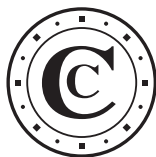


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Synthèse

Juin 2020

 **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 commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 La situation en 2019 : un redressement inachevé des finances publiques.....	7
2 2020 : un choc de nature et d'ampleur inédites pour les finances publiques	11
3 Les perspectives après 2020 : l'enjeu de la soutenabilité de la dette.....	15
Conclusion	19

Introduction

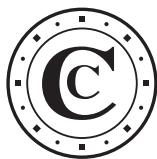
Le présent rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est établi, comme chaque année, en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Déposé conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques, il est destiné à nourrir le débat que le Parlement tient chaque année sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF). Il prend un relief particulier cette année dans le contexte de la crise économique mondiale provoquée par la pandémie virale.

Dans ce rapport, la Cour examine tout d'abord la situation des finances publiques à la veille de la crise sanitaire. Elle fait le constat que le redressement des finances publiques était inachevé en France, 10 ans après la crise financière de 2008-2009, notamment en comparaison avec d'autres pays européens.

L'année 2020 est marquée par l'épidémie qui a touché l'ensemble des pays de la planète et singulièrement la France. La Cour souligne les conséquences considérables de cette crise pour les finances publiques. Sur la base des informations disponibles au 25 juin 2020, elle évalue les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de solde présentées par le Gouvernement dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative.

Enfin, la Cour éclaire les enjeux liés à la soutenabilité de la dette publique. Elle examine, sur la base de différents scénarios de sortie de crise, les tendances que pourraient suivre les finances publiques au cours de la prochaine décennie. Elle analyse les conditions dans lesquelles une trajectoire de dette peut être maîtrisée. Elle dégage, en les inscrivant dans le contexte européen plus large, les principes d'un redressement des finances publiques.



1 La situation en 2019 : un redressement inachevé des finances publiques

L'épidémie virale qui a touché le monde en 2020 et notamment la France a des conséquences de premier ordre pour les finances publiques.

D'abord et avant tout sanitaire, cette crise a conduit à restreindre fortement l'activité économique pendant plusieurs semaines, la reprise de l'économie se faisant progressivement depuis. Il devrait s'ensuivre une perte massive de recettes publiques qui, ajoutée au coût des mesures de soutien adoptées pour éviter une crise encore plus grave, porterait le déficit public à un niveau sans précédent en 2020, à deux chiffres en part de PIB.

Or, la France n'a pas abordé cette crise avec des finances publiques restaurées.

Depuis 40 ans, sa dette publique en part de PIB a augmenté presque sans discontinuer. Le choc économique et financier de la fin des années 2000, dans un contexte très différent de la crise actuelle, avait déjà conduit à une forte dégradation des comptes publics, en France comme chez ses partenaires. Un redressement a été par la suite entrepris, reposant notamment sur des hausses de

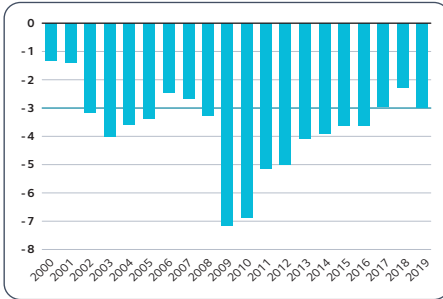
prélèvements obligatoires au début des années 2010, mais cet effort s'est essouffé au cours de la décennie. Alors que le déficit structurel demeurait élevé, les baisses de prélèvements ont succédé aux hausses, tandis que le rythme d'évolution de la dépense n'a pas été infléchi en conséquence, malgré un environnement de taux d'intérêt faibles conduisant à un allègement de la charge d'intérêts.

Les résultats de finances publiques en 2019 témoignent de ce redressement inachevé.

Le déficit public s'est établi à 3 points de PIB, dont 0,9 point d'effet ponctuel lié au cumul en 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et des allègements de cotisations sociales qui le remplacent. Le déficit structurel n'a pas été réduit : à 2,2 points de PIB, comme en 2018, il est resté éloigné de l'objectif de moyen terme fixé à 0,4 point par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. La dette publique est restée stable à 98,1 points de PIB.

La situation en 2019 : un redressement inachevé des finances publiques

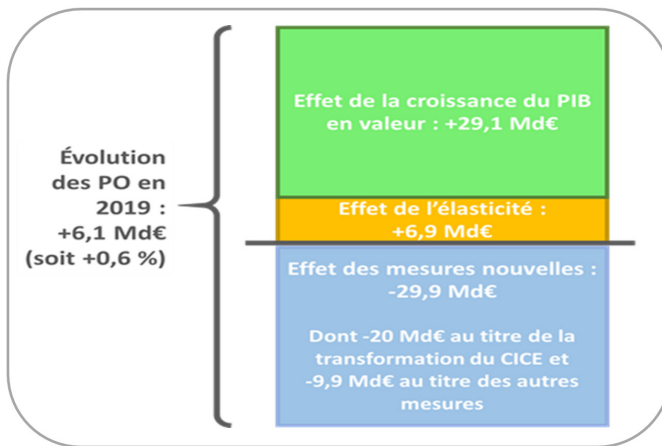
Le solde public (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee

Les mesures de baisse de prélèvements obligatoires en 2019 se sont élevées à près de 10 Md€, soit 0,4 point de PIB, hors effet de la transformation du CICE. Elles reflètent les baisses envisagées dès le projet de loi de finances initiale, ainsi que les décisions, prises à la suite des mouvements sociaux de fin 2018, pour soutenir davantage le pouvoir d'achat des ménages et de ne pas augmenter la fiscalité énergétique.

Facteurs d'évolution des prélèvements obligatoires (PO) en 2019 (en Md€)



Source : ministère de l'économie et des finances, Cour des comptes

Dans le même temps, la dépense publique a accéléré en 2019 : si sa croissance est restée un peu inférieure à la croissance

potentielle, cet effort relatif de maîtrise a été insuffisant pour financer les baisses de prélèvements et redresser les comptes publics.

La situation en 2019 : un redressement inachevé des finances publiques

Évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts à champ constant (en %)

Évolution en %	Moy. 2011-2016	2017	2018	2019
Dépenses publiques hors crédits d'impôt	1,7 %	2,5 %	0,7 %	2,3 %
Dépenses publiques maîtrisables par les pouvoirs publics	1,9 %	2,0 %	1,4 %	2,8 %
Dépenses publiques maîtrisables en volume (prix du PIB)	1,0 %	1,5 %	0,4 %	1,5 %

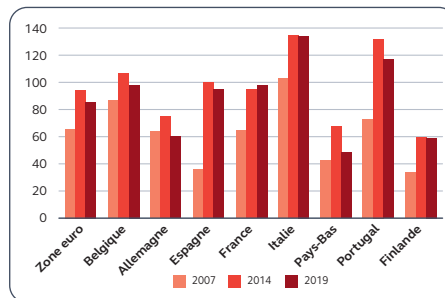
Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee. A champ courant, la dépense publique hors crédit d'impôt a augmenté de 2,7 % en 2019

C'est donc avec des marges d'action insuffisamment restaurées que la France a abordé la crise sanitaire.

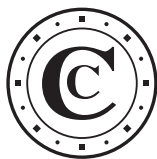
Elle n'a pas profité de la période de conjoncture assez favorable des années récentes pour supprimer la part structurelle de son déficit public. Elle n'en a pas non plus profité pour réduire significativement le poids de la dépense publique qui, à plus de 55 points de PIB en 2019, est demeuré 8 points au-dessus de la moyenne de la zone euro. Elle a achevé la décennie précédente avec un niveau de dette de près de 100 points de PIB, alors qu'il était de moins de 65 points de PIB en 2007. Signe d'une divergence préoccupante, la dette publique de l'Allemagne, qui se situait en 2007 à un

niveau similaire en part de PIB à celle de la France, est revenue en 2019 en dessous de 60 points.

La dette publique de la France et d'autres pays de la zone euro (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données d'Eurostat



2020 : un choc de nature et d'ampleur inédites pour les finances publiques

En 2020, le choc subi par les finances publiques est massif. Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public s'établirait à 250 Md€, soit 11,4 points de PIB. L'ampleur du soutien apporté par les finances publiques au maintien des revenus est sans précédent. La dette publique augmenterait de près de 270 Md€ en 2020 et dépasserait 120 points de PIB. En montant, elle représenterait l'équivalent de presque 40 000 € par Français.

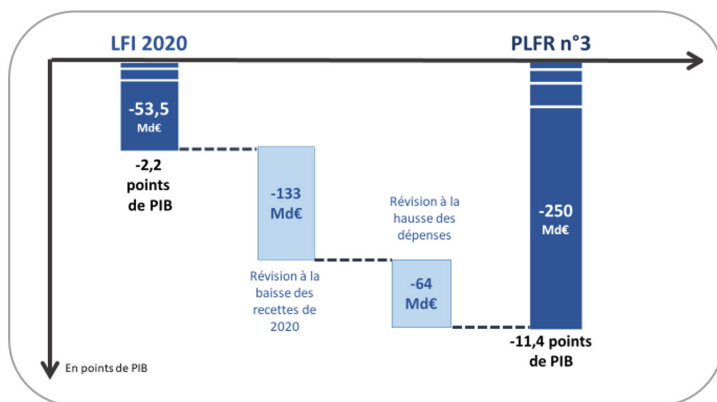
En loi de finances initiale, le déficit public pour 2020 était prévu à un peu plus de 50 Md€ ; la dégradation attendue aujourd'hui est donc de près de 200 Md€. Cette explosion du déficit résulte principalement de l'effet sur les recettes publiques du recul du PIB (-11 % en volume sur l'année selon la dernière hypothèse du Gouvernement) : la perte de recettes publiques serait de près de 135 Md€, expliquant environ les deux tiers du relèvement du déficit.

Une petite partie de l'augmentation des dépenses publiques est aussi imputable un effet mécanique de la récession, s'agissant notamment des prestations de chômage.

La hausse du déficit résulte également des dispositifs de soutien que le Gouvernement a présenté en trois lois de finances rectificatives entre mars et juin. Leur impact direct sur le déficit public est de 57,5 Md€, soit 2,6 points de PIB. Au-delà de ces mesures, l'État a accordé sa garantie à un très important programme de prêts aux entreprises (jusqu'à 300 Md€) et entrepris des opérations de sauvetage d'entreprises par des prises de participations ou des prêts. Globalement, ces actions sont assez comparables, par leur ampleur et leur nature, à celles adoptées par les pays voisins, même si les éléments disponibles rendent difficiles les comparaisons et s'il peut y avoir des écarts sensibles entre les mesures annoncées et leur concrétisation.

2020 : un choc de nature et d'ampleur inédites pour les finances publiques

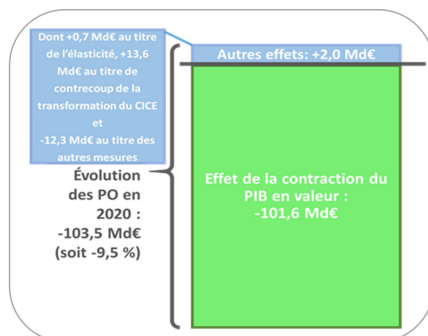
Révision de la prévision de solde public entre la loi de finances initiale pour 2020 et le troisième projet de loi de finances rectificatives



Source : Cour des comptes à partir de données de du ministère de l'économie et des finances

Selon la prévision associée au PLFR 3, les prélèvements obligatoires baisseraient de plus de 100 Md€ en 2020, essentiellement du fait de la contraction du PIB. Cette prévision suppose que la chute des prélèvements obligatoires serait globalement proportionnelle à celle du PIB, même si certaines recettes comme l'impôt sur les sociétés baisseraient beaucoup plus, tandis que d'autres comme la contribution sociale généralisée baisseraient moins. Par ailleurs, en mettant de côté l'effet technique de contrecoup de la transformation du CICE en 2019, les mesures nouvelles, comme la baisse de l'impôt sur le revenu, contribueraient à diminuer les prélèvements de plus de 12 Md€.

Facteurs d'évolution des prélèvements obligatoires (PO) en 2020 selon la prévision du troisième projet de loi de finances rectificatives (en Md€)

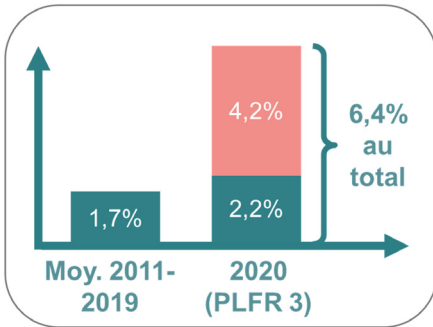


Source : ministère de l'économie et des finances, Cour des comptes

2020 : un choc de nature et d'ampleur inédites pour les finances publiques

La dépense publique (hors crédit d'impôts) croîtrait de près de 6,5 % en valeur en 2020. Hors dispositifs de soutien, la croissance serait plus modérée à un peu plus de 2 %. Le rapport de la dépense publique au PIB atteindrait un niveau sans précédent (63,4 %), du fait également de l'effet, au dénominateur, du recul du PIB.

évolution de la dépense publique (hors crédit d'impôts) en 2020 selon la prévision du PLFR 3 (en %)



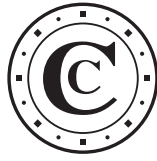
Source : ministère de l'économie et des finances, Cour des comptes

Compte tenu des fortes incertitudes qui pèsent sur l'évolution de la situation sanitaire et la vigueur de la reprise de l'activité au second semestre, **les prévisions de finances publiques pour 2020 sont globalement équilibrées.**

S'agissant du PIB, sauf en cas de recrudescence de l'épidémie conduisant à de nouvelles restrictions d'activités et de déplacements, le recul envisagé

de 11 % est une hypothèse plausible, voire prudente. Les hypothèses retenues sur l'évolution des recettes sont également raisonnables, de même que celles, réévaluées en troisième loi de finances rectificative, relatives au coût des mesures de soutien. Toutefois, le Gouvernement n'a pas incorporé à sa dernière prévision certaines annonces ultérieures comme le plan en faveur du petit commerce. Il n'a pas non plus inscrit d'effet sur le déficit en comptabilité nationale de certains dispositifs qui pourraient en avoir, comme les reports de cotisations sociales ou les opérations de renflouement d'entreprises.

Au total, face à l'urgence, l'État a joué le rôle d'« assureur en dernier ressort » de l'économie et des revenus. Il l'a fait en France comme l'ont fait les pays voisins, les règles ordinaires de conduite des finances publiques au sein de la zone euro étant suspendues. Ainsi, les revenus des agents privés ont été pour la plus grande partie préservés. La perte de richesse collective entraînée par la récession a dès lors trouvé sa principale contrepartie en une forte augmentation de la dette publique. Si pour certains la crise a déjà eu des conséquences dramatiques, l'essentiel de son coût économique n'a pas encore été « payé » : il a été transféré sur la dette publique.

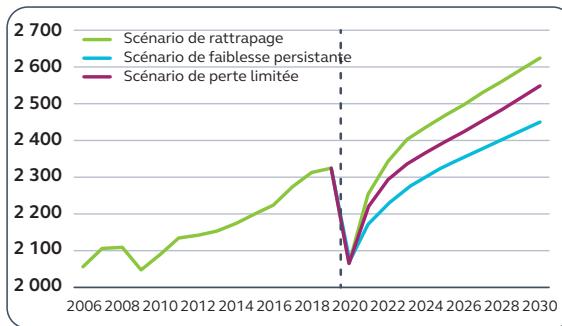


Les perspectives après 2020 : l'enjeu de la soutenabilité de la dette

La soutenabilité de la dette publique constitue un enjeu central. On peut s'attendre, en 2021 et au-delà, à un net rebond de l'économie et partant, à une réduction mécanique du déficit public vers des niveaux moins élevés. Le Gouvernement table à ce stade sur une hypothèse de rebond total à terme (scénario dit de « rattrapage ») : le PIB potentiel n'aurait pas été affecté par la crise, notamment grâce aux dispositifs de soutien adoptés.

Une telle hypothèse apparaît cependant optimiste. Il est plus vraisemblable, malgré l'origine sanitaire et non économique ou financière de la crise, qu'elle laissera des séquelles durables sur les capacités économiques, ainsi que l'illustrent d'autres scénarios (dits de « perte limitée » et de « faiblesse persistante »).

Trajectoire du PIB en volume dans trois scénarios (en Md€)



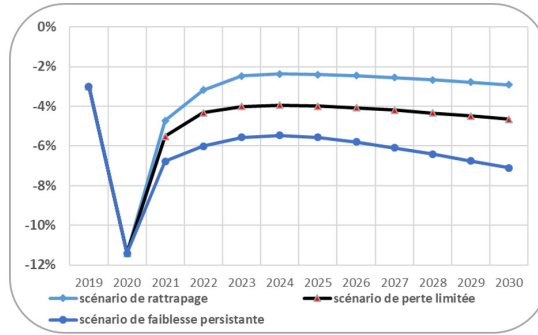
Source : Cour des comptes

Dans le cas vraisemblable où la crise sanitaire laisserait des traces durables sur le potentiel productif, le rééquilibrage spontané des comptes publics ne serait que très

partiel. Le déficit risque donc d'être durablement très élevé, nettement supérieur au niveau d'avant crise, même une fois l'économie revenue à un fonctionnement normal.

Les perspectives après 2020 : l'enjeu de la soutenabilité de la dette

Évolution du déficit public dans les trois scénarios
(en points de PIB)

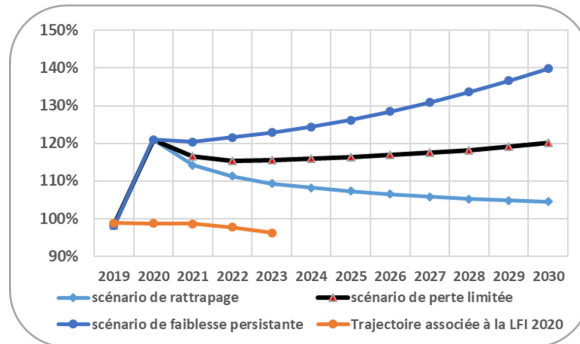


Source : Cour des comptes

Sans un effort d'ajustement significatif, la trajectoire de dette ne serait alors pas maîtrisée. Même dans le scénario le plus favorable, elle serait encore en 2030

supérieure au niveau d'avant crise. Dans les autres scénarios, elle resterait à un niveau très élevé et aurait tendance à repartir encore à la hausse.

Évolution de la dette publique dans les trois scénarios
(en points de PIB)



Source : Cour des comptes

Or, la France ne peut laisser filer son endettement sans s'exposer à des difficultés majeures à moyen et long termes. Dans l'immédiat, les risques d'une crise financière sont faibles car les taux d'intérêt sont à un niveau historiquement bas. Mais à long terme,

ils pourraient finir par remonter, dans l'ensemble de la zone euro ou dans les États les plus endettés de celle-ci. Si elle n'avait pas entre-temps diminué son endettement public rapporté au PIB, la France se retrouverait dans une situation très difficile.

Les perspectives après 2020 : l'enjeu de la soutenabilité de la dette

Réduire la dette est également nécessaire pour restaurer des marges d'action et pour atténuer les divergences de trajectoire entre pays de la zone euro, notamment entre la France et l'Allemagne. Ce sera, une fois passées les conditions exceptionnelles liées à la pandémie, l'enjeu du renouvellement du Pacte de stabilité et de croissance.

Dans l'immédiat, le Gouvernement envisage de continuer à soutenir l'économie dans le cadre d'une action de « relance ». Pourtant, si des mesures complémentaires peuvent soutenir l'emploi et accompagner les transitions, ces actions devraient désormais se faire de façon ciblée, et ne pas être financées par de la dette. De telles mesures complémentaires, comme celles déjà prises, doivent en tout état de cause être temporaires et prévoir des clauses d'extinction claires. De plus, certaines actions de relance pourraient être financées par une initiative européenne, telle qu'évoquée récemment, plutôt que par un recours en sus à de l'endettement national.

Au-delà de ces mesures de court terme, la France va devoir rebâtir une stratégie de finances publiques. Une action en profondeur est nécessaire afin d'ancre la soutenabilité de la dette publique et de rehausser la qualité des politiques publiques. Il est possible, comme le montre l'expérience historique en France et ailleurs, de réduire de façon importante le poids de la dette sans peser durablement sur la croissance. Mais à l'inverse, il ne faut pas tout attendre de celle-ci. Dès que les conditions économiques

le permettront, et en cohérence avec les engagements européens, un effort de redressement structurel des finances publiques doit être engagé. Il ne doit pas être trop brutal pour ne pas casser la reprise mais il doit être poursuivi avec constance pour obtenir des résultats tangibles. La prochaine loi de programmation des finances publiques, dont il serait souhaitable que la présentation intervienne au plus tard en même temps que le prochain programme de stabilité, sera l'occasion de fixer cette orientation et de l'inscrire dans un renforcement du cadre normatif de gouvernance des finances publiques.

Pour mener à bien un tel effort de redressement, indispensable pour maîtriser la trajectoire de finances publiques mais également souhaitable afin d'instaurer les conditions d'une croissance durable, **un examen en profondeur de nos politiques publiques est nécessaire**. Celui-ci s'impose d'autant plus que s'additionnent les attentes de soutien par la dépense publique. Or, dégager un effort de redressement significatif en dépense implique que la croissance de celle-ci soit sensiblement plus faible que ces dernières années. Il faudra donc, si l'on souhaite ménager des investissements efficaces pour la collectivité, par exemple pour appuyer la transition écologique, accepter de réexaminer les modalités de l'intervention publique dans tous les domaines, en s'appuyant sur des revues de dépense beaucoup plus larges que ce qui a pu être fait par le passé en France.

Les perspectives après 2020 : l'enjeu de la soutenabilité de la dette

L'effort nécessaire de maîtrise de la dépense dépendra aussi des orientations retenues en matière de prélèvements obligatoires. Si de nouvelles baisses de prélèvements devaient être envisagées, après

celles déjà réalisées en 2019 et 2020, elles devraient s'accompagner de hausses d'autres prélèvements ou de suppressions de niches, ou trouver leur contrepartie dans un effort encore accru de maîtrise de la dépense.

Conclusion

La France a abordé la crise sanitaire avec des finances publiques dont le redressement était inachevé. Son déficit a été réduit au cours de la décennie 2010 mais en se maintenant à un niveau significatif. Sa dette publique, qui avait déjà beaucoup augmenté lors de la crise économique et financière de la fin des années 2000, n'a jamais été diminuée.

En 2020, comme les autres pays frappés de plein fouet par la crise sanitaire, la France a accepté la perte massive de recettes publiques entraînée par la récession économique et a adopté un plan de soutien considérable pour lutter contre l'épidémie, soutenir les revenus et préserver au maximum l'appareil productif. Il en résulte un déficit public exceptionnel, à deux chiffres en part de PIB, et une nouvelle hausse de la dette publique, qui dépasserait 120 points de PIB, un niveau que la France n'a pas connu depuis les deux guerres mondiales.

Avec des taux d'intérêt faibles comme c'est le cas aujourd'hui, cette situation est supportable, ce qui a permis une réponse budgétaire forte à la crise sanitaire. Mais le surcroît de dette entraîné par la crise, comme la dette résultant des déficits passés, n'ont pas disparu pour autant, et ils ne peuvent pas être effacés. La France devra définir une trajectoire de retour à l'équilibre de ses finances publiques et réduire nettement sa dette publique rapportée au PIB pour la rendre soutenable, en mettant à profit la période de conditions financières favorables. L'expérience d'autres pays, et de la France dans un passé plus lointain, montre que cela est possible et compatible avec une dynamique de progrès.