

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2020

Résultats et gestion

Synthèse

Avril 2021

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse conjointe du ministre de l'économie, des finances et de la relance, et du ministre délégué chargé des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	7
1 Une incidence majeure de la crise sanitaire sur le budget de l'État	9
2 Un déficit qui se creuse fortement, et une dette qui augmente massivement.	11
3 Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et l'exécution.	13
4 Une évolution dynamique des dépenses susceptible de se prolonger au-delà de 2020.	17
5 Hors budget général, des moyens des politiques publiques qui font l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants	21
Recommandations	23

La mission constitutionnelle d'assistance de la Cour des comptes au Gouvernement et au Parlement

La clôture de l'exercice budgétaire et l'arrêté des comptes conduisent le Gouvernement, en application de l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), à déposer un projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'exercice suivant. Celui-ci retrace les opérations budgétaires et arrête les comptes de l'exercice écoulé. Il est accompagné du compte général de l'État, d'un rapport de gestion et des rapports annuels de performances relatifs à chacune des missions du budget de l'État.

Dans le cadre de la mission d'assistance au Gouvernement et au Parlement confiée à la Cour des comptes aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, le 4^e de l'article 58 de la LOLF prévoit « *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ».

Le rapport sur le budget de l'État en 2020 vise à permettre l'appréciation des résultats de l'exercice et de la qualité de la gestion budgétaire. Sa publication, avancée de deux semaines par rapport à l'année dernière, s'accompagne de la mise en ligne sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr) de 60 notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de chacune des missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, trois analyses de l'exécution des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses consacrées aux prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces documents constituent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global formulé par le rapport sur le budget de l'État.

La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans les rapports relatifs au budget de l'État établis au titre des gestions de 2018 et de 2019.

Introduction

L'année 2020 a été fortement marquée par la crise sanitaire, les interventions massives décidées par l'État tout au long de l'année ayant nécessité l'adoption de quatre lois de finances rectificatives. En exécution, la crise a significativement accru le déficit budgétaire de l'État en 2020 et la dette a connu une très forte progression.



1 Une incidence majeure de la crise sanitaire sur le budget de l'État

Après le déclenchement de la crise sanitaire, le Gouvernement a pris un ensemble de mesures visant à limiter les interactions sociales pour freiner l'extension de la pandémie. Ces mesures ont ralenti l'activité économique, notamment pendant les périodes de confinement. Afin d'en pallier les effets sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a mis en place plusieurs dispositifs de soutien financier, adoptés et renforcés dans quatre lois de finances rectificatives successives.

Les principaux dispositifs ont été portés par une nouvelle mission budgétaire, intitulée *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, qui rassemble quatre interventions de l'État : la prise en charge du dispositif exceptionnel d'activité partielle, les aides du fonds de solidarité en faveur des entreprises (à l'origine les plus petites d'entre elles), le renforcement de prises de participations de l'État dans des entreprises en difficulté du fait de la crise, et la compensation à la sécurité sociale d'un nouveau dispositif d'exonération et d'aide au paiement des prélèvements sociaux.

D'autres mesures en faveur des ménages ont été décidées comme des aides exceptionnelles de solidarité

versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ainsi qu'aux bénéficiaires des aides personnelles au logement et aux jeunes de moins de 25 ans. Les actions en faveur de l'hébergement d'urgence ont aussi été renforcées.

S'agissant des aides aux entreprises, l'État est également intervenu en apportant sa garantie à des prêts accordés par des établissements de crédits à des entreprises immatriculées en France, avec un plafond d'encours maximum de plus de 300 Md€. Des plans de soutien sectoriels ont été mis en place (tourisme, automobile, aéronautique, culture).

Enfin, l'État a apporté des aides financières aux collectivités territoriales, afin de compenser leurs pertes de recettes fiscales. Il a également contribué au financement du plan de soutien mis en place par l'Union européenne.

Selon l'évaluation que la Cour a pu réaliser, l'incidence de la crise sur le solde budgétaire en 2020 s'élèverait à 92,7 Md€. Même si ce chiffre est entouré d'une marge d'incertitude, il rend compte de l'ampleur du coût de la crise et des mesures prises par l'État pour y répondre.

Une incidence majeure de la crise sanitaire sur le budget de l'État

Incidence de la crise sanitaire sur le budget de l'État (Md€)

Dépenses du budget général	+ 49,7
Recettes du budget général	- 37,3
Solde du budget général	- 87,0
Solde des budgets annexes	0,0
Solde des comptes spéciaux	- 5,7
Solde du budget de l'État	- 92,7

Source : Cour des comptes

Plus de la moitié de ce coût résulte de dépenses supplémentaires liées à la crise, qui sont évaluées à 49,7 Md€. Ce montant inclut principalement les dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, à hauteur de 41,8 Md€. Il comprend également un surcroît de dépenses de 7,9 Md€ sur d'autres missions budgétaires, résultant de 12,2 Md€ de dépenses supplémentaires, en partie compensées par des économies spontanées de 4,3 Md€ liées au contexte sanitaire, du fait du report de certaines dépenses ou de la réduction du coût de certains dispositifs.

S'agissant des recettes, la crise a conduit à une baisse de 37,3 Md€, dont l'essentiel porte sur les

recettes fiscales (32,3 Md€). C'est principalement le ralentissement de l'économie qui explique cette baisse, les recettes fiscales ayant connu une évolution spontanée (c'est-à-dire hors mesures nouvelles) négative en 2020 (- 8,2 %), en lien avec la baisse du PIB (- 6,1 % en valeur). Cet effet est toutefois plus ou moins marqué suivant les impôts : le rendement de l'impôt sur les sociétés a été significativement amoindri par le ralentissement économique, celui de la TVA a diminué en ligne avec la baisse du PIB ; l'impôt sur le revenu, en revanche, a été assez peu affecté, en raison des mesures de soutien aux revenus des ménages, de même que les impôts assis sur le capital.

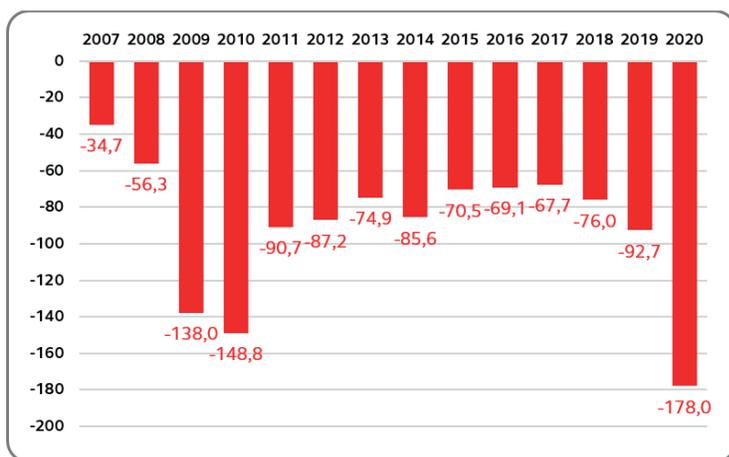


2 Un déficit qui se creuse fortement, et une dette qui augmente massivement

Du fait du coût budgétaire de la crise, le déficit de l'État a considérablement augmenté en 2020. Il s'élève à 178,0 Md€, en hausse de 84,9 Md€ par rapport à la prévision de la loi

de finances initiale, et de 85,3 Md€ comparé à 2019. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis celle constatée en 2009 (+ 81,8 Md€), après la crise financière de 2008.

Solde budgétaire de l'État 2007-2020 (Md€)



Source : Cour des comptes – données direction du budget

Note : le déficit de l'année 2010 est supérieur à celui de 2009 parce qu'il intègre le coût du premier programme d'investissements d'avenir (35 Md€).

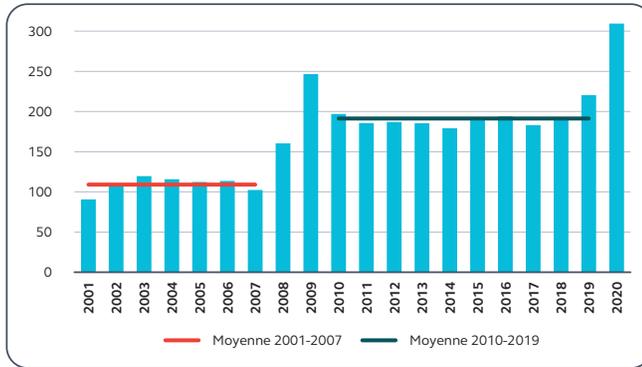
L'augmentation du déficit budgétaire par rapport à la prévision initiale (84,9 Md€) est toutefois inférieure à l'incidence de la crise (92,7 Md€), quelques événements ayant joué favorablement sur le solde de l'État : une moindre charge de la dette (2,4 Md€), des encaissements exceptionnels de recettes non fiscales (3,7 Md€), le rattachement de fonds de concours pour un montant

particulièrement élevé (+ 5,9 Md€ par rapport à la prévision initiale).

Du fait du niveau élevé du déficit budgétaire en 2020, la dette de l'État s'est fortement accrue (+ 178 Md€), atteignant 2 001 Md€. Le besoin de financement de l'État s'est situé en 2020 à un niveau exceptionnellement élevé (309,6 Md€), en très forte hausse (+ 89,1 Md€) par rapport à 2019.

Un déficit qui se creuse fortement, et une dette qui augmente massivement

Besoin de financement de l'État sur la période 2001-2020 (en Md€)

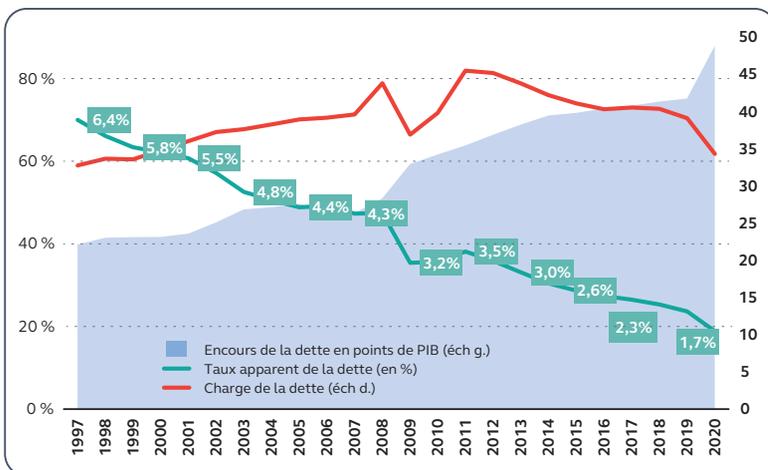


Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

Le besoin de refinancement de l'État (c'est-à-dire le montant de dette qui arrivera à échéance) au cours des 10 prochaines années augmente de 180 Md€ par rapport à celui calculé pour cette même période à la fin de

l'année 2019. La poursuite de la baisse des taux d'intérêt permet toutefois, malgré l'augmentation de l'encours de dette, une nouvelle diminution de la charge d'intérêts en 2020.

Encours et charge de la dette de l'État sur la période 1997-2020



Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

Enfin, en 2020, le volume important d'émission de dettes sur des souches anciennes, dans un contexte de baisse des taux d'intérêt, est à l'origine

d'un montant de primes à l'émission particulièrement élevé, 30,7 Md€, supérieur à celui de 2019 (19,9 Md€).



3 Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et l'exécution

La loi de finances initiale (LFI) pour 2020 prévoyait un déficit budgétaire de 93,1 Md€. L'amélioration du solde budgétaire ne s'élevait qu'à 4,5 Md€ par rapport à celui prévu pour 2019 dans la dernière loi de finances rectificative (97,7 Md€). En dépit de la réduction du coût du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) et de la fin de la montée en charge du prélèvement à la source (PAS) pour l'impôt sur le revenu (soit un gain de plus de 20 Md€ de recettes), la réduction du déficit prévue par la LFI était en effet réduite par de nouvelles baisses d'impôts (- 5,5 Md€ au titre de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, - 3,7 Md€ avec la suppression de la taxe d'habitation), une croissance dynamique des dépenses du budget général (+ 6,5 Md€ malgré une baisse de la charge de la dette de 1,9 Md€) et un nouveau transfert de TVA aux régimes de sécurité sociale (- 6,6 Md€).

Les interventions de l'État en réponse à la crise sanitaire ont été portées par les quatre lois de finances rectificatives adoptées au cours de l'année, qui ont modifié significativement la programmation budgétaire initiale :

- les crédits ouverts sur le budget général¹ pour les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises se sont élevés à 75,7 Md€, dont

69,6 Md€ sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ;

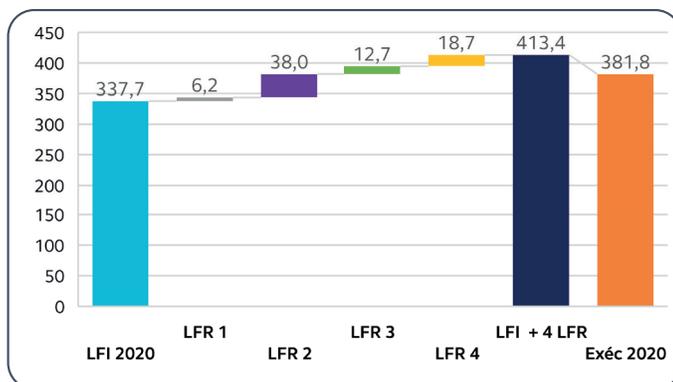
- la prévision de recettes fiscales a été sensiblement revue à la baisse, de 65,8 Md€ dans la troisième loi de finances rectificative par rapport à la loi de finances initiale, cette dégradation étant ramenée à 43,8 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative ;
- la prévision de solde des comptes spéciaux, quasi nulle en loi de finances initiale, a été progressivement dégradée jusqu'à - 9,9 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative.

Après l'adoption de la quatrième loi de finances rectificative, la prévision de déficit de l'État a été portée à 223,3 Md€, soit 130,1 Md€ de plus qu'en loi de finances initiale.

Le déficit constaté en exécution (178,0 Md€) est en définitive nettement inférieur à celui prévu dans la dernière loi de finances rectificative (LFR), de 45,3 Md€. Cette situation résulte notamment d'un volume très important de crédits non dépensés en fin d'année (31,6 Md€), principalement ceux ouverts dans la LFR 4, et qui ont donné lieu à des reports de crédits sur l'exercice suivant pour un montant inédit de 30,8 Md€ (dont 28,8 Md€ sur la seule mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*).

Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et l'exécution

Crédits ouverts dans les lois de finances et consommés en exécution en 2020 (Md€)



Source : Cour des comptes – données lois de finances et direction du budget

Note : crédits ouverts et consommés sur le budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements – montants hors fonds de concours et attributions de produits.

Les montants de crédits ouverts dans la quatrième loi de finances rectificative dépassaient les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre. La sous-consommation des crédits en fin d'année reflète, au-delà des incertitudes liées à la crise sanitaire, un manque de réalisme des prévisions budgétaires.

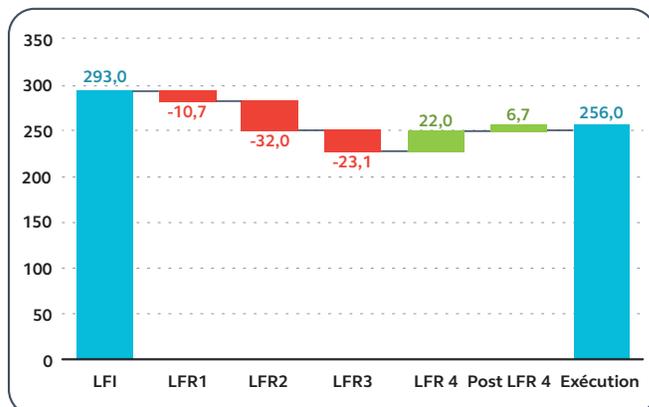
Les importants reports de crédits sur l'année 2021 qui résultent de la sous-consommation constatée à la fin de l'année 2020 conduisent à une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire. Il aurait été plus conforme à ce principe de prévoir des crédits supplémentaires dans la loi de finances pour 2021, ce qui était

possible puisque des amendements substantiels ont été apportés au projet de loi jusqu'à la mi-décembre 2020.

En ce qui concerne les recettes fiscales, l'exécution se situe légèrement au-dessus de la prévision de la dernière loi de finances rectificative (+ 6,7 Md€), mais l'écart est beaucoup plus élevé avec celle de la troisième loi de finances rectificative (+ 28,8 Md€). Sans méconnaître le contexte d'incertitude qui a prévalu tout au long de l'année, ces aléas dans les prévisions de recettes fiscales renforcent l'intérêt d'une expertise complémentaire de celle du Gouvernement qui permette un examen *ex ante* du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques dans les lois financières annuelles.

Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et l'exécution

Estimations successives des recettes fiscales nettes en 2020 (Md€)



Source : Cour des comptes – lois de finances et données direction du budget

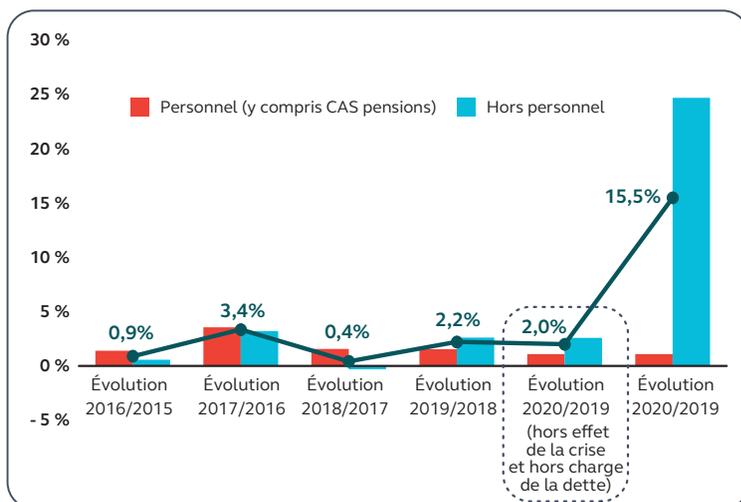


4 Une évolution dynamique des dépenses susceptible de se prolonger au-delà de 2020

En 2020, les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements du budget général se sont accrues (à périmètre constant) de 52,3 Md€ (15,5 %) par rapport à 2019 pour atteindre un niveau inégalé de

389,7 Md€². Compte tenu du niveau du déficit (178,0 Md€), près de 46 % de ces dépenses ont été financées par l'endettement public, et non par des recettes publiques.

Taux d'évolution des dépenses du budget général



Source : Cour des comptes - données direction du budget

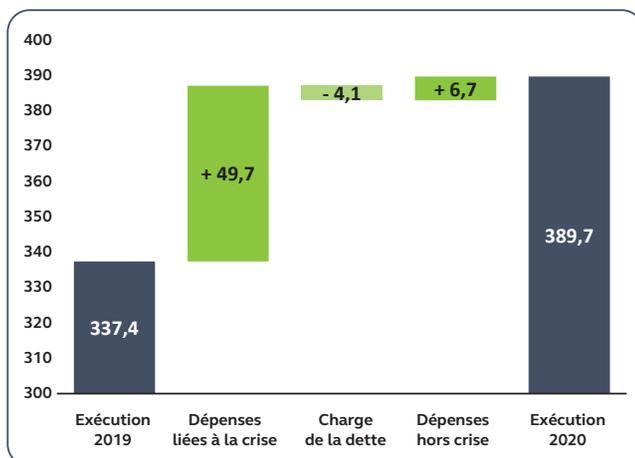
Cette hausse inédite résulte de l'incidence de la crise sanitaire sur les dépenses (49,7 Md€ dont 41,8 Md€ sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*), mais aussi d'une augmentation des autres dépenses de l'État qui reste soutenue en 2020.

En neutralisant l'économie constatée sur la charge de la dette, les dépenses non directement imputables à la crise croissent de 6,7 Md€ en 2020, soit une dynamique de croissance proche de celle de 2019 (+ 7,3 Md€) et bien supérieure à celle de 2018 (+ 1,5 Md€).

² Montant de dépenses y compris fonds de concours et attributions de produits.

Une évolution dynamique des dépenses susceptible de se prolonger au-delà de 2020

Augmentation des dépenses du budget général en 2020 (Md€)

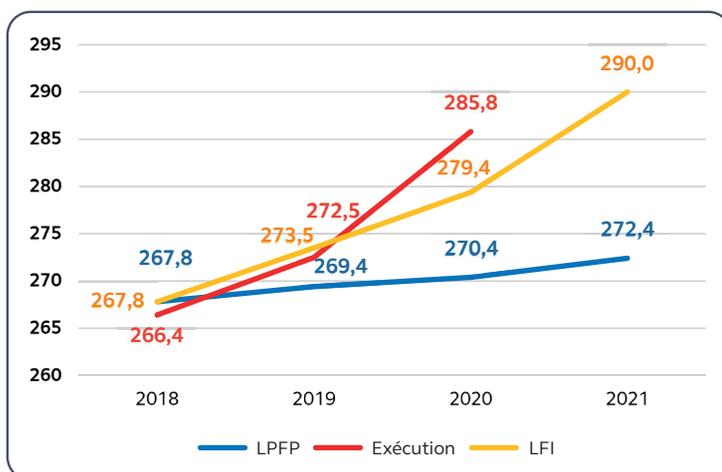


Source : Cour des comptes - données direction du budget

Dans le périmètre des dépenses pilotables de l'État, le plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 a été dépassé de

15,4 Md€ (5,7 %). Ce dépassement, qui n'est qu'en partie lié à la crise sanitaire, traduit une hausse structurelle des dépenses.

Dépenses pilotables de l'État en prévision et en exécution (Md€)



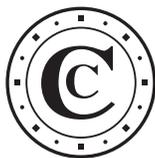
Source : Cour des comptes – données LPFP 2018-2022, LFI, direction du budget

Une évolution dynamique des dépenses susceptible de se prolonger au-delà de 2020

Dans la poursuite de cette dynamique, et en tenant compte des crédits reportés sur 2021, l'augmentation des dépenses du budget de l'État entre 2018 et 2021 pourrait s'établir à 90,5 Md€ (+ 27,8 %). La Cour souligne qu'un tel dynamisme s'accompagne d'un risque d'« effet cliquet », c'est-à-dire que les dépenses se maintiennent à un niveau durablement plus élevé qu'avant-crise, pesant ainsi sur la trajectoire de solde et de dette publics.

À ces facteurs de croissance déjà identifiés s'ajoutent les incertitudes

sur les effets de la crise en 2021, non seulement du fait de la prolongation des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises, mais aussi de l'émergence de nouvelles dépenses (par exemple en cas de mobilisation de la garantie de l'État accordée sur de nombreux prêts) ou de moindres recettes (notamment les risques sur le remboursement des avances accordées par l'État en 2020 à différents acteurs économiques).

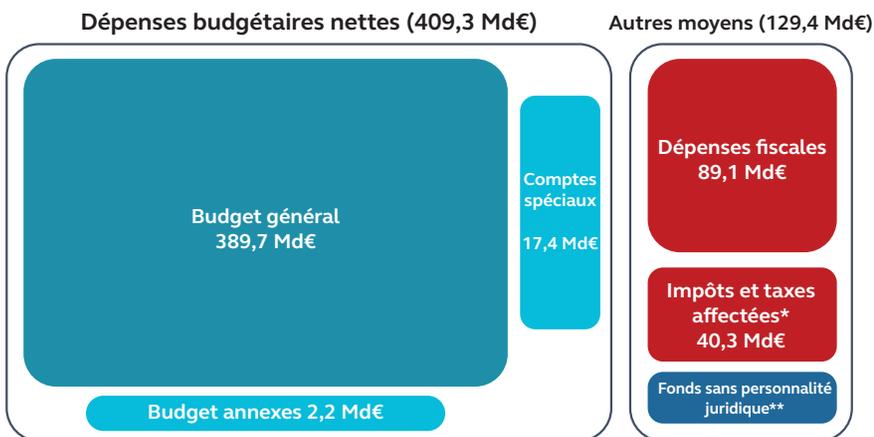


5 Hors budget général, des moyens des politiques publiques qui font l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants

Comme l'an dernier, la Cour a étendu son analyse des dépenses, au-delà du seul budget général, à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. Ces moyens, qui ne bénéficient pas

de la même attention, doivent faire l'objet d'un meilleur suivi et être mieux pris en compte dans l'analyse des dépenses de l'État.

Les moyens de l'État au service des politiques publiques



* Impôts et taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale

** La case FSPJ n'est pas proportionnelle aux enjeux financiers.

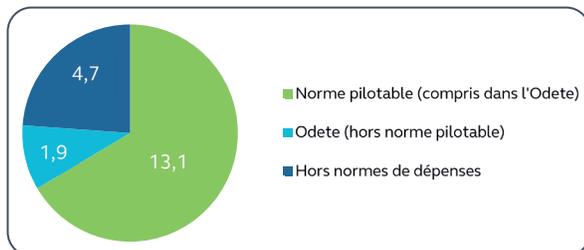
Source : Cour des comptes

Cet ensemble compte les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont les dépenses représentent 19,6 Md€ en 2020 (après déduction des doubles comptes), en légère baisse par rapport à 2019 à la suite de la suppression

de deux comptes spéciaux. Ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général, et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

Hors budget général, des moyens des politiques publiques qui font l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants

Dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux sous normes en 2020 (en Md€)



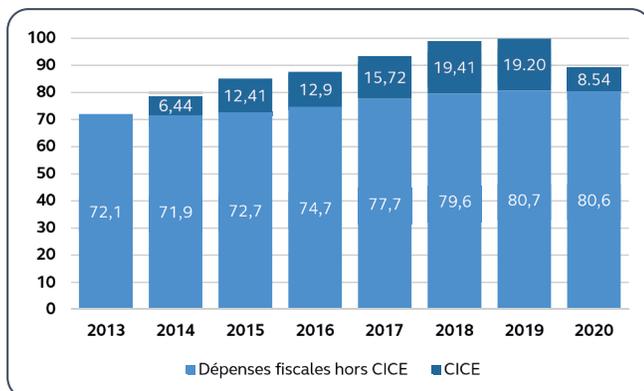
Source : Cour des comptes

De la même façon, l'État a affecté 40,3 Md€ d'impôts et taxes en 2020 à des opérateurs ou à d'autres organismes (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) pour la mise en œuvre de politiques publiques sans qu'une information suffisante soit donnée au Parlement sur les actions que ces importants moyens financent.

La Cour fait de nouveau le constat d'un pilotage insuffisant des dépenses

fiscales, dont le montant s'élève à 89,1 Md€ (en baisse de près de 11 Md€ par rapport à 2019 du fait de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi mais stable hors cet effet conjoncturel). Les plafonds prévus par les lois de programmation sont respectés mais ils sont inopérants, car fixés trop haut, et le bilan des conférences fiscales en termes de modification ou de suppression de dépenses fiscales est très modeste.

Coût des dépenses fiscales sur la période 2013-2020 (Md€)



Source : Cour des comptes – données projets de loi de finances, annexe Voies et moyens – tome II

Enfin, les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers, échappent le plus souvent au contrôle de

l'État, du Parlement et même parfois des instances de décision des organismes qui en assurent la gestion. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre.

Recommandations

Au terme de son analyse, la Cour formule plusieurs recommandations. Pour l'année 2020, la Cour s'est attachée à réduire le nombre des recommandations (5 contre 10 l'année dernière) et à renvoyer plus largement à celles figurant dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire et au rapport sur la réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques.

Sur le respect des principes budgétaires

1. Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et, sauf exception dûment justifiée, se conformer strictement à la règle de plafonnement des reports de crédits à 3 % des crédits ouverts (article 15 de la LOLF) (*recommandation nouvelle*).

Sur la présentation des recettes et dépenses de l'État

2. Comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État (*recommandation reformulée*).

Sur les dépenses fiscales

3. Accélérer la mise en œuvre du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales les plus significatives sur la période restant à couvrir d'ici 2022, s'assurer que les résultats des évaluations donnent bien lieu, le cas échéant, à une rationalisation des dispositifs concernés et préparer le programme d'évaluation à mettre en œuvre au cours de la prochaine loi de programmation des finances publiques (*recommandation reformulée*).

4. À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (*recommandation reconduite*).

Sur les moyens financiers des politiques de l'État autres que les crédits du budget général

5. Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (*recommandation reconduite*).