

123

## TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

### Article 32 :

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

- (1) I. - Pour 2021, les ressources affectées au budget, évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte sont fixés aux montants suivants :

(en millions d'euros\*)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
<b>Budget général</b>			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	397 296	504 804	
À déduire : Remboursements et dégrèvements	126 122	126 122	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	271 174	378 682	
Recettes non fiscales	24 948		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	296 123	378 682	
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	70 112		
<b>Montants nets pour le budget général</b>	<b>226 010</b>	<b>378 682</b>	<b>-152 672</b>
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	5 674	5 674	
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>231 684</b>	<b>384 356</b>	
<b>Budget annexes</b>			
Contrôle et exploitation aériens	2 222	2 272	-50
Publications officielles et information administrative	159	152	+7
<b>Totaux pour les budgets annexes</b>	<b>2 381</b>	<b>2 425</b>	<b>-43</b>
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
- Contrôle et exploitation aériens	28	28	
- Publications officielles et information administrative	0	0	
<b>Totaux pour les budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 409</b>	<b>2 452</b>	
<b>Comptes spéciaux</b>			
Comptes d'affectation spéciale	76 411	76 040	+370
Comptes de concours financiers	128 269	128 759	-491
Comptes de commerce (solde)			-19
Comptes d'opérations monétaires (solde)			+51
<b>Solde pour les comptes spéciaux</b>			<b>-89</b>
<b>Solde général</b>			<b>-152 804</b>

\* Les montants figurant dans le présent tableau sont arrondis au million d'euros le plus proche ; il résulte de l'application de ce principe que le montant arrondi des totaux et sous-totaux peut ne pas être égal à la somme des montants arrondis entrant dans son calcul.

## Projet de loi de finances

ARTICLES DU PROJET DE LOI ET EXPOSÉ DES MOTIFS PAR ARTICLE

ESN

## II. - Pour 2021 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

<i>(En milliards d'euros)</i>	
<b>Besoin de financement</b>	
Amortissement de la dette à moyen et long termes	128,1
<i>Dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	127,3
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	0,8
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	1,3
Amortissement des autres dettes reprises	0,0
Déficit à financer	152,8
Autres besoins de trésorerie	0,1
<b>Total</b>	<b>282,3</b>
<b>Ressources de financement</b>	
Émission de dette à moyen et long termes nettes des rachats	260,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	18,8
Variation des dépôts des correspondants	0,0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0,0
Autres ressources de trésorerie	3,5
<b>Total</b>	<b>282,3</b>

2° Le ministre chargé des finances est autorisé à procéder, en 2021, dans des conditions fixées par décret :

- a) à des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;
- b) à l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ;
- c) à des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État ;
- d) à des opérations de dépôts de liquidités auprès de la Caisse de la dette publique, auprès de la Société de prise de participations de l'État, auprès du Fonds européen de stabilité financière, auprès du Mécanisme européen de stabilité, auprès des institutions et agences financières de l'Union européenne, sur le marché interbancaire de la zone euro, et auprès des États de la même zone ;
- e) à des souscriptions de titres de créances négociables émis par des établissements publics administratifs, à des rachats, à des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État ou d'autres instruments financiers à terme.

3° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 132,7 milliards d'euros.

III. - Pour 2021, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, exprimé en équivalents temps plein travaillé, est fixé au nombre de 1 945 548,

IV. - Pour 2021, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2021, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de

l'année 2020 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2021, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article.

## Exposé des motifs

L'article d'équilibre comporte, en application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un certain nombre de dispositions.

Le I présente le tableau d'équilibre prévu à l'article 34 de la LOLF. Le solde budgétaire de l'État est prévu à - 152,8 Md€.

Le détail des évaluations des recettes brutes du budget général figure dans l'annexe relative aux voies et moyens. Les recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux font l'objet d'un développement dans l'annexe propre à chaque budget annexe ou compte spécial. Pour l'évaluation des dépenses brutes, les renseignements figurent à l'« Exposé général des motifs », dans les « Informations annexes », ainsi que dans les fascicules propres à chaque mission.

Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts est déduit des recettes brutes comme des dépenses brutes du budget général. En outre, la présentation du tableau d'équilibre prend en compte l'inscription des montants des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Le II de l'article énonce les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 de la LOLF, évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, et fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

Outre le renouvellement des autorisations données au ministre chargé des finances nécessaires à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, ainsi qu'à la réalisation d'opérations d'échange de taux d'intérêt, il prévoit une autorisation relative aux instruments à terme destinée à permettre la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières. Le ministre chargé des finances est également autorisé à effectuer des opérations de trésorerie avec les institutions et agences financières de l'Union européenne, ainsi qu'avec les institutions de l'Union européenne.

Le tableau présente les évaluations du besoin de financement de l'État et précise les ressources qui seront mobilisées pour en assurer la couverture.

En 2021, le besoin de financement s'établit à 282,3 Md€. Il comprend les amortissements de dette à moyen et long termes, pour un montant prévisionnel total de 127,3 Md€ en valeur nominale, ainsi que l'indexation du capital des titres indexés sur l'inflation arrivant à échéance (0,8 Md€). Le déficit à financer est de 152,8 Md€. Les autres besoins de trésorerie (0,1 Md€) se composent des décaissements au titre des programmes d'investissements d'avenir et de l'annulation des opérations budgétaires sans impact en trésorerie, soit principalement la charge d'indexation du capital des titres indexés.

Les ressources de financement proviennent principalement des émissions nouvelles de dette à moyen et long termes nettes des rachats (260,0 Md€) et d'une hausse des emprunts de court terme (18,8 Md€). Le besoin de financement sera couvert à titre subsidiaire par d'autres ressources. Dans un contexte de taux très bas, négatifs jusqu'aux maturités proches de 15 ans début septembre 2019, il est fait l'hypothèse que les émissions de dette à moyen et long termes dégageraient 3 Md€ de primes nettes des décotes en 2020. Cette prévision est susceptible de variations en fonction de l'évolution effective des taux et des titres qui seront effectivement émis. Ce montant s'ajouterait à 0,5 Md€ de supplément d'indexation reçu à la réémission de titres indexés, pour un total d'autres ressources de trésorerie de 3,5 Md€. Enfin, le niveau du compte du Trésor resterait stable entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2021, ce qui n'affecterait pas les ressources de financement.

Le plafond de la variation nette de la dette négociable d'une durée supérieure à un an, demandé au Parlement, est fixé à 132,7 Md€. Ce plafond correspond, pour les titres à moyen et long termes, à la différence entre les émissions nettes des rachats et les amortissements tels qu'ils figurent dans le tableau de financement pour leur valeur faciale (c'est-à-dire hors suppléments d'indexation versés lors des remboursements ou des rachats et hors suppléments d'indexation perçus lors des émissions).

Le III de l'article fixe le plafond autorisé des emplois pour 2021, exprimé en équivalents temps plein travaillé, rémunérés par l'État.

Le IV de l'article précise, enfin, les modalités d'utilisation des éventuels surplus de recettes constatés par rapport aux évaluations de la présente loi de finances, en prévoyant l'affectation par principe de ces surplus à la réduction du déficit budgétaire.

**Article liminaire :**

Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021, prévisions d'exécution 2020 et exécution 2019

(1) Les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021, l'exécution de l'année 2019 et la prévision d'exécution de l'année 2020 s'établissent comme suit :

(2)

(En points de produit intérieur brut)

	Exécution 2019	Prévision d'exécution 2020	Prévision 2021
Solde structurel (1)	- 2,2	- 1,2	- 3,6
Solde conjoncturel (2)	0,2	- 6,5	- 2,8
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 1,0	- 2,6	- 0,2
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,0	- 10,2	- 6,7

**Exposé des motifs**

Cet article présente, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2021. Il présente également ces mêmes soldes pour les années 2019 (exécution) et 2020 (prévision d'exécution).

Le projet de loi de finances pour 2021 (PLF pour 2021) prévoit un solde nominal de - 10,2 % du PIB en 2020 et de - 6,7 % du PIB en 2021.

Les dernières prévisions portant conjointement sur 2020 et 2021 sont celles rendues publiques dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2021 publié le 30 juin, dans lesquelles le solde public était prévu à - 11,4 % du PIB en 2020 - inchangé par rapport au PLFR III pour 2020 déposé le 10 juin - puis - 5,5 % en 2021. Ces prévisions intégraient en particulier l'intégralité des mesures d'urgence introduites jusqu'au PLFR III pour 2020 et reposaient sur une baisse du PIB de 11 % en 2020 puis un rebond de l'activité de 8 % en 2021. La prévision d'exécution pour la seule année 2020 a ensuite été mise à jour dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, avec un solde légèrement revu à - 11,5 % du PIB. Depuis ces publications, les prévisions ont été revues.

En effet, la prévision pour le PLF pour 2021 tient compte de la mise à jour des données de finances publiques publiée par l'Insee le 28 août, avec un impact limité sur les comptes publics ; des prévisions macroéconomiques révisées qui retiennent désormais une baisse du PIB revue à - 10 % en 2020 et un rebond de + 8 % en 2021 ; ainsi que des mesures annoncées intervenues depuis le dépôt du DOFP, notamment le Plan de relance et le Ségur de la santé.

Le passage des prévisions du rapport préparatoire au DOFP à la trajectoire du PLF pour 2021 s'explique principalement par :

- La révision à la hausse de la croissance pour 2020. Le niveau d'activité supérieur d'environ 1 point chaque année conduit à une révision de la composante conjoncturelle du déficit de + ½ pt en 2020 et en 2021 ;
- Au-delà de cet effet, les remontées fiscales ont conduit à retenir désormais en 2020 une résilience marquée des recettes en prélèvements obligatoires, pour environ + 0,7 pt de PIB et symétriquement un moindre rebond en 2021 de sorte que l'effet cumulé sur les deux années est sans effet sur la prévision 2021 ;
- La prise en compte des mesures de relance, annoncées par le Gouvernement le 3 septembre pour permettre à l'économie de retrouver au plus vite son niveau de richesse d'avant crise, diminuerait à court terme le solde public en comptabilité nationale de - 0,1 pt en 2020 et - 0,8 pt en 2021 (chiffres nets des financements

32

européens) ;

- La prise en compte du nouvel objectif national de dépenses d'assurance maladie 2021 (Ondam 2021) et des hausses de rémunération adoptées dans le cadre du Ségur de la santé, pour - 0,4 pt de PIB en 2021 ;
- D'autres révisions, notamment l'intégration de dépenses au titre de la sinistralité sur les prêts garantis par l'État et la BEI, mis en place dans le cadre des mesures d'urgence, ainsi qu'une forte révision des versements à l'Union européenne qui intègre notamment les décisions du Conseil de juillet, pour - 0,3 pt de PIB en 2021.

Le déficit public de - 10,2 pts de PIB en 2020 puis - 6,7 pts en 2021 se décompose comme indiqué dans le tableau de l'article :

- Le solde conjoncturel deviendrait fortement négatif en 2020, après avoir été proche de zéro entre 2018 et 2019, sous l'effet de la récession économique, et se réduirait ensuite nettement en 2021 avec le rebond de l'activité ;
- Le solde des mesures exceptionnelles et temporaires intègre les mesures de lutte contre l'épidémie de Covid-19, mais n'inclut pas les mesures de relance (cf. *infra*) ;
- Le solde structurel se redresserait en 2020 (niveau de - 1,2 pt de PIB, après - 2,2 pts en 2019), avant de se dégrader en 2021 (niveau de - 3,6 pts). En particulier, les recettes se montreraient plus résilientes que l'activité en 2020, soutenant le solde structurel, puis rebondiraient ensuite moins vivement que l'activité en 2021, réduisant le solde structurel 2021 par contrecoup. L'ajustement structurel doit donc de préférence se lire en cumulé sur 2020 et 2021. En 2021, le solde structurel est également marqué par les mesures adoptées depuis le DOFP : plan de relance, Ségur de la santé, Ondam 2021.

Le niveau de solde structurel en 2020 s'établirait à un niveau supérieur à celui de la programmation (- 1,2 pt contre - 1,6 pt) avant de reculer en 2021 (à - 3,6 pts contre - 1,2 pt dans la programmation).

Les hypothèses ayant servi au calcul du solde structurel sont celles de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La croissance potentielle utilisée pour ce calcul est donc inchangée par rapport à celle de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022, soit 1,25 % en 2020 et 1,3 % en 2021. Les mesures exceptionnelles et temporaires incorporent les mesures d'urgence actées lors des trois textes financiers rectificatifs déposés depuis la mi-mars, soit - 2,6 pts de PIB potentiel, en raison du caractère très ponctuel de ces mesures, mais n'intègrent pas les mesures de relance, comptabilisées dans le solde structurel.

S'il est probable que la crise aura un impact sur la croissance potentielle, la réévaluation de celle-ci ne pourra être réalisée précisément qu'en sortie de crise.

Pour mémoire :

En Md€	Exécution 2019	Prévision d'exécution 2020	Prévision 2021
Solde effectif	- 73,0	- 227,7	- 160,7
PIB nominal	2 425,7	2 223,0	2 407,8