

Dans le PLF 2021 publié le 28 septembre, le Gouvernement prévoit un déficit public à 10,2% du PIB en 2020, puis 6,7% du PIB en 2021. Par rapport au DOFP, qui intégrait les mesures de la LFR3 mais pas celles du plan de relance, le gouvernement a revu la trajectoire du déficit à la baisse de 1,2 ppib en 2020 et à la hausse de 1,2 ppib en 2021.

La dette atteindrait 117,5% du PIB en 2020, en augmentation de près de 20 ppib par rapport à la LFI 2020 mais revu à la baisse de 3,4 ppib par rapport au DOFP. Le ratio de dette publique reculerait légèrement en 2021 à 116,2% du PIB.

Le profil du taux de PO est sensiblement révisé par rapport au DOFP. Il s'établirait à 44,8 et 43,8% du PIB en 2020 et 2021, après 44,1% du PIB en 2019 (contre 44,2 puis 44,3 dans le DOFP). Avec une hausse temporaire du taux de PO en 2020, le profil de PO du gouvernement se rapproche désormais de notre prévision grâce à une élasticité spontanée des PO de 0,8.

En 2020, le poids des dépenses publiques hors crédits d'impôt dans le PIB augmenterait à 62,8% du PIB suite aux mesures d'urgence avant de diminuer à 58,5% du PIB en 2021 (contre 63,6% du PIB en 2020 et 57,3% du PIB en 2021 dans DOFP, qui n'intégrait pas le plan de relance

Le PLF 2021 intègre le plan de relance, avec 27 Md€ affectés en dépenses (en comptabilité nationale) et 10 Md€ de baisse des impôts de production (8,6Md€ après l'effet retour via l'IS estimé à 1,4 Md€). En outre, 6,8 Md€ de mesures du plan de relance n'affectent pas directement le solde en 2021. Les montants exposés en PLF 2021 correspondent globalement aux montants dans le dossier de presse sur le plan de relance (sous hypothèse de répartition uniforme entre 2021-2022 à défaut d'information supplémentaire). Il y a très peu d'information disponible dans le PLF au-delà de 2021.

1. Synthèse

Le Gouvernement prévoit un déficit à 10,2% du PIB en 2020, puis 6,7% du PIB en 2021. Par rapport au DOFP, le gouvernement a revu à la baisse la trajectoire du déficit de 1,2 ppib en 2020 et il l'a revu à la hausse de 1,2 ppib en 2021.

L'ajustement structurel (calcul selon la méthode du Gouvernement) est de 1,1 ppib en 2020 et de -2,5 ppib en 2021. Le solde structurel présenté par le Gouvernement se dégraderait à -1,2% du PIB en 2020 et s'établirait à -3,6% du PIB en 2021. **Cette estimation se base néanmoins sur** une hypothèse de croissance potentielle du PIB inchangée par rapport à sa tendance d'avant-crise (1,25% en 2020 et 1,3% en 2021) et un renseignement de l'ensemble des mesures d'urgence en 2020 en tant que mesures exceptionnelles et temporaires (sans impact sur le solde structurel). Les mesures du plan de relance sont intégrées comme mesures permanentes affectant ainsi le solde structurel.

La dette atteindrait 117,5% du PIB de PIB en 2020, en augmentation de près de 20 ppib par rapport à la LFI 2020 mais revu à la baisse de 1,2 ppib par rapport au PLFR3. Selon le scénario du Gouvernement, le ratio de dette publique reculerait légèrement en 2021 à 116,2 points de PIB.

Tableau 1 : Synthèse des principaux agrégats de finances publiques

			PLF2021				
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
En % du PIB							
Solde nominal	-3.0	-10.2	-6.7	-4.9	-4.0	-3.4	-2.9
Solde primaire	-1.5	-0.8	-8.9	-5.4	nc	nc	nc

Dettes publiques	98.1	117.5	116.2	116.8	117.5	117.8	117.4
Solde structurel	-2.2	-1.2	-3.6	-3.2	-2.7	-2.2	-1.8
Ajustement structurel	0.0	1.1	-2.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Taux des PO	44.1	44.8	43.8	43.7	43.8	43.9	43.9
Dépenses publiques hci	54.0	62.8	58.5	56.3	55.0	54.4	53.7
Variation annuelle, %							
Dépenses publiques HCl, valeur*	2.7	6.5	1.0				
Dépenses publiques HCl, volume*	1.8	6.3	0.4				
IPC hors tabac	0.9	0.2	0.6	1.0	1.4	1.75	1.75
PIB valeur	2.7	-8.4	8.3				
PIB volume	1.5	-10.0	8.0	3.5	2.0	1.4	1.4

Note : *A champ courant. En corrigeant pour l'intégration de France Compétence en 2019, l'évolution de la dépense publique serait de 2,2% en valeur et 1,3% en volume en 2019

2. Prélèvements obligatoires (PO)

Le Gouvernement a revu sensiblement son profil du taux de PO par rapport aux différents PLFR 2020 et au DOFP : le taux de PO s'établirait à 44,8 et 43,8 % du PIB en 2020 et 2021 selon le PLF2021, contre 44,2 puis 44,3 dans le DOFP. Les PO ont en effet fortement chuté en 2020, mais moins fortement que l'activité économique, ce qui explique l'augmentation du ratio en 2020. Le PLF 2021 revoit ainsi à la hausse l'évolution des prélèvements obligatoires en 2020 par rapport au scénario retenu dans le DOFP de près de 28 Md€ (14 Md€ d'IS, 8 Md€ de TVA, 3 Md€ d'IRPP et 3 Md€ de droits de mutation à titre onéreux) pour s'établir à -73 Md€ par rapport à 2019. Symétriquement, le ratio de PO baisse en 2021 du fait du rebond plus prononcé du PIB que des PO.

Cette révision se traduit par une élasticité spontanée des PO (c'est-à-dire mesurée à législation constante) revue à la baisse à 0,8 en 2020, contre 1,0 selon le DOFP. Elle s'établirait également à 0,8 en 2021.

Tableau 2 : Mesures en PO

Mesures en PO		
	2020	2021
<i>variations annuelles en milliards d'euros</i>		
Total	-15,9	-10,8
Total Ménages	-10,2	-0,4
<i>dont Dispositions des LF passées</i>	-9,4	-1,2
<i>dont Nouvelles mesures (par rapport à la LFI 2020)</i>	-0,8	+0,8
Total Entreprises	-5,7	-10,4
<i>dont Dispositions des LF passées</i>	-1,3	-4,9
<i>dont Nouvelles mesures (par rapport à la LFI 2020)</i>	-4,4	-5,6*

Note : ce tableau diffère légèrement de celui du PLF 2021, qui intègre en mesures en PO l'effet retour de 1,4 Md€ sur la baisse de la CVAE et impôt foncier (-10 Md€). Le contrecoup de certaines mesures temporaires (exonérations de cotisations sociales) n'est pas une mesure mais permet de lire le tableau en variations annuelles.

Concernant les mesures en PO, ce sont 10,8 Md€ d'allègement fiscal qui seront opérés en 2021 (après une baisse de 15,9 Md€ en 2020), cf. tableau 2. Par rapport au DOFP/PLFR3, le PLF 2021 n'intègre que deux nouvelles mesures en PO, la baisse pérenne des impôts de production (CVAE et TFPB/CFE) décidée dans le cadre du plan de relance (-10md€ en 2021) ainsi qu'une surtaxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires pour financer une partie des dépenses de santé (+1md€ en 2021). À la différence des baisses d'impôt de 2020 décidées avant la crise, qui ont d'abord profité aux ménages, la très grande majorité des allègements fiscaux se fera au bénéfice des entreprises en 2021. Les entreprises profiteront, outre de la baisse des impôts de production, de la suite de la baisse du taux de l'impôt des sociétés initialement programmée (-3,7 Md€ en 2021). Les ménages, quant à eux, devraient continuer à bénéficier de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 2,4 Md€. Cette forte baisse des prélèvements obligatoires sera partiellement compensée en 2021 par le contrecoup des exonérations temporaires de cotisations pour les entreprises des secteurs les plus touchés (4,4 Md€ pour les entreprises et 0,8 Md€ pour les travailleurs indépendants affecté en ménages).

Par ailleurs, le PLF revoit à la hausse les exonérations de cotisations sociales en 2020, de 3 en DOFP/PLFR3 à 5,2 Md€ (4,4 Md€ pour les entreprises et 0,8 Md€ pour les travailleurs indépendants affecté en ménages) pour les secteurs les plus touchés par la crise, et provisionne une sinistralité de 4,5 Md€ sur les 35 Md€ de report de charges fiscales et sociales, incorporée en 2021.

3. Dépenses publiques

En 2020, le poids des dépenses publiques hors crédits d'impôt dans le PIB augmenterait à 62,8% du PIB, après 54,0% en 2019, suite aux mesures d'urgence avant de diminuer à nouveau à 58,5% du PIB en 2021.

Le taux de croissance annuelle des dépenses publiques (HCI) en valeur est un indicateur actuellement volatile. Elle bondirait à 6,5% en 2020, après 2,7% en 2019 (2,2% à champ constant), puis connaîtrait un contrecoup pour revenir à une augmentation plus modérée de 1,0% en 2021. En volume (déflatées par l'IPC hors tabac), les dépenses publiques (HCI) croîtraient de 6,3% en 2020 (après 1,8% en 2019), et 0,4% en 2021.

Tableau 3 : Évolution des dépenses publiques

	2019	2020	2021
Taux de dépenses (hci), % du PIB	54,0	62,8	58,5

Croissance en valeur des dépenses (hci), v. a. %	2,7	6,5	1,0
<i>Dont contribution plan d'urgence</i>	<i>0</i>	<i>4,5</i>	<i>-4,1</i>
<i>Dont contribution plan de relance</i>	<i>0</i>	<i>0,4</i>	<i>1,6</i>
<i>Dont autres dépenses en valeur</i>	<i>2,5</i>	<i>1,6</i>	<i>3,5</i>
Croissance en volume des dépenses HCI *	1,8	6,3	0,4
Croissance en volume des dépenses autres que plan d'urgence et plan de relance*	1,3	1,4	3,0

Note : * déflatée par l'IPC hors tabac du PLF

Source : Calculs Banque de France d'après le PLF 2021/HCFP.

2020 : Des dépenses marquées par le plan d'urgence à 64.5 Mds€

La trajectoire des dépenses publiques dans le PLF2021 intègre 64,5 Md€ de mesures dans le cadre du plan d'urgence et 4,5 Md€ de mesures de relance pour l'année 2020. Hors mesures discrétionnaires liées à la crise sanitaire, la hausse des dépenses publiques demeurerait plus modérée, à 1,4% en 2020 (cf. tableau 3 et 4).

Tableau 4 : Synthèse des mesures de soutien et de relance ayant un impact sur le solde public

En Md€	2020
Mesures d'urgence (a)	64,5
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
Mesures de relance (b)	4,5
Plan jeunes	2,7
Formation des salariés en activité partielle	0,4
Relocalisation et résilience	0,3
Écologie	0,6
Autres	0,5
Total (a) +(b)	69

Source : Calculs Banque de France d'après le PLF 2021.

2021 : Des dépenses soutenues par le plan de relance

La très nette révision à la hausse de la trajectoire de dépenses publiques pour 2021 par rapport au DOFP s'explique essentiellement par le plan « France Relance », qui intègre 27,4 Mds€ de mesures en dépense en comptabilité nationale pour l'année 2021 (auxquels s'ajoutent 2Md€ résiduels du plan d'urgence et de soutien)¹. Le plan intègre environ 60 mesures en dépenses, qui impacteraient principalement l'investissement public (rénovation énergétique, infrastructures, investissement dans l'hôpital public dans le cadre du Ségur), les subventions aux entreprises, et l'aide à l'emploi (activité partielle de longue durée et plan jeune).

Précisons que la chronique pluri-annuelle n'est pas précisément connue pour toutes les mesures, et si notre chiffrage à partir des mesures détaillées du dossier de presse du plan de relance se rapproche de celui du PLF 2021 (voir tableau en annexe), il est difficile de retrouver l'exacte décomposition des 27,4 Md€ affichés dans le PLF. Par ailleurs, le PLF ne détaille pas les mesures du plan de relance au-delà de 2021.

Au-delà de France Relance, des mesures additionnelles en dépenses sont détaillées dans le PLF 2021, qui expliquent en partie l'accélération des dépenses publiques en 2021 (+3% hors plan d'urgence et de relance). Ces dépenses concernent notamment le secteur de la santé.

¹ Le Gouvernement intègre notamment une sinistralité de 1,6 Md€ sur les prêts garantis par l'État et les prêts BEI.

Après une hausse de 7,6% en 2020 pour faire face à la crise sanitaire (soit 10,1Md€ de dépenses exceptionnelles), la **trajectoire de l'ONDAM** a été également revue sensiblement à la hausse pour 2021, à 3,5% (à champ constant, c'est-à-dire hors prise en compte de la 5^{ème} branche de la Sécurité Sociale). Cette hausse de la trajectoire intègre les revalorisations salariales adoptées dans le cadres du Ségur (5,8Mds€ supplémentaires sur le champ ONDAM, après 1Mds en 2020). À quoi s'ajoutent 4,3 Mds€ de crédits budgétaires au titre des tests, vaccins et masques pour 2021. Sur le champ de la Sécurité Sociale, l'allongement du congé paternité devrait également entraîner une hausse des dépenses, de 520 M€ en année pleine et 260M en 2021. Cela explique pour 0,8 point l'évolution des dépenses publiques en 2021, qui auraient donc connu une hausse de 2,2% en 2021 sans ces mesures. **Notons par ailleurs que le rebond en 2021 de la croissance des dépenses hors mesures d'urgence et de relance en 2021 s'explique également par le rebond de la consommation publique ainsi de l'investissement public en 2021 qui ont été négativement affectés par le confinement en 2020.**

Enfin, la **charge de la dette** devrait, selon le PLF 2021, diminuer en 2020 avant de remonter légèrement en 2021. La charge de la dette au sens maastrichtien atteindrait 29,7Md€ en 2020 et 30,4 en 2021, après 35,3 en 2019. Cette évolution proviendrait d'une révision à la baisse des hypothèses d'inflation et d'un maintien des taux d'intérêt à un niveau bas.²

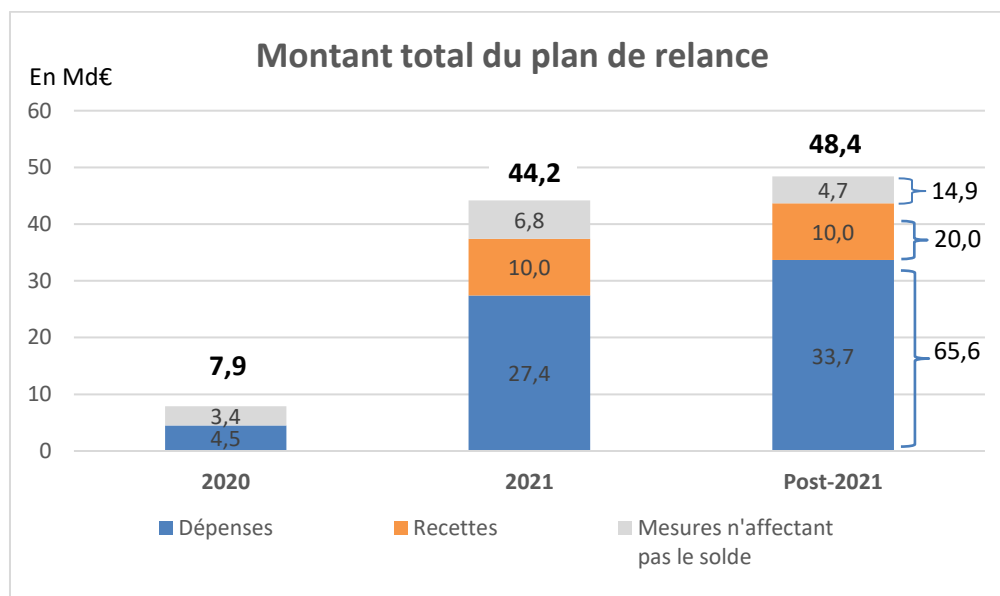
Encadré – Le plan « France Relance » dans le PLF 2021

Le PLF 2021 intègre en plein le plan de relance « France Relance » présenté début septembre d'un montant de 100 Md€ en total couvrant les années 2020 à 2025 mais dont la très grande majorité des postes affectent 2021 et 2022. Les années 2021 et 2022 concentrent 90 % des mesures.

De manière générale, 85,6 Md€ de mesures affectent le solde et 14,9 Md€ de mesures ne l'affectent pas. Concernant les mesures affectant le déficit public, celles-ci se répartissent entre 65,6 Md€ de dépenses et 20 Md€ de recettes. Les baisses d'impôts de production pérennes (CVAE, CFE/TF) sont évaluées à 10 Md€ par an et constituent les seules mesures en recettes.

À noter également que le Gouvernement table sur une contribution de l'ordre de 17 Md€ des fonds de relance européens « Next Generation EU » en 2021 de telle sorte que l'effet net sur le déficit public en 2021 ne serait que de 20 Md€. Les financements européens sont, par contre, sujets à validation par la Commission Européenne.

² Le PLF fait l'hypothèse que les taux courts (BTF 3 mois) seront respectivement à -0,50% et -0,40% en 2020 et 2021 et que les taux longs s'établiront à 0,20% et 0,70% pour ces mêmes années (RESF, p. 115).



Source : PLF 2021.

4. Trajectoire pluri-annuelle

Le PLF 2021 intègre également une nouvelle trajectoire pluri-annuelle jusqu'en 2025 mais encore peu documentée. Cette trajectoire repose sur un ajustement structurel de 0,5 ppib par an à partir de 2022, porté par un effort en dépenses publiques. Le ratio de dépenses publiques hci baisserait ainsi à 53,7% du PIB en 2025, ce qui le ramènerait alors, à champ constant, à 0,2 point en-dessous du niveau de 2019. Dans le même temps, le taux de PO serait quasi stable sur l'horizon 2021-2025.

En définitive, cette trajectoire ne permet pas, à horizon 2025, de corriger le choc enregistré sur les finances publiques en 2020-2021, et ramènerait le déficit public à 2,9% du PIB en 2025. Dans ces conditions, la dette publique française augmenterait légèrement après 2021, pour se stabiliser autour de 117% du PIB en fin d'horizon.

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	
Dette publique	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 nets 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).

Annexe A : Mesures en dépenses dans France Relance

En Md€	2020	2021
<i>Cohésion sociale et territoriale</i>	3.6	13.3
Cohésion territoriale	0.0	0.8
Formation professionnelle	0.0	0.5
Handicap	0.1	0.0
Jeunes	2.7	2.9
Recherche	0.0	0.2
Sauvegarde de l'emploi	0.4	7.2
Séjour de la santé / dépendance	0.0	1.7
Soutien aux personnes précaires	0.5	0.1
<i>Compétitivité</i>	0.3	2.5
Commandes militaires	0.0	0.4
Culture	0.0	0.8
Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises	0.0	0.7
Souveraineté technologique / résilience	0.3	0.6
<i>Écologie</i>	0.9	12
Mer	0.0	0.1
Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	0.0	0.4
Décarbonation de l'industrie	0.2	0.5
Économie circulaire et circuits courts	0.0	0.2
Infrastructures et mobilités vertes	0.6	4.5
Rénovation énergétique	0.0	3.4
Technologies vertes	0.0	2.4
Transition agricole	0.0	0.6
Total général	4.8	27.8

Note : le profil pluri-annuel n'est pas précisé pour toutes les mesures, ce qui implique de faire des hypothèses sur des mesures mineures mal spécifiées. Ce manque de transparence explique le léger écart avec le chiffrage du Gouvernement (27,4Md€ en 2021 contre 27,8Md€ dans notre chiffrage actuel).