

Programme de stabilité 2020 présenté au Conseil des Ministres du 15 avril 2020 avant sa transmission à la Commission européenne (extraits)

1 Réponse à la crise sanitaire causée par le Covid-19

Face à l'urgence sanitaire, la réponse du Gouvernement français est en premier lieu sanitaire, et comprend deux volets.

Le premier volet consiste à ralentir la diffusion de l'épidémie, pour réduire les risques de saturation des structures de soin du fait de l'épidémie et protéger ainsi le plus grand nombre de nos concitoyens. Cela passe par la mise en œuvre d'une série de mesures de distanciation sociale (confinement, fermeture des lieux publics et interruption de certaines activités, notamment dans le champ économique), afin de limiter les contacts interpersonnels qui sont le principal vecteur de transmission du virus. Le confinement est actuellement en vigueur jusqu'au 11 mai, date à laquelle un déconfinement progressif sera mis en œuvre. Comme l'a indiqué le Président de la République, dans son allocution du 13 avril, le déconfinement progressif devrait permettre au plus grand nombre de retourner travailler, en vue de redémarrer l'activité de l'industrie, des commerces et des services. Les infrastructures scolaires devraient progressivement rouvrir à partir de cette date.

En parallèle, le deuxième volet vise à renforcer la capacité de lutte contre l'épidémie. Il comprend des mesures de flexibilité, de gestion et de soutien logistique en faveur du système de santé telles que la mise en place de lits de réanimation supplémentaires, ou la mobilisation des services des armées et des transports nationaux pour transporter les malades et construire des hôpitaux de campagne. Il comprend également des mesures de soutien financier, avec la création d'un fonds d'urgence de 50 M€ pour la recherche sur le Covid-19, la mobilisation de 260 M€ pour les hôpitaux provenant des réserves du budget 2019, le paiement anticipé (avril au lieu de mai) de 3,5 Md€ des allocations prévues en 2020, et enfin la mise en place de mesures exceptionnelles à hauteur de 8 Md€ (en sus de l'Ondam, voté en LFSS pour 2020 à 2,45%) afin de financer les commandes massives en médicaments, respirateurs et masques, la rémunération exceptionnelle du personnel soignant, et le versement des indemnités journalières (notamment au titre des gardes d'enfants, ou des personnes vulnérables comme par exemple les femmes enceintes). Ces mesures sont complétées par le développement

des capacités de production de matériel médical sur le territoire national, s'appuyant sur une mise à contribution inédite de l'industrie française.

Outre ces mesures sanitaires, une réponse forte en matière économique a été mise en place pour limiter au mieux les conséquences négatives de la crise sur l'activité, les entreprises et l'emploi, et assurer les conditions d'une reprise économique rapide à l'issue de l'épidémie. Une série de mesures d'une ampleur sans précédent a été prise en réponse à la contraction brutale de l'activité économique, qui devrait atteindre -8 % du PIB en 2020. Ces mesures visent en premier lieu à renforcer la trésorerie des entreprises pour leur permettre de faire face à leurs charges récurrentes ; soutenir les secteurs les plus affectés par la diminution de l'activité ; garantir la pérennité des relations de travail à travers l'activation d'un dispositif très généreux d'activité partielle ; soutenir le revenu des ménages, en particulier des plus modestes.

L'objectif de ces premières mesures est avant tout de limiter les conséquences du ralentissement d'activité lié à l'épidémie, et ainsi la destruction de capital productif et la perte de compétences dans nos entreprises. À cette fin, le Président de la République a annoncé un paquet de mesures de soutien, d'un montant total de plus de 110 Md€, dont 42 Md€ de mesures ayant un impact direct sur le solde public, et 69 Md€ de mesures visant à améliorer la situation de trésorerie des entreprises (possibilité de report de paiements de certains prélèvements obligatoires, accélération du remboursement de créances fiscales restituables en 2020) et à intervenir dans celles qui seraient en difficulté (dotation en fonds propres ou quasi fonds propres via le compte d'affectation spécial « participations financières de l'État », renforcement des prêts FDES), auxquelles s'ajoute un dispositif de 315 Md€ de garanties, en faveur des prêts bancaires aux entreprises et de l'assurance-crédit (cf. tableau).

Tableau 1 : Mesures face à la crise sanitaire

Mesures	Montants	Détails
Mesures avec impact sur le solde public		
Mesures relatives à l'activité partielle	24 Md€	Couverture par l'État et l'Unédic de 100% des indemnités versées aux salariés par l'entreprise dans la limite de 4,5 SMIC ; octroi aux entreprises d'un délai de trente jours pour déposer leur demande, avec effet rétroactif
Fonds de solidarité	7 Md€	TPE (CA <1M€ et bénéfice <60 000€), indépendants, micro-entrepreneurs et professions libérales subissant une très forte baisse de leur CA (perte de 50% par rapport à la normale), une fermeture administrative, un redressement judiciaire ou en procédure de sauvegarde
Dépenses additionnelles de santé (Mesures exceptionnelles additionnelles à l'ONDAM)	8 Md€	Couverture des achats de matériel (masques, respirateurs, etc.), des indemnités journalières et de primes pour les personnels soignants <i>pour mémoire, ces crédits s'ajoutent à un ONDAM à 2,45 %</i>
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	1,5 Md€	Droits à l'assurance chômage prolongés pour les chômeurs en fin de droit Report de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage au 1 ^{er} septembre
Crédits supplémentaires d'urgence	2,5 Md€	Portés par l'État
Total mesures avec impact sur le solde public	42 Md€	(1,9 % du PIB)

Dossier

> La crise sanitaire
et les finances
publiques

Mesures	Montants	Détails
Mesures sans impact sur le solde public		
Report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires	25,5 Md€	Report des échéances fiscales et sociales dues en mars et en avril et des échéances fiscales de mai. <i>Hypothèse : reports effectifs au 5 avril ; auxquelles s'ajoutent les échéances restantes d'avril</i>
Remboursement anticipé de crédits d'impôt	23 Md€*	Créance à l'IS : 3 Md€ pour le CIR, 6 Md€ pour le CICE, 1 Md€ pour les autres CI et environ 10 Md€ pour les REIS Créances de TVA : 8 Md€ sur trois mois <i>Hypothèse : taux de recours de 75% sur les créances à l'IS, et 100% sur les créances de TVA</i>
Fonds de développement économique et social (FDES)	1 Md€	Soutien aux ETI
Outil d'intervention dans les entreprises en difficulté	20 Md€	Dotations supplémentaires du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »
Total mesures sans impact sur le solde public	69,5 Md€ (3,1 % du PIB)	
Mesures en garantie		
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	300 Md€*	Pour tous les nouveaux prêts de trésorerie octroyés par des établissements de crédit entre le 16 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit	10 Md€	Pour permettre aux entreprises de continuer à bénéficier des couvertures d'assurance-crédit dont elles ont besoin afin de poursuivre leur activité avec leurs clients PME et ETI françaises
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	5 Md€	Amplification du dispositif de réassurance publique « Cap Franceexport », lancé en octobre 2018, avec un doublement du plafond d'encours réassurable par l'État et élargi à d'autres pays de destination
Total mesures en garantie	315 Md€ (13,9 % du PIB)	
Total	426,5 Md€ (18,9 % du PIB)	

*Incluant le plan d'urgence de soutien dédié aux start-up.

2 Finances publiques

A. Retour sur l'exécution 2019

Le solde des administrations publiques pour l'année 2019 s'est établi à -3,0 % du PIB d'après les premières données d'exécution publiées par l'Insee le 25 mars dernier. Cette exécution est meilleure qu'anticipée lors du Projet de plan budgétaire présenté à la Commission à l'automne dernier, qui prévoyait un déficit de 3,1 %. Malgré la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement

permanente de cotisations sociales, entraînant un double coût pour les finances publiques en 2019, le déficit public ne dépasse pas le seuil des 3 %. Hors ce double coût, il aurait été de 2,1 % du PIB, après 2,3 % en 2018.

Cette amélioration se traduit par un ajustement structurel de 0,1 point pour l'année 2019, ce qui conforte la prévision de l'automne. Cet ajustement positif fait suite à une amélioration structurelle des finances publiques

de 0,2 point en 2018. Ces chiffres confirment l'engagement de la France à poursuivre ses efforts de consolidation des finances publiques dans un contexte marqué par des mesures d'urgence économique et sociale en 2018 et 2019.

Le taux de PO a diminué à 44,1 % du PIB en 2019 (43,8 % hors France compétences) après 44,8 % en 2018. L'élasticité spontanée des prélèvements obligatoires au PIB s'est établie à 1,2.

Le ratio d'endettement au sens de Maastricht s'est élevé à 98,1 points de PIB fin 2019, contre 98,8 points prévu à l'automne et stable par rapport à 2018. Cette révision à la baisse du ratio s'explique d'une part par un niveau de dette moins élevée d'environ 8 Md€ (près de 0,4 point de PIB), et d'autre part, par une révision par l'Insee du PIB nominal à la hausse en 2019 pour 0,3 point, qui vient diminuer le ratio d'endettement public d'autant.

B. Prévision pour 2020

Conditions de réalisation de la prévision

Comme indiqué en introduction, le Programme de stabilité 2020 suit les lignes directrices publiées par la Commission le 6 avril dernier et se concentre sur les mesures de soutien et les agrégats de finances publiques qui en résultent pour l'année 2020. L'incertitude liée à la crise sanitaire relative à l'épidémie de Covid-19 ne permet pas de réaliser à ce stade les exercices de projection habituels du Programme de stabilité. Trop de facteurs demeurent aujourd'hui incertains pour permettre de réaliser des prévisions au-delà de l'année en cours, notamment en ce qui concerne la durée de l'épidémie ainsi que la date et les modalités de sortie du confinement en France et dans les autres pays.

Les principaux agrégats de finances publiques sont présentés, même si une grande prudence s'impose au vu du contexte. La réponse d'ampleur apportée à la crise sanitaire en un temps très réduit explique que ce Programme de Stabilité ne puisse pas être réalisé dans les mêmes conditions qu'habituellement. **Certains tableaux ne pourront pas être remplis au format habituel**, tels que la décomposition des données par code de comptabilité nationale.

Stratégie d'ensemble

Le Gouvernement a décidé de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 qui touche l'ensemble de l'Europe en apportant une réponse directe de très grande ampleur s'élevant à plus de 110 Md€. Ainsi, des mesures

de soutien aux entreprises ont été prises pour sauvegarder le tissu économique, que ce soit par le report du paiement de créances sociales et fiscales, par des mesures budgétaires, comme la mise en place d'un mécanisme exceptionnel de chômage partiel et la création d'un fonds de solidarité en faveur des entreprises les plus touchées par le ralentissement de l'activité, ou par des soutiens en fonds propres ou en prêts aux entreprises en difficulté. Ces mesures visent à amplifier la réponse des stabilisateurs automatiques et à lutter contre les conséquences économiques et sociales de l'épidémie.

Par ailleurs, un large programme de garantie, à hauteur de 300 Md€, est destiné à préserver les entreprises en leur facilitant le recours à l'emprunt bancaire.

Le solde des administrations publiques

En 2020, le solde public s'établirait à -9,0 % du PIB, niveau particulièrement dégradé du fait de l'action conjointe des stabilisateurs automatiques en temps de crise et du plan d'urgence mis en place par le Gouvernement pour répondre aux besoins du système de santé et soutenir l'économie.

La crise sanitaire et les mesures de confinement frappent de plein fouet l'économie française et de nombreux secteurs voient leur activité fortement réduite. Les stabilisateurs automatiques habituels jouent pleinement leur rôle dans cette période de ralentissement marqué de l'activité, notamment les moindres recettes fiscales et les dépenses d'indemnisation du chômage. Ainsi, la très forte dégradation du solde, depuis les prévisions présentées à l'automne, s'explique principalement par la dégradation de l'environnement macroéconomique.

Toutefois, l'ampleur du choc a rendu nécessaire de compléter les stabilisateurs automatiques par des mesures actives de politique économique. Au-delà des dépenses au bénéfice du système de santé en lien direct avec l'épidémie, un plan ambitieux de soutien économique a été déployé pour aider les entreprises et les ménages à traverser la crise et ainsi permettre un rebond à l'issue de celle-ci. Parmi les principales mesures de ce plan, le soutien à l'activité partielle pour les ménages et les reports d'échéances fiscales et sociales pour les entreprises peuvent être mises en avant. **Au total, les mesures d'urgence annoncées par le Gouvernement pour faire face à la crise s'élèvent à 110 Md€, dont 42 Md€ de mesures ayant un impact sur le solde public.**

Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

Une forte incertitude entoure le coût final de ces mesures, qui dépendra in fine à la fois de la durée et de la gravité de la crise. Les chiffres présentés dans ce Programme de stabilité donnent les meilleures estimations à date du coût des différents dispositifs, se fondant sur l'hypothèse centrale d'un confinement d'une durée totale de huit semaines, suivi d'un retour progressif à la normal.

Les dépenses des administrations publiques

Dans ce contexte très particulier, la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt, augmenterait de 5,1 %, contre 1,7 % lors de la prévision d'automne. La croissance de la dépense publique en volume serait de 4,8 %, contre 0,7 % prévu. **Hors mesures exceptionnelles d'urgence, la croissance en valeur de la dépense publique serait de 1,9 % et la croissance en volume serait de 1,6 %.** En conséquence, le taux de dépenses publiques (hors crédits d'impôt) rapportées au PIB augmenterait sensiblement et atteindrait 60,9 % du PIB, contre 54,0 % en 2019¹.

Cette augmentation serait le résultat conjugué des dépenses supplémentaires liées à la crise et de la forte contraction du PIB, qui augmente mécaniquement le ratio de dépenses sur PIB. **En 2021, le contrecoup des mesures d'urgence et l'augmentation de la croissance nominale du PIB devraient provoquer un net ralentissement de la dépense publique et diminuer fortement la part de celle-ci dans le PIB.**

Les recettes des administrations publiques

Le taux de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôts) s'établirait à 44,0 % du PIB en 2020, en léger retrait par rapport à 2019 (44,1 %), en raison d'une baisse plus marquée de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires que de l'activité. Le taux de croissance spontané des prélèvements obligatoires s'établirait ainsi à -7,1 %, à comparer à celui du PIB nominal de -6,7 %, soit une élasticité de 1,1. Le contrecoup de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales serait partiellement compensé par les autres mesures de baisse des prélèvements obligatoires : réforme du barème de l'impôt sur le revenu, poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation et de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés notamment.

La sur-réaction de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires par rapport à l'activité s'expliquerait principalement par la spécificité de l'évolution des assiettes fiscales liée à cette crise sanitaire inédite. Les recettes de l'impôt sur les sociétés diminueraient fortement du fait d'une chute du bénéfice fiscal des entreprises. Les recettes de TVA se contracteraient davantage que l'activité en raison d'une baisse des emplois taxables, en particulier de la consommation des ménages, ainsi que d'importants effets de composition entre les différents postes de consommation, en lien avec les contraintes imposées par la crise sanitaire. Les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) seraient en retrait sous l'effet d'une forte réduction des transactions immobilières durant la période de confinement.

Tableau 2 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires

	2018	2019	2020
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	44,8 %	44,1 %	44,0 %
Hors France Compétences	44,8 %	43,8 %	43,7 %
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,0	1,2	1,1

Le taux de recettes hors prélèvements obligatoires s'élèverait à 7,8 % du PIB, après 7,2 % en 2019. Cette augmentation s'expliquerait par l'inertie d'une partie de ces recettes face au ralentissement de l'activité, qui seraient par ailleurs soutenues par des recettes de nature exceptionnelle en lien avec la signature d'une Convention

Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP) dans le secteur de la construction aéronautique. Cette augmentation relative rappelle la dynamique des recettes hors prélèvements obligatoires lors de la dernière récession, en 2009. Le taux de recettes hors PO en proportion du PIB était alors passé à 7,9 %, après 7,5 % en 2008.

¹ En retraçant de la création de France compétences en 2019 pour 6,3 Md€, le taux de dépenses publiques serait de 53,7%.

Analyse structurelle du déficit

En 2020, le solde structurel s'établirait à -2,0 points de PIB potentiel, inchangé par rapport à 2019.

La forte dégradation de l'environnement macroéconomique pèserait lourdement sur le solde conjoncturel qui en ressortirait particulièrement marqué en s'établissant à -5,3 % du PIB, après 0,0 % en 2019.

Le solde des one-offs enregistrerait également une forte dégradation et s'établirait à -1,7 %, traduisant la réponse sanitaire et le soutien économique du Gouvernement face à la crise.

Au total plus de 42 Md€ de mesures budgétaires seront ainsi prises en réponse à l'épidémie, incluant le dispositif d'activité partielle, un fonds de soutien aux entreprises en difficulté et les dépenses exceptionnelles à destination du système de santé. Cette réponse budgétaire pèserait sur le solde des mesures exceptionnelles et temporaires à hauteur de 1,9 point de PIB. En sens inverse, une recette exceptionnelle relative à la Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP) précédemment citée, viendrait légèrement tempérer cette dégradation.

À noter que le classement en one-off des mesures de soutien face à la crise semble légitime du fait du caractère intrinsèquement temporaire de ces mesures, mais également car celles-ci viennent en complément direct des stabilisateurs automatiques, à l'image du dispositif de chômage partiel, ou ont un coût et une temporalité directement liés à la gravité et la durée

de la crise, comme le fonds de solidarité en faveur des entreprises. Par ailleurs, l'incertitude intrinsèque, qui entoure encore les montants finalement déboursés, plaide également pour ne pas enregistrer les mesures de soutien dans le solde structurel. Une révision trop fréquente rendrait difficile la lecture de cet indicateur et brouillerait la pertinence de l'ajustement structurel en 2020 et 2021.

Dettes des administrations publiques

Le ratio d'endettement s'élèverait à 115,2 % du PIB fin 2020. Par rapport au niveau de 98,7 % du PIB présenté dans le Projet de plan budgétaire à l'automne, **la dégradation significative s'expliquerait par l'effet conjugué de l'augmentation du déficit de près de 7 points et de la révision à la baisse de la croissance nominale du PIB pour plus de 9 points.** Par ailleurs, d'importants flux de créances liés aux prises de participations et prêts de l'État dans le cadre du plan de soutien contribueraient à l'augmentation du ratio d'endettement pour environ un point de PIB.

Il convient de noter qu'un rebond de croissance à court ou moyen terme, permettant de résorber tout ou partie de l'écart de production, se traduirait par une baisse mécanique du ratio d'endettement. En effet, le solde stabilisant la dette serait particulièrement bas en 2021 et la diminution du déficit public viendrait également contribuer à la diminution du ratio d'endettement.

Tableau 3 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires

En points de PIB	2019	2020
Solde nominal	-3,0	-9,0
Solde conjoncturel	0,0	-5,3
Solde structurel*	-2,0	-2,0
Solde des one-offs*	-1,0	-1,7
Ajustement structurel*	0,1	0,0
Taux de prélèvements obligatoires (nets des CI)	44,1**	44,0
Ratio de recettes hors PO	7,2	7,8
Ratio de dépense publique (hors CI)	54,0**	60,9
Croissance valeur de la dépense publique	2,8**	5,1
Croissance volume de la dépense publique	1,9**	4,8
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	98,1	115,2

*Pts de PIB potentiel.

**En retraitant de l'impact symétrique en dépenses et en recettes de la création de France compétences pour 6,3 Md€ en 2019, le taux de prélèvement obligatoire serait de 43,8 pts, le taux de dépenses publiques serait de 53,7 pts, la croissance valeur de la dépense serait de 2,3% et la croissance volume de la dépense serait de 1,4%.

Dossier

> La crise sanitaire
et les finances
publiques

C. Perspectives en 2021 et à moyen terme

Comme évoqué *supra*, de nombreuses incertitudes entourent encore la prévision au-delà de l'année en cours. Seules des orientations générales peuvent à ce stade être envisagées concernant l'année 2021, et aucune tendance claire ne peut être identifiée pour des horizons à plus long terme.

En 2021, le solde nominal devrait substantiellement se redresser du fait de la fin des dépenses temporaires de réponse à la crise.

Ainsi, le solde devrait s'améliorer automatiquement de plus de 42 Md€, soit 1,9 point de PIB. **L'activité devrait par ailleurs repartir à la fin de la crise, permettant à l'écart de production de se résorber.** Le solde conjoncturel devrait donc se redresser en grande partie même si le rythme de ce redressement demeure incertain.

Le ratio d'endettement devrait lui aussi se réduire sous l'effet de l'augmentation du PIB valeur et de la diminution du déficit nominal. Toutefois, le coût substantiel des mesures d'urgence sanitaire pèsera de façon durable sur l'endettement. ■