



SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ETAT



FONDATION CONCORDE
FAIRE DE LA FRANCE LE
PAYS LE PLUS PROSPÈRE
D'EUROPE

BUDGET DE L'ETAT : LE MUR DES RÉALITÉS !

Quelques semaines après l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2021, la Fondation Concorde a souhaité dresser un panorama de la situation budgétaire de l'Etat, particulièrement dégradée par les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 qui sévit depuis 1 an.

Les mesures d'urgence prises par le gouvernement, pour la sauvegarde du tissu productif et de l'emploi, ont très fortement impacté les finances publiques, dont la trajectoire a été bouleversée, avec un accroissement sans précédent du déficit et de l'endettement publics en 2020.

Placé sous le signe de la relance, le budget de l'Etat 2021, s'inscrit dans un contexte macroéconomique morose, particulièrement sur le front de l'emploi, avec une crise sanitaire loin d'être maîtrisée. Les comptes publics devraient rester dans le rouge écarlate un certain temps encore !

I- Les finances publiques ont subi de plein fouet en 2020 les effets de la crise sanitaire

Il aura fallu au gouvernement pas moins de quatre lois de finances rectificatives (LFR) en mars, avril, juin et novembre 2020, pour tirer les conséquences de la pandémie de COVID-19, sur le scénario macroéconomique et la trajectoire des finances publiques prévus dans la loi de finances initiale pour 2020.

C'est ainsi que le quatrième collectif budgétaire[1] a prévu une chute du PIB en 2020 de -11% (contre -10% dans le PLF 2021) compte tenu de la 2ème vague épidémique et du reconfinement décidé par les pouvoirs publics à partir de la fin du mois d'octobre. Le gouvernement a ainsi revu à la hausse, en LFR IV, à hauteur de 20 milliards d'euros, l'enveloppe des crédits destinés à financer les mesures d'urgence de soutien à l'économie et à l'emploi. Au total, sur l'année 2020, le coût des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public s'élève à plus de 85 milliards d'euros.

Un déficit atteignant un niveau exceptionnel

La trajectoire budgétaire de l'Etat a été bouleversée dès le mois de mars 2020 par la crise économique provoquée par l'épidémie de COVID-19.

Le déficit budgétaire de l'Etat prévu en LFR IV connaît une dégradation d'un niveau exceptionnel compte tenu de la contraction marquée des recettes fiscales et des dépenses massives de soutien à l'économie et à l'emploi.

Évolution du scénario budgétaire gouvernemental pour 2020

(en points de PIB)

	2019	2020 (PLFR n° 3)	2020 (PLF 2021)	2020 (PLFR n° 4)
Solde public	- 3,0	- 11,4	- 10,2	- 11,3
Prélèvements obligatoires	44,1	44,2	44,8	45,2
Dépenses publiques	54,0	63,6	62,8	64,3
Endettement public	98,1	120,9	117,5	119,8

Source : commission des finances du sénat

Le montant total des dépenses prévues au titre du budget général dans la LFR IV s'élève à 413,1 milliards d'euros.

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

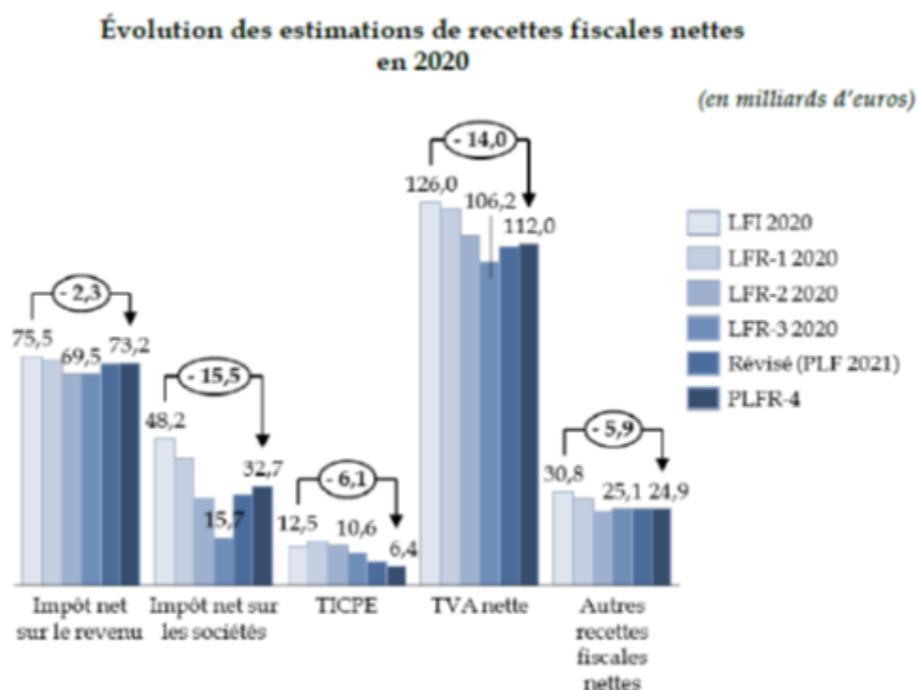
(en milliards d'euros)

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

Source : commission des finances du Sénat

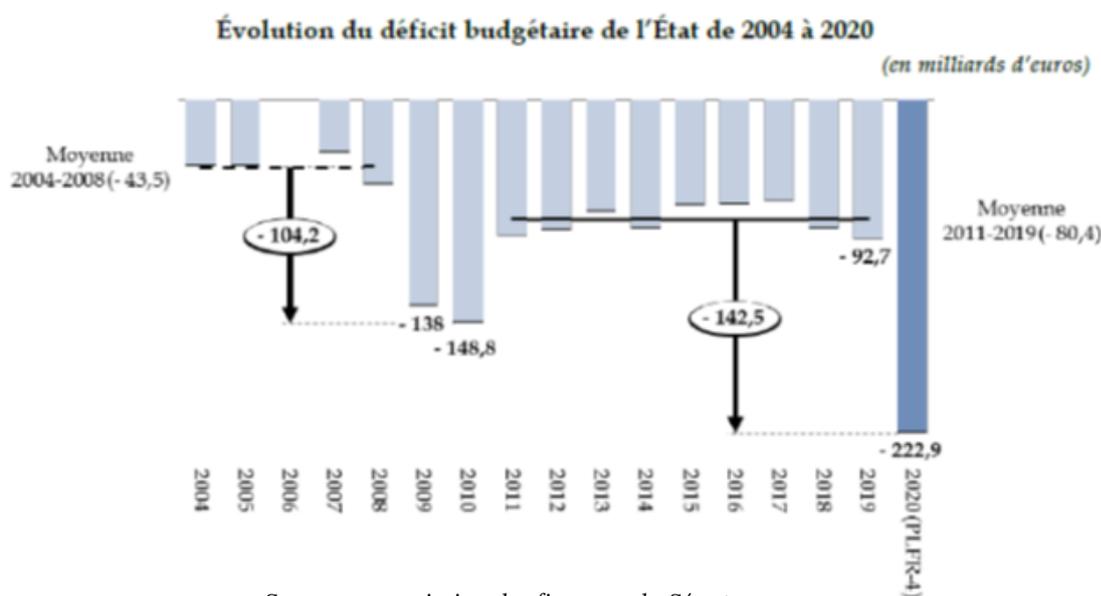
S'agissant des recettes fiscales (nettes) de l'Etat, elles sont prévues dans la LFR IV à 249,3 milliards d'euros, en baisse de 43,7 milliards d'euros (soit 15 %) par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale.

Les recettes non fiscales s'établiraient à 16,3 milliards d'euros (voir graphique ci-après).



Source : commission des finances du Sénat

Au final, la LFR IV anticipe un déficit public évalué à 247,9 milliards d'euros (11,3 % du PIB). Le niveau du déficit budgétaire de l'Etat est prévu à 222,9 milliards d'euros, en augmentation de 129,8 milliards d'euros par rapport au montant prévu en loi de finances initiale (93,1 milliards d'euros).



Source : commission des finances du Sénat

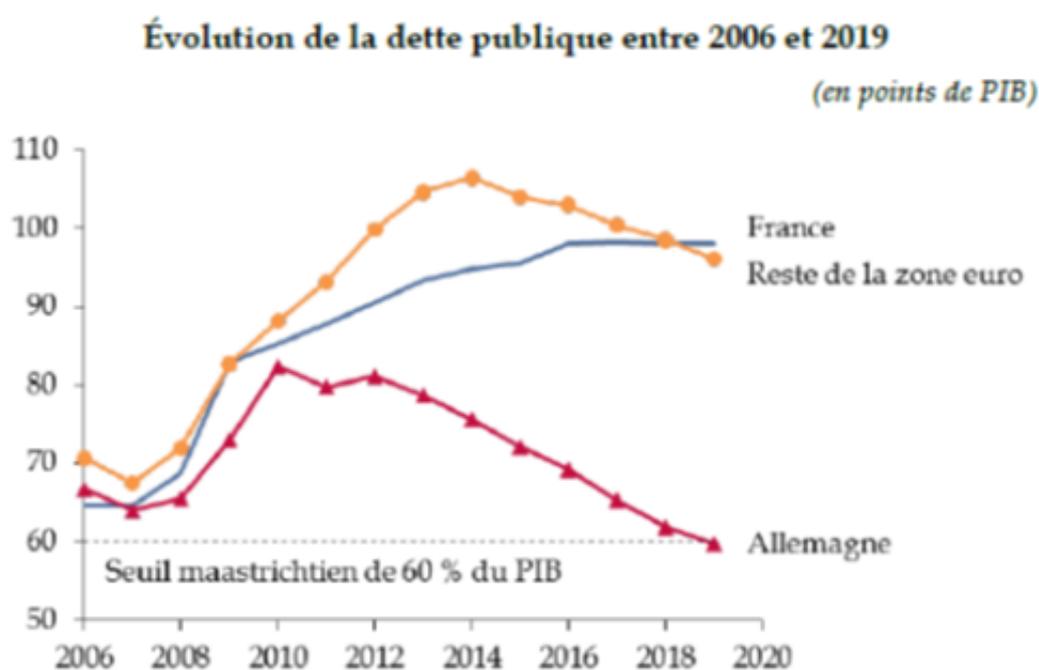
S'agissant des comptes sociaux, le déficit de la sécurité sociale (régime général - famille, maladie, vieillesse et accidents du travail - et du fonds de solidarité vieillesse) est évalué à 49 milliards d'euros en 2020 (contre les 5,4 milliards initialement prévus) dans la loi du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Un niveau d'endettement en très forte augmentation

La dette publique explose en 2020 avec un ratio prévu à 119,8 % du PIB contre 98,1% en 2019.

Selon l'INSEE, à la fin du troisième trimestre 2020, la dette publique brute au sens Maastricht s'établissait à 2 674,3 milliards d'euros, soit 116,4 % du PIB, après une augmentation sans précédent au deuxième trimestre 2020 (+199,9 milliards d'euros).

La seule dette négociable de l'Etat s'élève à 2001 milliards d'euros au 31 décembre 2020 (source : Agence France Trésor).



Source : commission des finances du Sénat

Paradoxalement, si le stock de dette augmente, son coût (la charge de la dette) a tendance à diminuer ces dernières années, compte tenu du niveau très bas des taux d'intérêt dont bénéficie l'Etat français pour se financer (voir graphique ci-après).

Évolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

II- Un budget 2021 qui s'inscrit dans une trajectoire des finances publiques durablement dégradée

Comme l'a déjà signalé la Fondation Concorde, la France a abordé la crise sanitaire avec des marges budgétaires très réduites compte tenu d'une situation de ses finances publiques passablement dégradée[2].

Or, Le budget de l'Etat pour 2021 est placé sous le signe de la dépense. En effet, celui-ci déploie une part importante des crédits affectés au plan de relance et prolonge les mesures d'urgence de soutien à l'économie et à l'emploi. C'est ainsi que les dépenses totales de l'Etat augmentent de près de 43 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Si la pandémie de COVID-19 bouleverse la trajectoire budgétaire de l'Etat en 2020 et en 2021, une fois éteinte, ses effets sur les finances publiques devraient se prolonger pendant plusieurs années encore. Le redressement des comptes publics à moyen terme s'avère de plus en plus compromis, de surcroît dans un contexte macroéconomique profondément et durablement fragilisé. Le scénario gouvernemental d'un rebond de l'économie de (+) 8% en 2021 n'est plus d'actualité. Les experts s'accordent désormais sur une croissance du PIB (en volume) entre (+) 5 et (+) 6% en 2021. D'ailleurs, le gouvernement a revu à la baisse, à (+) 6%, sa prévision de croissance pour 2021, au cours de la discussion devant le parlement du PLF2021.

La relance au cœur du budget de l'Etat pour 2021

Présenté le 3 septembre 2020, le plan de relance de l'économie contient un ensemble de mesures évaluées à 100 milliards d'euros dont la mise en œuvre est prévue d'ici 2022[3], dont 15 milliards d'euros en 2020.

La loi de finances pour 2021 porte l'essentiel des mesures en faveur de la relance, soit 86 milliards d'euros. Ces mesures concernent principalement la transition écologique, le renforcement de la compétitivité des entreprises ainsi que le soutien à l'emploi et la cohésion sociale et territoriale.

Plan de relance (en Md€)	100
Etat	86
Crédits budgétaires	64
<i>dont mesures engagées dès 2020</i>	<i>15</i>
<i>dont mission budgétaire "Plan de relance" (AE 2021)</i>	<i>36</i>
<i>dont Programme d'investissements d'avenir (PIA 4)</i>	<i>11</i>
<i>dont autres vecteurs budgétaires</i>	<i>2</i>
Mesures fiscales	20
<i>dont baisse des impôts de production</i>	<i>20</i>
Crédits évaluatifs - garanties	2
Administrations de sécurité sociale	9
Ségur de la santé - investissement public	6
Unedic - activité partielle de longue durée	2
Cnaf - majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire	1
Hors administrations publiques	5
Banque des territoires	3
Bpifrance	2

Source : gouvernement – dossier de presse / PLF 2021

Un redressement des comptes publics à moyen terme très largement compromis

La crise sanitaire s'installe dans la durée et ses conséquences sévères sur l'économie et l'emploi compromettent sérieusement le scénario d'un redressement rapide des finances publiques.

L'absence de rebond significatif de la croissance en 2021 ainsi que le niveau élevé des dépenses d'intervention (plan de relance et prolongation des mesures de soutien à l'économie et à l'emploi) devraient peser lourdement sur le déficit et l'endettement public de l'année en cours.

C'est ainsi que la loi de finances de l'année prévoit un déficit public à 8,5% du PIB (après 11,3% en 2020) et une dette publique à 122,4% du PIB (après 119,8% en 2020).

Le déficit budgétaire de l'Etat atteindrait 152,7 milliards d'euros en augmentation de 60,1 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2019 (92,7 milliards d'euros), dernière année de référence avant la crise.

Le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, a affirmé récemment que « nous allons vivre pendant dix ans au moins avec une dette publique supérieure à 100% du PIB. Nous allons vivre pendant au moins 5 ans, 4 à 5 ans, avec des déficits budgétaires supérieurs à 3% du PIB ».

Si la dette publique demeure sans aucun doute soutenable à court et moyen terme, avec le soutien monétaire de la BCE, il sera impératif, une fois la crise surmontée, de retrouver des marges de manœuvre budgétaires et d'infléchir progressivement le poids de l'endettement pour le ramener à son niveau d'avant crise, autour de 100% du PIB.

[1] Loi n°2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020

[2] Voir la note d'analyse de la Fondation Concorde « Finances Publiques : ça ne s'arrange pas ! » - 3 mars 2020 - <https://www.fondationconcorde.com/etudes/finances-publiques-ca-ne-sarrange-pas/>

[3] Voir « L'avis de la Fondation Concorde sur le plan de relance : redonnera-t-il la prospérité à la France ? » - 9 novembre 2020 - <https://www.fondationconcorde.com/etudes/lavis-de-la-fondation-concorde-sur-le-plan-de-relance-redonnera-t-il-la-prosperite-a-la-france/>