

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 219

# 2021

## dette, déficit et dépenses publiques au sommet

### Le plan de désendettement de la Fondation iFRAP

---

Janvier 2021 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# 2021 : DETTE, DÉFICIT ET DÉPENSES PUBLIQUES AU SOMMET

## le plan de désendettement de la Fondation iFRAP

9

La crise de la Covid-19 va impacter très profondément les finances publiques des exercices 2020 et 2021. Des remises à jours fréquentes, au fur et à mesure des confinements/déconfinements successifs, rendent l'exercice de présentation des lois de finances<sup>1</sup> très formel. En effet, les prévisions économiques évoluant au gré de la crise, les indicateurs budgétaires sont vite rendus caduques. La Fondation iFRAP s'est livrée à l'analyse des finances publiques pour 2020 et 2021 en fonction des documents les plus récents à sa disposition (décembre 2020). Les chiffres parlent d'eux-mêmes et conduisent à un budget hors normes, qui témoigne d'une dégradation sans précédent de nos finances publiques :

■ La croissance pour 2021 originellement calculée à +8% du PIB en rebond par rapport à la contraction drastique liée aux confinements de 2020 (-11%) s'établirait finalement à +6% aux vues des données économiques disponibles ;

■ Le déficit public inscrit dans le marbre de la loi de finances s'élèverait pour 2021 à 8,5% du PIB après 11,3% en 2020, soit environ 200 milliards d'euros ;

■ La dette publique exploserait à 122,4% du PIB (2.866 milliards d'euros), en hausse par rapport à 2020 (119,8%) du PIB ;

■ Les recettes publiques représenteraient 52,5% du PIB (avec une marge d'erreur de -0,3 point de PIB), tandis que les prélèvements obligatoires se situeraient à 43,8% hors crédits d'impôts (là encore avec une marge de 0,3 point), conduisant à une hausse en valeur de 58 milliards d'euros pour atteindre 1.055 milliards ;

■ Les dépenses publiques culmineraient à 60,2 points de PIB hors crédits d'impôts (avec une marge d'erreur de 0,2 point), en repli de seulement 3,2 points par rapport à l'année 2020, avec une quasi-stabilité en valeur par rapport à 2020, autour de 1.410 milliards d'euros ;

L'ensemble de ces éléments fondamentaux doit cependant être pris avec prudence. La croissance est peut-être sous-estimée pour 2020 par le gouvernement et surestimée pour 2021, bien qu'elle se rapproche fortement du consensus des conjoncturistes. Cela pourrait jouer naturellement sur le niveau du déficit et de la dette. Cependant, la dégradation des comptes publics est telle qu'une réforme d'envergure est nécessaire avec la mise en place d'un plan de désendettement ad hoc :

■ La Fondation iFRAP se base sur une trajectoire différente et plus centrale que celle retenue par le gouvernement pour exposer son plan de désendettement ;

■ Celui-ci devrait conjuguer un cantonnement de la dette « covid » dans une structure de défaisance dédiée, ainsi « sortie » du déficit de Maastricht ;

■ Le plan de désendettement serait enclenché à compter de 2022, avec des mesures de réformes structurelles suffisamment puissantes (41,5 milliards d'euros cumulé en 2027) ;

■ L'endettement resterait toutefois élevé jusqu'en 2027 pour la dette (hors covid) à 109,1% du PIB à horizon 2027.

■ 1 Loi de finances initiale pour 2021 et rectificatives pour 2020.

## I. UN NIVEAU DE DÉFICIT PUBLIC ABYSSAL EN 2020, INCERTAIN EN 2021

10

Si des incertitudes existent en matière d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en 2020 et en 2021 (voir encadré sur la prévision de croissance), celles-ci devraient se répercuter mécaniquement sur le solde public. Ce dernier a été mis à jour très récemment dans le cadre de l'examen du Projet de loi de finances (PLF)

2021, lors de la lecture définitive intervenue à l'Assemblée nationale par amendement. Le creusement du solde est abyssal en 2020 et resterait très élevé en 2021 puisqu'il représenterait respectivement -247,9 milliards d'euros en 2020 et 99 milliards d'euros en 2021 selon les dernières estimations.

■ 2 Sénat, petite loi, PLF 2021, 8 décembre 2020.

■ 3 Le solde budgétaire se décompose en une composante conjoncturelle et en une composante structurelle. Le solde structurel permet de neutraliser l'impact de la conjoncture sur les finances publiques. Il se calcule à partir du PIB potentiel, qui est le niveau de production dont une économie peut disposer durablement, ce qu'on appelle la croissance potentielle. L'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle correspond au solde conjoncturel.

■ 4 Il faut aussi tenir compte du multiplicateur budgétaire : concrètement cela signifie tenir compte de la sensibilité du solde public à la croissance (0,63 en France). Ainsi, pour réaliser une amélioration de 1,3 point du solde public, il faudrait implicitement effectuer pour 2,6 points de PIB de baisses de dépenses.

### Évolution du solde public

|  | Exécution 2019 | Prévision d'exécution 2020 (PLF* 2021 croissance à -10 %) | Prévision d'exécution 2020 (croissance à -11 %) PLFR** (4) 2020 | Prévision 2021 (PLF 2021 à croissance de +8 %) | Prévision 2021 (LFI 2021 à croissance de +6 %) En milliards d'euros courants |
|--|----------------|---|---|--|--|
| <i>En milliards d'euros courants</i>       |                |   |   |  |  |
| Solde structurel (1)                       | -53,4          | -26,0   | -13,0   | -86,7  | -89,0  |
| Solde conjoncturel (2)                     | 4,9            | -144,0  | -158,0  | -67,4  | -105,4   |
| Mesures ponctuelles et temporaires (3)     | -24,3          | -57,8   | -77,0   | -4,8   | -4,7   |
| <b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>          | <b>-73,0</b>   | <b>-227,7</b>   | <b>-247,9</b>   | <b>-161,3</b>                                  | <b>-199,0</b>  |
| <i>En points de produit intérieur brut</i> |                |   |   |  |  |
| Solde structurel (1)                       | -2,2           | -1,2  | -0,6  | -3,6   | -3,8   |
| Solde conjoncturel (2)                     | 0,2            | -6,5  | -7,2  | -2,8   | -4,5   |
| Mesures ponctuelles et temporaires (3)     | -1             | -2,6  | -3,5  | -0,2   | -0,2   |
| <b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>          | <b>-3</b>      | <b>-10,3</b>  | <b>-11,3</b>  | <b>-6,7</b>                                    | <b>-8,5</b>  |

Note : (\*) Projet de loi de finances (\*\*) Projet de loi de finances rectificatif / Source : Sénat et calculs Fondation iFRAP décembre 2020. Petite loi Sénat en cours de discussion, 2 décembre 2020<sup>3</sup>.

La Fondation iFRAP estime qu'avec une croissance à -9,6 % en 2020 et de +6 % en 2021, le solde public passerait de -10,7 % du PIB en 2020 à -7,6 % du PIB en 2021. Malheureusement, quelle que soit la prévision retenue, la décomposition officielle du solde public en solde structurel et conjoncturel est fautive à cause de la non-remise à jour de la croissance potentielle<sup>3</sup>. En effet, aucune loi de programmation des finances publiques (LPP) n'est intervenue pour réviser l'estimation qui date de 2018 ? (2018-2022). La non mise à jour de la loi de programmation des finances publiques aboutit à faire baisser artificiellement le solde structurel

en 2020 et en 2021. Au contraire, lorsque l'on remet à jour la croissance potentielle (-0,3 % en 2020 et +0,6 % en 2021), la composante conjoncturelle se réduit et le « vrai » solde structurel apparaît, très au-dessus des 3 % du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le solde structurel pourrait ainsi atteindre entre -4,6 et -4,8 % du PIB en 2021. Un niveau important qu'il faudra résorber dans les années à venir<sup>4</sup>. Un effort difficile à réaliser dans la mesure où les annonces de baisse de prélèvements obligatoires et de dépenses supplémentaires pérennes s'élevaient déjà à 45,6 milliards entre 2020-2024<sup>5</sup>.

## Quelles prévisions de croissance pour 2020 et 2021 ?

Alors que la discussion du Projet de loi de finances pour 2021 avait déjà commencé, le gouvernement a décidé, dans le cadre du Projet de loi de finances rectificatif (PLFR) 4 pour 2020, de dégrader la croissance attendue pour 2020 de -10 % à -11 %. Cependant cette estimation paraît pessimiste car l'effet du reconfinement sur l'activité économique pourrait être plus faible qu'es-compté<sup>6</sup> :

■ Il faudrait tout d'abord que le reconfinement se prolonge jusqu'à la fin de l'année pour que la chute du PIB soit de 11 % à l'issue de l'exercice. Or la levée du confinement est effective depuis le 15 décembre même si certaines restrictions devraient subsister;

■ Les premières remontées de la Banque de France font état d'une perte d'activité atteignant 12 % en novembre. Elle serait donc sensiblement inférieure à la prévision de -20 % anticipée par le gouvernement;

■ La perte de PIB serait focalisée sur les services marchands, mais pas sur l'industrie, l'agriculture, les services non marchands et la construction qui devraient être beaucoup moins impactés. « *En conservant l'hypothèse d'un confinement de deux mois, une perte d'activité de 12 % aboutirait à une chute de PIB de 9,6 % en 2020* » selon le Haut Conseil des finances publiques dans une note parue fin novembre 2020, et non de -11 % comme l'estime le gouvernement.

Pour 2021, le gouvernement a réévalué également la croissance à la baisse. Celle-ci ne serait plus de +8 % comme anticipé en septembre, mais de +6 %. Ce qui représenterait une baisse du PIB en niveau de -5,7 % par rapport au PIB 2019 d'avant crise. Le rebond limité à +6 % en 2021 « *est cohérent avec une levée très graduelle des restrictions sanitaires* » selon le Haut conseil, sous réserve du déploiement d'un plan de vaccination dont la rapidité ne peut être déterminée avec certitude à l'heure actuelle<sup>7</sup>.

Il semble donc raisonnable de se fonder sur une croissance 2020 de -9,6 % et pour 2021 de +6 %, ce qui constituera le scénario de comparaison de la Fondation iFRAP pour l'ensemble des mises à jour gouvernementales en la matière :

|                     | 2017    | 2018    | 2019    | 2020 PLF 2021 | 2020 PLFR 4 | 2020 Fondation iFRAP | 2021 PLF 2021 | 2021 révisé | 2021 révisé Fondation iFRAP |
|---------------------|---------|---------|---------|---------------|-------------|----------------------|---------------|-------------|-----------------------------|
| PIB valeur (Mds €)  | 2 297,2 | 2 360,7 | 2 425,7 | 2 223         | 2 202,5     | 2 236,5              | 2 408         | 2 341,3     | 2 377,4                     |
| Évolution en volume | 2,3 %   | 1,80 %  | 1,50 %  | -10 %         | -11 %       | -9,60 %              | 8 %           | 6 %         | 6 %                         |
| Déflateur de PIB    | 0,5 %   | 1,0 %   | 1,20 %  | 1,80 %        | 1,80 %      | 1,80 %               | 0,30 %        | 0,30 %      | 0,30 %                      |
| Évolution en valeur | 2,8 %   | 2,8 %   | 2,7 %   | -8,2 %        | -9,2 %      | -7,8 %               | 8,3 %         | 6,3 %       | 6,3 %                       |

Sources : PLF 2021, PLFR 4 2020, HCFF, calculs Fondation iFRAP décembre 2020

### Le budget de l'État centraliserait l'essentiel des déficits

La « centralisation » des déficits majoritairement sur l'État se traduirait en comptabilité budgétaire<sup>8</sup> par un niveau de solde pour l'État jamais atteint en 2020 et profondément dégradé en 2021. Il atteindrait 222,9 milliards d'euros en 2020 selon le Projet de loi de

finances rectificatif (PLFR) 4, soit un montant voisin du déficit public 2020 estimé en PLF 2021 en comptabilité nationale (227,7 milliards d'euros). En 2021, la révision de la croissance à 6 % aurait des conséquences très similaires puisque le solde s'enfoncerait de 20,5 milliards d'euros cette fois par rapport à la prévision du PLF 2021.

■ 5 Voir Sénat, rapport HUSSON, PLF 2021, p. 84.

■ 6 Voir Sénat, rapport HUSSON, PLFR (4) 2020, p. 9 et suiv.

■ 7 Actuellement est envisagée une 1<sup>re</sup> vague de vaccination décembre/ janvier concernant les EHPADs puis une seconde non obligatoire visant l'ensemble de la population pour la période mars-avril.

■ 8 La comptabilité budgétaire enregistre les recettes et dépenses au moment où elles sont encaissées ou décaissées, alors que la comptabilité nationale les enregistre, en principe, au moment où les droits (créances ou dettes) sont créés par un fait générateur.

## Évolution du déficit de l'État

| En Mds €   | 2020 En PLF 2021 | 2020 prévision actualisée PLFR 4 | Variation 2020 | PLF 2021     | LFI 2021     | Variation 2021 |
|--|------------------|----------------------------------|----------------|--------------|--------------|----------------|
| Dépenses (I)   | 450,2            | 478,5                            | 28,3           | 448,8        | 455,5        | 6,7            |
| Recettes (II)  | 263,1            | 265,6                            | 2,5            | 296,1        | 283,2        | -12,9          |
| <b>Solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)</b> | <b>-8,1</b>      | <b>-9,9</b>                      | <b>-1,8</b>    | <b>-0,1</b>  | <b>-1</b>    | <b>-0,9</b>    |
| <b>Déficit à financer (I-II-III)</b>                           | <b>195,2</b>     | <b>222,9</b>                     | <b>27,7</b>    | <b>152,8</b> | <b>173,3</b> | <b>20,5</b>    |

Sources : « Petite loi Sénat » article 32, Commission des finances de l'AN, rapport PLFR 4 2020

Le creusement du solde budgétaire de l'État de 27 milliards en 2020 s'expliquerait principalement par une augmentation des dépenses (renforcement du plan d'urgence de 20,9 milliards et premiers décaissements du plan de relance), tandis que la croissance serait revue à la baisse de -10 % à -11 %. En revanche, la révision de la croissance de -2 points en 2021 aurait des conséquences beaucoup plus importantes sur les recettes publiques, -20 milliards d'euros, alors que les dépenses augmenteraient peu.

### Une décomposition déjà dépassée du solde public par niveau d'administration

La nouvelle décomposition du solde 2021 provient d'une projection iFRAP. Il est anormal que les parlementaires ne puissent bénéficier d'une révision automatique de la décomposition du solde en lien avec la croissance à l'initiative du Haut conseil des finances publiques (HCFP). La répartition serait la suivante :

### Évolution du solde public par niveau d'administration

| En points de PIB                                   | 2019      | PLF 2021 2020 | LFR IV 2020 2020 | PLF 2021 2021 | Révisé 6 % de croissance, projections 2021 |
|--|-----------|---------------|------------------|---------------|--|
| État   | -3,5      | -8,7          | -9,5             | -5,5          | -6,5                                       |
| Organismes divers d'administration centrale (ODAC) | -0,1      | 1,1           | 1,1              | -0,1          | -0,1                                       |
| Administrations publiques locales (APUL)           | 0         | -0,1          | -0,1             | 0             | -0,1                                       |
| Administrations de sécurité sociale (ASSO)         | 0,6       | -2,6          | -2,8             | -1            | -1,8                                       |
| <b>Total</b>                                       | <b>-3</b> | <b>-10,2</b>  | <b>-11,3</b>     | <b>-6,7</b>   | <b>-8,5</b>                                |

Sources : Sénat, PLFR IV 2020 et PLF 2021, calculs Fondation iFRAP décembre 2020 pour la projection révisée 2021. Nous faisons l'hypothèse que l'État serait le garant en dernier ressort des autres administrations publiques.

## Les angles morts de la dépense publique par secteurs institutionnels

La Cour des comptes a montré dans un rapport récent les difficultés à assurer une cartographie exhaustive de la dépense publique<sup>9</sup> et d'en assurer le contrôle par les parlementaires. À titre d'exemple, les données couvertes par la Cour *nettes des transferts*, permettent de mettre en lumière pour 2018 une dépense totale de 1 313 milliards d'euros et près de 343 milliards échappant au suivi des parlementaires soit 26 % de la dépense. En particulier le secteur des administrations publiques locales (collectivités territoriales) qui ne sont appréhendées qu'à raison des transferts réalisés par

9 Cour des comptes, Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, novembre 2020.

l'État ce qui souligne le manque criant d'une loi de financement des collectivités territoriales. Par ailleurs, les organismes divers d'administration centrale échappent largement au suivi pour les entités qui ne sont pas classées dans les opérateurs de l'État. Mais même dans ce dernier cas, le *document budgétaire* (jaune) ne présente pas la dépense des opérateurs de façon consolidée. Enfin, les lois de financement de Sécurité sociale (qui ne comportent jamais de loi de règlement contrairement au budget de l'État) laissent de côté certaines dépenses de protection sociale (régimes de retraite complémentaires, hôpitaux publics, etc.) ce qui laisse hors de contrôle 145 milliards d'euros. Quant au *Rapport économique social et financier*, il n'offre pas une décomposition de la dépense publique par sous-secteur brute et nette des transferts financiers. Il n'existe aucune permanence de méthode, de publication des clés de passage entre les différentes présentations, etc. Il n'existe pas non plus de décomposition de recettes non fiscales par niveau d'administration.

## II. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES TRÈS IMPACTÉS PAR LA CRISE

### Évolution des prélèvements obligatoires

| en milliards d'euros  | 2014         | 2015         | 2016         | 2017           | 2018           | 2019           | 2020        | 2021         |
|---|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-------------|--------------|
| Recettes publiques  | 1 146        | 1 169        | 1 185,20     | 1 230,10       | 1 260,50       | 1 274,90       | 1 186       | 1 264        |
| En % de PIB   | 53,3         | 53,2         | 53           | 53,5           | 53,4           | 52,6           | 53,4        | 52,5         |
| <b>Dont prélèvements obligatoires</b>                       | <b>962,2</b> | <b>978,4</b> | <b>995,3</b> | <b>1 036,8</b> | <b>1 057,4</b> | <b>1 069,8</b> | <b>997</b>  | <b>1 055</b> |
| <b>En % de PIB</b>  | <b>44,8</b>  | <b>44,5</b>  | <b>44,6</b>  | <b>45,1</b>    | <b>44,8</b>    | <b>44,1</b>    | <b>44,8</b> | <b>43,8</b>  |
| Dont crédits d'impôts enregistrés en recettes               | 21,3         | 26,7         | 25,9         | 29             | 36,4           | 35,8           | 25          | 22           |
| En % de PIB   | 1            | 1,2          | 1,2          | 1,3            | 1,5            | 1,5            | 1,1         | 0,9          |
| Dont autres recettes  | 164,6        | 167          | 167,6        | 168,4          | 171,3          | 174            | 169         | 192          |
| En % de PIB   | 7,7          | 7,6          | 7,5          | 7,3            | 7,3            | 7,2            | 7,6         | 8            |
| Retraitements ressources propres de l'UE - frais d'assiette | -2,4         | -3,1         | -3,6         | -4             | -4,6           | -4,7           | -4,3        | -4,6         |

Source : Rapport Commission des finances de l'AN tome I p. 194. On notera que le calcul des recettes totales suppose de soustraire aux P.O + C.I., les ressources propres de l'UE déduction faite des frais d'assiette qui sont conservées jusqu'en 2022 par les États<sup>10</sup>. Le niveau définitif des P.O n'est pas connu en LFI 2021 (d'où une marge d'erreur de - 0,3 point de PIB).

Dans le cadre du PLF 2021 initial les recettes publiques devaient se contracter de -88,9 milliards d'euros en 2020 puis rebondir à +78 milliards d'euros en 2021. Les prélèvements obligatoires participant à hauteur de -72,8 milliards d'euros en 2020 puis à +58 milliards en 2021.

Cependant, les dernières mises à jour sur la croissance devraient encore renforcer cette dynamique baissière : recul des recettes fiscales de 2,3 milliards d'euros en 2020 puis de 10,17 milliards en 2021. De leur côté, les recettes non fiscales<sup>11</sup> devraient également

être impactées avec une révision en baisse en 2021 de près de 18,3 milliards d'euros.

**Ainsi la réalité économique effacerait pratiquement les efforts réalisés par le gouvernement pour faire baisser les prélèvements obligatoires.** À cause de « l'effet PIB » (contraction du PIB en 2020), on dépasserait le niveau maximum atteint par les prélèvements obligatoires à la veille de la présidentielle en 2017 (45,2 % contre 45,1 %). En 2021, des mesures de baisse des prélèvements obligatoires de 14,8 milliards pour l'État et de 3,4 milliards sur les Organismes divers d'administration centrale

■ 10 Elles ne le seront plus ensuite à l'issue des négociations du budget pluriannuel 2021-2027 de l'UE entre le Conseil européen et le Parlement européen.

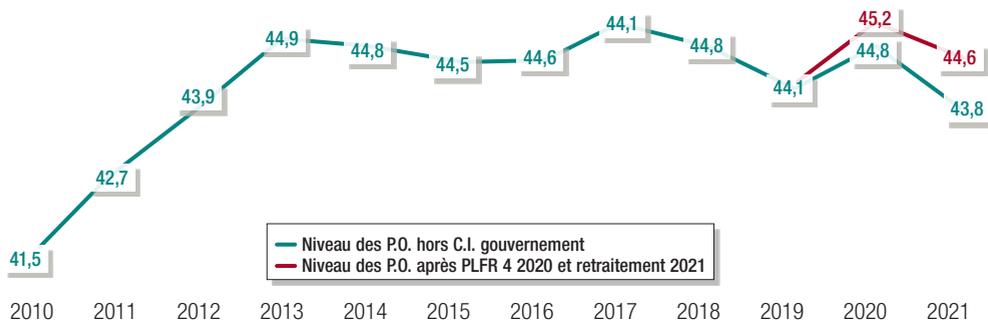
■ 11 Ce sont par exemple les dividendes perçus par l'État actionnaire ou les loyers recouverts par l'État propriétaire.

14

(ODAC), (compensées par des hausses de 2,1 milliards d'euros sur les collectivités territoriales et de 8,7 milliards pour la Sécurité sociale), aboutiront, grâce à un effet rebond du

PIB, à faire baisser les prélèvements obligatoires à 44,6 % du PIB contre 43,8 % dans la prévision initiale du gouvernement, soit le niveau des prélèvements obligatoires de 2016.

### Évolution des prélèvements obligatoires hors crédits d'impôt (en % du PIB)



■ 12 Nous nous intéresserons ici aux recettes fiscales et non fiscales de l'État. À noter cependant que les recettes décomposées sont présentées de façon totalement consolidées, alors même que leur décomposition ne l'est pas et qu'elle est exprimée en comptabilité budgétaire pour l'État.

La décomposition des prélèvements obligatoires par niveau d'administration n'a pas été remise à jour officiellement. Cependant, il est possible d'en reconstituer la décomposition consolidée : si en volume les prélèvements obligatoires restent à un niveau élevé à cause de l'effondrement du PIB, leur baisse « en valeur » serait particulièrement accusée au niveau de l'État, -23,1 milliards d'euros

en 2021 par rapport à l'avant crise ; et un niveau comparable pour les prélèvements obligatoires des administrations de Sécurité sociale, voire une légère augmentation pour les administrations locales. **Des chiffres qui montrent le rôle que joue l'État comme garant des recettes de ces deux derniers niveaux d'administration (compensation d'exonérations, etc.).**<sup>12</sup>

## III. UN NIVEAU DE DÉPENSES PUBLIQUES ALARMANT EN 2020 ET EN 2021

Tant l'effet croissance que le renforcement des mesures exceptionnelles<sup>13</sup> vont avoir un

impact sur le niveau global des dépenses, en volume comme en valeur.

### Évolution des dépenses publiques

| En milliards d'euros courants              | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021  |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Dépenses publiques mises à jour LFR 4 2020 | 1 230   | 1 248,7 | 1 266,4 | 1 298   | 1 314,6 | 1 347,9 | 1 431,9 | 1 425 |
| Dont dépenses hors crédits d'impôts        | 1 204,6 | 1 216,3 | 1 234,7 | 1 266,2 | 1 275,2 | 1 309,8 | 1 412,9 | 1 409 |
| Dont crédits d'impôts inscrits en dépenses | 25,4    | 32,4    | 31,7    | 31,8    | 39,4    | 38,1    | 19      | 16    |

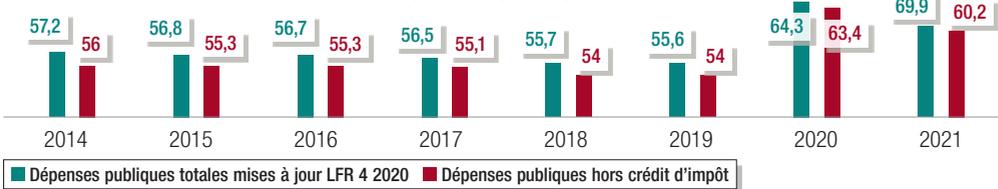
Source : Rapport AN PLF 2021 tome I, p. 194, mise à jour Sénat. Le taux de dépenses publiques définitif n'est pas connu en LFI 2021 (d'où une marge d'erreur de + 0,2 point de PIB).

La dépense publique totale atteindrait un sommet en 2020 à 1 431,9 milliards d'euros sous l'effet des mesures exceptionnelles (urgence et relance). En 2021, elle resterait très au-dessus de la dépense publique exécutée en 2019 (+77,1 milliards d'euros 2021/2019 ; +84 milliards 2020/2019 au

plus fort de la crise). Traduits en volume, les effets seraient encore plus impressionnants : la dépense publique totale atteindrait encore 60,9 % du PIB en 2021 après avoir atteint 64,3 % du PIB en 2020. Soit respectivement +8,7 points et +5,3 points en 2020 et 2021 par rapport à 2019.

■ 13 Plan d'urgence total 2020 de 85,5 milliards d'euros soit 3,8 points de PIB, et 0,1 point en 2021, ainsi que le Plan de relance de 100 milliards, dont 4,5 milliards (et peut-être jusqu'à 8) porté en 2020 soit entre 0,2 point de PIB et 0,4 point de PIB, puis un décaissement de 37,4 milliards avec effet sur le déficit public en 2021 soit 1,6 point de PIB.

## Niveau des dépenses publiques en % du PIB



15

La décomposition de la dépense par niveau d'administration devrait permettre de comprendre la contribution de chaque sous-secteur à la montée de la dépense publique. Cette donnée n'est pas disponible pour les parlementaires, faute d'une vision à 360°

de la dépense publique (voir encadré sur la dépense publique). La Fondation iFRAP a donc calculé de sa propre initiative une décomposition « probable » de la dépense publique brute par sous-secteurs administratifs pour 2020 et 2021.

## Dépenses publiques par sous-secteur d'administration

| en milliards d'euros  | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021         |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| État                  | 464,7          | 465,7          | 481,3          | 497,1          | 497,5          | 502,3          | 555,3          | 520,4        |
| Divers Adm. centrale  | 87,9           | 90,1           | 80,9           | 81,3           | 79,2           | 89,1           | 97,5           | 97,4         |
| Adm. locales          | 253,2          | 250,5          | 248,9          | 254,2          | 259,4          | 271,1          | 268,4          | 276,8        |
| Adm. sociales         | 574,2          | 577,6          | 585,0          | 596,6          | 608,7          | 621,2          | 663,57         | 667,9        |
| <b>Total</b>          | <b>1 230,0</b> | <b>1 248,7</b> | <b>1 266,4</b> | <b>1 298,0</b> | <b>1 314,6</b> | <b>1 347,9</b> | <b>1 431,9</b> | <b>1 425</b> |
| hors crédits d'impôts | 1 204,6        | 1 216,3        | 1 234,7        | 1 266,2        | 1 275,2        | 1 309,8        | 1 412,9        | 1 409,0      |

Source : Insee (2020) jusqu'en 2019, puis ensuite, calculs Fondation iFRAP décembre 2020. Données non consolidées sauf Total APU (avec et hors crédits d'impôts).

La dépense de l'État augmenterait très substantiellement en 2020 dans la mesure où c'est lui qui porterait avec les opérateurs l'essentiel des mesures d'urgence (+53 milliards pour l'État et +8,3 milliards pour les ODAC/opérateurs). La dépense locale serait en repli notamment sous l'effet du confinement (-2,7 milliards), tandis que les organismes de Sécurité sociale verraient leurs dépenses (non consolidées) augmenter de 42,4 milliards d'euros, notamment à cause des mesures sanitaires, du desserrement de la contrainte de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) et du renforcement des dépenses d'indemnisation chômage et chômage partiel portées par l'Unedic.

En 2021, la dépense publique décroîtrait -0,5 %, surtout au niveau de l'État (baisse de 34,9 milliards par le chassé-croisé entre la fin du programme d'urgence et la montée en puissance du plan de relance, voir encadré). Les dépenses de sécurité sociale continueraient d'augmenter notamment à cause des

mesures de revalorisation salariale acquises lors du Ségur de la Santé, de l'allègement de l'ONDAM et de la montée progressive des dépenses d'indemnisation chômage sur fond de vague de faillite des entreprises. Les dépenses locales, elles reprendraient leur dynamisme propre avec des dépenses d'investissements qui repartiraient à la hausse.

## Les dépenses de l'État

En 2020, les dépenses exceptionnelles liées à la seconde vague Covid-19 s'élèveraient à 1,770 milliard d'euros portés par la prime précarité (1,13 milliard d'euros), le soutien aux secteurs du sport et de la culture (327 millions d'euros), l'achat de masques (138 millions d'euros), l'achat de vaccins (132 millions) et le Plan pauvreté et hébergement d'urgence (+43 millions d'euros). À compter de 2021, des garanties offertes par l'État pourraient se déclencher : 1,3 milliard pour les Prêts garantis par l'État (PGE), 700 millions du fonds pan-européen de garantie, etc.

■ 14 Projet de loi de règlement des comptes de l'État 2019, p. 33 - [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2899\\_projet-loi.pdf#page=33](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2899_projet-loi.pdf#page=33)

16

D'autres dépenses considérées comme « non arbitrables » par le gouvernement<sup>14</sup> seraient à prendre en compte : 10,9 milliards de dotations au fonds de solidarité, 4,3 milliards de compensation des exonérations de cotisations sociales prises en charge par l'État au bénéfice de la Sécurité sociale et 2,1 milliards de prise en charge additionnelle de l'activité partielle par le budget de l'État (le reste restant à la charge de l'Unedic).

En 2021, les 15,5 milliards d'augmentation hors Plan de relance se décomposeraient en une montée en puissance des investissements d'avenir (PIA 4), +0,9 milliard sur la charge budgétaire de la dette, +3,2 milliards sur la contribution française au budget européen (contrecoup du Brexit et budget pluriannuel 2021-2028), augmentation des prélèvements sur recette en direction des collectivités territoriales.

Par ailleurs, 22 milliards seraient inscrits en crédits de paiement au titre du plan de relance (dont le 1<sup>er</sup> volet serait engagé à hauteur de 37,4 milliards en autorisation d'engagement<sup>15</sup>).

Au-delà des circonstances exceptionnelles qui impactent les budgets 2020 et 2021, il existe par ailleurs des points de fuite récurrents et non réglés :

L'effort de l'État en matière de maîtrise des effectifs ne serait plus une priorité. La crise aidant, les objectifs de campagne de -50 000 agents à -10 500 agents au cours du quinquennat sont aujourd'hui abandonnés. Quelle que soit la méthode de décompte via les schémas d'emplois, l'objectif est

aujourd'hui hors d'atteinte. Pour apprécier la trajectoire du gouvernement, **il faut prendre en compte l'ensemble des plafonds d'emplois disponibles** (exprimés en ETPT<sup>16</sup>). Dans cette perspective, **la croissance totale des effectifs portés par l'État s'apprécierait donc de 5 511 ETPT entre 2020 et 2021**. Très loin donc des -157 suppressions affichées par le schéma d'emploi.

■ Cette dynamique n'est pas sans effet sur l'augmentation constante des dépenses de masse salariale. En 2021, hors pension, elles augmenteraient encore de 1,6 milliard, passant de 89,6 milliards à 91,2 milliards d'euros. Par ailleurs, il faudrait rajouter la masse salariale des opérateurs, soit désormais plus de 31 milliards d'euros en 2021<sup>17</sup>.

■ C'est justement un autre point aveugle pour les parlementaires, la dépense des opérateurs de l'État. Celle-ci n'est pas complète y compris dans le « jaune budgétaire » qui leur est consacré. Par ailleurs, les « agences » recensées dans les ODAC ne font pas l'objet d'un document budgétaire particulier. Ceci est grave car **il s'agit bien d'un point aveugle de la dépense publique**. On ne peut pas approcher la dépense directement. Tout au plus peut-on regarder l'évolution des transferts financiers de l'État à ces satellites.

■ S'agissant des effectifs cette fois, les données disponibles n'existent que pour les opérateurs. Là encore on assiste à une « sincérisation » des emplois (sous plafonds et hors plafond), ce qui n'empêche pas la masse salariale de dériver au-delà des 31 milliards d'euros (2020).

■ 15 Ces engagements devraient faire foi sur le solde public en comptabilité nationale, mais pas en comptabilité budgétaire où seuls les décaissements effectifs sont comptabilisés. Ainsi sur les 4,5 ou les 7 milliards pré-engagés en 2020 en autorisation d'engagement, on n'en voit aucune contrepartie budgétaire à ce stade dans le cadre du PLFR 4 2020.

■ 16 Équivalent temps plein travaillé.

■ 17 Site iFRAP, « Opérateurs de l'État, on en est où ? ».

## Évolution des dépenses de l'État

| En Mds €   | Exécution 2019<br>(format 2020) | LFI 2020     | Révision 2020<br>PLF 2021 | PLFR 4       | 2021<br>(PLF) | LFI 2021     |
|--|---------------------------------|--------------|---------------------------|--------------|---------------|--------------|
| Crédits budgétaires sous normes hors mesures 2 <sup>e</sup> vague Covid-19                               | 247,8                           | 253,2        | 259,7                     | 259,5        | 268,1         | 268,1        |
| Dépenses de personnel hors CAS pensions  | 88,3                            | 89,8         | 89,7                      | 89,6         | 91,2          | 91,2         |
| Autres dépenses hors dette (HT2)   | 159,5                           | 163,4        | 170,0                     | 169,9        | 176,9         | 176,9        |
| Taxes et recettes affectées  | 18,7                            | 19,5         | 19,6                      | 19,6         | 18,8          | 18,8         |
| Comptes spéciaux sous norme  | 9,9                             | 10,5         | 10,6                      | 11,0         | 6,6           | 6,6          |
| Budgets annexes sous norme   | 1,93                            | 2,02         | 2,02                      | 1,96         |               |              |
| Retraitement des flux internes au budget de l'État   | -5,8                            | -5,8         | -5,8                      | -5,8         | -5,9          | -5,9         |
| <b>Normes de dépenses pilotables de l'État hors mesures Covid-19 2<sup>e</sup> vague</b>                 | <b>272,5</b>                    | <b>279,4</b> | <b>286,2</b>              | <b>286,3</b> | <b>287,6</b>  | <b>287,6</b> |
| Mesures prises en réponse à la 2 <sup>e</sup> vague de Covid-19 puis appels en garantie de l'État (2021) | -                               | -            | -                         | 1,77         | 2,5           | 2,5          |
| <b>Norme de dépenses pilotables</b>  | <b>272,5</b>                    | <b>279,4</b> | <b>286,2</b>              | <b>288,0</b> | <b>290,1</b>  | <b>290,1</b> |
| Investissements d'avenir   | 1,1                             | 2,1          | 2,1                       | 2,1          | 4             | 4            |
| Charge de la dette   | 40,3                            | 38,6         | 36,2                      | 36,2         | 37,1          | 37,1         |
| CAS Pensions hors prog. 743  | 57,3                            | 58,0         | 58,0                      | 58,0         | 58,7          | 58,7         |
| Prélèvements sur recettes  | 61,9                            | 62,7         | 65,5                      | 65,4         | 70,1          | 70,6         |
| dont PSR coll. loc.  | 40,9                            | 41,2         | 42,2                      | 41,7         | 43,2          | 43,4         |
| dont PSR UE  | 21,0                            | 21,5         | 23,4                      | 23,7         | 26,9          | 27,2         |
| Comptes spéciaux   | 4,7                             | 1,2          | 1,2                       | 1,2          | 1             | 1            |
| <b>Composante non pilotable</b>  | <b>165,3</b>                    | <b>162,6</b> | <b>163,0</b>              | <b>162,9</b> | <b>170,9</b>  | <b>171,4</b> |
| <b>ODETE (objectif des dépenses totales de l'État hors Covid-19)</b>                                     | <b>437,8</b>                    | <b>442,0</b> | <b>449,2</b>              | <b>450,9</b> | <b>461,0</b>  | <b>461,5</b> |
| Mission Plan d'urgence pour faire face à la crise sanitaire  | -                               | -            | 42,7                      | 68,03        | -             | -            |
| Mission Plan de relance  | -                               | -            | -                         | -            | 22            | 22           |
| <b>ODETE (objectif des dépenses totales de l'État)</b>   | <b>437,8</b>                    | <b>442,0</b> | <b>491,9</b>              | <b>519</b>   | <b>483,0</b>  | <b>483,5</b> |
| Variation  | -                               | -9,9         | 49,9                      | 27,1         | -36           | 0,5          |

Source : Projet de loi de règlement 2019, PLFR IV 2020, PLF 2021, comptabilité budgétaire et non plus nationale<sup>18</sup>.

## Le difficile suivi des dépenses budgétaires de l'État

Le suivi des dépenses de l'État doit s'effectuer depuis la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 (article 9) en fonction de deux nouvelles normes de dépenses qui remplaçaient, dans le cadre de l'entrée de la France dans le volet préventif du Pacte de stabilité, les normes précédentes « zéro valeur » et « zéro volume »<sup>19</sup>. En pratique, c'est par rapport à ces nouvelles normes qu'il faut apprécier l'exécution 2020 et la programmation 2021. L'ensemble s'effectue en comptabilité budgétaire (de caisse) et non plus selon les règles de la comptabilité nationale (comptabilité d'engagement), ce qui rend le niveau des dépenses peu comparables entre elles. C'est une difficulté supplémentaire pour le législateur.

17

■ 18 Voir en particulier, PLF 2021 p. 21, PLFR 4 2020, p. 12, Rapport Assemblée nationale, PLF 2021, tome I, p. 144.

■ 19 Exemple typique de rigidité de la programmation française, ces normes s'appliquent toujours aujourd'hui alors même que la Commission européenne a suspendu l'application du Pacte.

## Les dépenses publiques des collectivités territoriales

Les dépenses des administrations publiques locales devraient se contracter de -0,7 % en 2020 tirées par la baisse de l'investissement local (-5,8 %), puis repartiraient à la hausse à hauteur de +3,1 % en 2021 portées là encore par le cycle électoral et la reprise de l'investissement. En revanche les dépenses de

fonctionnement ne baisseraient pas : ce dynamisme serait entretenu d'abord par l'augmentation soutenue des rémunérations des salariés (+1,3 milliard entre 2021, après +1 milliard en 2020) liée au déploiement du protocole indemnitaire PPCR<sup>20</sup> puis par les dépenses de fonctionnement courantes (+1,5 milliard en 2021) et les prestations sociales (+1,1 milliard en 2021).

### Évolution des dépenses des administrations locales

| Dépenses en milliards d'euros  | 2019         | 2020         | 2021         | Variation 2021/2020 | Variation 2021/2019 |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------------|---------------------|
| <b>Total dépenses</b>  | <b>271,1</b> | <b>268,4</b> | <b>276,8</b> | <b>8,3</b>          | <b>5,6</b>          |
| Dépenses hors investissement   | 206,3        | 208,0        | 211,9        | 4,0                 | 5,6                 |
| <i>Dont consommation intermédiaire hors SIFIM (services d'intermédiation financière)</i>     | <i>50,4</i>  | <i>50,6</i>  | <i>52,0</i>  | <i>1,5</i>          | <i>1,6</i>          |
| <i>Dont rémunération des salariés</i>  | <i>83</i>    | <i>84,0</i>  | <i>85,3</i>  | <i>1,3</i>          | <i>2,3</i>          |
| <i>Dont prestations sociales et transferts sociaux</i>                                       | <i>26,8</i>  | <i>27,2</i>  | <i>28,4</i>  | <i>1,1</i>          | <i>1,6</i>          |
| <b>Dépenses de fonctionnement des collectivités locales (référentiel du pacte de Cahors)</b> | <b>186,9</b> | <b>189,1</b> | <b>191,4</b> | <b>2,3</b>          | <b>4,5</b>          |
| Dépenses d'investissement  | 64,8         | 61,0         | 65,6         | 4,6                 | 0,8                 |
| <i>Dont formation brute de capital fixe hors Société du Grand Paris</i>                      | <i>50,8</i>  | <i>46,1</i>  | <i>49,8</i>  | <i>3,6</i>          | <i>-1,0</i>         |

Source : RESF 2021, p.125.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales *stricto sensu* suivraient la même trajectoire avec une augmentation de 1,2 % de leurs dépenses de fonctionnement en valeur chaque année, ce qui correspond précisément au respect de l'**objectif national d'évolution des dépenses des collectivités territoriales**. Cette perspective est sans doute assez optimiste d'autant que la contractualisation État-Collectivités<sup>21</sup> a été suspendue au printemps 2020 à la suite de la crise et n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour.

Globalement l'impact de la crise sur les collectivités territoriales serait « ambivalent » avec une augmentation des achats liés à la crise sanitaire en 2020 mais compensés par de

moindres dépenses induites par les confinements (fermeture d'équipements sportifs et culturels, et des structures scolaires etc.). Les prestations sociales resteraient dynamiques en 2020 et 2021 à cause de la crise. Ainsi l'Association des départements de France souligne la forte hausse des dépenses liées au RSA qui atteindrait 1 milliard d'euros en 2020 et pourrait augmenter encore en 2021.

### Les dépenses publiques des administrations de Sécurité sociale

Les dépenses des administrations de Sécurité sociale devaient initialement, dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2021, évoluer assez peu

■ 20 Parcours professionnels, carrières et rémunérations : processus de revalorisation salariale en cours au sein de la fonction publique.

■ 21 Ou Pactes de Cahors : Processus de contractualisation entre l'État et les collectivités locales visant à encadrer l'évolution de la dépense locale : les collectivités s'engagent à limiter la hausse des dépenses de fonctionnement à 1,2 % et l'État à mettre un terme à la baisse des dotations.

■ 22 Dossier de Presse, PLFSS 2021, p. 9 : le coût net pour les finances publiques (en intégrant les effets en matière de cotisations sociales) est évalué sur la même période à +4,6 milliards.

(+7,9 milliards d'euros), tandis que les recettes elles, liées au rebond de la croissance anticipée, auraient permis d'engranger 40,5 milliards d'euros supplémentaires, l'amélioration du solde étant d'abord le fait d'un rebond important des cotisations et contributions sociales. Côté dépenses, elles sont surtout portées par le Ségur de la Santé, avec 8,8 milliards<sup>22</sup> de revalorisation des salaires intégrées à la trajectoire de l'ONDAM pour 2020-2023 (1 milliard en 2020 et 5,8 milliards supplémentaires dans l'ONDAM 2021).

Hélas, la croissance révisée en 2020 et 2021 a singulièrement modifié la donne, tout en rajoutant son lot de dépenses supplémentaires nécessaires pour tenir compte du second confinement. Le tout sur fond d'apparition d'un 5<sup>e</sup> risque *Dépendance* au sein du régime général de la Sécurité sociale.

Les dépenses en particulier de santé et de l'Unedic sont prévues en accélération en 2020 par rapport à l'année précédente, accompagnant le repli de l'activité (et une forte baisse des recettes sociales). En 2021 en revanche, la reprise de l'activité économique ralentirait la croissance des dépenses sociales alors qu'un fort rebond des recettes était attendu. Cependant le second confinement et la révision de la croissance sur l'exercice en cours n'ont pas permis au gouvernement de remettre à jour devant l'Assemblée nationale et le Sénat l'ensemble des composantes du secteur des administrations de Sécurité sociale (essentiellement certains régimes complémentaires, l'Unedic etc.<sup>23</sup>). **On ne peut en tout cas juger crédible que le solde des ASSO estimé à -25 milliards d'euros en 2021. On sera vraisemblablement entre -35 et -40 milliards d'euros, sécurisés par l'État, ce qui est cohérent avec un déficit réévalué à -1,8 point de PIB.**

À noter, la prise en compte de l'augmentation de la prise en charge par l'UNEDIC de la prolongation de l'indemnisation du chômage partiel. En effet, la participation de l'Unedic

## Comptes sociaux

|                                 | 2020          | 2021          | Variations   |
|---------------------------------|---------------|---------------|--------------|
| <b>Solde ASSO en points PIB</b> | <b>-2,6 %</b> | <b>-1,0 %</b> | <b>1,5 %</b> |
| <b>Solde ASSO (milliards)</b>   | <b>-57,5</b>  | <b>-25</b>    | <b>32,5</b>  |
| Recettes                        | 602,4         | 642,9         | 40,5         |
| Dépenses                        | 660           | 667,9         | 7,9          |
| <b>Régime général + FSV</b>     | <b>-44,2</b>  | <b>-33,5</b>  | <b>10,7</b>  |
| Recettes                        | 420,2         | 445,7         | 25,5         |
| Dépenses                        | 464,4         | 479,2         | 14,8         |
| <b>Solde Unedic</b>             | <b>-20,5</b>  | <b>-6,2</b>   | <b>14,3</b>  |
| Recettes                        | 35,8          | 39,6          | 3,8          |
| Dépenses                        | 56,4          | 45,8          | -10,6        |
| <b>Régimes complémentaires</b>  | <b>-5,1</b>   | <b>-1</b>     | <b>4,1</b>   |
| Recettes                        | 87,1          | 93            | 5,9          |
| Dépenses                        | 92,2          | 94            | 1,8          |
| <b>CADES</b>                    | <b>15,8</b>   | <b>14,5</b>   | <b>-1,3</b>  |
| Recettes                        | 17,9          | 18,5          | 0,6          |
| Dépenses                        | 2,1           | 4             | 1,9          |
| <b>FRR</b>                      | <b>-1,1</b>   | <b>-1,6</b>   | <b>-0,5</b>  |
| Recettes                        | 1,2           | 0,7           | -0,5         |
| Dépenses                        | 2,3           | 2,3           | 0            |
| <b>ODASS (dont hôpitaux)</b>    | <b>-0,7</b>   | <b>0,8</b>    | <b>1,5</b>   |
| Recettes                        | 102,7         | 110,6         | 7,9          |
| Dépenses                        | 103,4         | 109,9         | 6,5          |

Source : RESF 2021, p.130. Note : Seul le solde des ASSO est parfaitement consolidé, non ses composantes.

se creuserait, portant la contribution totale à 11,3 milliards d'euros (tandis que l'État prendrait à sa charge pour 22,6 milliards<sup>24</sup>). Par ailleurs le renforcement du plan d'urgence met à la charge de l'Unedic des dépenses supplémentaires de 0,5 milliard d'euros<sup>25</sup>, portant le **total des dépenses supplémentaire à +1,5 milliard** par rapport à septembre 2020. Pour 2021, il y a fort à parier que la montée en puissance de l'indemnisation chômage devrait anéantir l'amélioration du solde anticipé de 14,3 milliards en comptabilité nationale<sup>26</sup>, malgré le déclenchement en théorie à compter d'avril 2021 de la réforme de l'assurance chômage<sup>27</sup> qui devrait engendrer une baisse des dépenses d'allocation-chômage de 1 milliard en 2021 puis de 2,67 milliards en 2022. Enfin, on remarquera que la CADES (Caisse

19

■ 23 Voir notre note sur le site iFRAP : « Commission pour l'avenir des finances publiques, des trous dans la raquette ».

■ 24 Remis à jour par rapport à la LFR 3, voir Unedic, premier bilan d'activité partielle Covid, septembre 2020.

■ 25 Rapport Sénat sur le PLFR 4, p. 12, in décomposition du solde public.

■ 26 En comptabilité générale, la différence serait moindre, à +9 milliards, comme nous le révèlent les perspectives financières de l'UNEDIC 2020-2021 (27 octobre 2020), mais les hypothèses de croissance 2020 et 2021 ne sont pas les mêmes que celles du gouvernement.

■ 27 Consulter rapport sur les conséquences financières de la réforme de l'indemnisation chômage au 1<sup>er</sup> avril 2021, en particulier, Unedic.

d'amortissement de la dette sociale) en 2021 verra sa charge d'intérêt exploser (passage de 2,1 milliards d'euros à 4 milliards<sup>28</sup>) à raison des « reprises de dettes » dont elle est chargée, soit 136 milliards de dettes au

total (31 milliards d'euros des déficits passés de l'ACOSS jusqu'en 2019, 92 milliards de déficit futurs de la Sécurité sociale jusqu'en 2023 et 13 milliards de « reprise » d'un tiers de la dette des établissements hospitaliers).

## IV. UNE AUGMENTATION INEXORABLE DE LA DETTE

L'augmentation de la dette s'établirait à +24,3 points de PIB entre 2019 et 2021 atteignant 122,4 % du PIB. L'Etat devrait lever sur les marchés près de 260 milliards d'euros à moyen/long terme et

19,5 milliards de variation nette d'encours de titres à court termes, pour financer 173,3 milliards de déficit budgétaire de l'Etat et 118,3 milliards de dettes publiques arrivant à échéance.

### Évolution de l'endettement

| Points de PIB   | 2019        | 2020 (PLF 2021) | 2020 (LFR IV 2020) | 2021 (PLF 2021) | Projection 2021 (croissance révisée à 6 %) |
|---|-------------|-----------------|--------------------|-----------------|--|
| <b>Ratio d'endettement au sens de Maastricht</b>                | <b>98,1</b> | <b>117,5</b>    | <b>119,8</b>       | <b>116,2</b>    | <b>122,4</b>                               |
| Croissance nominale (en valeur)                                 | 2,8         | -8,4            | -9,2               | 8,3             | 6,3  |
| Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créance) | -2,6        | 8,9             | 10,2               | -9,0            | -6,8                                       |
| Solde effectif  | -3          | -10,2           | -11,3              | -6,7            | -8,4                                       |
| Écart au solde stabilisant le ratio d'endettement               | -0,4        | -19,1           | -21,5              | 2,3             | -1,6                                       |
| Flux de créances  | -0,3        | 0,2             | 0,2                | 1               | 1  |
| Variation du ratio d'endettement                                | 0,1         | 19,4            | 21,7               | -1,3            | 2,6  |

Source : PLFR IV 2020, Sénat, RESF 2021, calculs Fondation IFRAP décembre 2020

### La charge de la dette de l'État en 2020 et en 2021, la fin de la baisse ?

La dette n'en finit pas de croître en valeur avec les révisions du PIB et les mesures additionnelles. Initialement celle-ci devait s'élever à 2 799 milliards d'euros. Désormais, elle est attendue pour 2021 à 122,4 % du PIB, soit 2 866 milliards d'euros.

Pourtant le service de la dette publique varie peu. La charge de la dette semble avoir atteint un point bas en 2020, à 29,7 milliards d'euros et remonterait 30,4 milliards en 2021. Ce paradoxe provient non seulement de la politique des taux bas voire négatifs de la Banque Centrale Européenne, mais aussi de l'effet induit par les primes nettes des décotes (sur souches anciennes ou nouvelles). Cette timide hausse entre 2020 et 2021 s'expliquerait par un léger renchérissement de la charge de la

dette de +0,5 milliard d'euros pour l'État et de +0,2 milliard s'agissant des autres secteurs des administrations publiques. Cette remontée très légère montre désormais que la charge de la dette aurait atteint un plancher en 2020, et que les taux devraient malgré tout remonter très progressivement, sans doute à cause de l'engorgement des adjudications de dettes publiques de très bonne qualité (refinancements, plans d'urgence et plans de relance de signatures comme l'Allemagne, Hollande, pays scandinaves, mais aussi commission européenne avec son propre plan de relance de 750 milliards d'euros<sup>29</sup>).

Par ailleurs, les niveaux de la charge de la dette de l'État en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale (le seul qui compte d'un point de vue de Bruxelles), sont toujours aussi divergents avec un écart

■ 28 La CADES est considérée en comptabilité nationale comme une entité privée logée dans un organisme financier sui generis, la Caisse des dépôts et consignation. Son solde est par construction excédentaire.

■ 29 Premières adjudications relatives au programme SURE (de financement de l'indemnisation du chômage partiel dans l'UE) par la Commission le 21 oct. 2020.

de +10,3 milliards d'euros en 2020 et de +10,7 milliards d'euros en 2021.

On le constate avec le poids de la charge de la dette publique qui devient de plus en plus décorrélé du niveau d'endettement. La politique de la banque centrale y est vraiment pour beaucoup, et significativement au niveau de l'État qui porte l'extrême majorité de la dette négociable. À titre illustratif le Trésor a estimé qu'une augmentation de 100 points de base (1 % d'intérêt) sur l'ensemble des maturités de la dette aboutirait à renchérir son coût en comptabilité nationale de 2,5 milliards d'euros la première année et de 6 milliards la suivante et de 9,1 milliards la

troisième. Il en résulterait alors un effacement complet des économies engrangées jusqu'à présent sur le coût de la dette.

Un objectif pour 2021 devrait être de prioriser des baisses de dépenses pour 0,6 point de PIB afin de ponctuellement stabiliser l'endettement public à son niveau de 2020. Une véritable stratégie de désendettement supposerait de mettre en place des réformes structurelles à compter sans doute de 2022 d'un tout autre calibre. Cependant l'absence d'actualisation de la LPPF 2018-2022 empêche de définir une perspective de moyen terme efficace pour pouvoir appuyer cette stratégie.

## V. BÂTIR UN PLAN DE DÉSENDETTEMENT CRÉDIBLE

Après deux années 2020 et 2021 de grande incertitude, il est nécessaire de sécuriser les finances publiques afin de préparer le « retour à la normale » sur le long terme et de « reprendre le contrôle ».

S'agissant de la croissance, la Fondation iFRAP estime à ce stade qu'elle devrait être plus proche en 2020 de -9,6 % et révisée à +6 % en 2021. Dans ces conditions, le niveau d'endettement serait ramené à 117,3 % du PIB en 2020 et à 118,6 % en 2021.

Nous avons opté pour un plan de désendettement qui n'interviendrait qu'à l'issue de l'élection présidentielle et s'appliquerait à compter de 2023.

Pour la Fondation iFRAP, le moment est venu pour la mise en place d'un frein à l'endettement sur le modèle allemand ou suisse. Celui-ci se matérialiserait par une règle de dépense incitant les différents niveaux d'administrations publiques à collaborer et contractualiser leurs relations pour faire en sorte que les dépenses publiques convergent progressivement vers le niveau des recettes publiques puis évoluent au même rythme, une fois l'équilibre étant atteint.

L'objectif est de faire revenir la dette publique française au sens de Maastricht à 100 % du

PIB à moyen terme : en 2027 dans le scénario moyen après ajustement budgétaire ; entre 2034 et 2040 dans le scénario dégradé.

Le premier reprend les perspectives du Gouvernement avec des taux de croissance du PIB et de dépenses publiques (hors crédits d'impôts) de respectivement 1,4 % et 0,3 %, en moyenne annuelle et en volume. Le second envisage une augmentation de la dépense publique de 1 % par an et une croissance plus faible en moyenne sur la période (rebond de croissance plus faible en 2021).

Cela suppose d'isoler toutefois environ 265 milliards de « dette Covid » qui seraient placés dans une caisse d'amortissement à part (comme la CADES), débudgétisée hors service des intérêts et de faire baisser la dette grâce à un plan de réformes permettant de baisser à nouveau les dépenses publiques en sortie de crise (2023) :

**Phase 1)** 2023-2027 : application du plan d'économies.

**Phase 2)** 2034 : atteinte d'un niveau de dépenses identique au niveau des recettes publiques.

**Phase 3)** 2035 : reflux de la dette, mise en place d'un système de frein à l'endettement.

## Le scénario moyen des finances publiques (2019-2027)

|  | 2019        | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         | 2025         | 2026       | 2027       |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|
| <b>Taux de croissance PIB volume</b>   | <b>1,5</b>  | <b>-10,0</b> | <b>8,0</b>   | <b>3,5</b>   | <b>2,0</b>   | <b>1,4</b>   | <b>1,4</b>   | <b>1,4</b> | <b>1,4</b> |
| Taux de croissance du déflateur du PIB | 1,2         | 1,8          | 0,3          | 0,8          | 1,2          | 1,6          | 1,6          | 1,6        | 1,6        |
| Taux de croissance PIB valeur          | 2,7         | -8,2         | 8,3          | 4,3          | 3,2          | 3            | 3            | 3          | 3          |
| PIB en valeur                          | 2425,7      | 2223         | 2407,8       | 2511,3       | 2591,7       | 2669,4       | 2749,5       | 2832       | 2917       |
| Solde public (en points de PIB)        | -3,0        | -10,2        | -6,7         | -4,9         | -4,0         | -3,4         | -2,9         | -          | -          |
| <b>Dettes publiques</b>                | <b>98,1</b> | <b>117,5</b> | <b>116,2</b> | <b>116,8</b> | <b>117,5</b> | <b>117,8</b> | <b>117,4</b> | <b>-</b>   | <b>-</b>   |
| Prélèvements obligatoires              | 45,6        | 46           | 44,7         | 44,3         | 44,4         | 44,5         | 44,5         | -          | -          |
| Recettes publiques                     | 52,6        | 53,4         | 52,5         | 52,3         | 51,9         | 51,9         | 51,9         | -          | -          |
| Dépenses publiques                     | 55,6        | 63,6         | 59,2         | 57,2         | 55,9         | 55,3         | 54,6         | -          | -          |

Source : Fondation iFRAP octobre 2020

## Le scénario dégradé des finances publiques (2019-2027)

|  | 2019       | 2020        | 2021       | 2022         | 2023       | 2024       | 2025       | 2026       | 2027       |
|--|------------|-------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Taux de croissance PIB volume</b>   | <b>1,5</b> | <b>-9,0</b> | <b>7,0</b> | <b>3,5</b>   | <b>2,0</b> | <b>1,3</b> | <b>1,2</b> | <b>1,1</b> | <b>1,1</b> |
| Taux de croissance du déflateur du PIB | 1,2        | 1,8         | 0,3        | 0,8          | 1,2        | 1,3        | 1,4        | 1,5        | 1,5        |
| Taux de croissance PIB valeur          | 2,7        | -7,2        | 7,3        | 4,3          | 3,2        | 2,6        | 2,6        | 2,6        | 2,6        |
| PIB en valeur                          | 2426       | 2251        | 2415       | 2519         | 2600       | 2667       | 2737       | 2808       | 2881       |
| Solde public (en points de PIB)        | -3,0       | -10,3       | -7,9       | -6,5         | -5,6       | -4,9       | -4,4       | -3,8       | -3,1       |
| <b>Dettes publiques</b>                | <b>98</b>  | <b>116</b>  | <b>116</b> | <b>117,8</b> | <b>120</b> | <b>122</b> | <b>123</b> | <b>124</b> | <b>124</b> |
| Prélèvements obligatoires              | 45,6       | 46,0        | 44,6       | 44,5         | 44,6       | 44,8       | 45,0       | 45,8       | 46,0       |
| Recettes publiques                     | 52,6       | 52,4        | 51,0       | 51,1         | 51,0       | 51,2       | 51,5       | 52,2       | 52,4       |
| Dépenses publiques                     | 55,6       | 62,7        | 59,0       | 57,6         | 56,6       | 56,1       | 55,9       | 56,0       | 55,5       |

Source : Fondation iFRAP octobre 2020

Suivant ce scénario, la France verrait atteindre sa dette entre 124 % en 2027 et 130 % du PIB vers 2030.

L'isolation de 265 milliards d'euros de dette Covid et la mise en place d'un puissant plan de réformes structurelles permettraient de freiner la progression de la dépense afin de la faire converger progressivement avec le niveau des recettes publiques. Dans cette configuration **à horizon 2027 la dette publique basculerait juste en dessous des 3000 milliards de dette**

**(2917) soit 100% du PIB en 2027 dans le scénario moyen et 3144,8 milliards, soit 109 % du PIB en 2027 dans le scénario dégradé.**

La crise aura montré la fragilité et en même temps la résilience de notre tissu économique. Qu'il s'agisse des fonctions de production ou de consommation, la stabilité fiscale est de mise pour l'ensemble du nouveau quinquennat. Il en résulte que l'ajustement doit porter sur les dépenses plutôt que sur les recettes pour parvenir à faire converger leurs niveaux respectifs.

## Mesures d'économies (Mds €) 2023-2027

|   | 2023          | 2024          | 2025          | 2026          | 2027          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Mise en place de la réforme des retraites                       | -11,92        | -9,50         | -11,82        | -17,18        | -16,48        |
| Réforme de l'assurance chômage                                  | -4            | -4,1          | -4,2          | -4,2          | -4,2          |
| Reprise de la contractualisation avec les collectivités locales | -3            | -6            | -9            | -12           | -15           |
| Mise en place de l'ASU (allocation sociale unique)              | -             | -3,5          | -3,5          | -3,5          | -3,8          |
| Économie sur la masse salariale de l'État et des opérateurs     | -0,7          | -1,4          | -2,12         | -2,83         | -             |
| Maîtrise des dépenses de fonctionnement courantes de l'État     | -3,11         | -3,87         | -3,87         | -             | -             |
| Mise en concurrence des Caisses d'assurance maladie au 1er euro | -             | -2            | -2            | -2            | -2            |
| <b>Total des mesures d'économies identifiées</b>                | <b>-22,73</b> | <b>-30,37</b> | <b>-36,51</b> | <b>-41,72</b> | <b>-41,48</b> |

Source : Fondation iFRAP décembre 2020 // Les mesures identifiées sont calibrées afin de produire les effets récessifs les plus faibles. :

■ Mise en place de la réforme des retraites : le report de l'âge constitue la mesure la plus puissante et permettrait de basculer à 63 ans soit +1 an sec en 2023 puis d'augmenter d'un trimestre/an jusqu'en 2027. Il faut également faire converger les modes de calcul entre les régimes de retraite ;

■ La contractualisation aujourd'hui suspendue entre l'État et les collectivités territoriales reprendrait en incluant cette fois les budgets annexes en 2023 et pour 5 ans, avec la réalisation d'économies de 3 milliards/an ;

■ La réforme de l'Assurance chômage serait mise en place sitôt qu'un marché plus dynamique de l'emploi serait constaté<sup>30</sup> (baisse de l'indemnisation chômage dès la première année, augmentation de 4 à 8 mois de la condition d'ouverture des droits, réduction de la durée d'indemnisation, etc.) ;

■ Mise en place de l'allocation sociale unique, par fusion des minima sociaux et des allocations sous condition de ressources, avec imposition au premier euro (y compris droits connexes). Cette réforme serait déployée en même temps que des mesures

inédites de lutte contre la fraude sociale dont la mise en place d'un répertoire commun de la protection sociale effectif sur le modèle belge, et la fusion entre la carte d'identité et la carte vitale ;

■ Économie sur la masse salariale de l'État et des opérateurs par une réévaluation des plafonds d'emplois (-59 206 ETPT en 3 ans) s'appuyant en majorité sur le non-renouvellement de départs à la retraite ;

■ Des mesures de maîtrise des coûts comme une taxation budgétaire des dépenses courantes de fonctionnement de l'État et une réforme de l'Assurance maladie permettant une mise en concurrence des caisses au premier euro.

Les économies dégagées serviraient (si possible) de l'abondement en recettes d'un fonds de couverture des risques de taux. Celui-ci devrait permettre d'amortir la possible augmentation de la charge de la dette (normalisation de la politique monétaire post 2025).

Les effets seraient les suivants sur les finances publiques :

### Trajectoire de cadrage 2023-2027 avec effet du plan d'économies iFRAP dans le scénario moyen

| En % du PIB   | 2023         | 2024         | 2025         | 2026         | 2027         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Dettes publiques après programme d'économies</b>       | <b>116,9</b> | <b>116,3</b> | <b>114,8</b> | <b>112,4</b> | <b>109,1</b> |
| <b>Dettes publiques maastrichtiennes hors dette Covid</b> | <b>106,7</b> | <b>106,4</b> | <b>105,2</b> | <b>103</b>   | <b>100</b>   |
| Dépenses publiques après économies                        | 55,34        | 54,4         | 53,48        | 52,27        | 51,68        |
| Total prélèvements obligatoires                           | 44,4         | 44,5         | 44,5         | 44,5         | 44,5         |
| Solde public après économies en dépenses                  | -3,4         | -2,5         | -1,8         | -0,9         | 0,0          |

Source : Fondation iFRAP, octobre 2020. La présence d'arrondis interdit toute addition ou soustraction ligne à ligne.

### Trajectoire de cadrage 2023-2027 avec effet du plan d'économies dans le scénario dégradé

| En % du PIB   | 2023         | 2024         | 2025         | 2026         | 2027         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Dettes publiques après programme d'économies</b>       | <b>119,1</b> | <b>119,9</b> | <b>120,0</b> | <b>119,5</b> | <b>118,3</b> |
| <b>Dettes publiques maastrichtiennes hors dette Covid</b> | <b>109,0</b> | <b>110,0</b> | <b>110,4</b> | <b>110,1</b> | <b>109,2</b> |
| Dépenses publiques après économies                        | 55,9         | 55,1         | 54,6         | 54,7         | 54,2         |
| Niveau des prélèvements obligatoires                      | 51,0         | 51,2         | 51,5         | 52,2         | 52,4         |
| Solde public initial                                      | -5,6         | -4,9         | -4,4         | -3,8         | -3,1         |

Source : Fondation iFRAP, octobre 2020. La présence d'arrondis interdit toute addition ou soustraction ligne à ligne.

■ 30 Société civile, mars 2019, « Dépenses publiques, le plan d'économie 2020-2027 ».

Il existe une impossibilité à court terme de faire converger rapidement dépenses et recettes. La phase de désendettement ne pourrait donc intervenir au mieux qu'à compter de 2030, lorsque les recettes et les dépenses convergeraient véritablement,

permettant le déclenchement du frein à l'endettement. Un retour à une situation en dessous de 100 % du PIB ne pouvant intervenir avant 2035-2040 au mieux (hors dette Covid à amortir) si aucun choc exogène n'intervenait entre temps.

## Quelles mesures supplémentaires pour tenir 100% d'endettement public en cas de scénario dégradé

Le scénario dégradé révèle un affaissement durable de la croissance potentielle au sortir de la crise (1,1%). Si toutefois celle-ci se redressait significativement plus que prévu, il serait possible avec une croissance de 1,4% à compter de 2022 et remontant progressivement vers les 2% en fin de période, de parvenir à 100% d'ici 2027, avec le plan d'ajustement présenté.

Si cette perspective ne se réalisait pas, et que l'on veuille parvenir, coûte que coûte, à tenir les 100% de dette à cet horizon, des mesures d'ajustement complémentaires estimées entre 100 et 150 milliards d'euros seraient nécessaires. Avec ces montants additionnels en jeu, les effets récessifs pourraient être massifs pour l'économie française.

Pour y parvenir, sans dégrader trop violemment les fonctions de production et de consommation, il faudrait jouer sur l'ensemble des leviers disponibles non encore mobilisés :

■ Assumer des « débudgétisations » importantes, en faisant basculer des « pans » de dépenses publiques dans le secteur privé (économie marchande ou sociale et solidaire). Par exemple, ajuster les leviers de gestion afin de faire basculer un nombre important d'établissements du secteur médico-social et hospitalier du secteur public vers le secteur privé ou associatif/caritatif : modification du statut juridique des établissements, tarification à l'acte ajustée, modification du statut d'emploi des personnels (qui basculeraient tous sur des contrats de droit privé), modification des plans comptables et suppression des comptables publics, etc. Ces « débudgétisations » par reclassement n'auraient aucun impact récessif.

■ Mettre fin à certains projets trop coûteux : suppression de la réforme de la 5e branche « dépendance » de la Sécurité sociale, jugée trop onéreuse, et réaffectation des ressources dédiées vers le désendettement ;

■ Réduction massive du nombre des agents publics en dehors des fonctions régaliennes essentielles (via des débudgétisations/et des suppressions de postes à la faveur des départs à la retraite), via un pilotage harmonisé des plafonds d'emploi dans les trois versants de la fonction publique (avec un objectif de près de 250 000 suppressions de postes), soit près de 11 milliards d'euros d'économies.

■ Autonomisation des établissements scolaires et fin de la gratuité dans les universités.

■ Externalisation des fonctions non essentielles de la Banque de France (privatisation de la production des billets de banque avant basculement dans une économie « zéro cash »).