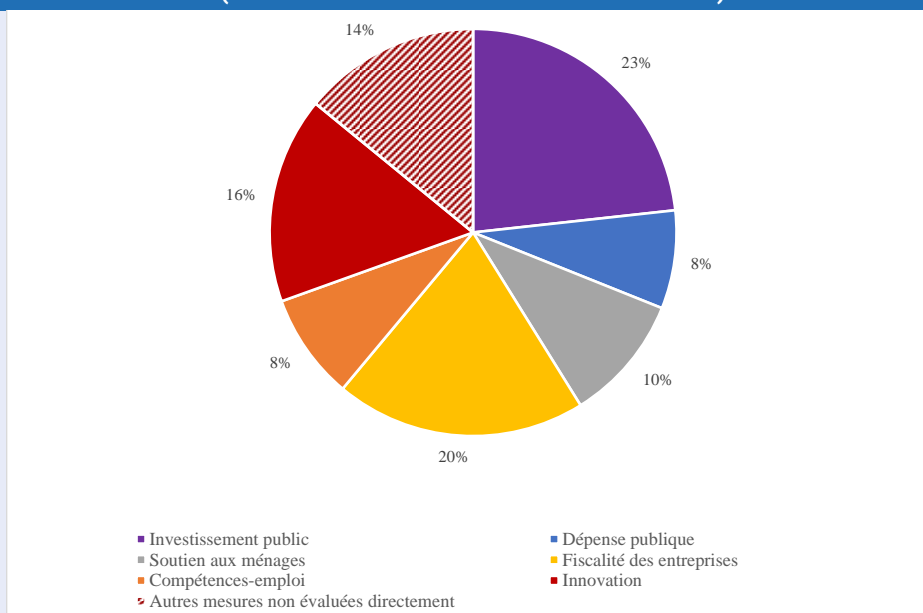
Les mesures du Plan de relance évaluées ici⁸ sont regroupées en six axes, correspondant aux canaux macroéconomiques par lesquels l'économie française bénéficiera du Plan de relance : un volet « demande » (investissement public⁹, soutien aux ménages¹⁰, autres dépenses publiques¹¹), et un volet « offre » (fiscalité des entreprises¹², innovation¹³, compétences et emploi¹⁴) (cf. graphique 7).

Sur la période 2020-2025, l'ensemble des mesures évaluées représente un **montant de 5 points de PIB**, constitué, outre des mesures du Plan de relance, de 30 Md€ de pérennisation de la baisse des impôts de production (10 Md€/an).

- Sur la période **2020-2022**, les décaissements des mesures évaluées atteindraient **3 points de PIB**, et près de **50 %** de ces décaissements seraient associés aux **mesures du volet demande**.
- Sur la période **2023-2025**, les décaissements des mesures évaluées seraient de l'ordre de **2 points de PIB**, et ils seraient largement associés aux mesures du **volet offre (85 %)**, en lien avec la prise en compte de la pérennisation de la baisse des impôts de production.

Au total, sur la période 2020-2025, les mesures du volet demande correspondraient à environ 1/3 des mesures évaluées, et celles du volet offre à environ 2/3.

Graphique 7 : Décomposition du Plan de relance¹⁵ par canal macroéconomique (en % du montant total du Plan de relance)



Source : calculs DG Trésor.

⁸ Les mesures évaluées ne prennent pas en compte les mesures de soutien au financement des entreprises (type fonds propres), le soutien aux collectivités territoriales (garanties de recette), et le plan de relance de la Banque des territoires. En revanche, elles incluent l'intégralité du PIA 4 et de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche.

⁹ Cet axe inclut notamment les investissements de rénovation thermique des bâtiments et les infrastructures et mobilités vertes.

¹⁰ Cet axe inclut notamment le soutien à la demande en véhicules propres et la hausse de l'allocation rentrée scolaire.

¹¹ Cet axe inclut par exemple la numérisation des services publics (écoles, justice, culture) et des entreprises.

¹² Cet axe recouvre la baisse des impôts de production.

¹³ Cet axe inclut notamment le PIA 4.

¹⁴ Cet axe inclut notamment le plan « 1 jeune, 1 solution ».

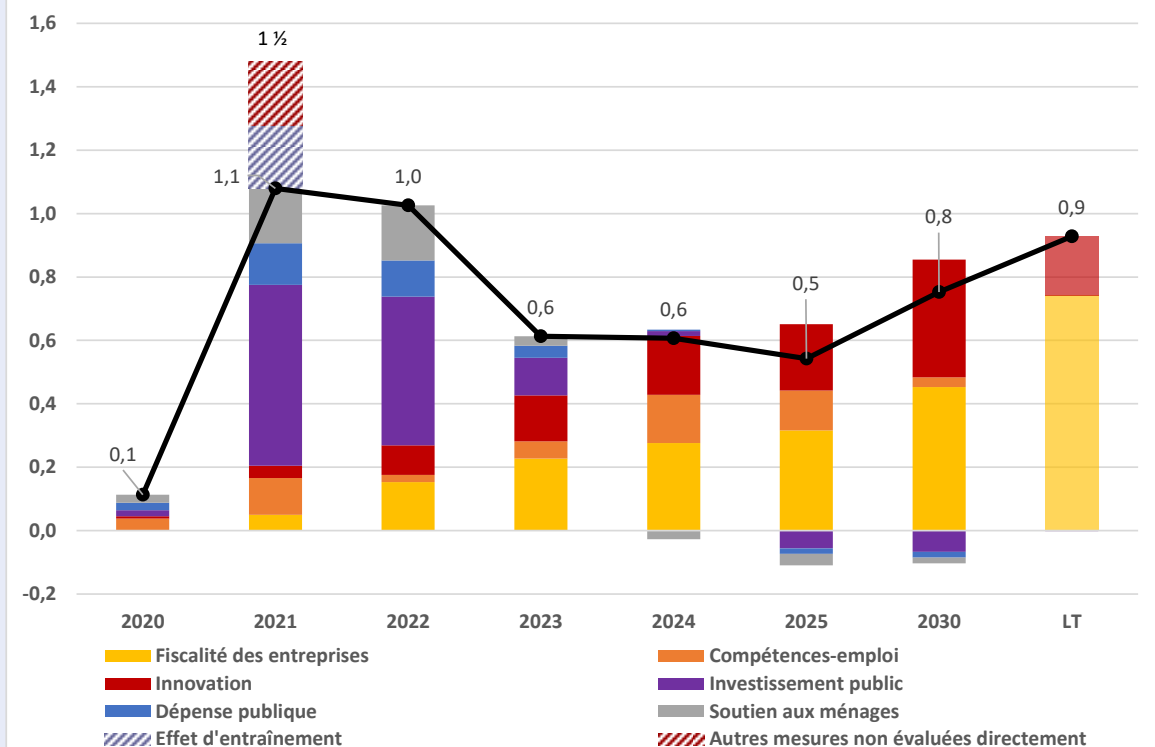
¹⁵ Hors pérennisation de la baisse des impôts de production.

Au total, sur la période 2020-2025, les mesures évaluées permettraient de rehausser l'activité de 4 points de PIB en cumulé¹⁶ (cf. graphique 8). Plus précisément :

- **En 2020**, les effets du Plan de relance devraient être faibles, en lien avec un décaissement limité du plan à cet horizon.
- **En 2021**, les mesures évaluées conduiraient à rehausser l'activité d'un peu plus d'1 point, pour 160 000 emplois créés. En prenant en compte les autres mesures non évaluées – en particulier les mesures de soutien au financement des entreprises, qui préviendront les faillites et soutiendront la reprise, ainsi que les effets d'entraînement des plans de relance européens mis en œuvre simultanément – le Plan de relance **devrait soutenir l'activité à hauteur de 1 ½ pt de PIB en écart à un scénario sans Plan de relance**.
- **À horizon 2022**, le Plan de relance rehausserait l'activité d'1 point de PIB, contribuant à retrouver le niveau de PIB d'avant crise. À cet horizon, 240 000 emplois seraient créés grâce aux mesures du Plan de relance.

En outre, l'activité serait également soutenue à **long terme** (avec une hausse de l'activité d'environ 1 point de PIB), ce qui traduit principalement les effets de la pérennisation de la baisse des impôts de production, et l'effet de long terme de certaines mesures de soutien à l'innovation. L'emploi serait également durablement soutenu, avec la création de 120 000 emplois à long terme.

**Graphique 8 : Impact sur le PIB du Plan de relance
(en % d'écart par rapport à un scénario sans Plan de relance)**



Source : DG Trésor, calculs à partir du modèle Mésange.

NB : Les effets d'entraînement et les effets des autres mesures non évaluées directement ne sont présentés que pour 2021 mais se poursuivront pendant les années suivantes.

¹⁶ Le multiplicateur cumulé est ainsi estimé à 0,8 (1,0 pour les mesures du volet demande et 0,5 pour les mesures du volet offre).

Les mesures **du volet demande** seront le moteur de la relance sur la période **2020-2022**, générant **environ 75 % des effets PIB** du plan sur cette période. En effet, ces mesures apporteront un soutien immédiat à l'activité via une hausse de la demande adressée aux entreprises ou une hausse du pouvoir d'achat des ménages. Les mesures du volet demande seraient particulièrement efficaces sur le court terme, justifiant la nécessité d'un décaissement rapide. Néanmoins, leurs effets s'estomperaient progressivement à moyen et long terme.

Par la suite, sur la période **2023-2025**, les mesures du **volet offre** (y compris pérennisation de la baisse des impôts de production) prendront le relais, en étant à l'origine de plus de **90 % des effets PIB du plan sur cette période**. D'une part, en réduisant les coûts pour les entreprises, ces mesures vont stimuler la compétitivité. D'autre part, en soutenant l'innovation et le développement des compétences, elles vont rehausser la productivité. Les mesures du volet offre, dont une partie est pérenne, permettront ainsi de dynamiser l'activité et de soutenir l'emploi sur le moyen-long terme.

Pour accompagner les investissements du Plan de relance et en renforcer l'efficacité, la stratégie de réformes du Gouvernement s'inscrit dans la continuité des mesures mises en œuvre depuis le début du quinquennat et poursuit l'amélioration des fondamentaux de l'économie française en tenant compte du contexte de crise

La crise de la Covid-19 a exigé du Gouvernement et du Parlement qu'ils concentrent leur attention et leurs efforts sur la lutte contre la pandémie, la protection de la santé des Français ainsi que la préservation des entreprises et des emplois. C'est pourquoi le Président de la République avait annoncé la suspension temporaire de l'ensemble des réformes le temps de la crise. Une fois la phase aiguë de la crise passée, le Premier ministre a réaffirmé dans sa déclaration de politique générale du 15 juillet l'attachement du Gouvernement à **poursuivre, tout en l'adaptant aux circonstances nouvelles, la mise en œuvre de l'agenda de réformes** déployé depuis le début du quinquennat, qui se décline en quatre grands axes.

1. Refonder l'État providence pour une société plus juste

La crise sanitaire et économique a mis sous tension notre système de protection sociale et son financement, et a mis en évidence son importance cruciale pour la cohésion de notre société. Le premier axe de l'agenda de réformes consiste donc à le consolider pour en assurer la pérennité et la soutenabilité, en renforcer l'efficacité et lutter

contre les inégalités qui ont été exacerbées durant la crise. En cohérence avec la volonté affirmée par le Premier Ministre dans sa déclaration de politique générale, ces réformes se feront en concertation avec les partenaires sociaux, selon une méthode inaugurée à la conférence de méthode du dialogue social du 17 juillet.

Le système de santé a été en première ligne pour faire face à l'épidémie et soigner les Français, grâce à la mobilisation totale des personnels soignants. Pour assurer sur le long terme la résilience du système de santé, le soutien à l'investissement se poursuit avec le Ségur de la santé afin d'en accroître l'équité et l'efficacité. Les salaires seront augmentés et de nouveaux postes seront créés dans les hôpitaux, grâce à une dotation supplémentaire de 8,2 Md€ dont la montée en charge se fait entre 2020 et 2022 et sera pérenne par la suite. Ces moyens supplémentaires s'accompagneront d'une amélioration de l'organisation du travail (accords locaux, renforcement des équipes de remplacement, contractualisation individuelle d'heures supplémentaires majorées et d'annualisation du temps de travail, etc.). En plus de cet investissement dans le capital humain, le Gouvernement rénovera les hôpitaux et les établissements socio-médicaux, et accélérera leur numérisation. La partie investissement du Ségur inscrite dans le Plan de relance y sera consacrée, de même que la reprise de dette hospitalière annoncée en novembre 2019. Ces investissements s'accompagneront du lancement de travaux visant à **l'amélioration de la pertinence du système de santé**, dans l'objectif

d'identifier les leviers permettant de **maîtriser la croissance de la dépense des soins de ville**, dont les conclusions viendront nourrir le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. Des marges de progrès importantes existent en effet en termes de pertinence des soins (prescription pharmaceutiques, actes diagnostiqués, interventions, etc...). Dans le cadre de la **stratégie nationale de réforme du système de santé**, une part plus importante des décisions sera déléguée à l'échelon local et la qualité des soins sera mieux prise en compte par les critères d'attribution des moyens financiers aux établissements de santé hospitaliers et non hospitaliers. De même, la prévention sera développée en mettant davantage l'accent sur les actions de santé liées au sport. La charge administrative des médecins et des professionnels de la santé, notamment dans les zones peu peuplées, sera réduite afin qu'ils puissent consacrer plus de temps à la prise en charge effective des patients. La télémédecine sera également développée et mieux intégrée dans les pratiques médicales actuelles.

Le système d'assurance-chômage a joué un rôle indispensable de protection des demandeurs d'emploi face à la dégradation de la situation du marché du travail. Après une concertation avec les partenaires sociaux sur les éventuels ajustements à y apporter, **la réforme de l'assurance-chômage** sera bien mise en œuvre pour rendre le dispositif plus efficace, assurer la pérennité du régime, et accompagner au mieux les reprises d'emploi durables. La logique de la réforme reste inchangée : soutenir la croissance de l'emploi et lutter contre la précarité en renforçant les incitations au travail pour les salariés et en limitant le recours excessif aux contrats de courte durée par les entreprises. Certaines mesures sont déjà entrées en vigueur, telles que l'ouverture de l'éligibilité à l'indemnisation pour les salariés démissionnaires et les indépendants. Les principales mesures de la réforme (en particulier le renforcement de la dégressivité des allocations pour les demandeurs d'emploi dont les revenus étaient les plus élevés, la révision du mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) servant de base à la détermination du montant d'allocation et le renforcement des conditions d'éligibilité et de rechargement des droits à l'assurance-chômage) ont toutefois été reportées pour

tenir compte de l'impact de la crise et offrir davantage de protection aux chômeurs tant que le rythme de création d'emplois rendra difficile le retour à l'emploi. Les concertations sur l'adaptation des modalités de mise en œuvre de ces trois mesures ainsi que de mise en place du dispositif de modulation des contributions employeurs, dit « bonus-malus » incitant à rallonger la durée des contrats, doivent s'achever fin 2020. Cet ensemble de mesures est amené à créer les conditions pour améliorer le retour à l'emploi stable des personnes et favoriser le maintien en emploi lorsque les créations d'emploi s'orienteront à la hausse.

La vulnérabilité des personnes âgées à la Covid-19, leur isolement accru par les mesures de distanciation physique et le confinement ont attiré l'attention sur la nécessité d'une meilleure prise en charge des problématiques du grand âge et de la dépendance. Une réforme de la prise en charge du Grand âge et de l'autonomie est en cours d'élaboration avec pour objectif d'améliorer l'offre de soins tant à domicile qu'en établissement médico-social en assurant une prise en charge équitable, en visant plus particulièrement les personnes les plus modestes et en développant les moyens de financement.

Après une phase de concertation avec les partenaires sociaux, les discussions parlementaires sur **la réforme des retraites**, ayant pour objectif la création à terme d'un régime universel, reprendront par ailleurs en 2021. La question de l'équilibre financier du régime, modifié par la crise de la Covid-19 et ses impacts sur l'emploi, fera également l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, sur la base d'un diagnostic partagé articulé autour de nouvelles projections du Conseil d'orientation des retraites.

Enfin, la crise a agi comme un révélateur et un amplificateur d'inégalités, appelant à une action déterminée pour poursuivre leur réduction. En plus des mesures du Plan de relance soutenant les plus modestes, **le plan pauvreté** sera en conséquence poursuivi en fonction de l'évolution de la conjoncture pour protéger les plus fragiles qui ont été particulièrement affectés par la crise sanitaire autant qu'économique. Par ailleurs, **de nouvelles mesures seront mises en œuvre**

afin de lutter contre les inégalités de destin, ravivées par la détérioration des conditions d'apprentissage du fait de la crise sanitaire. Dans ce contexte, le président de la République a annoncé la montée en puissance de trois dispositifs, en partie financés par le Plan de relance. En premier lieu, les places attribuées au sein des cordées de la réussite vont passer de 80 000 à 200 000 : il s'agit de repérer dans l'ensemble des filières du secondaire les élèves qui bénéficieront d'un accompagnement personnalisé ainsi que d'une bourse pour accéder à l'enseignement supérieur et aux filières sélectives. Seront également développés les internats d'excellence avec l'objectif d'un par département à la rentrée 2022, ainsi que les campus d'excellence pour arriver à 80 au début de l'année 2021. En complément de ces mesures, le ministre chargé de l'éducation a annoncé une enveloppe de 400 M€ en 2021 destinée à revaloriser le salaire des enseignants, dont les obligations de formation et de présence seront renforcées. Concernant enfin **la petite enfance**, le Président de la République a mis en place en 2019 une commission d'experts sur les 1 000 premiers jours de l'enfant, afin (i) d'élaborer un consensus scientifique sur les recommandations de santé publique, (ii) de construire un parcours du jeune parent plus lisible, (iii) d'apporter un éclairage scientifique sur la question des congés de naissance et notamment le congé paternité, (iv) de repenser les modes de garde et le système d'accueil du jeune enfant à horizon dix ans. Les propositions de la commission, remises le 8 septembre 2020, seront expertisées par le Gouvernement. Une mesure

d'allongement du congé de paternité et d'accueil de l'enfant sera proposée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

2. Accentuer l'effort dans la transition écologique et incarner l'écologie au quotidien

La préoccupation écologique est au cœur du Plan de relance et de l'agenda de réformes du Gouvernement. Pour que la transition écologique se fasse rapidement et efficacement, les efforts budgétaires considérables consentis devront être accompagnés par la mise en place de nouvelles normes rendues effectives par leur appropriation par les collectivités et les citoyens partout sur le territoire. Cette préoccupation se traduit par la publication d'un exercice inédit, une classification au regard de six critères climatiques et environnementaux des dépenses du budget de l'État, dit « budget vert » (cf. encadré 11).

Le Gouvernement prépare pour l'automne **une loi sur le climat et l'environnement**, qui reprendra une part des propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat (cf. encadré 10). L'objectif est de construire une trajectoire crédible et cohérente pour atteindre une réduction de nos émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et la neutralité climatique d'ici 2050. Cette loi prévoira par exemple une nouvelle régulation de la publicité afin de réduire les incitations à la surconsommation de produits polluants.

Encadré 10 : La Convention citoyenne pour le climat

Installée en octobre 2019, la Convention citoyenne pour le climat (CCC), composée de 150 citoyens tirés au sort a remis ses 149 propositions le 21 juin 2020, après neuf mois de travail. Ces propositions visent à répondre à l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici 2030 par rapport à 1990 dans le respect de la justice sociale. Elles sont réunies en cinq grandes thématiques du quotidien : consommer ; produire et travailler ; se déplacer ; se loger ; se nourrir. Les mesures proposées portent sur ces thèmes, certaines impliquant des révisions d'ordre juridique : modification de la Constitution et demande de créer un crime d'écocide.

Le Président de la République s'est engagé à reprendre 146 des 149 propositions de la CCC et à présenter un projet de loi pour celles devant faire l'objet de mesures législatives : ce projet de loi est en cours d'élaboration. D'autres propositions relèvent du niveau réglementaire ou européen, ou ont été intégrées au Plan de relance présenté le 3 septembre (comme le soutien au développement des voies de covoiturage et transports en commun).

- En matière de production et de consommation, la CCC a notamment proposé de rendre obligatoire un affichage de l'impact carbone des produits et services et de réguler la publicité pour réduire les incitations à la consommation.
- En matière de mobilité, les propositions de la CCC concernent les différents modes de transport : solutions alternatives à l'usage individuel de la voiture particulière, optimisation des flux logistiques et soutien au report modal depuis le transport routier de marchandises vers le ferroviaire, le fluvial, et le maritime, renouvellement du parc de véhicules, et réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien.
- En matière d'aménagement du territoire et d'habitat, la CCC a émis des propositions visant à rendre obligatoire la rénovation énergétique des bâtiments à l'horizon 2040 (portant sur les propriétaires occupants comme les propriétaires bailleurs) et à mieux lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain.
- Enfin, les propositions de la CCC en matière d'agriculture et d'alimentation ont trait au développement des pratiques agroécologiques et des circuits courts, aux pratiques de la restauration collective ou encore à la politique commerciale européenne.

Le Premier ministre a également annoncé récemment **plusieurs mesures environnementales**, dont certaines devraient être incluses dans la loi en préparation. Le cadre de la mise en conformité thermique des bâtiments privés et publics sera revu. En plus du renforcement des incitations au recyclage des friches urbaines porté par le Plan de relance, le Gouvernement entend également arrêter la tendance actuelle en matière d'artificialisation des sols, et atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » comme annoncé lors du conseil de défense écologique de juillet 2020, par la mise en place de mesures telles qu'un moratoire sur la

construction de nouvelles zones commerciales en zone périurbaine.

Les intercommunalités qui le souhaitent pourront adopter des **contrats de relance et de développement écologique** avec l'État, avec des plans d'action concrets ainsi que des objectifs quantifiés et mesurables, depuis l'aménagement de pistes cyclables jusqu'à la lutte contre l'occupation des sols, en passant par le développement de l'énergie solaire sur les bâtiments, le recyclage, la lutte contre les déchets de tout type, la promotion des énergies renouvelables, l'assainissement et les économies d'eau ou d'énergie et l'éclairage public.

Encadré 11 : Méthodologie du budget vert

La méthodologie dite du « budget vert » résulte d'une démarche de transparence sur l'impact environnemental du budget de l'État dans laquelle la France s'est engagée lors du discours du Président de la République au One Planet Summit, le 12 décembre 2017. La France est pionnière au niveau mondial dans cette démarche de classification des dépenses, appliquée pour la première fois à l'ensemble des dépenses de l'État pour ce Projet de Loi de Finances¹⁷.

La méthodologie employée, développée par le Conseil Général de l'Ecologie et du Développement Durable (CGEDD) et l'Inspection générale des Finances (IGF)¹⁸ consiste à **recenser les dépenses et les recettes ayant un impact environnemental significatif, favorable ou défavorable au regard de six objectifs environnementaux** selon les études et informations disponibles. Ces objectifs sont : l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la gestion durable des ressources en eau, l'économie circulaire, la réduction des pollutions et la protection de la biodiversité. Pour chacun de ces objectifs, une cotation favorable, neutre ou défavorable est attribuée en fonction de l'impact de la mesure. Cette méthode rend compte de la multiplicité des objectifs environnementaux tout en permettant aux citoyens comme aux parlementaires d'appréhender simplement les enjeux environnementaux de la dépense publique.

Outre l'intégralité des crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales inscrits au budget de l'État, les dépenses du Plan de relance ont aussi été examinées par la Direction générale du Trésor, la Direction du Budget et le CGDD au prisme de la méthodologie du budget vert. Ce travail de cotation fait apparaître que sur les 100 Md€ annoncés, 32 Md€ de dépenses du Plan de relance sont classées comme au moins une fois favorables à un objectif environnemental. Au sein des dépenses cotées comme favorables à l'environnement sur un ou plusieurs axes, 5,2 Md€ de dépenses ont par ailleurs un impact défavorable sur un ou plusieurs autres axes environnementaux (dépenses dites « mixtes »).

¹⁷ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État – septembre 2020

¹⁸ Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, Rapport IGF-CGEDD Septembre 2019

3. Construire une société de production résiliente, durable, de connaissances et de compétences

La priorité donnée à l'indépendance et à la résilience de l'économie ainsi qu'à la compétitivité des entreprises dans le cadre du Plan de relance passe par un effort renouvelé pour placer la France à la frontière scientifique et technologique, et un investissement dans la recherche publique, les technologies de pointe et dans l'enseignement supérieur. Ce n'est qu'à cette condition que la France retrouvera une croissance forte et riche en emplois, et consolidera sa souveraineté technologique.

En complément des crédits du Plan de relance dédiés à la recherche publique, **la loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR)** sera adoptée et mise en œuvre afin d'accroître les efforts de la nation en matière de recherche, avec un investissement prévu de 25 Md€ dans la recherche publique au cours des dix prochaines années. Les principales mesures viseront à renforcer la capacité de financement des projets, des programmes et des laboratoires de recherche, en privilégiant les financements à la performance, à accroître l'attrait des emplois et à renforcer le lien entre les citoyens et la communauté scientifique.

Les investissements dans les technologies de pointe seront accélérés au travers notamment du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA4). Il est doté de 20 Md€, dont 11 Md€ qui seront engagés en 2021 - 2022 et constituent des crédits dédiés à l'innovation au sein du plan France relance, mais qui s'inscrit aussi dans un horizon temporel plus long et se poursuivra donc au-delà de 2022. Le Gouvernement investira également un montant substantiel dans le soutien des technologies-clés dans des secteurs stratégiques ; ces investissements se concentreront en particulier sur les technologies vertes telles que les batteries, de préférence à l'échelle européenne dans le cadre de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC).

4. Poursuivre la modernisation de l'État et des services publics

L'État doit continuer de se moderniser pour rapprocher la prise de décision des citoyens et des territoires, et gagner en efficacité. Dans le cadre de la sortie de crise, il doit également simplifier les démarches et procédures et faciliter la reprise de l'activité. L'ensemble des mesures présentées ici viendra compléter le renforcement de la gouvernance de dispositifs publics, qui accompagneront les investissements du Plan de relance, et seront présentés dans le *plan national de relance et de résilience* qui sera adressé à la Commission européenne dans le cadre de la procédure d'octroi des fonds de la Facilité de relance et de résilience.

La réforme de la politique du logement engagée depuis le début du quinquennat sera approfondie. Les évolutions de la politique du logement se poursuivront avec la mise en œuvre effective du calcul contemporain des aides personnelles au logement, qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021 et permettra de renforcer l'équité du dispositif tout en se traduisant par une simplification majeure. La transformation du secteur pourra également être poursuivie avec une évolution d'Action Logement. Enfin, en parallèle du renforcement du soutien à la rénovation thermique des logements dans le cadre du Plan de relance (*cf.* encadré 5), la réforme de la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime (MaPrimeRénov'), engagée en 2020 pour les ménages modestes, sera achevée en 2021.

Le projet de loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique) présenté en février 2020, discuté en septembre à l'Assemblée nationale et adopté en première lecture par le Sénat, s'inscrit dans la lignée des ambitions du Gouvernement en termes de transformation de l'action publique. Il concrétise plusieurs engagements pris à la suite du grand débat national : il rapprochera l'administration du citoyen, facilitera le développement des entreprises et simplifiera les démarches administratives des particuliers. Il prévoit notamment la suppression ou le regroupement de commissions administratives consultatives, la déconcentration de décisions administratives indivi-

duelles dans les domaines de la culture, de l'économie et de la santé, ainsi que la simplification de certaines procédures applicables aux installations industrielles afin de développer l'activité et l'emploi sur les territoires. Le Premier ministre a par ailleurs annoncé que le Plan de relance s'accompagnerait de simplifications comprenant des mesures d'ordre législatif ou réglementaire afin de faciliter la reprise économique et d'améliorer l'appropriation des mesures par les acteurs économiques. En particulier, les mesures prises pendant la crise sanitaire pourront être prolongées pour réduire les délais administratifs ou encore faciliter l'accès des entreprises à la commande publique.

La **création du Haut-Commissariat au Plan** permettra à l'État de se doter des moyens d'anticiper les défis et les besoins de long terme de l'économie. Ses travaux permettront de construire un diagnostic étayé et partagé sur les grands enjeux économiques, sociaux, environnementaux et de souveraineté qui se posent sur le long terme, et de développer de nouvelles politiques publiques innovantes et efficaces pour y répondre.

Un droit à la différenciation des territoires sera consacré, les autorités locales étant ainsi autorisées à développer des politiques publiques adaptées à chaque territoire, et à s'écarter au cas par cas des lois définies au niveau national. **Une nouvelle étape de la décentralisation et de la déconcentration** sera également opérée, de manière à concentrer les moyens humains et financiers sur le niveau local plutôt que sur l'administration centrale. Cela permettra de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre et l'application plutôt que sur la création et la révision de normes.

En ce sens, l'implantation des services publics est repensée pour **rapprocher les administrations au plus près des citoyens**. Des services des finances publiques et dans un second temps des Douanes, entameront leur délocalisation vers des

territoires plus ruraux ou semi-urbains, réduisant ainsi la forte concentration urbaine constatée ces dernières années, pour un meilleur équilibre du territoire répondant à la fois aux aspirations des usagers et d'un grand nombre d'agents publics pour une meilleure qualité de vie. Cette réorganisation vise de surcroît à améliorer l'accessibilité de nos services publics par les citoyens les plus éloignés des grandes agglomérations et à leur offrir un accompagnement de proximité pour faciliter leurs démarches.

La modernisation de l'État se traduira également par une **simplification et une harmonisation du recouvrement de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux**, garantissant une meilleure lisibilité pour les contribuables et un gain d'efficacité et de coût grâce à la rationalisation de cette mission régaliennne. Elle se poursuivra par ailleurs en capitalisant sur les opportunités qu'offrent la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Enfin, la nouvelle « dette Covid » levée pour faire face aux conséquences de la pandémie fera l'objet d'un cantonnement. Des ressources publiques seront affectées à l'amortissement de cette dette, avec une trajectoire et un calendrier crédibles pour son remboursement intégral. La dette de la sécurité sociale a d'ores et déjà fait l'objet d'une reprise à hauteur de 136 Md€ par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale – CADES en vue de son amortissement. Par ailleurs, le **cadre de gouvernance des finances publiques sera renforcé**, tandis qu'une **nouvelle loi de programmation des finances publiques** permettra d'inscrire une trajectoire ambitieuse de rétablissement des finances publiques à moyen terme, fondée sur le rétablissement de la croissance soutenue par la relance, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la maîtrise de l'évolution de la dépense publique en volume.

**Perspectives
économiques**

Perspectives économiques : vue d'ensemble

En 2020, l'activité se contracterait de -10 % avant de rebondir de +8 % en 2021 grâce au Plan de relance. La France se place ainsi sur une trajectoire de rebond fort en 2021, qui lui permettrait de retrouver dès 2022 son niveau de prospérité d'avant crise. L'activité s'établirait en 2021 à -2,7 % en dessous de son niveau de 2019.

L'épidémie de coronavirus et ses conséquences constituent un choc économique colossal et sans précédent pour l'économie française et européenne. Au deuxième trimestre, en France, l'activité a reculé de près de 20 % par rapport à fin 2019. C'est le plus fort recul depuis que l'Insee a commencé ses mesures de l'activité en 1949.

Les mesures prises pour contenir les effets économiques de la crise du coronavirus portent leurs fruits et le Plan de relance produira ses effets dès 2021. En France, l'activité et la consommation se sont rétablies assez rapidement après la période de confinement strict. En août, selon les estimations de l'Insee comme de la Banque de France, l'activité s'établissait déjà autour de 95 % de son niveau d'avant crise.

Le Plan de relance annoncé le 3 septembre, soutenu par la facilité de relance et de résilience de l'UE, ainsi que l'action massive de la BCE, permettront un rebond rapide de l'activité en 2021. Grâce aux mesures de soutien mises en place par le Gouvernement, le revenu des ménages et l'appareil productif ont été largement préservés en 2020. L'investissement des entreprises, qui s'était montré très dynamique depuis 2017, reculerait nettement en 2020 avec la baisse de l'activité et les incertitudes, avant de rebondir grâce au Plan de relance et aux mesures de soutien qui ont préservé la capacité des entreprises à investir.

Les mesures fiscales en faveur des ménages déjà prévues dans les lois financières depuis le début du quinquennat (notamment la baisse de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu) et les mesures

d'urgence permettent de considérablement amoindrir les effets du choc sur le revenu et le pouvoir d'achat des ménages en 2020. Toutefois, la période de confinement a contraint la consommation des ménages, qui resterait en fort recul sur l'ensemble de l'année 2020 (-8,0 %). En 2021, alors que le pouvoir d'achat des ménages repartirait à la hausse, soutenu par le Plan de relance, la consommation rebondirait vigoureusement (+6,2 %).

Grâce au dispositif d'activité partielle, l'emploi serait bien moins dégradé en 2020 que ce qu'une telle crise aurait pu laisser craindre. En 2021, les mesures du Plan de relance amplifieront le rebond de l'emploi.

L'inflation diminuerait en 2020, à +0,5 %, en lien avec la baisse des prix du pétrole et la modération des prix résultant d'une demande en recul. L'inflation se reprendrait ensuite modérément en 2021 à +0,7 %. Elle demeurerait à un niveau assez bas du fait d'une demande encore en phase de rattrapage vers son niveau d'avant crise.

Ce scénario¹⁹ est proche des dernières anticipations des autres prévisionnistes.

La situation économique en 2020 est moins dégradée que ce qui a pu être craint au sortir de la période de confinement. Le scénario sur lequel repose le projet de loi finances demeure toutefois prudent sur 2020, pour tenir compte des incertitudes inhérentes à l'épidémie sur la fin de l'année.

Sur l'année 2021, la prévision d'activité retenue apparaît médiane par rapport aux autres prévisions. Le fort rebond en 2021 se traduirait par une perte d'activité limitée à -2,7 % par rapport à 2019, chiffre figurant dans la fourchette des projections des autres prévisionnistes : la Banque de France anticipe une baisse de -1,9 % entre 2019 et 2021, le *Consensus Forecasts* de septembre prévoit un recul de -3,3 % sur la même période, tandis que l'OCDE table sur un recul de -4,3 %.

¹⁹La prévision du Rapport Économique, Social et Financier se fonde sur les résultats détaillés des comptes du 2^e trimestre

2020, publiée par l'Insee le 28 août 2020. La prévision a été arrêtée avant la saisine du HCFP le 16 septembre 2020.

Au 3^e trimestre, l'activité rebondirait fortement après la chute historique au 2^e trimestre.

L'activité a enregistré sa plus forte contraction depuis que l'Insee a commencé ses mesures de l'activité en 1949 : au 1^{er} trimestre l'activité a reculé de -5,9 %, puis de -13,8 % au 2^e trimestre, soit une baisse cumulée de 18,9 %.

Néanmoins, la croissance du PIB au 2^e trimestre s'est avérée moins dégradée que ce qui avait été anticipé par l'Insee début juillet (-17 %), en raison du bon déroulement du déconfinement et des mesures de soutien apportées par le Gouvernement. Depuis le point bas atteint en avril, la reprise de l'activité a été forte en mai et juin, et se poursuit plus graduellement depuis. Elle concerne tous les secteurs, mais à des rythmes hétérogènes.

La consommation des ménages devrait nettement rebondir au 3^e trimestre, mais resterait en-deçà de son niveau pré-crise, la situation sanitaire et les restrictions locales ciblées continuant à peser sur l'activité notamment dans les secteurs du tourisme ou des loisirs. Dans l'enquête mensuelle de conjoncture de l'Insee auprès des ménages, l'opinion selon laquelle le moment est opportun pour faire des achats importants est quasiment stable depuis plusieurs mois : elle s'est légèrement redressée en septembre après un léger repli en juillet et en août, mais elle demeure sous sa moyenne de long terme. Cela traduit le ralentissement du processus de rattrapage mais certainement aussi des comportements prudents.

Après avoir atteint des plus bas historiques au plus fort du confinement, les soldes des enquêtes de conjoncture sont revenus à des niveaux proches de leurs moyennes de long terme, traduisant la reprise progressive après la levée des restrictions. Au mois de septembre, les climats des affaires continuent de se redresser selon l'Insee, bien qu'à un rythme plus lent, portés par la hausse des soldes d'opinion sur l'évolution de l'activité au cours des trois derniers mois, quand les signaux sur les perspectives d'activité sont plus contrastés : les opinions sur les perspectives d'activité se sont repliées dernièrement dans l'industrie, le bâtiment, les services et le commerce de détail.

Les contraintes sanitaires pèseraient sur l'activité en fin d'année.

L'évolution de l'épidémie constatée à la fin de l'été en France et dans plusieurs pays européens affecterait l'activité en fin d'année 2020. Les comportements de prudence et le renforcement local et ciblé de certaines contraintes sanitaires, à l'image des annonces intervenues en septembre, modèreraient les dépenses de consommation des ménages et pèseraient sur l'activité des secteurs les plus touchés par la distanciation physique, notamment ceux liés au tourisme et aux loisirs (hôtellerie, restauration, transports, arts et spectacles, etc.). La fréquentation touristique resterait également pénalisée par la dynamique de l'épidémie et les contraintes sur les voyages internationaux. Les autres secteurs seraient moins affectés, ou de façon moins directe : les mesures sanitaires pourraient avoir des conséquences sur l'organisation de l'activité en entreprise, mais avec des effets moins forts qu'au printemps sur l'activité compte tenu des protocoles sanitaires mis en œuvre.

La demande mondiale adressée à la France reculerait nettement en 2020 avant de se redresser partiellement.

En zone euro, où l'épidémie a été particulièrement sévère, l'activité reculerait en 2020 dans une ampleur inédite, pénalisée en premier lieu par le repli de la consommation. Certains stigmates de la crise ainsi que les incertitudes épidémiques brideraient la vitesse de la reprise en zone euro. Parmi les grands pays de la zone euro, l'activité reculerait très fortement en Italie et en Espagne, plus durement touchées par l'épidémie, avant un rebond modéré en 2021. L'activité se replierait moins fortement en Allemagne en raison de mesures d'endiguement moins prégnantes sur l'économie, mais elle demeurerait pénalisée par la reprise limitée des échanges mondiaux.

Dans les autres pays avancés, l'activité au Royaume-Uni serait fortement affectée par l'épidémie, alors qu'elle serait plus résiliente aux États-Unis et au Japon. Le long confinement au Royaume-Uni a lourdement pesé sur l'activité, le rebond sera de plus limité par les incertitudes inhérentes aux modalités de sortie de l'Union européenne. Aux États-Unis comme au Japon, l'activité a été moins affectée par l'épidémie en raison de mesures d'endiguement moins strictes.

Sauf exceptions, le recul de l'activité serait moindre dans les économies émergentes en 2020 et rebondirait fortement en 2021. L'activité en Chine ralentirait en 2020, pénalisée par l'épidémie au 1^{er} trimestre, mais connaîtrait une reprise dynamique par la suite, comme le montre la progression du PIB de 3,2 % en glissement annuel dès le deuxième trimestre 2020.

Dans ce contexte, la demande mondiale adressée à la France reculerait fortement en 2020 (-11,0 % après +1,1 % en 2019), avant de rebondir partiellement en 2021 (+6,5 %). En 2021, la demande mondiale adressée à la France serait ainsi en recul de -5,2 % par rapport à 2019.

En 2020, les importations reculeraient moins que les exportations, et le commerce extérieur pèserait sur la croissance à hauteur de -2,1 pt.

En 2020, les exportations seraient fortement pénalisées par la crise du coronavirus tout au long de l'année, et reculeraient de -18,5 %, soit davantage que la demande mondiale (-11,0 %). Les exportations de biens seraient particulièrement pénalisées par les difficultés dans la fabrication des matériels de transport, comme le montrent les derniers chiffres de l'Insee et des Douanes. Les exportations de tourisme seraient aussi fortement touchées. Les importations reculeraient du fait de la chute de la demande finale, mais dans une moindre mesure (-11,5 %) que les exportations, et seraient par ailleurs soutenues par les importations de matériels nécessaires à la lutte contre l'épidémie.

En 2021, cette tendance s'inverserait et la contribution du commerce extérieur serait positive (+1,0 pt), sans pour autant compenser 2020.

En 2021, la normalisation de la situation chez nos partenaires ainsi que le retour à la normale progressif du tourisme permettraient aux exportations françaises de rebondir (+12,6 %). En 2021, les exportations en volume se situeraient toutefois environ -8 % en-deçà de leur niveau de 2019.

La balance commerciale française continuerait à pâtir de difficultés sectorielles, principalement dans l'aéronautique, du recul du tourisme qui usuellement contribue positivement à la balance commerciale, et de l'importation de matériels nécessaires à la lutte contre l'épidémie. En revanche, la baisse du prix du pétrole soutiendrait la

balance commerciale durant les deux années, sans pour autant compenser l'impact des difficultés sectorielles.

Le pouvoir d'achat des ménages a été préservé grâce aux mesures exceptionnelles de soutien, favorisant la reprise de la consommation.

Après une forte progression en 2019 (+2,1 %), le pouvoir d'achat ne se replierait que modérément en 2020 (-0,5 %) au regard de la baisse de l'activité (-10 %). La baisse des revenus d'activité et de la propriété serait largement amortie par les mesures gouvernementales exceptionnelles (activité partielle, fonds de solidarité pour les indépendants, etc.) et l'ajustement automatique des prélèvements obligatoires.

Les mesures fiscales adoptées depuis le début du quinquennat (notamment la baisse du taux d'imposition sur le revenu dès 2020 et la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation) soutiendraient aussi le pouvoir d'achat des ménages.

En 2021, le pouvoir d'achat rebondirait (+1,5 %) et dépasserait son niveau de 2019, alors que l'activité resterait en recul en cumulé sur la période. Les ménages profiteraient notamment d'une amélioration progressive de l'emploi au fil de l'année 2021 et donc des revenus d'activité. Le pouvoir d'achat serait également porté par les dispositions du Plan de relance (indemnité d'activité partielle, soutien à la jeunesse), ainsi que par la revalorisation des rémunérations dans le secteur de la santé (plan « Ségur »).

La consommation des ménages baisserait fortement en 2020 (-8,0 % après +1,5 %) pour rebondir, partiellement, en 2021 (+6,2 %).

Après les nettes baisses enregistrées aux premier et deuxième trimestres, la consommation agrégée a retrouvé des niveaux quasi-similaires à ceux observés avant la crise à la faveur notamment du fort rattrapage de consommation de certains biens manufacturés au sortir du confinement en mai et juin. Néanmoins, certains secteurs, comme ceux des loisirs et du tourisme, particulièrement affectés par l'épidémie, demeurent bien en-deçà du niveau de consommation d'avant la crise et seraient plus longuement pénalisés. La consommation rebondirait mécaniquement en 2021 mais ne retrouverait pas son niveau de 2019. Elle resterait freinée par la persistance de mesures ou de compor-

tements de distanciation physique et les incertitudes sur l'emploi, qui favorisent la prudence et la constitution d'une épargne de précaution. Le taux d'épargne des ménages s'établirait ainsi à près de 18 % en moyenne annuelle en 2021 contre 15 % en 2019, avec un pic à 21,4 % en 2020.

L'investissement des ménages, pénalisé par les mesures sanitaires mises en place en 2020, rebondirait en 2021 sans toutefois retrouver son niveau de 2019.

L'investissement des ménages chuterait en 2020 (-14,6 %) avant de rebondir en 2021 (+12,5 %). En 2020, l'investissement des ménages a été fortement pénalisé durant la période liée au confinement, qu'il s'agisse de l'investissement en construction (construction neuve ou entretien-amélioration) ou de l'investissement en services (lié aux transactions). La mise à l'arrêt de la plupart des chantiers au début du confinement et la forte diminution des transactions pendant cette période ne seraient que partiellement rattrapées par la suite. Depuis mai, la reprise est soutenue dans le bâtiment et pour les mises en chantier, même si elle est plus modérée sur les permis de construire. En 2021, le rattrapage se poursuivrait, mais l'investissement des ménages ne retrouverait pas son niveau de 2019, pénalisé par un niveau d'emploi encore nettement inférieur à la période pré-crise.

L'investissement des entreprises serait en fort recul en 2020 (-17,0 %). En 2021, la croissance de l'investissement des entreprises serait élevée (+17,2 %), à la faveur du soutien apporté par les mesures d'urgence puis le Plan de relance.

En 2019, l'investissement des entreprises a été très dynamique malgré le ralentissement de l'activité, atteignant un niveau historiquement élevé, mesuré en part de la valeur ajoutée.

Le recul de l'activité en 2020 et le climat d'incertitudes élevées affecteraient fortement l'investissement des entreprises (-17,0 %). Les mesures de soutien du Gouvernement et de la BCE atténueraient toutefois les effets négatifs du recul de l'activité sur la situation financière et la capacité d'investissement des entreprises.

En 2021, l'investissement des entreprises serait inférieur à son niveau de 2019 d'un peu moins de 3 %. Ce net rattrapage est permis par les mesures de soutien prises par le Gouvernement et le Plan de relance. Grâce à ces mesures, au premier rang

desquelles la baisse des impôts de production, les entreprises retrouveraient, au niveau agrégé, des marges assez élevées (32,5 % en 2021), ce qui soutiendra leurs capacités d'investissement, même si certaines entreprises connaîtront des difficultés sectorielles. Les dispositifs de financement des PME et ETI en quasi-fonds propres et les aides et subventions à l'investissement dans le cadre du Plan de relance permettront également de soutenir l'investissement en 2021 et au-delà.

Après d'importantes destructions d'emploi en 2020, l'emploi serait dynamique en 2021, sous l'effet du rebond de l'activité et du Plan de relance.

L'emploi total devrait reculer fortement en 2020 avec -920 000 postes en glissement annuel, dont -800 000 emplois salariés. L'emploi total rebondirait en 2021, avec +435 000 créations nettes de postes entre fin 2020 et fin 2021, dont +400 000 emplois salariés.

Avant le début de la crise sanitaire, les créations d'emploi étaient soutenues, avec plus de 200 000 emplois créés en glissement chaque année depuis 2016. En 2019, l'emploi a accéléré en dépit du léger ralentissement de l'activité (+335 000 créations d'emplois en glissement annuel).

La perte d'activité engendrée par la crise sanitaire a toutefois interrompu cette dynamique. Les destructions d'emplois en 2020 liées aux effets de la crise sanitaire ont principalement concerné les emplois salariés marchands (-750 000 entre fin 2019 et fin 2020 dont -620 000 au premier semestre), mais ont été fortement atténuées par le dispositif d'activité partielle. Fin 2020, l'emploi total serait ramené à un niveau proche de celui fin 2016.

En 2021, l'emploi total rebondirait sous l'impulsion de créations d'emploi marchand importantes (+325 000 emplois salariés marchands en glissement annuel). Ce dynamisme serait porté par le regain de l'activité et les politiques de l'emploi. Le Plan de relance soutiendrait ainsi fortement l'emploi.

Après +1,1 % en 2019, l'inflation diminuerait fortement à +0,5 % en 2020 puis s'établirait à +0,7 % en 2021.

En 2020, l'inflation totale diminuerait à +0,5 % en 2020, après +1,1 % en 2019, principalement du fait de la baisse des prix énergétiques. Le cours du pétrole diminuerait en effet très nettement entre 2019 et 2020, reflétant notamment la faiblesse de la demande mondiale dans le contexte de l'épidémie de Covid-19. L'inflation sous-jacente diminuerait à +0,5 %, après +0,8 % en 2019, affectée par le ralentissement des prix des services. Les services de transport et les autres services seraient notamment fortement touchés par la baisse de la demande liée au contexte sanitaire. Les prix de l'alimentaire hors frais décolleraient également.

En 2021, l'inflation totale augmenterait légèrement tout en restant très contenue à +0,7 %. Les prix de l'énergie contribueraient légèrement positivement à l'inflation, sous l'hypothèse d'un gel du prix du baril de pétrole à 37,6 €. Les prix administrés soutiendraient cependant moins l'inflation qu'en 2020, en lien avec la fin de la trajectoire de hausse des taxes sur le tabac. L'inflation sous-jacente resterait stable à un niveau bas à +0,5 % en lien avec un écart de production creusé. La répercussion sur les prix à la consommation de la baisse des impôts de production prévue dans le cadre du Plan de relance aurait aussi tendance à légèrement modérer l'inflation en 2021 tout comme l'appréciation récente de l'euro.

Cette prévision est soumise à des aléas plus nombreux qu'en temps normal.

L'évolution sanitaire sera cruciale : le risque d'une seconde vague épidémique sévère, en France et

dans le monde, ne peut être écarté. La découverte d'un vaccin ou la mise au point de tests et/ou traitements circonscrivant le risque épidémique renforcerait la confiance des consommateurs et des entrepreneurs, ferait disparaître les contraintes sanitaires et libérerait le potentiel de reprise de l'activité.

Au niveau international, les tensions commerciales restent prégnantes et la crise a plutôt ravivé les tensions protectionnistes. Elles concernent en premier lieu les relations sino-américaines, autour du respect de l'accord de phase un de décembre 2019 et de la situation à Hong-Kong, mais aussi certains irritants commerciaux entre les États-Unis et l'Union européenne. Enfin, le dénouement du Brexit reste incertain malgré le rapprochement de l'échéance de sortie. L'évolution des marchés financiers constitue également un aléa, particulièrement aux États-Unis, avec notamment un risque de retournement des marchés action après leur rebond, à la suite de leur baisse massive en mars, bien plus rapide que l'économie réelle.

Le dynamisme de la consommation des ménages français est incertain. À la faveur de la forte épargne accumulée pendant le confinement, de l'impulsion du Plan de relance et de la progression du pouvoir d'achat sur les deux années, la reprise de la consommation pourrait être plus dynamique qu'attendu, notamment en cas de progrès significatifs dans le traitement médical et la maîtrise de l'épidémie. À l'inverse, l'investissement des entreprises pourrait pâtir plus sévèrement qu'anticipé des séquelles de la crise.

Tableau 1: Prévisions économiques 2020-2021
(variations annuelles en volume en % sauf indication contraire)

	2019	2020	2021	Cumul 20/21
PIB France*	1,5	-10	8	-2,7
Demande mondiale adressée à la France	1,1	-11,0	6,5	-5,2
Indice des prix à la consommation en France	1,1	0,5	0,7	//
PIB Monde*	2,9	-4,1	5,2	0,9
PIB États-Unis*	2,2	-5,2	3,0	-2,3
PIB Zone euro*	1,3	-7,9	6,3	-2,1
Taux de change USD/EUR (niveau)	1,12	1,13	1,16	//
Prix du Brent en USD (niveau)	64	42	44	//

* Données corrigées des jours ouvrables

Encadré 1 : Retour sur les prévisions

Par rapport au Programme de stabilité 2020, présenté le 15 avril 2020 en Conseil des Ministres, la prévision d'activité pour 2020 est révisée à la baisse (-10 % contre -8 % pour le PSTAB). À la suite de la crise et conformément aux lignes directrices édictées par la Commission européenne le 6 avril 2020, le Programme de stabilité s'est concentré sur l'année 2020 et ne couvrait pas l'année 2021.

La révision de l'ampleur de la récession anticipée pour 2020 s'explique principalement par une dégradation non anticipée de la contribution du commerce extérieur (révision de -2,3 pt, cf. tableau ci-dessous). Les exportations de matériels de transport auxquels la France est particulièrement exposés ont été très sévèrement touchées par la crise et ne représentaient plus en avril que 29 % de leur niveau de février. La consommation des administrations publiques, ayant fait l'objet d'un traitement spécifique dans la prise en compte de la rémunération des agents publics dont l'activité s'est arrêtée pendant le confinement, a baissé plus nettement qu'anticipé pendant le confinement.

En revanche, la reprise de la consommation des ménages aux mois de mai et juin a surpris par sa vigueur, avec des comportements de rattrapage sur certains types de biens, notamment en automobiles ou équipements du logement, et la reprise progressive des activités de services aux ménages, qui a entraîné une révision à la hausse de la prévision de consommation (+2 pt, cf. tableau ci-dessous). Ce ressaut de la consommation s'est toutefois traduit par une hausse d'importations, notamment en produits nécessaires à la lutte contre l'épidémie (masques...).

La prévision d'inflation n'est pas révisée pour 2020, à +0,5 %.

Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2021 et de celles du Programme de stabilité

Taux de croissance annuel, en %	PSTAB – avril 2020		PLF 2021	
	2020	2020	2021	Cumul
Environnement international				
Demande mondiale de biens adressée à la France		-11,0	6,5	-5,2
Taux de change USD/EUR (niveau)		1,13	1,16	//
Prix du Brent en USD (niveau)		42	44	//
France				
PIB	-8	-10	8	-2,7
Dépense de consommation des ménages	-10,0	-8,0	6,2	-2,3
FBCF totale	-11,0	-14,5	14,9	-1,8
<i>dont entreprises non financières</i>	-17,0	-17,0	17,2	-2,7
<i>dont administrations publiques</i>		-3,7	12,1	8,0
Importations	-13,4	-11,5	8,2	-4,3
Exportations	-12,9	-18,5	12,6	-8,3
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en pts de PIB)	0,2	-2,1	1,0	//
Contribution des stocks à la croissance (en pts de PIB)	-1,0	0,0	-0,7	//
Contribution de la demande intérieure hors stocks (en pts de PIB)	-7,3	-7,8	7,7	//
Indice des prix à la conso. total	0,5	0,5	0,7	//

Sources : Programme de stabilité 2020; prévisions RESF 2021

Encadré 2 : Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions

La Direction générale du Trésor élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. Elle travaille notamment avec la Direction du Budget, responsable de la politique budgétaire de l'État et de l'élaboration des lois de finances, et avec la Direction de la Sécurité sociale, qui assure le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle s'appuie sur les informations produites par d'autres administrations, en particulier par la Direction générale des Finances publiques et la Direction générale des Douanes et droits indirects pour les remontées comptables infra-annuelles. Ces prévisions ont été soumises à l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Organisme indépendant, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, le HCFP est notamment chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le Projet de Loi de Finances, et sur la cohérence de l'article liminaire du Projet de Loi de Finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP rend un avis sur l'ensemble de ces éléments. Cet avis est joint au Projet de Loi de Finances déposé à l'Assemblée nationale et est rendu public par le HCFP lors de ce dépôt selon les termes de la loi organique. Le Conseil constitutionnel a confirmé que les avis rendus par le HCFP feraient partie des éléments pris en compte pour apprécier la sincérité des textes sur lesquels il se prononce.

Dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2021 publié le 28 septembre, le HCFP a jugé prudente la prévision macro-économique pour 2020, et le niveau d'activité en 2021 plausible.

Encadré 3 : Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des autres organisations internationales et du Consensus des économistes

La prévision du Projet de Loi de Finances en 2021 est médiane dans la fourchette des prévisions des autres instituts, ce qui montre le caractère réaliste de cette prévision.

La prévision d'activité du Gouvernement pour 2020, qui s'établit à -10% , est légèrement inférieure à celle de la Commission européenne publiée début juillet (cf. tableau 3) qui avait été élaborée avant la publication des chiffres du 2^e trimestre, moins dégradés qu'anticipé. La prévision du Gouvernement est plus prudente que les prévisions les plus récentes car elle prend en compte une dynamique de l'épidémie moins favorable au 4^e trimestre, au vu des dernières évolutions sanitaires. Les scénarios alternatifs présentés par l'Insee, l'OCDE et la Banque de France montrent que les écarts entre la prévision du Projet de Loi de Finances et les différentes prévisions publiées se situent dans la marge d'incertitude.

Le Projet de Loi de Finances table pour 2021 sur un taux de croissance du PIB à $+8\%$, soit un recul de l'activité de $2,7\%$ entre 2019 et 2021. Cette prévision d'activité se situe au milieu de la fourchette des prévisions des autres instituts. L'OCDE dans ses Perspectives économiques intermédiaires du 16 septembre estime que le recul de l'activité entre 2019 et 2021 serait de $-4,3\%$. La Banque de France, dans sa prévision de septembre, anticipe une baisse de l'activité de $-1,9\%$ entre 2019 et 2021. La Commission européenne, en juillet, situait le recul de l'activité française entre 2019 et 2021 à $-3,8\%$.

Ces prévisions diffèrent notamment par les scénarios sanitaires retenus. Le scénario de la Banque de France n'intègre pas de dégradation de l'environnement sanitaire, et n'intègre que partiellement les mesures du Plan de relance. La prévision de l'OCDE suppose que l'épidémie nécessitera, pour être maîtrisée, des interventions jusqu'à fin 2021.

Le niveau d'activité économique en 2021 retenu dans le Projet de Loi de Finances est proche de celui du dernier Consensus des économistes.

Pour 2020, les prévisions du Projet de Loi de Finances et du Consensus Forecasts de septembre sont proches, anticipant un recul du PIB de respectivement -10% et de

$-9,5\%$ (cf. tableau 4). Le scénario du Projet de Loi de Finances et le Consensus des Economistes concordent sur le niveau d'activité en 2021, qui serait environ 3% inférieur à son niveau de 2019, dans un contexte d'incertitudes très élevées : au sein de la moitié la plus centrale des économistes interrogés par le Consensus, les estimations de perte d'activité divergent d'environ $2\frac{1}{2}$ points de PIB.

Le Consensus Forecasts du mois de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de $+0,5\%$ en 2020 et de $+1,0\%$ en 2021, soit une évolution identique en 2020 à celle du scénario du Projet de Loi de Finances et légèrement plus dynamique s'agissant de 2021.

Les hypothèses internationales du Projet de Loi de Finances apparaissent voisines de celles du Consensus. Les prévisions de croissance sont proches pour le Japon et le Royaume-Uni sur le cumul des deux années. Sur l'ensemble des deux années, le scénario du Projet de Loi de Finances prévoit une perte d'activité plus importante que le Consensus aux États-Unis, et inversement pour la zone euro.

Tableau 3 : Prévisions pour la France
Projet de Loi de Finances, OCDE, Commission européenne et FMI

	PLF pour 2021			OCDE**** - sept. 2020 -			Commission européenne**** - juillet 2020 -			FMI **** - juin 2020 -		
	2020	2021	Cu- mul ***	2020	2021	Cu- mul ***	2020	2021	Cu- mul ***	2020	2021	Cu- mul ***
Taux de croissance annuel (en %)												
PIB	-10	8	-2,7	-9,5	5,8	-4,3	-10,6	7,6	-3,8	-12,5	7,3	-6,1
Indice des prix à la consommation harmonisé	0,6*	0,8*	/	n.d.	n.d.	/	0,3	0,7	/	0,3	0,7	/
Solde public (en points de PIB) **	-10,2	-6,7	/	n.d.	n.d.	/	n.d.	n.d.	/	-13,6	-7,1	/

* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +0,5 % en 2020 et +0,7 % en 2021.

** Au sens de Maastricht.

*** Calculs DG Trésor.

**** OCDE : Interim Economic Assessment, 16 septembre 2020 ; FMI : World Economic Outlook Update, 19 juin 2020 ; Commission européenne : Prévisions intérimaires d'été, 7 juillet 2020.

Tableau 4 : Comparaison des prévisions
du Projet de Loi de Finances et du Consensus Forecasts

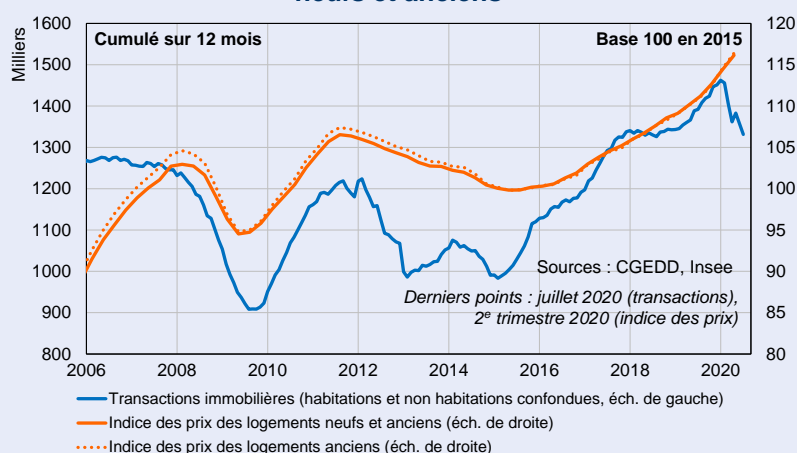
	Scénario économique sous-jacent au PLF 2021			Prévision du Consensus Forecasts - Septembre 2021 -		
	2020	2021	2021/ 2019	2020	2021	2021/ 2019
International - Croissance du PIB						
États-Unis	-5,2	3,0	-2,3	-4,4	3,8	-0,8
Japon	-5,3	2,7	-2,8	-5,6	2,6	-3,1
Royaume-Uni	-10,5	7,2	-4,1	-10,1	6,5	-4,3
Zone euro	-7,9	6,3	-2,1	-7,7	5,5	-2,6
France						
PIB	-10	8	-2,7	-9,5	6,9	-3,3
Consommation des ménages	-8,0	6,2	-2,3	-8,0	6,9	-1,7
Investissement des entreprises	-17,0	17,2	-2,7	-13,4	10,9	-4,0
Prix à la consommation	0,5	0,7	/	0,5	1,0	/

Encadré 4 : Situation du marché immobilier

En 2019, plus d'un million de transactions immobilières ont été conclues, avec des prix en augmentation de 3 % en moyenne nationale annuelle, ce qui représente un pic historique d'échanges. Ce marché est segmenté, avec des zones où les prix augmentent fortement depuis 2010 (grandes métropoles attractives), et des marchés dont les prix n'ont jamais retrouvé les niveaux antérieurs à la crise de 2008, en dépit d'un léger rebond depuis deux ans (par exemple Marseille, Carcassonne, zones rurales). Une telle dichotomie est souhaitable compte tenu de la forte proportion de logements vacants en zones détendues, des enjeux de lutte contre la désertification des centres-bourgs ainsi que de limitation de l'artificialisation des sols. Dans les zones tendues, la croissance des prix s'expliquerait principalement par la baisse des taux d'intérêt, la concentration des emplois à haut salaire et la hausse du pouvoir d'achat. Ainsi, le diagnostic publié par le HCSF concluait en octobre 2019 : « Il n'y a pas de signe clair de surévaluation, [...] ; Les ménages propriétaires sont peu exposés à une baisse des prix ». Les évolutions des conditions d'octroi des crédits depuis 2015 (hausse des maturités et du taux d'effort) ont conduit le HCSF à adopter en décembre 2019 une recommandation à destination des établissements de crédit.

Durant le confinement, le marché immobilier a fait face à un choc de fonctionnement. L'ensemble des transactions dans le parc résidentiel ont été suspendues à l'exception de celles pouvant être signées électroniquement. Au sortir de l'été, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la crise sanitaire sur l'évolution des prix et des volumes de transactions immobilières depuis le déconfinement (cf. graphique ci-dessous). A fortiori, il est difficile d'élaborer des scénarios d'évolution du marché immobilier du fait du caractère inédit de la crise sanitaire. Si, à court terme, les mesures de soutien conjoncturel ont limité la perte de revenu des ménages, les conséquences de la crise à moyen terme pourraient peser sur la demande en raison d'une augmentation de l'incertitude sur l'emploi, les revenus et l'évolution du marché, avec de potentiels comportements de rétention foncière. De plus, le volume de délivrance des permis de construire demeure à ce jour à un niveau dégradé. En termes de demande, ces éléments négatifs pourraient toutefois être compensés par une évolution des préférences des ménages en faveur des dépenses de logement suite au confinement, un effet de rattrapage, et par le statut de valeur refuge du logement en termes de placement financier. L'ampleur relative de ces effets déterminera l'évolution générale du marché, mais les baisses des prix et du volume de transactions à court terme devraient être limitées par les forces de marché (dont l'épargne accumulée durant le confinement). À noter que la hausse des prix des logements observée au 2^e trimestre pourrait refléter la tendance pré-crise (déboucement des transactions suspendues durant le confinement), et ne permet donc pas de conclure à ce stade quant à l'évolution du marché immobilier à moyen terme suite à la crise.

Transactions immobilières et prix des logements neufs et anciens



En ce qui concerne la construction, l'activité dans le secteur est désormais en voie de normalisation. Au plus fort de l'épidémie, les entreprises du secteur figuraient parmi les premiers bénéficiaires des dispositifs de soutien public, à hauteur de 12,7 Md€ entre mars et mai (dont 9,8 Md€ de prêts garantis par l'État, 0,6 Md€ au titre du fonds de solidarité et 0,2 Md€ de reports d'échéances fiscales et sociales). Après une baisse de 65 % durant le confinement, la reprise d'activité semble désormais s'opérer à un rythme comparable, voire plus rapide, que celui du reste de l'économie. L'écart à la situation d'avant crise n'était plus que de -3 % en juillet selon l'IP1 dans la construction, et les indicateurs des enquêtes de conjoncture ont connu un net rebond depuis juillet.

**Perspectives
des finances publiques**

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Vue d'ensemble

Une action massive et rapide des pouvoirs publics face à la crise.

La pandémie de Covid-19 est venue interrompre une trajectoire de finances publiques en nette amélioration. Afin de rétablir durablement la situation de nos finances publiques tout en diminuant les impôts des Français, le Gouvernement a fixé une stratégie ambitieuse fondée sur la maîtrise de l'évolution de la dépense publique, permettant un abaissement durable du déficit et de l'endettement publics. Après -3,0 % en 2017, puis -2,3 % en 2018, le solde public s'est ainsi établi à -2,1 % du PIB en 2019, retraité de l'effet exceptionnel de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales (-3,0 % si l'on inclut ce double coût exceptionnel), soit le déficit le plus faible depuis 2001. Ce faisant, l'endettement public a été stabilisé depuis le début du quinquennat : il a atteint 98,1 % du PIB en 2019, soit le même niveau qu'en 2018, après 98,3 % en 2017. Cette dynamique de diminution du ratio d'endettement était une première depuis 2007. Elle a été interrompue en 2020 par la crise sanitaire puis économique sans précédent que connaissent l'ensemble des pays du globe : au-delà de la chute massive des recettes, des mesures discrétionnaires d'ampleur considérable ont été mises en œuvre pour limiter les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire et ont permis d'amortir le choc sur le revenu des ménages et des entreprises ; le Gouvernement a ainsi, dès la mi-mars, pris des mesures d'urgence et de soutien, qui ont permis de renforcer la résilience de l'économie face à ce choc sans précédent.

Les mesures d'urgence adoptées à travers les trois lois de finances rectificatives déposées en mars, avril et juin représentent un montant de 64½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public, auxquelles s'ajoutent les mesures visant à améliorer la trésorerie des entreprises (possibilité de report de paiements de certains prélèvements obligatoires, accélération du remboursement de créances fiscales restituables en

2020), les interventions directes en capital pour les entreprises en difficulté, ainsi que les dispositifs de garanties en faveur des prêts bancaires aux entreprises et de l'assurance-crédit, soit un total d'intervention d'environ 470 Md€.

Les mesures de relance, visant à accélérer le rebond de l'activité à court terme tout en modernisant l'appareil productif pour décarboner l'économie, la rendre plus compétitive et renforcer la cohésion, ont ensuite été détaillées le 3 septembre. Elles représentent un montant total de 100 Md€. Les modalités de mises en œuvre du Plan de relance ont été conçues pour qu'il soit déployé dès les prochains mois et que tous les fonds aient été engagés au plus tard en 2022 (cf. encadré 3).

Dans ce contexte de crise, le déficit public est attendu à 10,2 % du PIB en 2020 puis à 6,7 % du PIB en 2021.

Les prévisions ont été révisées par rapport aux dernières prévisions publiées fin juin dans le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP). En 2020, le déficit public est revu en baisse (10,2 % du PIB contre 11,4 % dans le DOFP) essentiellement en raison d'un recul de l'activité moins fort qu'estimé alors, et de la relative résilience constatée des recettes publiques. En 2021, le déficit est revu en hausse (6,7 % du PIB contre 5,5 % dans le DOFP) du fait de l'impact des mesures annoncées depuis lors, principalement le Plan de relance et le Ségur de la santé.

Le taux de prélèvements obligatoires, après s'être établi à 44,1 % du PIB en 2019, augmenterait à 44,8 % en 2020 puis diminuerait fortement à 43,8 % en 2021. Ces évolutions heurtées sont à mettre en relation directe avec les effets de la crise qui conduisent certes à une baisse marquée des prélèvements obligatoires en 2020, mais dans des proportions moindres que la baisse de l'activité, conduisant à une augmentation mécanique du ratio (effet dénominateur) ; le rebond de l'activité en 2021 se traduisant symétriquement par un rebond moindre des recettes et donc une diminution du ratio avec un effet globalement neutre sur les deux

années. À ces effets mécaniques s'ajoutent ceux des mesures nouvelles, qui en net baissent les prélèvements obligatoires de plus de 15 Md€²⁰ en 2020 et de près de 10 Md€ en 2021.

Le ratio de dépense publique augmenterait fortement en 2020 du fait des mesures adoptées face à l'épidémie et de l'effet dénominateur lié à la baisse du PIB. Il s'établirait à 62,8 % du PIB, hors crédits d'impôt, après 54,0 % en 2019. La dépense publique croîtrait ainsi de 6,5 % en valeur en 2020, après 2,2 % en 2019 (retraité de l'intégration de France Compétences en mesure de périmètre). En 2021, l'accroissement de la dépense serait plus mesuré, avec les deux effets opposés que sont le retrait des mesures d'urgence d'une part et l'activation du Plan de relance d'autre part : la progression de la dépense publique serait ramenée à 1,0 % en valeur. Conjuguée au rebond du PIB, cette évolution conduirait à une forte baisse du ratio de dépense publique, à 58,5 %, après le point haut de 2020.

Le ratio de dette publique au sens de Maastricht progresserait fortement, pour atteindre près de 117,5 points de PIB en 2020, après 98,1 points en 2019, porté par le creusement du déficit ainsi que par la contraction sans précédent du PIB. Il se réduirait quelque peu en 2021, à 116,2 points de PIB, en raison du rebond de l'activité, malgré un déficit toujours élevé.

Dans ce contexte et dans un souci de transparence et de responsabilité, le surcroît de dette lié aux mesures prises en réaction à la crise de la Covid-19 fera l'objet d'un amortissement spécifique. Ainsi, pour la sphère sociale, un transfert de dette de 136 Md€ a été opéré par la loi n°2020-992 du 7 août 2020 de l'Acoss à la CADES dont la durée de vie a été prolongée. Sur le même modèle, le

surcroît de dette de l'État pourra être cantonné et amorti. (cf. encadré 1).

L'amélioration du solde public en 2021 est liée au redressement de l'activité, le déficit conjoncturel se réduisant nettement en 2021, et à l'extinction des mesures d'urgence, comptabilisées comme mesures ponctuelles et temporaires. L'évolution du solde structurel au cours de cette crise est marquée par des à-coups temporaires et il est ainsi plus pertinent de comparer directement l'année 2021 à l'année 2019.

Le solde structurel est ainsi prévu à -3,6 % du PIB en 2021 contre -2,2 % en 2019 dans la métrique en vigueur de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018²¹. Cette évolution s'explique notamment par la mise en œuvre des mesures du Plan de relance et du Ségur de la santé, qui ne sont pas comptabilisées en mesures ponctuelles et temporaires, à la différence des mesures d'urgence mises en œuvre en 2020 à travers les trois lois de finances rectificatives.

Cette baisse du solde structurel de -1,4 pt de PIB entre 2019 et 2021 s'explique par : (i) un effort en recettes négatif de -0,7 pt (y compris clé de crédits d'impôt) en raison des différentes mesures de baisse de fiscalité et notamment la baisse des impôts de production ; (ii) un effort en dépense qui s'établirait à -1,2 pt en cumul sur les deux années, reflétant essentiellement l'impact du Plan de relance (qui jouerait pour -1,0 pt en 2021, sans prendre en compte les financements européens qui sont comptés au sein des recettes hors prélèvements obligatoires) ; (iii) enfin, la composante habituellement dénommée « non-discrétionnaire » de +0,5 pt reflète essentiellement la mise en place de ces financements européens du Plan de relance en 2021, et vient donc compenser partiellement les chiffres d'effort négatifs.

(20) Hors contrecoup de la bascule CICE. Y compris ce contrecoup, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires se compenseraient globalement en 2020.

(21) La décomposition du solde public ici faite repose sur les mêmes hypothèses de PIB potentiel que dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, soit 1,25% en 2020 et 1,3 % en 2021.

Tableau 1 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2019	2020	2021
État	-3,5	-8,7*	-5,5
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	1,1*	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale	0,6	-2,6	-1,0
Solde public	-3,0	-10,2	-6,7

* Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération, le solde de l'État serait de -7,6 % du PIB et le solde des ODAC serait de 0,0 % du PIB.

Tableau 2 : Solde structurel

En % ou point du PIB potentiel (sauf * : en % de PIB)	2019	2020	2021
Solde public*	-3,0	-10,2	-6,7
dont solde conjoncturel*	0,2	-6,5	-2,8
dont solde structurel	-2,2	-1,2	-3,6
dont mesures ponctuelles et temporaires	-1,0	-2,6	-0,2
Variation du solde structurel	0,0	1,1	-2,5
dont effort structurel	-0,2	0,8	-2,7
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>-0,1**</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,4</i>
<i>effort en dépense</i>	<i>-0,1**</i>	<i>1,1</i>	<i>-2,3</i>
<i>clé en crédits d'impôt (CI)</i>	<i>0,0**</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>
dont composante non discrétionnaire	0,2	0,2	0,3

La décomposition structurelle est sauf mention contraire dans la suite du rapport réalisée avec la croissance potentielle de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, soit 1,25 % en 2020 et 1,3 % en 2021.

** En neutralisant en 2019 l'impact en dépense et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 6,3 Md€, l'effort en dépense serait de +0,1 point et l'effort en recettes, incluant les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et la clé de CI, serait de -0,3 point.

Tableau 3 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2019	2020	2021
Dettes publique totale	98,1	117,5	116,2
Dettes publique hors soutien à la zone euro	95,4	114,6	113,5
Dépense publique hors crédits d'impôt*	54,0	62,8	58,5
<i>Progression en volume (%)*</i>	<i>1,8</i>	<i>6,3</i>	<i>0,4</i>
<i>Progression en valeur (%)*</i>	<i>2,7</i>	<i>6,5</i>	<i>1,0</i>
Prélèvements obligatoires	44,1	44,8	43,8

*Retraité de l'impact de la création de France Compétences (6,3 Md€ en dépense et en recettes, neutre au solde), la dépense publique croîtrait de 1,3% en volume et 2,2% en valeur en 2019, pour représenter 53,7 % du PIB en 2019, contre 54,0 % en 2018 et 55,1 % en 2017. Le ratio de prélèvements obligatoires retraité de France Compétences se serait établi à 43,8 % du PIB en 2019, contre 44,8 % en 2018, et 45,1 % en 2017.

Encadré 1 : Impact de la crise sur les finances publiques et soutenabilité de la dette

La crise de la Covid-19 a conduit les administrations publiques dans leur ensemble à augmenter de façon significative leur endettement, par l'action conjointe des stabilisateurs automatiques, essentiellement en moindres recettes face à la chute de l'activité, et d'un surcroît de dépenses pour financer les mesures d'urgence. Cette « dette Covid », fera l'objet d'un cantonnement. Le cantonnement permet d'isoler une fraction de la dette publique et d'y affecter une ressource dédiée pour permettre son amortissement, à l'image du rôle actuel de la CRDS et d'une part de la CSG venant financer le remboursement de la dette sociale via la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Ainsi, une échéance de remboursement de cette dette pourra être explicitement prévue ex ante avec des moyens dédiés consacrés à son amortissement. De plus, l'affectation de recettes dédiées au remboursement permet d'afficher en toute transparence le besoin de financement résiduel pesant sur les comptes publics.

La loi du 7 août 2020 a d'ores et déjà entériné le transfert de près de 136 Md€ (a) de dette sociale à la CADES dont la durée de vie a été prolongée pour permettre d'apurer les dettes passées, le surcroît de dette contracté par les administrations de sécurité sociale à cause de la crise et un tiers de la dette des hôpitaux au 31 décembre 2019. Cet apurement devrait s'étaler jusqu'en 2033.

(a) Ce montant correspond à la dette sociale transférée à la CADES par la loi n°2020-992 du 7 août 2020 : 31 Md€ de dette de l'Acoss au 31 décembre 2019, 92 Md€ de déficits cumulés prévisionnels 2020-2023 et 13 Md€ de dette des hôpitaux (dont 10 de principal) au titre de la reprise partielle de dette.

Encadré 2 : Impact des mesures d'urgence et de soutien ayant un effet direct sur le solde maastrichtien

Les mesures d'urgence ont représenté un coût direct pour le solde public de 64,5 Md€ en 2020, notamment en raison des importants dispositifs de soutien aux ménages et aux entreprises (en particulier l'activité partielle, le fonds de solidarité et les exonérations de cotisations sociales) ainsi qu'au secteur médical pour faire face à la crise sanitaire. Ces mesures correspondent aux interventions ayant nécessité des dépenses, ou au renoncement à certaines recettes dans le cas par exemple des exonérations (cf. tableau 4).

Prises dans leur ensemble, les mesures d'urgence représentent un effort qui pourra aller jusqu'à 470 Md€ (cf. tableau 1 de l'introduction), dont 327 ½ Md€ de garanties et 76 Md€ de mesures de trésorerie, en plus des 64,5 Md€ d'impact direct sur le solde. Ces mesures regroupent l'octroi de garanties, ou bien encore de mesures permettant aux entreprises de repousser le paiement d'échéances fiscales ou sociales. Ce type de mesures n'a pas d'effet direct sur le solde public dans la mesure où les administrations publiques ne s'appauvrissent pas dans ces opérations, mais ne font que s'engager à un paiement en cas de réalisation d'un événement particulier (par exemple, défaut d'une entreprise couverte par une garantie) ou repousser la perception d'une recette. Elles permettent cependant d'assurer la continuité de l'activité économique en aidant les entreprises à faire face à des difficultés temporaires de trésorerie. Des décaissements effectifs sont néanmoins anticipés sur un horizon plus long en raison d'une sinistralité attendue sur les garanties accordées dans le cadre des PGE (prêts garantis par l'État) ou du PEGF (Pan European Guarantee Fund/Fonds paneuropéen de garantie). Ces montants sont faibles en 2020, mais ils sont également provisionnés pour les années ultérieures. S'agissant des reports d'échéances fiscales et sociales, un effet sur le solde public est également possible au titre des reports qui ne seraient jamais remboursés. Une provision a été intégrée sur le solde en 2020 (cf. encadré 8).

**Tableau 4 : Coût des mesures d'urgence et de soutien économique
avec effet direct sur le solde maastrichtien**

En Md€	2020
Activité partielle	30,8
Fonds de solidarité (hors part assureurs)	8,5
ONDAM exceptionnel	9,8
Compensation d'exonération de cotisations sociales	5,2
Prolongation des revenus de remplacement et du décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	1,6
Aide exceptionnelle aux indépendants (CPSTI)	0,9
Inclusion sociale et protection des personnes vulnérables	0,9
Avances remboursables aux entreprises	0,5
Report des déficits antérieurs sur l'assiette fiscale IS (Carry-Back)	0,4
Achat de masques non chirurgicaux	0,3
Sinistralité PGE (nette des primes)	0,0
Sinistralité BEI	0,1
Crédits divers de dépense de l'État (crédits supplémentaires d'urgence, autres crédits LFR III)	5,6
Total	64,5

Encadré 3 : Impact du Plan de relance sur les finances publiques

La mise en œuvre du Plan de relance présenté le 3 septembre par le Gouvernement, et dont les premières mesures sont entrées en vigueur dès cette année, conduira à un rythme de décaissement élevé l'an prochain. Une fois prises en compte les ressources apportées par les financements du Plan de relance européen, le Plan de relance devrait comptablement peser sur le solde public à hauteur de 0,8 pt de PIB en 2021, après 0,2 pt en 2020.

Une partie des 100 Md€ du Plan de relance – qui s'étalera donc sur plusieurs années au-delà de 2021 même si l'essentiel des décaissements est attendu d'ici 2022 – n'a pas d'effet sur les agrégats de finances publiques au sens de Maastricht. D'une part, certaines mesures du Plan de relance sont portées par des entités n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, et d'autre part, certains décaissements portés par des entités publiques sont considérés comme des opérations financières, qui ne constituent pas des dépenses publiques dans le référentiel maastrichtien. Les principales mesures sans effet sur le déficit public recouvrent : le plan Climat porté par BPI France pour 2,5 Md€, le Plan de relance de la banque des territoires pour 3 Md€, d'autres interventions en capital portant un effet sur la dette publique mais pas sur le déficit, et enfin la garantie apportée sur les prêts participatifs qui constitue un engagement contingent. Au total, les mesures de relance attendues pour 2021 représenteraient plus de 37 Md€ en effet solde.

Les financements européens dans le cadre du plan de relance s'élèveraient à 40 Md€ de subventions pour l'ensemble du plan, dont 17 Md€ au titre des dépenses de 2021. Ces flux sont enregistrés comme des recettes hors prélèvements obligatoires à partir de 2021, avec un écart entre la comptabilité nationale en droits constatés et la comptabilité de caisse en raison du délai attendu entre la réalisation des dépenses financées par l'UE et le versement effectif des fonds associés. En effet, le principe général est un enregistrement des recettes versées par l'UE au moment du décaissement effectif des dépenses éligibles par les États membres. Le cas des dépenses éligibles en 2020 est traité de manière spécifique, avec un fait générateur retenu comme l'approbation formelle des dépenses éligibles par le Conseil en 2021. Les échanges se poursuivent entre les statisticiens nationaux et Eurostat pour définir plus précisément les modalités d'enregistrement.

L'effet du Plan de relance sur le solde public en 2020 et 2021 peut être décomposé comme suit :

Tableau 5 : Décomposition des mesures du Plan de relance en 2020 et 2021

	2020	2021
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale (a)	4,5	37,4
Total financements européens en comptabilité nationale (recettes hors prélèvements obligatoires) (b)	0	17,3
Effet sur le solde public = (b) – (a)	-4,5	-20,1
Pour information, total financements européens en comptabilité de caisse (recettes non fiscales)	0	10,0

Retour sur 2019 et éléments d'exécution à mi-année

Retour sur 2019

Vue d'ensemble de l'exécution

En 2019, le déficit public au sens de Maastricht s'établissait à 73 Md€, soit 3,0 % du produit intérieur brut (PIB), après 2,3 % en 2018. Le solde des administrations publiques s'est ainsi dégradé de 18,9 Md€ par rapport à 2018. Cela s'explique par l'effet double ponctuel que représente le remplacement des crédits d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et sur la taxe sur les salaires (CITS) par des allègements pérennes de cotisations sociales en 2019, soit un impact négatif ponctuel sur le solde des finances publiques de 21,8 Md€. Hors cet effet exceptionnel, le déficit public se serait élevé à 2,1 % du PIB, en amélioration de 0,2 point par rapport à 2018. Ces données correspondent à la dernière mise à jour des comptes des administrations publiques par l'Insee publiée fin août, qui a peu révisé le déficit par rapport aux données publiées en mai dernier²².

Au-delà de l'effet de la bascule du CICE, les mesures nouvelles de baisses d'impôts ont également contribué au recul du taux de prélèvements obligatoires à 44,1 % du PIB (43,8 % retraité de France Compétences) contre 44,8 % en 2018, et 45,1 % en 2017. Le taux de croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôts) s'est élevé

à 1,3 % en volume (hors mesure de périmètre liée à France Compétences), permettant une nouvelle réduction du ratio de dépense publique à 53,7 % du PIB contre 54,0 % en 2018 et 55,1 % en 2017.

L'ajustement structurel a été neutre en 2019. La contribution légèrement positive de la composante non discrétionnaire (+0,2 pt) liée au dynamisme spontané des recettes a été contrebalancée par un effort structurel légèrement négatif (-0,2 pt). En neutralisant l'effet de la création de France Compétences, cet effort se décompose en : (i) un effort négatif en recettes (y compris crédits d'impôt), à hauteur de -0,3 point de PIB, qui s'explique par les mesures de baisse de prélèvements obligatoires partiellement compensées par (ii) un effort en dépense positif (+0,1 pt).

Le solde des mesures ponctuelles et temporaires a été exceptionnellement creusé en 2019 (-1,0 pt), du fait de la comptabilisation au sein de cette catégorie de la bascule du CICE. Enfin, avec une croissance du PIB en volume de 1,5 %, supérieure à la croissance potentielle, la composante conjoncturelle du solde public a permis une amélioration de 0,1 point du solde par rapport à 2018.

Trajectoire des dépenses publiques en 2019

En 2019, le rythme de croissance des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) s'est établi à 2,7 % en valeur (après +0,7 % en 2018). Retraité du changement de périmètre des administrations publiques à la suite de la création de France Compétences, dont l'impact sur le solde public est neutre, la dépense publique a augmenté de 2,2 % en valeur, un rythme moindre que le PIB, ce qui a permis une baisse de la part des dépenses dans le PIB à 53,7 %, après 54,0 %. L'accroissement des dépenses en 2019 a été alimenté par l'investissement soutenu des collectivités locales en fin de cycle électoral communal et par le dynamisme

des prestations sociales versées par l'État, lié notamment à l'élargissement et la revalorisation de la prime d'activité. En sens opposé, l'évolution des rémunérations est restée contenue et la baisse des taux et de l'inflation a permis une réduction de la charge de la dette.

Dans le détail, la dépense de l'État hors crédits d'impôt s'est accrue de seulement 1,3 % en valeur. La progression mesurée de la masse salariale de l'État (1,4 %) et la baisse de la charge d'intérêts (-13,2 %) ont permis de compenser la hausse des prestations sociales (+6,0 %) liée à celle de la prime d'activité, ainsi que le dynamisme

(22) Source : Insee, août 2020 <https://insee.fr/fr/statistiques/4494181?sommaire=4494218>

des consommations intermédiaires (+3,6 %). Concernant les organismes divers d'administration centrale (ODAC), leurs dépenses ont augmenté de 12,5 % en 2019, principalement en raison de la création de France Compétences entraînant un surplus symétrique de dépenses et de recettes de 6,3 Md€. Hors cet effet, la dépense des ODAC a progressé de 4,5 %.

La dépense locale a accéléré en 2019 (+4,5 % en valeur, après +2,0 % en 2018) principalement en raison de l'évolution de l'investissement des administrations publiques locales (hors SGP) qui a été très dynamique (+14,2 % après +6,8 % en 2018 au sens de la formation brute de capital fixe), conformément au profil attendu en fin de cycle électoral. Les dépenses de fonctionnement ont crû en moyenne de 1,7 % à champ courant, portées par

des consommations intermédiaires en progression de 2,2 % (après 2,1 % en 2018) et par des dépenses de rémunération en accélération (+1,7 % après 0,1 % en 2018) du fait de la reprise du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) suspendu en 2018.

Du côté des administrations de sécurité sociale (ASSO), la croissance des dépenses est revenue à son niveau de 2017 (+2,0 %) après un léger ralentissement en 2018 (+1,9 %). Les dépenses sociales ont été contenues à +2,3 % en 2019, ce qui a permis aux ASSO d'enregistrer un solde excédentaire pour la troisième année consécutive (+14,4 Md€), grâce notamment au respect de l'Ondam voté en LFSS 2019.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2019

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,1 % du PIB, en baisse de 0,7 point par rapport à 2018. Hors intégration de France Compétences au périmètre des administrations publiques, il aurait davantage baissé et se serait établi à 43,8 %. Cette baisse s'explique par les mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires, contribuant à hauteur de -24,0 Md€ (-30,3 Md€ hors France Compétences), notamment en raison de la bascule du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales employeurs et d'importantes mesures de baisse des impôts, telles que la deuxième tranche de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des foyers et l'exonération de cotisations sociales salariales et d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires. Au total, les baisses de prélèvements obligatoires au bénéfice direct des ménages ont contribué à réduire la charge fiscale et soutenir le pouvoir d'achat des ménages, pour un total de -10,3 Md€.

Hors mesures nouvelles, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires s'est établie à +3,4 %, supérieure à celle du PIB (+2,8 % en valeur), correspondant à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,2. Ce rythme allant s'explique par le dynamisme de la masse salariale privée sous l'effet de fortes créations d'emplois, des emplois taxables à la TVA, de l'excédent brut d'exploitation des entreprises et des transactions immobilières.

Hors prélèvements obligatoires, les autres recettes ont également diminué en proportion du PIB. Le ratio de recettes hors prélèvements obligatoires a poursuivi son mouvement de baisse en passant de 7,3 points de PIB en 2018 à 7,2 points en 2019. Cette tendance est observée depuis une dizaine d'années, en raison de multiples facteurs comme la baisse des rendements des actifs, principalement obligataires, ou le ralentissement des ventes marchandes des administrations, en particulier dans le secteur local, en lien avec un cycle de l'investissement qui a été modéré par les baisses de dotations de 2014 à 2017.

Éléments d'exécution 2020 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2020

S'agissant du **budget de l'État**, les dépenses sous norme pilotable ont été rehaussées de 6,7 Md€ entre la LFI 2020 et la LFR III. La loi de finances pour 2020 a poursuivi l'objectif d'amélioration de la sincérité du budget initié dès le budget 2018. Cet effort de « sincérisation » a amené le Gouvernement à maintenir le taux de mise en réserve à 3 % en moyenne et à introduire un taux réduit de 0,5 % aux programmes dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales (APL, AAH et PPA⁽²³⁾) qui sont, dans les faits, pas ou peu mobilisables. Le Gouvernement a également reconduit pour la troisième année consécutive la provision pour les apurements communautaires (175 M€) et a augmenté la provision pour les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la Défense de 950 M€ en 2019 à 1,2 Md€ en 2020.

La contrepartie de cette marge de manœuvre offerte aux gestionnaires est une responsabilisation accrue sur leurs dépenses et sur le respect des plafonds votés, dans une logique d'auto-assurance ministérielle. Ainsi, comme en 2019, à l'exception des dégels mis en œuvre sur quelques programmes particulièrement affectés par la crise sanitaire, la réserve de précaution a été intégralement préservée lors du premier semestre 2020. S'il est possible, dès à présent, d'identifier certains dispositifs qui connaîtront une sur-exécution, la crise a pu néanmoins avoir un impact modérateur sur plusieurs types de dépenses, en particulier les dépenses de personnel et d'investissement.

Concernant **les dispositifs d'urgence**, au 25 septembre 2020, plus de 1,7 million d'entreprises ont été aidées par le fonds de solidarité, pour un montant versé cumulé de 6,2 Md€ sur une enveloppe totale de 8,9 Md€⁽²⁴⁾. Concernant le dispositif d'activité partielle, d'après l'enquête Acemo-Covid publiée par la Dares le 23 septembre 2020 le nombre d'heures chômées au titre de l'activité partielle pourrait s'établir à 2 milliards sur la période de mars à août, pour un coût de 21,8 Md€ en date du 20

septembre 2020 (sur une enveloppe de 30,8 Md€ au total, financée par l'État et l'Unedic).

Hors activité partielle, les dépenses de l'**Unedic** ont augmenté à la suite du report de plusieurs mesures de la réforme de l'assurance chômage et des maintiens de droits pour les chômeurs en fin de droits jusqu'à fin juin 2020 (1,6 Md€, cf. encadré 14). Enfin, bien que l'augmentation du chômage ait été fortement modérée par les dispositifs préservant le revenu des ménages et soutenant les entreprises, les destructions d'emplois salariés sont importantes (prévues pour environ 430 000 en moyenne annuelle) et induiraient une hausse des prestations d'allocations chômage.

Pour ce qui est de l'**Ondam 2020**, le PLFR III et le DOFP retenaient une hypothèse de dépassement de 8 Md€ en termes nets. Au vu des données disponibles aujourd'hui, ce dépassement est révisé à la hausse et atteindrait 10,1 Md€. Les principaux facteurs de cette révision sont les suivants :

- les dépenses en ville qui ont augmenté d'une part en lien avec la politique de test (hypothèse de 1 million de tests par semaine jusqu'à la fin de l'année), et d'autre part du fait de la prise en charge à 100 % des consultations en télémédecine et consultations longues pour les personnes vulnérables, et la dispensation de masques pour personnes vulnérables, etc. ;
- une sous-exécution en soins de ville moins importante que celle qui était envisagée au PLFR III ;
- l'intégration de la première tranche de revalorisation des rémunérations prévue par le Ségur pour 1,0 Md€ ;
- l'intégration de la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires à hauteur de 1,0 Md€ (qui intervient en déduction des dépenses).

(23) Aide personnalisée au logement, allocation aux adultes handicapés, prime d'activité.

(24) 8,0 Md€ à la charge de l'État, 0,5 Md€ à la charge des régions et 0,4 Md€ à la charge de la Fédération française des assurances (FFA).

S'agissant des établissements de santé, l'objectif de dépense prévu dans la LFSS 2020 serait respecté, en dehors des surcoûts directement liés à la crise et aux dépenses au titre du Ségur qui font l'objet d'une compensation spécifique. Si l'activité des établissements a été très affectée par la crise, une garantie de financement a été mise en place dès les premiers mois du confinement pour sécuriser la situation de trésorerie des hôpitaux et cette garantie pourra être complétée en fin de gestion afin d'assurer aux établissements des ressources conformes à l'activité prévue avant la crise quand bien même elle aurait été inférieure du fait de cette dernière.

En ce qui concerne **les administrations publiques locales (APUL)**, les éléments disponibles

à date sont – plus que d'habitude à ce stade de l'année – difficiles à interpréter du fait de la volatilité importante des postes suivis. Le faible dynamisme des dépenses de fonctionnement affiché par ces remontées infra-annuelles est compatible avec l'hypothèse du respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2% dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, bien que cet objectif des contrats de Cahors ait été suspendu cette année en raison de la crise. Les données d'exécution relatives à l'investissement local sont quant à elles compatibles avec l'hypothèse d'un ralentissement plus fort que celui qui serait attendu d'ordinaire en année électorale.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2020

Pour l'année en cours, la prévision de prélèvements obligatoires s'appuie sur l'analyse des recouvrements sur les premiers mois de l'année et des déterminants macroéconomiques de leurs assiettes.

L'évaluation s'appuie notamment sur les éléments suivants :

- La masse salariale (champ privé) soumise à cotisations sociales a diminué de 8,5 % sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2020 par rapport au 1^{er} semestre 2019. Cette baisse est prise en compte dans la prévision de masse salariale totale pour 2020, mais la grande volatilité trimestrielle en 2020 rend plus compliquée l'extrapolation à l'année entière rend le suivi infra-annuel difficile. En outre, le Gouvernement a accordé aux entreprises la possibilité de reporter leurs cotisations. Le montant total de ces reports s'est élevé à environ 35 Md€ entre mars et début septembre²⁵. Certaines entreprises ont déjà commencé à rembourser ces cotisations ; sur le champ des employeurs (hors indépendants et agricoles), le reste à recouvrer s'élève à environ 15 Md€ soit un peu moins de 10 % du montant total de cotisations dues sur la période.

Outre ces reports, le Gouvernement a accordé des exonérations de cotisations aux secteurs en difficulté, qui s'élèvent à 5,2 Md€.

- Les recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont estimées notamment à partir du montant des recettes à fin août qui s'élèvent à 104 Md€. Cela représente une moins-value de près de 12 Md€ par rapport à la même période en 2019, soit -10 %.
- S'agissant de l'impôt sur les sociétés (IS), les recouvrements d'IS net à fin juillet s'élèvent à 15,8 Md€ dont 23,6 Md€ d'acomptes au titre du premier semestre de l'année 2020. Ce niveau de recouvrement est nettement supérieur au niveau d'IS net à la même période de l'année 2019 (8,1 Md€ dont 23,0 Md€ d'acomptes) du fait de la forte croissance du bénéfice fiscal au titre de 2019 (+17 %), qui améliore les acomptes et le solde de 2020, et de la suppression du CICE. Toutefois, il est estimé que la chute du bénéfice fiscal au titre de 2020 (-24 %) se répercutera essentiellement sur les acomptes de décembre. Ces premiers recouvrements corroborent ainsi la prévision annuelle d'un IS net attendu à 29,9 Md€ (après 33,5 Md€ en 2019).

(25) Le chiffre de 38 Md€ du tableau 1 de l'introduction incorpore aussi les reports fiscaux pour 3 Md€.

- S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), malgré la crise et la réforme du barème inscrite en LFI 2020 (-5 Md€ d'allègement sur les recettes), les remontées comptables font apparaître sur les huit premiers mois de l'année des recettes de prélèvement à la source (PAS) supérieures à celles de l'année dernière au cours de la même période. Ce dynamisme s'explique principalement par le décalage d'un mois entre le prélèvement et l'encaissement pour la majorité des recettes de PAS, qui avait conduit à la perception de faibles recettes en janvier 2019, premier mois de mise en place du PAS. L'encaissement en année pleine en 2020 induira au total une plus-value de l'ordre de 5 Md€ et compensera ponctuellement, pour 2020, les effets de la réforme du barème. En outre, le dynamisme observé sur les recettes de PAS tient également à une bonne tenue de l'assiette fiscale, en raison des mesures publiques de soutien aux revenus des ménages, de la présence de revenus peu sensibles aux aléas conjoncturels comme les pensions de retraite et du caractère seulement partiellement contemporain de l'assiette de PAS. En effet, les acomptes acquittés par les indépendants sont notamment calculés à partir des bénéfices des années précédentes ; l'assiette de prélèvement pour les salariés est certes contemporaine mais avec un taux calculé par défaut sur les revenus passés. En revanche, les remontées comptables font apparaître une légère hausse du recours aux modulations à la baisse du taux de prélèvement à la source par rapport à 2019. Enfin, l'analyse des premières déclarations d'impôt sur les revenus 2019 fait apparaître un solde positif à payer après prise en compte du prélèvement à la source déjà acquitté en 2019 ainsi que des crédits et réductions d'impôts. Cet effet est imputable aux contribuables ayant connu une hausse de rémunération supérieure à l'inflation ou ayant bénéficié de revenus non soumis au prélèvement à la source.
- S'agissant des recettes locales, les impôts directs locaux se fondent principalement sur l'évolution des bases et les taux de fiscalité votés. Concernant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les recettes à fin août s'élèvent à 9,8 Md€ en cumulé depuis janvier 2020, soit 1,0 Md€ de moins qu'à la même période de l'année précédente, signal pris en compte dans la prévision annuelle, qui retient une baisse à 10 % par rapport à 2019, en ligne avec la forte baisse des transactions immobilières, malgré une bonne tenue des prix. S'agissant de la CVAE, le premier acompte dû en juin a été acquitté à hauteur de 6,7 Md€, soit un taux d'autolimitation de 91 % (contre 97,5 % en temps normal). Pour le deuxième acompte, versé en septembre, les entreprises auront une meilleure visibilité sur la chute attendue de leur valeur ajoutée en 2020 ce qui devrait se traduire par un recours plus fort à l'autolimitation. La prévision annuelle retient donc un taux d'autolimitation à 90 %, pour une baisse des recettes de CVAE²⁶ en comptabilité nationale de 3,3 % en 2020.

Perspectives et stratégie pluriannuelles

Conformément à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le présent rapport présente une trajectoire pluriannuelle de finances publiques s'étendant jusqu'en 2025.

La trajectoire pluriannuelle sous-jacente au PLF 2021 traduit la nécessité de résorber les déficits nés de la crise, afin de stabiliser puis

d'amorcer la décroissance du ratio de dette publique à horizon 2025. Pour ce faire, après la nécessaire augmentation des dépenses pour permettre la relance de l'économie, le retour d'une croissance forte étant la première condition de la soutenabilité de l'endettement public, le déficit public devra redevenir inférieur à 3 % du PIB à cet horizon. Il est en effet indispensable de recouvrer des

(26) En comptabilité nationale, les APUL reçoivent les recettes nettes de CVAE en année N alors qu'en comptabilité budgétaire, le versement est décalé d'une année : les APUL

reçoivent les recettes de CVAE de l'année N-1, auxquelles s'ajoute le dégrèvement barémique notifié.

marges budgétaires pour renforcer la résilience de notre économie et être en capacité d'affronter les chocs économiques susceptibles d'intervenir à l'avenir.

Le retour de la croissance à son niveau d'avant-crise permettra de résorber une partie du déficit. Après le rebond de 2021, la croissance effective serait encore nettement supérieure à la croissance potentielle en 2022 puis se rapprocherait de la croissance potentielle. Le solde conjoncturel se stabiliserait ainsi à compter de 2023. Cette amélioration serait toutefois insuffisante pour redresser à elle seule les comptes publics dans un contexte où, à l'issue de la crise, une perte pérenne d'activité d'un peu plus de deux points de PIB serait constatée par rapport à la trajectoire tendancielle pré-crise.

Après la mise en œuvre de la relance, dont l'essentiel des mesures sera concentré sur 2021 et 2022, et en fonction de l'évolution réelle de la

crise sanitaire et économique, l'objectif de rétablissement de la soutenabilité des comptes publics nécessiterait un ajustement structurel de 0,5 point par an. En 2022, cet ajustement traduirait essentiellement le profil de cadencement des mesures de relance, avec un pic atteint en 2021, entraînant mécaniquement un fort ajustement structurel à mesure que la mise en œuvre du Plan de relance arrivera progressivement à son terme et plus particulièrement en 2022. À partir de 2023, ce rythme de 0,5 point par an d'amélioration des comptes publics correspondrait à la référence d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif de moyen terme au sens des règles européennes²⁷. D'autre part, il correspondrait à un rythme d'ajustement structurel permettant de corriger le déficit sans entraver la croissance. En outre, cet ajustement pourra intervenir par une meilleure efficacité de la dépense publique ; il n'interviendra pas par des hausses d'impôts.

(27) « Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence, requise pour

atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. » Règlement (CE) no 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Tableau 6: Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

En points de PIB sauf mention contraire	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde public	-3,0	-2,3	-3,0	-10,2	-6,7	-4,9	-4,0	-3,4	-2,9
dont État	-3,1	-2,8	-3,5	-8,7**	-5,5				
dont ODAC	-0,2	-0,1	-0,1	1,1**	-0,1				
dont APUL	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,0				
dont ASSO	0,2	0,5	0,6	-2,6	-1,0				
Solde conjoncturel	-0,3	0,0	0,2	-6,5	-2,8	-1,6	-1,2	-1,2	-1,2
Mesures ponctuelles et temporaires *	-0,2	-0,1	-1,0	-2,6	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel *	-2,4	-2,2	-2,2	-1,2	-3,6	-3,2	-2,7	-2,2	-1,8
Ajustement structurel *	0,3	0,2	0,0	1,1	-2,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Dépense publique hors CI **	55,1	54,0	54,0	62,8	58,5	56,3	55,0	54,4	53,7
Prélèvements obligatoires (PO), nets des CI **	45,1	44,8	44,1	44,8	43,8	43,7	43,8	43,9	43,9
Dettes publiques	98,3	98,1	98,1	117,5	116,2	116,8	117,5	117,8	117,4
...hors soutien financier à la zone euro**	95,4	95,3	95,4	114,6	113,5	114,3	115,1	115,4	115,2
Croissance volume (%)	2,3	1,8	1,5	-10,0	8,0	3,5	2,0	1,4	1,4

** Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération le solde de l'État serait de -7,6 % du PIB et le solde des ODAC serait de 0,0 % du PIB.

* % du PIB potentiel. La décomposition du solde public est réalisée selon le cadre potentiel de la LPFP 2018-2022 avec une croissance potentielle de 1,35 % à compter de 2022. Avec la croissance potentielle révisée indiquée dans l'encadré 6, à partir de 2024 le solde conjoncturel serait nul et le déficit serait donc entièrement considéré comme structurel.

** Ces données sont à champ courant. En particulier les effets sur la dépense publique et les prélèvements obligatoires de la création de France Compétences ne sont pas neutralisés. Hors effets afférents à la création de France Compétences, le taux de dépense publique hors CI serait de 53,7 pts de PIB et le taux de prélèvements obligatoires net des crédits d'impôt serait de 43,8 pts de PIB en 2019. De même, après 2019, hors cet effet, le ratio de prélèvements obligatoires et le ratio de dépenses seraient inférieurs de 0,3 pt de PIB, jusqu'en 2022 et de 0,2 pt à compter de 2023.

*** Le soutien financier à la zone euro comprend les prêts bilatéraux, la participation française au Fond européen de stabilité financière (FESF) et les dotations en capital de la France au Mécanisme européen de stabilité (MES).

Encadré 4 : Evolution des dépenses publiques dans le contexte de relance de l'économie

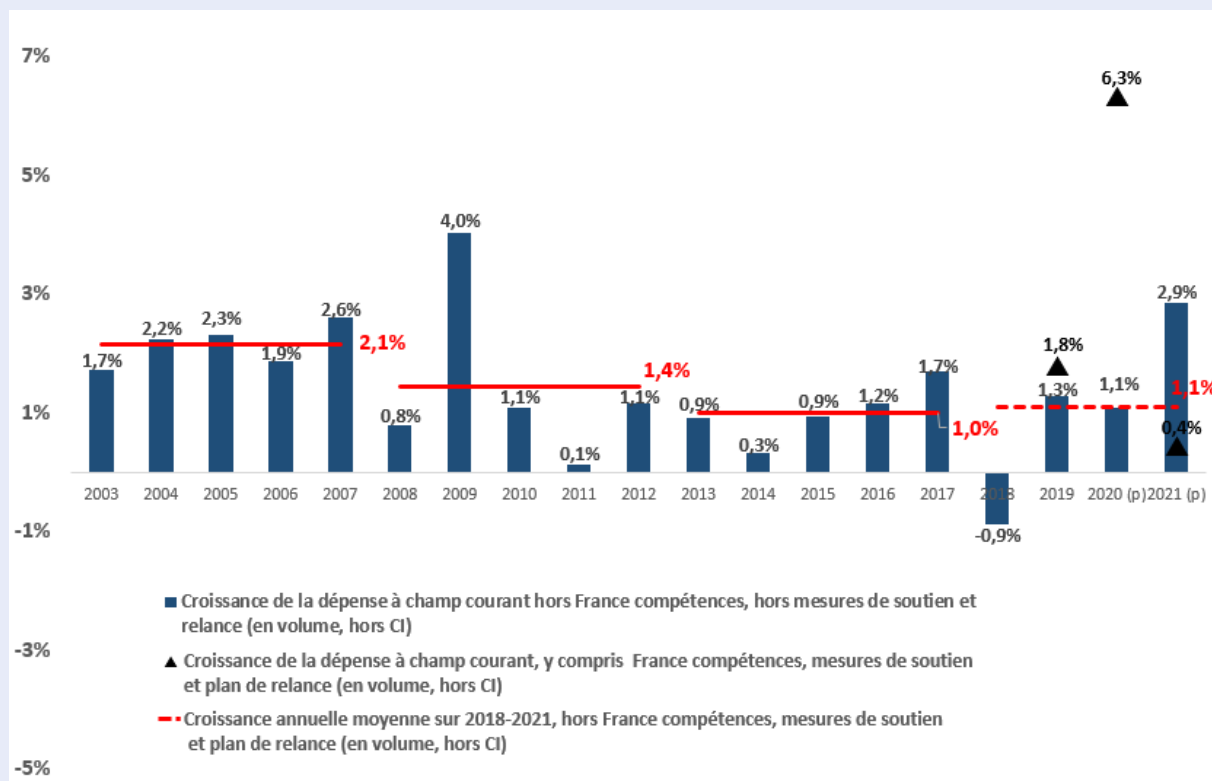
Après deux années de maîtrise (+0,2 % / an sur 2018-2019 en volume, une fois retraitée de la création de France Compétences), les dépenses publiques connaîtraient un fort dynamisme en 2020 (6,3% en volume) sous l'effet des mesures de soutien à l'économie et au système de santé et des premières mesures du Plan de relance (soit une contribution de 4,7 pts au taux de croissance de la dépense publique en volume). Hors mesures de soutien d'urgence et Plan de relance, la dépense croîtrait de 1,1% en volume en 2020.

En 2021, la croissance de la dépense publique en volume s'établirait à +0,4 %, principalement du fait du contrecoup des mesures de soutien temporaires de 2020. Hors mesures de soutien et de relance (en 2020 et en 2021), la dépense croîtrait de 2,9% en volume. Cette accélération s'explique notamment par le volet rémunérations du Ségur de la santé, le rebond attendu de l'investissement local, ainsi que la persistance du choc de 2020 sur les dépenses conjoncturelles de l'assurance chômage.

La dépense publique croîtrait à un rythme moyen de +1,1% par an en moyenne en volume sur 2018-2021, retraitée des mesures de soutien d'urgence, du Plan de relance et de France Compétences.

Le dynamisme de la dépense publique en 2020 et 2021 illustre l'ampleur inédite du soutien accordé à notre système de santé et à notre économie dans le contexte de la crise sanitaire. Le Plan de relance de plus de 100 Md€, dont la majeure partie prendra la forme de dépenses et d'investissement publics, permettra à l'économie française de rebondir plus rapidement des conséquences de la crise sanitaire tout en accélérant la transition écologique, en améliorant la compétitivité de nos entreprises et en favorisant la cohésion sociale et territoriale de la France.

Graphique 1 : Évolution annuelle des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, en volume



Scénario à législation et pratiques inchangées

La trajectoire spontanée du solde public est déterminée par le rythme spontané de progression des recettes et des dépenses publiques :

- Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées constatées, liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires à l'activité. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi de finances rectificative pour 2017 du 1^{er} décembre 2017 est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises à compter de celle-ci ;
- La dépense hors crédits d'impôt est supposée évoluer en volume au rythme moyen observé les dix dernières années (soit environ +1,2 %, proche du rythme de la croissance potentielle) à compter de 2017. La dépense exceptionnelle liée au remboursement du contentieux 3 % dividendes est de plus prise en compte dans cette trajectoire spontanée en plus de ce rythme tendanciel essentiellement pour l'année 2017. Les dépenses associées aux mesures de soutien en 2020 ne sont pas prises en compte dans la trajectoire spontanée dans la mesure où elles relèvent de la politique économique du Gouvernement.
- Au total, sans les mesures adoptées depuis la LFR I en 2017, le solde public aurait été de -3,4 % du PIB en 2017 et de -3,1 % du PIB en 2018. Ce sont donc bien les mesures mises en œuvre par le Gouvernement dès l'été 2017 qui ont permis à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif en 2018 au titre de l'exécution 2017, tout en mettant un terme à la pratique des sous-budgétisations récurrentes. En 2019, le déficit aurait été de 2,6 % du PIB dans cette trajectoire spontanée, sans transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. Une fois l'effet de cette mesure neutralisé, les autres décisions prises par le Gouvernement ont permis d'améliorer le solde de 0,4 point de PIB en niveau. L'amélioration spontanée par rapport à l'année précédente est marquée et reflète notamment une

légère amélioration conjoncturelle ainsi que le dynamisme spontané des recettes. En 2020, en supposant une récession égale mais sans mesures discrétionnaires, le déficit aurait spontanément atteint -7,2 % du PIB, en raison de la perte d'activité liée à la crise. Ce résultat décrit toutefois un scénario particulièrement artificiel dans la mesure où la contraction de l'activité aurait vraisemblablement été beaucoup plus forte sans l'intervention massive du Gouvernement face à la crise. En 2021, le rebond aurait permis de réduire le déficit à -4,7 % du PIB.

Ce rapport présente également un scénario à « législation et à pratique budgétaires inchangées », conformément à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012, qui ne diffère pas de la trajectoire effective du présent PLF jusqu'en 2020 inclus mais qui s'en écarte en 2021 :

- Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées avant les PLF et PLFSS 2021 : elles prennent donc en compte les exonérations de charges fiscales et sociales prises en réaction face à la crise mais pas les baisses d'impôts de production, qui font partie du Plan de relance ;
- Côté dépense, comme dans la trajectoire spontanée, le scénario retient une augmentation de la dépense hors crédits d'impôt en volume de 1,2 % en 2021 par rapport à la dépense de l'année 2020 hors mesures de soutien.

Sous ce jeu d'hypothèses, le solde aurait été de -5,0 % du PIB en 2021 à politique inchangée et sous l'hypothèse artificielle que le rebond de l'économie aurait été similaire en l'absence de mesures de soutien et de relance, contre -6,7 % prévu dans le PLF. L'écart s'explique notamment par les mesures du Gouvernement et en particulier le Plan de relance et la hausse des dépenses de santé.

Tableau 7 : Scénario à législation et pratiques inchangées					
En % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021
Trajectoire spontanée (exclut les textes à compter de la LFR1 2017)	-3,4	-3,1	-2,6	-7,2	-4,7
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)*	0,4	0,8	0,4	-3,1	-0,3
Transformation du CICE			-0,9		
Trajectoire à législation et pratique inchangées (exclut les mesures du PLF/PLFSS 2021)	-3,0	-2,3	-3,0	-10,2	-5,0
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)					-1,6
Trajectoire cible du PLF 2021	-3,0	-2,3	-3,0	-10,2	-6,7

* Hors transformation du CICE en 2019

Annexes

Suivi des recommandations pays 2020

Liste des mesures depuis le Programme national de réforme d'avril 2020

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
RPP1	Prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra;	<p>Mesures sanitaires : Programme national de réforme pour 2020 (rappel) :</p> <p>LFR 2020-289 du 23 mars 2020 LFR 2020-473 du 25 avril 2020 LFR 2020-935 du 30 juillet 2020</p>	<p>Les pouvoirs publics ont réagi résolument face à l'épidémie de Covid-19. Ils ont immédiatement pris des mesures sanitaires fortes, notamment de confinement, pour limiter la propagation du virus et renforcer les capacités de lutte contre l'épidémie.</p> <p>Parallèlement, le Gouvernement a déployé rapidement des mesures de soutien économique massives pour préserver le revenu des ménages, garantir la pérennité des relations de travail, renforcer la trésorerie des entreprises et leur permettre de faire face à leurs charges récurrentes, et soutenir les secteurs les plus affectés par la chute d'activité.</p> <p>Dans leur ensemble, ces mesures d'urgence ont représenté un montant de l'ordre de 470 Md€, qui comprend 64 ½ Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public (hors mesures de trésorerie et mesures en garantie dont l'impact sur le solde intervient après 2020 et est encore incertain), 76 Md€ de mesures de trésorerie, et 327 ½ Md€ de mesures de garanties.</p>	
RPP1		<p>PLF pour 2021</p> <p>Plan « France relance »</p> <p>Mission relance</p>		<p>Pour compléter ces mesures d'urgence en ancrant durablement la reprise et pour transformer l'économie française, le plan « France relance » annoncé le 3 Septembre 2020 mobilisera 100 Md€. Cet effort d'investissement public accélérera la reprise à court terme, en vue de retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici 2022, et préparera le futur, en accélérant la transition écologique et en favorisant l'investissement et l'innovation, notamment dans le numérique. Le plan comprend trois volets :</p>

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
				<p>- 30 Md€ seront consacrés à financer les investissements pour la transition écologique dans toutes ses dimensions, rénovation énergétique des bâtiments, infrastructures et mobilités vertes, décarbonation des processus industriels et soutien à l'innovation verte, économie circulaire, lutte contre l'artificialisation des sols, transition agricole notamment.</p> <p>- 34 Md€ seront alloués au renforcement de la compétitivité et de l'indépendance du système productif français, au travers notamment d'une baisse des impôts de production de 20 Md€ sur deux ans, et d'investissements dans les technologies d'avenir.</p> <p>- Enfin, 36 Md€ seront dédiés à la cohésion sociale et territoriale et à la préservation et au développement des compétences, avec la mise en place d'un dispositif d'activité partielle de longue durée, le déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution », le soutien à l'insertion des plus vulnérables et aux salariés en reconversion, le soutien au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, et les mesures directement dédiées à lutter contre les inégalités territoriales.</p>
RPP1	<p>lorsque les conditions économiques le permettront, mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en favorisant les investissements;</p>	<p>Cantonement dette Covid</p> <p>Projet de programmation des finances publiques (LPFP) : Renforcement du cadre de gouvernance des finances publiques.</p>		<p>La nouvelle « dette Covid » levée pour faire face aux conséquences de la pandémie fera l'objet d'un cantonnement. Des ressources publiques seront affectées à l'amortissement de cette dette, avec une trajectoire et un calendrier crédibles pour son remboursement intégral. La dette de la sécurité sociale a d'ores et déjà fait l'objet d'une reprise à hauteur de 136 Md€ par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale –CADES en vue de son amortissement.</p> <p>Par ailleurs, le cadre de gouvernance des finances publiques sera renforcé, tandis qu'une nouvelle loi de programmation des finances publiques permettra d'inscrire une trajectoire ambitieuse de rétablissement des finances publiques à moyen terme, fondée sur le rétablissement de</p>

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
				la croissance soutenue par la relance, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la maîtrise de l'évolution de la dépense publique en volume.
RPP1	renforcer la résilience du système de santé en garantissant un approvisionnement adéquat en produits médicaux indispensables et une répartition équilibrée des professionnels de la santé, ainsi qu'en investissant dans la santé en ligne;	<p>Dépenses de santé dans le cadre des mesures d'urgence (cf. PNR pour 2020)</p> <p>Séjour de la santé : Investissement massif en santé (6 Md€ sur 3 à 5 ans) dédié aux priorités structurelles d'investissement dans les secteurs sanitaire et médico-social, ainsi que dans le numérique en santé.</p> <p>Dépendance</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Achats de masques non chirurgicaux, portés par l'État - Couverture des achats de matériels (masques, respirateurs, tests, etc.) - Majoration des heures supplémentaires et des primes exceptionnelles pour les soignants. <p>Loi organique du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie. : création d'une 5^{ème} branche de Sécurité sociale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transformation, rénovation, équipement et rattrapage numérique dans les établissements médicosociaux (2,1 Md€ sur 5 ans) - Investissements en santé dans les territoires : projets hospitaliers prioritaires et projets ville-hôpital (2,5 Md€ sur 5 ans) - Rattrapage du retard dans l'interopérabilité et la modernisation des outils numériques en santé (1,4 Md€ sur 3 ans). - Développement de l'exercice coordonné (CPTS, MSP) et de la télésanté dans tous les territoires pour améliorer l'accès aux soins via les négociations conventionnelles en cours (réalisations en cours- 1^{er} comité de suivi du Séjour de la santé- 23 septembre 2020) - Une réforme de la prise en charge du Grand âge et de l'autonomie est en cours d'élaboration avec pour objectif d'améliorer l'offre de soins tant à domicile qu'en établissement médico-social en assurant une prise en charge équitable, en visant plus particulièrement les personnes les plus modestes et en développant les moyens de financement.

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
	atténuer les conséquences de la crise liée à la COVID-19 sur le plan social et de l'emploi, notamment en promouvant l'acquisition de compétences et un soutien actif pour tous les demandeurs d'emploi;	<p>Acquisition des compétences au cours du cursus scolaire</p> <p>Lutter contre les inégalités</p> <p>Poursuite d'études pour les néo-bacheliers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Continuité pédagogique : dispositif « Ma classe à la maison » pour tous les élèves ; soutien pédagogique et matériel (partenariat avec la Poste) pour les élèves de milieux défavorisés - Mise à disposition d'ordinateurs et de clés de connexion à internet pour les élèves les plus défavorisés grâce à un partenariat avec Emmaus Connect et avec divers acteurs privés et associatifs sur tout le territoire. <p>Un plan de 15 M€ de l'ANCT pour la mise à disposition de matériel informatique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pendant le confinement et le soutien aux associations de quartiers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Partage et mutualisation des données de l'Éducation (Data Hub de l'éducation) - Formation des enseignants (volet pédagogique du plan France numérique) - Expérimentation du dispositif « territoires numériques éducatifs » dans l'Aisne et le Val d'Oise depuis la rentrée 2020 : formation des professeurs et des parents, équipement numérique des élèves, des nouveaux professeurs et des classes, accès des professeurs à des ressources numériques - Revitalisation des internats : 140 internats seront labellisés « Internats du XXI^e s » - Un programme de 50 M€ du Plan de relance pour la création/réhabilitation de nouveaux internats d'excellence (objectif : 1500 places créées/réhabilitées) - Cordées de la réussite : doublement des élèves bénéficiaires - Poursuite d'études pour les néo-bacheliers et réforme du lycée et transformation de la voie professionnelle avec l'objectif de préparer les élèves à leur avenir - 40 nouvelles Cités éducatives (en plus des 80 labellisées en septembre 2019) afin de renforcer les coopérations locales de tous les acteurs mobilisés autour du parcours des enfants et des jeunes de 0 à 25 ans. - Développement à venir des établissements de service, dans l'esprit des maisons France service
RPP2		Mesures d'urgence visant à soutenir la pérennité des relations de travail et le revenu des ménages : (cf. PNR 2020)	<ul style="list-style-type: none"> - Assouplissement du dispositif d'activité partielle et renforcement de l'indemnisation ; 	

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
		<p>Assurance chômage</p> <p>Dialogue social</p> <p>Insertion professionnelle des jeunes : « plan jeunes »</p> <p>Insertion professionnelle : (hors « plan jeunes »)</p> <p>Formation professionnelle :</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prolongation des droits à l'assurance-chômage pour les chômeurs en fin de droits ; - Aide exceptionnelle aux indépendants ; - Versement d'une aide exceptionnelle de solidarité - Adaptation des règles de l'assurance chômage (décret du 29 juillet 2020). 	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement d'une concertation avec les partenaires sociaux sur les mesures de réponse à la crise et préparation de l'après-crise - Plan « 1 jeune, 1 solution » pour accompagner les jeunes de 16 à 25 ans au sortir de la crise de la Covid-19. - Adaptation des règles de l'apprentissage - Mise en place du service public de l'insertion ; - Adaptation de l'insertion par l'activité économique (renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique, extension de l'expérimentation territoires zéro chômeur). - Réforme du dispositif d'activité partielle, avec la création d'un régime de droit commun et d'un régime de longue durée - Aide à l'embauche pour les travailleurs handicapés - Formation professionnelle : Renforcement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), avec de nouvelles formations en lien avec les métiers d'avenir

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
RPP2	garantir la mise en œuvre effective de mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, en particulier pour les PME;	<p>Mesures d'urgence visant à soutenir la liquidité des entreprises ainsi que les secteurs les plus affectés</p> <p>Plan France relance : compétitivité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises (pour tous les nouveaux prêts de trésorerie octroyés par les établissements de crédit entre le 16 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France) - Mise en place d'un dispositif d'avances remboursables et de prêts à taux bonifiés, à destination des petites entreprises industrielles (de 50 à 250 salariés) stratégiques. - Mise en place de reports des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires, dues de mars à août. - Exonération de cotisations sociales - Mise en place du fonds de solidarité - Renforcement du fonds de développement économique et social - Remboursement anticipé de crédits d'impôt (créances à l'IS et créances de TVA) - Mise en place des commissaires à la restructuration et à la prévention des difficultés des entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des fonds propres des PME/TPE/ ETI
RPP3	accélérer des projets d'investissement public parvenus à maturité et promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise économique;	<p>Budget vert</p> <p>Fiscalité environnementale (PLF pour 2021)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (Annexe au PLF 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
	concentrer les investissements sur la transition verte et numérique, en particulier sur les transports durables, une production et une consommation d'énergie propre et efficace, les infrastructures énergétiques et numériques, ainsi que la recherche et l'innovation;			<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du malus CO2 à l'immatriculation - Maintien d'un crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique - Mesures d'adaptation de la taxe d'aménagement favorables à la sobriété foncière et à la lutte contre l'artificialisation des sols
RPP3		<p>Plan France Relance : Verdissement</p> <p>Plan France relance : Numérique</p> <p>Plan France relance : Recherche et Innovation : PIA4</p> <p>Projet de loi de programmation de la recherche (LPPR) : redonner à la recherche publique de la visibilité, de la liberté et des moyens.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Rénovation énergétique des bâtiments - Infrastructures et mobilités vertes - Énergies et technologies vertes - Décarbonation des entreprises industrielles - Mise à niveau numérique de l'État et des territoires - Mise à niveau numérique des entreprises - Poursuite du plan France Très Haut Débit - Inclusion numérique - Innover pour la transition écologique et pour la résilience de nos modèles économiques - Soutenir les écosystèmes d'enseignement, de recherche, de valorisation et d'innovation - Soutenir les entreprises innovantes - Renforcement de la capacité de financement notamment par l'intermédiaire de l'ANR - Renforcement des partenariats entre la recherche privée et la recherche publique ; - Mesures de simplification ; - Rénovation de l'évaluation ; - Refonte du système indemnitaire et revalorisation des chercheurs ; - Poursuite du développement des politiques de site et de contractualisation sur l'ensemble des missions des établissements.

RECOS	SOUS-RECOMMANDATION	MESURES	FAIT	EN COURS / A VENIR
RPP4	continuer à améliorer l'environnement réglementaire, à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises et à simplifier le système fiscal.	<p>Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).</p> <p>Simplification fiscale (PLF 2021)</p> <p>Baisse des impôts de production</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Suppression ou regroupement de 18 commissions consultatives ; - Déconcentration des décisions administratives dans les domaines de la culture, de l'économie et de la santé ; - Simplification des procédures administratives pour accélérer les installations industrielles et développer l'activité et l'emploi sur les territoires. - Poursuite de la suppression de taxes à faible rendement et de dépenses fiscales inefficaces, engagée depuis 2018 : En 2021, la mise en œuvre des suppressions déjà votées et le vote de suppressions nouvelles permettront de supprimer 307 M€ de taxes à faible rendement. En 2019 et en 2020, cet effort était respectivement de 209 M€ et 226 M€. - Harmonisation de la taxation de l'électricité et simplification de sa gestion - Réforme de la taxation des véhicules : rationalisation des régimes de taxation des impôts dus à raison de l'utilisation des véhicules à moteur - Transfert de la gestion des taxes d'urbanisme à la direction générale des finances publiques (DGFIP) - Simplification de la formalité de l'enregistrement de certains actes de société. - Baisse des impôts de production (cf. RPP1). - Modernisation de l'assiette des impôts fonciers des établissements industriels

Tableaux prévisionnels détaillés

**Tableau 1 : Ressources et emplois de biens et services -
Produit intérieur brut et composantes**

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2019	2020	2021	2021/2019	
	2 425,7	2 223,0	2 407,8		
	Nominal	Volume			
	Niveau (Md€)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation sur deux ans
RESSOURCES					
Produit Intérieur Brut	2 425,7	1,5	-10,0	8,0	-2,7
Importations	794,4	2,6	-11,5	8,2	-4,3
TOTAL DES RESSOURCES	3 220,2	1,8	-10,3	8,0	-3,1
EMPLOIS					
Consommation finale privée	1 303,3	1,5	-8,4	6,5	-2,5
Consommation finale des administrations publiques	560,2	1,7	0,8	3,1	3,9
Formation brute de capital fixe	573,1	4,3	-14,5	14,9	-1,8
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	320,7	3,7	-17,0	17,2	-2,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	129,8	1,8	-14,6	12,5	-4,0
- dont FBCF des administrations publiques	88,7	7,7	-3,7	12,1	8,0
Exportations	770,7	1,8	-18,5	12,6	-8,3
Variations de stocks et objets de valeur	12,9				
TOTAL DES EMPLOIS	3 220,2	1,8	-10,3	8,0	-3,1
Contributions à la croissance du PIB					
Demande intérieure finale hors stocks		2,2	-7,8	7,7	
Variations de stocks et objets de valeur		-0,4	-0,0	-0,7	
Commerce extérieur		-0,3	-2,1	1,0	

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2019	2020	2021
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	1,2	1,8	0,3
Importations	0,2	-2,3	0,3
TOTAL DES RESSOURCES	1,0	0,8	0,3
EMPLOIS			
Consommation finale privée	0,9	0,5	0,7
Consommation finale des administrations publiques	0,2	3,1	-1,8
Formation brute de capital fixe	1,7	1,4	1,5
Exportations	1,0	-1,3	0,2
TOTAL DES EMPLOIS	1,0	0,8	0,3
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	1,1	0,5	0,7
Indice des prix hors tabac	0,9	0,2	0,6
Indice des prix harmonisé	1,3	0,6	0,8

Tableau 3 : Capacité de financement

	2018	2019	2020	2021
	en % PIB	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 0,8	- 0,8	- 2,9	- 1,2
<i>dont :</i>				
- Balance des biens et services	- 1,0	- 1,0	- 3,0	- 1,9
- Balance des revenus et transferts	0,2	0,1	0,1	0,7
- Compte de capital	0,0	0,0	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	1,4	2,2	7,3	5,5
<i>dont :</i>				
- Ménages	2,6	2,8	8,4	5,1
- Sociétés non financières	- 1,2	- 0,3	- 1,5	0,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 2,3	- 3,0	- 10,2	- 6,7

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 77,2	- 73,9	- 97,5	- 85,9
<i>dont :</i>				
- produits agricoles	1,4	1,9	1,9	1,5
- énergie	- 45,6	- 44,6	- 31,2	- 30,7
- industrie	- 37,0	- 37,0	- 72,5	- 61,1
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 62,6	- 57,5	- 79,1	- 67,5
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,7	- 2,4	- 3,6	- 2,8
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 35,6	- 33,8	- 71,0	- 60,0

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 217,3	4,1	- 12,7	11,6
Rémunération des salariés	806,1	0,7	- 9,3	7,7
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	66,2	64,1	66,5	64,2
Impôts sur la production	63,9	15,8	- 2,4	- 8,6
Subventions d'exploitation	- 35,0	11,9	- 42,6	13,8
Excédent brut d'exploitation (EBE)	382,3	10,0	- 23,8	25,3
Ratio - EBE / VA : Taux de marge des SNF - niveau en %	31,4	33,2	29,0	32,5
Revenus de la propriété versés	269,3	1,4	- 21,6	22,7
Revenus de la propriété reçus	223,9	- 1,9	- 20,4	23,7
Impôts sur le revenu et le patrimoine	45,2	7,2	- 14,1	8,3
ÉPARGNE BRUTE	269,9	8,8	- 25,5	30,7
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	22,2	23,2	19,7	23,1
Formation brute de capital fixe (FBCF)	295,2	5,1	- 16,0	18,8
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	91,4	94,6	83,8	92,2
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	24,3	24,5	23,6	25,1
Variation des stocks (1)	20,2	10,0	11,3	- 2,6
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 2,2	- 0,6	- 3,0	0,3

(1) Variations de stocks – niveau en milliards

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	919,8	2,9	-5,7	5,2
- Cotisations sociales salariés	116,9	0,0	-4,5	6,1
Salaires nets	802,8	3,3	-5,9	5,1
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	123,5	0,8	-4,5	4,3
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	187,7	0,0	0,1	2,5
Prestations sociales en espèces	504,5	3,1	9,5	-3,1
Revenus de la propriété	102,6	3,2	-13,7	5,9
Autres ressources	71,5	3,3	-3,9	8,3
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariés	28,7	6,5	-5,8	2,9
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	248,4	0,3	-5,6	1,2
Revenus de la propriété versés	16,4	-0,3	-3,6	5,4
Autres emplois	69,5	3,5	-8,4	8,3
Revenu disponible brut (RDB)	1 429,7	3,1	0,0	2,3

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2018	2019	2020	2021
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 429,7	3,1	0,0	2,3
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)		2,1	-0,5	1,5
Dépenses de consommation	1 223,2	2,5	-7,6	7,0
ÉPARGNE BRUTE	206,5	6,8	43,2	-15,1
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	14,4	15,0	21,4	17,8
Formation brute de capital fixe	135,0	3,8	-13,5	14,5
Autres emplois nets	9,6	34,6	-43,4	0,7
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	61,9	67,4	187,1	121,7
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (Capacité de financement /RDB) - en niveau	4,3	4,6	12,7	8,1

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES

Tableau 8 : Environnement international – Hypothèses de base

	2019	2020 (p)	2021 (p)
Taux d'intérêt directeur BCE (refinancement, moyenne annuelle)	0,0	0,0	0,0
Taux obligataire à 10 ans en France (moyenne annuelle)	0,1	0,0	0,5
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,12	1,13	1,16
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	-1,1	2,2	1,3
Croissance mondiale (hors UE)	3,1	-3,3	5,0
Demande mondiale adressée à la France, en taux de croissance	1,1	-11,0	6,5
Importations mondiales (hors UE), en taux de croissance	-0,3	-10,1	4,7
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	64	42	44

Tableau 9 : Environnement international – Détail des prévisions de croissance du PIB

	2019	2019	2020	2021	Cumul
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	2021/2019
France**	2 788	1,5	-10,0	8,0	-2,7
Royaume-Uni	2 862	1,5	-10,5	7,2	-4,1
UE à 27	15 621	1,8	-8,1	6,0	-2,6
Zone Euro	13 680	1,3	-7,9	6,3	-2,1
Zone Euro hors France	10 892	1,3	-7,4	5,9	-1,9
États-Unis	20 612	2,2	-5,2	3,0	-2,3
Japon	4 955	0,7	-5,3	2,7	-2,8

(*) Les comptes des États-Unis et du Japon sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008/Système européen de comptes 2010 (SEC 2010).

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2018	2019	2020	2021
France (indice des prix à la consommation)	1,8	1,1	0,5	0,7
Royaume-Uni	2,5	1,8	0,6	1,0
Zone Euro	1,8	1,1	0,3	0,8
États-Unis	2,4	1,8	1,0	1,8
Japon	1,0	0,5	0,1	0,1

Tableau 11 : Marché du travail

	2019	2019	2020	2021
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ – Moyenne annuelle	28 480	1,1	- 1,7	- 0,4
Emplois personnes physiques - France métropolitaine, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	28 367	295	-480	-120
Emplois salariés personnes physiques -France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	17 059	1,3	-2,3	-0,8
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	17 189	260	- 750	325
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 242,9	0,8	- 6,4	6,0
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,9	-5,7	7,3
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		0,4	- 8,3	8,4

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel).

(3) Productivité par tête (Pib réel / Emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2019	2020	2021	2021 par rapport à 2019
	Variation Annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation biannuelle
Croissance effective	1,5	-10,0	8,0	-2,7
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,3	2,55
Contributions :				
- travail	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,3
- capital	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,9
- productivité globale des facteurs	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	1,3
- effet des réformes	/	/	0,0 / 0,1	0,0 / 0,1
Écart de production (en % du PIB potentiel)	0,3	-10,8	-4,9	

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 13. Cibles budgétaires par sous-secteur

	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-3,0	-10,2	-6,7
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-3,6	-7,6	-5,6
3. Administrations d'États fédérés	S.1312			
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,0	-0,1	0,0
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	0,6	-2,6	-1,0
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,5	1,3	1,3
7. Solde primaire (1 + 6)		-1,6	-8,9	-5,4
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")		-1,0	-2,6	-0,2
9. Croissance du PIB en volume (en %)		1,5	-10,0	8,0
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,2	1,2	1,3
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		0,3	-10,8	-4,9
12. Composante conjoncturelle du solde public		0,2	-6,5	-2,8
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-3,2	-3,8	-3,8
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-1,7	-2,4	-2,6
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-2,2	-1,2	-3,6

Tableau 14 : Évolution de la dette publique

	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		98,1	117,5	116,2
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,1	19,4	-1,3
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire		-1,6	-8,9	-5,4
4. Charges d'intérêt	D.41	1,5	1,3	1,3
5. Flux de créances		-0,3	0,2	1,0
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		1,5	1,1	1,1
Dette hors soutien financier à la zone Euro		95,4	114,6	113,5

Tableau 15 : Engagements contingents

	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'État		8,5		

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur

Administration publiques centrales			
	2019	2020	2021
Solde public	-3,6	-7,6	-5,6
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,7	-3,4	-4,3
Ajustement structurel	0,1	-0,7	-0,8
<i>dont effort structurel</i>	1,3	-0,3	-1,0
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	-1,3	-0,3	-0,6
Administrations publiques locales			
	2019	2020	2021
Solde public	0,0	-0,1	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-0,1	0,6	0,3
Ajustement structurel	-0,2	0,7	-0,3
<i>dont effort structurel</i>	-0,4	0,3	-0,5
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,2	0,1	0,4
Administrations de sécurité sociale			
	2019	2020	2021
Solde public	0,6	-2,6	-1,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,5	1,6	0,3
Ajustement structurel	0,1	1,1	-1,3
<i>dont effort structurel</i>	-1,1	0,8	-1,3
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	1,1	0,2	0,2

*Mesures de périmètre et transferts entre sous-secteurs

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

	2019	2020	2021
Solde public (en % du PIB)	-3,0	-10,2	-6,7
Solde conjoncturel	0,2	-6,5	-2,8
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-1,0	-2,6	-0,2
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,2	-1,2	-3,6
Ajustement structurel	0,0	1,1	-2,5
<i>dont effort structurel</i>	-0,2	0,8	-2,7
<i>dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,1	-0,6	-0,4
<i>dont effort en dépense</i>	-0,1	1,1	-2,3
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	0,0	0,4	0,0
<i>dont composante non discrétionnaire</i>	0,2	0,2	0,3
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	-0,4	1,0
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	0,3	0,6	-0,7

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		52,6	53,4	52,1
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,8	17,3	17,0
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,1	13,2	12,4
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,7	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	16,8	16,9	16,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,5	4,8	4,6
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		43,9	44,6	44
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		55,6	63,6	57,1
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,3	13,7	12,4
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	5,8	5,1
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,4	30,0	26,4
dont prestations chômage		1,4	2,1	1,5
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,5	1,3	1,2
2.5. Subventions	D.3	2,8	2,8	2,3
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	3,9	4,1
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	1,2	1,3
2.8 Autres		4,1	4,8	4,3

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoires net des crédits d'impôts et non bruts

Tableau 19 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2019	2020	2021
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		52,6	53,4	52,5
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,8	17,3	16,6
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,1	13,2	12,5
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,7	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	16,8	16,9	16,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,5	4,8	5,3
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		43,9	44,6	43,6
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		55,6	63,6	59,2
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,3	13,7	12,9
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	5,8	5,3
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,4	30,0	27,4
dont prestations chômage		1,4	2,1	1,5
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,5	1,3	1,3
2.5. Subventions	D.3	2,8	2,8	2,3
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	3,9	4,2
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	1,2	1,4
2.8 Autres		4,1	4,8	4,5

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoires net des crédits d'impôts et non bruts

Tableau 20 : Calcul de l'agrégat de la règle en dépense

	2019	2019	2020	2021
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépense totale (y compris crédits d'impôt)	1347,9	55,6	63,6	59,2
2. Mesures ponctuelles et temporaires en dépense	23,3	1,0	2,7	0,1
3. Dépenses d'intérêt	35,3	1,5	1,3	1,3
4. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2,0	0,1	0,1	0,1
5. Dépenses d'investissement courantes	88,7	3,7	3,9	4,2
6. Dépenses d'investissement lissées sur 4 ans	80,1	3,3	3,7	3,7
7. Prestations chômage conjoncturelles	-0,3	0,0	0,6	0,3
8. Agrégat règle en dépense (=1-2-3-4-[5-6]-7)	1279,2	52,7	58,6	57,0
9. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (brut des CI, hors mesures ponctuelles et temporaires)	-26,0	-1,1	-0,3	-0,5
10. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Agrégat net règle en dépense (= 8-9-10)	1305,2	53,8	58,9	57,5

Note : le volet préventif du Pacte de stabilité prévoit que la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), "ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes" (Règlement 1466/97 amendé). Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel. En particulier, le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes.

Tableau 21 : Dépenses des administrations publiques par fonction*

	Code COFOG	2018
1. Services publics généraux	1	6,2
2. Défense	2	1,8
3. Ordre et sûreté publics	3	1,7
4. Affaires économiques	4	5,8
5. Protection de l'environnement	5	1,0
6. Logement et développement urbain	6	1,1
7. Santé	7	8,1
8. Loisir, culture et religion	8	1,4
9. Éducation	9	5,1
10. Protection sociale	10	23,9
11. Dépenses totales	TE	56,0

* Dernières données Eurostat disponibles par fonction COFOG

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES

Tableau 22 : Écarts depuis le dernier programme de stabilité				
	Code SEC	2019	2020	2021
		% PIB	% PIB	% PIB
Solde public				
Programme de stabilité	B.9	-3,0	-9,0	NA
Projet de plan budgétaire		-3,0	-10,2	-6,7
Différence		0,0	-1,2	NA
Solde à politique inchangée				
Programme de stabilité	B.9	NA	NA	NA
Projet de plan budgétaire		-3,0	-10,2	-5,0
Différence		NA	NA	NA

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES

Tableau 23 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021			
	2019	2020	2021
État	-31,4	-0,3	-14,8
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2021</i>			2,3
Effet retour IS Plan de relance (baisse des impôts de production)			1,4
Contribution d'Action Logement au FNAL			1,0
Impact de la révision des valeurs locatives sur la TA-CFE			-0,1
<i>Autres mesures 2020</i>		-0,3	0,3
Avance de R&D pour les transporteurs routiers		-0,3	0,3
<i>LFR III 2020</i>		-0,6	-0,9
Report en arrière des déficits ("carry-back")		-0,4	-0,7
Report de la mesure supprimant la niche TICPE sur le GNR		-0,2	-0,2
Autres mesures			-0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2020</i>		-2,1	-4,3
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu		-5,0	
Lissage de la chronique de baisse du taux d'IS de 33⅓ % à 25 %		2,2	-1,4
Contribution d'Action Logement au FNAL		0,5	-0,5
Suppression de la TH - État			-2,4
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier		0,2	0,5
Réduction d'une niche de R&D de TICPE transporteurs routiers		0,1	0,1
Prorogation CITE			-0,5
Autres mesures		-0,1	-0,0
<i>Loi du 24 juillet 2019</i>	1,9	-1,5	-0,1
Report de la baisse du taux d'IS de 33⅓ à 31 % pour les entreprises de plus de 250 M de CA	1,7	-1,6	-0,1
Création de la taxe sur certains services numériques	0,3	0,1	
<i>MUES</i>	-1,0	-0,8	-0,3
Défiscalisation des heures supplémentaires	-1,1	-1,0	-0,4
Retour IR de la mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6 %)	0,1	0,1	0,0
Autres mesures	-0,0	0,0	
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2019</i>	2,0	-2,0	1,2
Renforcement du 5 ^e acompte d'IS	1,5	-1,5	
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)		-1,1	1,1
Retour IR de l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires	0,1	0,2	0,2
Mesures d'intégration fiscale (dont taxation à taux zéro des plus-values brutes à long terme provenant de cessions de titres de participation)	0,3	0,2	-0,1
Rebudgétisation du crédit d'impôt IS apprentissage		0,2	
Autres mesures	0,1	0,1	0,1

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES

Tableau 23 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021			
Sous-total mesures LFI / LFSS 2018	-1,1	15,9	-1,2
Retour IR et IS de la bascule CICE / cotisations	2,0	5,8	-2,3
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-2,4	-3,1	-2,2
Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	-0,2	1,5	0,3
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-0,3	-0,1	
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	-1,1	1,1	
Prorogation du dispositif Pinel	-0,1	-0,1	-0,2
Prorogation et recentrage du dispositif PTZ	-0,2	-0,2	-0,2
Retour IR de la bascule cotisations / CSG	0,1	-0,3	0,6
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	-0,3		
Baisse de taux de 7 % à 6% et suppression du CICE	1,6	11,2	2,8
Autres mesures	-0,3	-0,1	0,1
Autres mesures	-0,7	-1,0	-1,0
Prolongations antérieures du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	2,0		
Correction en droits constatés de l'impôt sur le revenu	-0,9	0,7	0,2
Montée en charge du CICE (mesures adoptées jusqu'à la LFI 2017)	-0,5	-0,1	-1,3
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	-0,3	0,0	0,0
STDR (lutte contre la fraude)	-0,5	-0,2	
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation - effet retour IR	-0,1	-0,1	-0,0
Contentieux	-0,2	-1,2	0,0
Autres mesures	-0,2	-0,1	0,2
Transferts de recettes	-32,5	-7,8	-11,0
Transferts de recettes des APUL	-3,5	-4,3	-10,8
Transferts de recettes des ASSO	-28,8	-2,9	-0,7
Transferts de recettes des ODAC	-0,2	-0,5	0,5
ASSO	-1,0	-1,2	8,7
Sous-total mesures LFI / LFSS 2021		1,0	-0,5
Surtaxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires		1,0	-0,5
LFR III 2020		-5,2	5,2
Exonération de cotisations pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la Covid-19		-4,4	4,4
Exonération de cotisations pour les indépendants		-0,8	0,8
Sous-total mesures LFI / LFSS 2020	-0,1	0,4	0,1
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des allègements généraux		0,4	
Mesure de rationalisation micro-entreprises - exonération cotisations ACRE (aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises)		0,1	0,1
Suppression de la taxe fournisseurs de tabacs	-0,1		
Autres mesures		-0,1	-0,0
MUES	-2,8	1,3	
Avancement de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	-1,3	1,3	
Mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6%)	-1,5		

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 23 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2019-2021

Sous-total mesures LFI / LFSS 2019	-1,9	-1,5	-0,0
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes	-0,2		
Suppression de petites taxes	-0,1	-0,1	
Baisse du forfait social	-0,4	-0,1	
Transformation des exonérations spécifiques en allègements généraux	-0,4		
Exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	-0,6	-1,3	
Autres mesures	-0,1	-0,0	-0,0
Sous-total mesures LFI / LFSS 2018	-26,2	-0,6	0,8
Bascule CICE / cotisations	-23,6	-2,2	
Bascule cotisations / CSG	-4,1		
Mesures en faveur des micro-entreprises	-0,2	-0,3	-0,3
Fiscalité du tabac (brut des effets de comportement)	1,4	2,0	0,9
Autres mesures	0,3	-0,1	0,1
Autres mesures	1,5	0,5	-0,4
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,0	0,6	
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation	1,9		
STDR (lutte contre la fraude)	-0,1	-0,1	
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017 et prolongation en 2019	-0,0	-0,1	-0,3
Prolongation jusqu'en 2022 de la surcontribution Unédic		0,1	0,3
Contentieux	-0,0	-0,0	0,0
Autres mesures	-0,2	0,0	-0,4
Transferts de recettes	28,4	2,9	3,6
Transferts de recettes de l'État	28,8	2,9	0,7
Transferts de recettes des ODAC	-0,4	-0,0	2,9
APUL	-0,1	-1,1	2,1
Baisse des impôts de production			-10,0
Dégrèvement exceptionnel de deux tiers de la CFE (sur décision des collectivités)		-0,1	0,1
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-3,6	-3,8	
Mesures en faveur des micro-entreprises	-0,2		
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,1	0,2	1,2
Autres mesures	0,2	0,0	0,0
Transferts de recettes	3,5	2,5	10,8
Transferts de recettes de l'État	3,5	4,3	10,8
Transferts de recettes des ODAC		-1,8	
ODAC	8,5	2,4	-3,4
Mesure de périmètre - France Compétences	6,3		
Hausse de taux de la TSBA pour financer l'AFITF		0,2	
Suppression de petites taxes	-0,1	-0,1	
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	1,5		
Autres mesures	0,1		
Transferts de recettes	0,7	2,3	-3,4
Transferts de recettes de l'État	0,2	0,5	-0,5
Transferts de recettes des ASSO	0,4	0,0	-2,9
Transferts de recettes des APUL		1,8	
TOTAL	-24,0	-0,2	-7,4

Encadré 1 : Publication de données comptables infra-annuelles

Le règlement UE n° 473/2013, partie intégrante du « two-pack » et auquel il est aussi fait référence sous le nom de « règlement Ferreira » dispose dans son article 10 paragraphe 3 :

« En ce qui concerne les administrations publiques et leurs sous-secteurs, l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport est rendu public. »

Le règlement délégué n° 877/2013 de la Commission européenne du 27 juin 2013 a précisé le format attendu des publications^a, sous la forme des tableaux présentés en annexe. Les données sous-jacentes ont été rendues publiques par les différentes administrations publiques concernées conformément à l'article 3.2^b de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, directive incluse dans le « six-pack ».

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données disponibles, en comptabilité de caisse (**Tableau 24**) ou en comptabilité nationale (**Tableau 25**) et dont le détail est donné en annexe.

Les données disponibles doivent être analysées avec prudence. Notamment, les données par sous-secteur sont indiquées en comptabilité de caisse (sauf pour les administrations de sécurité sociale) : elles ne permettent pas de consolider le compte des administrations publiques. Enfin, l'enregistrement des dépenses et des recettes n'est pas régulier au cours de l'année. De fait, le niveau de solde atteint à un moment de l'année ne donne que des indications très partielles sur celui qui sera observé en fin d'année.

Tableau 24 : Solde des sous-secteurs en comptabilité de caisse

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
État^c	-52,5	-124,9
APUL^d	-12,3	-8,1
dont recettes	50,4	127,2
dont dépenses	62,7	135,3
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)^e	-1,1	-14,9
dont recettes	101,6	189,2
dont dépenses	102,7	204,1

Tableau 25 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde public ^f	-30,0	-89,7
dont recettes	306,3	584,3
dont dépenses	336,3	673,9

(a) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.244.01.0023.01.FRA

(b) L'article 3.2 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres dispose en effet que : « Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment : a) des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes :

— mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et

— tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le sous-secteur des administrations locales ;

b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95

(c) https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2020/Situation_mensuelle_Budget_Etat_3103020.pdf

https://www.budget.gouv.fr/files/files/publications%20direction/SMB/SMB%202020/situation_mensuelle_budget_Etat_30_juin_2020.pdf

(d) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

(e) <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-en-detail/comptes-de-la-securite-sociale/comptes-mensuels> (f)

(f) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4648097?sommaire=4639532>

**Tableau 26 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales	-52,5	-124,9
Administrations d'États fédérés		
Administrations locales	-12,3	-8,1
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	-1,1	-14,9
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	50,4	127,2
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	101,6	189,2
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	62,7	135,3
ASSO (maladie (PUMA), vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	102,7	204,1

**Tableau 27 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
et perspectives selon les normes du SEC et non corrigées des variations saisonnières
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	Code SEC	Année 2019	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-30,0	-59,7
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'États fédérés	S. 1312		
Administrations locales	S. 1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S. 1314		
Pour les administrations publiques			
Total des recettes	TR	306,3	278,0
Total des dépenses	TE	336,3	337,6