



Budget 2021 : une occasion manquée de réorienter l'économie

Nathalie Coutinet, Anne Eydoux, Anaïs Henneguelle, Christophe Ramaux, Henri Sterdyniak

Octobre 2020

Résumé

Le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2021 entérinent le creusement du déficit public induit par la crise sanitaire. Ils marquent le passage d'une politique de soutien à l'activité, déployée au cœur de la crise du coronavirus, à une politique d'offre affirmant viser le développement d'un capitalisme technologique vert : c'est une occasion manquée de réorienter l'économie. Le PLF continue à avantager les ménages aisés et les entreprises. Les premiers profitent de la suppression de la taxe d'habitation tandis que les secondes enregistrent une réduction des impôts de production et la poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. Aucune mesure importante n'aide les travailleurs précaires et les ménages les plus pauvres. Le Plan de relance pour 2021-22 comporte peu de mesures de soutien immédiat à l'activité, de sorte qu'on ne peut espérer qu'il empêche une forte hausse du chômage. Il contient surtout des mesures de soutien à l'investissement, dont l'efficacité n'est pas garantie. Le PLFSS traduit le fait que la crise sanitaire a obligé le gouvernement à desserrer les contraintes financières qui pesaient sur l'hôpital et les Ehpad. Il met aussi en avant deux mesures qui constituent de timides avancées : la création d'une 5^{ème} branche « autonomie » de la Sécurité sociale et l'allongement du congé de paternité. En l'absence d'une stratégie de financement, le risque demeure que la hausse de la dette publique serve demain de prétexte à des réductions des dépenses publiques et sociales.

Sommaire

1. Contexte : crise et acceptation temporaire des déficits publics _____	4
<i>Une crise spécifique dont on ne voit pas le bout _____</i>	4
<i>Des déficits et des dettes acceptés pour 2020 et 2021 _____</i>	5
<i>Comment le gouvernement prépare l'austérité de demain _____</i>	8
2. Baisses d'impôts pour les riches et les entreprises et réduction des recettes _____	9
<i>Un cadeau supplémentaire pour les ménages les plus aisés _____</i>	9
<i>... Et de nombreuses mesures fiscales en faveur des entreprises _____</i>	10
<i>Une spirale des baisses d'impôt ? _____</i>	11
3. Dépenses publiques : une relance en trompe l'œil _____	12
<i>Mais où sont passés les plans de relance ? _____</i>	12
<i>Emploi public : la diète continue _____</i>	14
<i>Éducation nationale et recherche : une mauvaise surprise _____</i>	14
<i>La dette publique n'est (décidément) pas un problème _____</i>	15
<i>Rien pour les pauvres... et même quelques ponctions _____</i>	15
4. PLFSS 2021 : hausse contrainte des dépenses et difficultés financières à l'horizon _____	16
<i>Hausse des dépenses d'assurance maladie et évolution de l'Ondam _____</i>	16
<i>Une cinquième branche pour la perte d'autonomie sans moyens supplémentaires _____</i>	18
<i>Branche famille : le congé de paternité (un peu) rallongé _____</i>	20
<i>Le déficit de la branche vieillesse et le spectre de la réforme des retraites _____</i>	22
5. Quels financements pour la protection sociale ? _____	22

Le Projet de loi de finances ([PLF 2021](#)) et le Projet de loi de financement de la sécurité sociale ([PLFSS 2021](#)) présentés les 28 et 29 septembre derniers sortent de l'ordinaire. Ce sont des budgets de crise : ils entérinent le creusement du déficit public de 2020 de l'ordre de 10 % du PIB, un creusement induit par la crise sanitaire, qui a elle-même fait chuter le PIB de 10 %, comprimé les recettes publiques et amené le gouvernement à prendre des mesures de soutien à l'économie. Ce sont aussi des budgets qui marquent le passage d'une politique de soutien à l'activité, déployée au cœur de la crise sanitaire des premiers et deuxièmes trimestres 2020, à une politique d'offre censée promouvoir un capitalisme technologique vert.

Le budget 2021 présente donc trois caractéristiques :

- Il prolonge les mesures de soutien de 2020, en privilégiant les entreprises (au nom d'une politique d'offre) et les ménages aisés, ceci dans une situation de grande incertitude quant à la poursuite de l'épidémie, la nécessité d'autres mesures de confinement ou, au contraire, la découverte d'un traitement ou d'un vaccin. Le gouvernement n'hésite pas à fortement augmenter la dette publique, en situation de taux d'intérêt nuls et d'indulgence des instances européennes et des marchés financiers.

- Il se tient à l'objectif de libéraliser l'économie française par la baisse des impôts et des dépenses publiques et sociales, objectif auquel le gouvernement n'a pas renoncé malgré la crise. La diminution du taux de l'impôt sur les sociétés continue, le patronat obtient une baisse des impôts de production, la réduction de la taxe d'habitation profite maintenant aux plus riches. Il n'est question ni de rétablir l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), ni de demander des contreparties aux entreprises. En 2020, le gouvernement s'est refusé à prendre des mesures importantes en faveur des travailleurs précaires et des ménages les plus pauvres. En même temps, il peine à imposer une réduction des dépenses publiques, dont on sait qu'elle a de graves conséquences, comme les difficultés d'un système hospitalier miné par des années d'austérité à faire face à la Covid. La crise sanitaire se traduit de fait par une hausse obligée des dépenses de santé, de prise en charge de la dépendance, de prestations chômage et chômage partiel, d'aide aux entreprises en difficulté, donc du ratio dépenses publiques/PIB. Une partie importante du déficit public est portée par les organismes de protection sociale de sorte que leur déficit et leur endettement pourront servir de prétexte pour imposer à l'avenir des mesures d'austérité sociale. Ainsi, le gouvernement n'a renoncé ni à sa réforme des retraites, ni à celle de l'assurance-chômage.

- Il finance un Plan de relance pour 2021-22 comportant peu de mesures de soutien immédiat à l'activité, de sorte qu'on ne peut espérer qu'il limite la forte hausse du chômage. Il contient surtout des mesures de soutien à l'investissement privé, dont l'efficacité n'est pas garantie. Il marque enfin ce qui se veut un tournant vers un capitalisme technologique vert où, sous couvert d'écologie, l'État finance les efforts d'adaptation des entreprises françaises. S'il peut être utile de financer certaines innovations vertes et d'aider les entreprises à produire en France, le concept de capitalisme vert est un oxymore. La gouvernance des entreprises reste inchangée : elles continuent à préférer le profit au bien-être social. L'objectif de sobriété comme la plupart des 150 mesures de la Convention citoyenne pour le climat sont oubliées. Malgré la crise sanitaire, il manque une réflexion d'ensemble sur l'évolution à long terme de l'économie française : quel tournant écologique ? quel plein emploi ? quelle souveraineté économique ?

Nous inscrirons tout d'abord le budget 2021 dans son contexte, celui d'une crise spécifique, de l'acceptation temporaire des déficits et dettes publics (1). Ensuite, nous montrerons que les réductions de recettes publiques, tournées vers le soutien aux entreprises et aux ménages aisés, auront peu d'effet de relance à court terme et pourront être utilisées demain pour imposer des mesures d'austérité (2). De même, nous verrons que la relance annoncée des dépenses publiques est une relance en trompe l'œil, qui laisse de côté les services publics et les plus précaires (3). En matière de protection sociale, la hausse des dépenses, largement contrainte, ne traduit pas de grandes avancées sociales (4). Nous concluons sur une interrogation quant au financement de la protection sociale future (5).

1. Contexte : crise et acceptation temporaire des déficits publics

Une crise spécifique dont on ne voit pas le bout

La crise sanitaire de 2020 est spécifique, dans ses causes comme dans son déroulement. Le confinement de mi-mars à mi-mai a fortement pesé sur l'activité des premier et deuxième trimestre 2020. La reprise comporte deux périodes : un rattrapage rapide et quasi-automatique au troisième trimestre, qui laisse perdurer un écart avec la tendance d'avant crise, puis une très lente et problématique réduction de cet écart.

En 2020, le PIB a ainsi baissé de 5,7 % au premier trimestre, puis de 13,8 % au deuxième trimestre, de sorte que le PIB au deuxième trimestre 2020 est inférieur de 19 % à son niveau du quatrième trimestre 2019. L'Insee s'attend à un rebond du PIB de l'ordre de 16 % au troisième trimestre, puis à une stagnation au quatrième, compte-tenu des incertitudes sur l'évolution de l'économie. Le PIB de 2020 serait ainsi inférieur de 9 % à celui de 2019 et, surtout, plus bas de 5,9 % au quatrième trimestre de 2020 qu'au quatrième trimestre de 2019. Il subsisterait alors une perte d'activité de l'ordre de 7 % par rapport à la tendance d'avant crise. La Banque de France tablait dans ses prévisions de début septembre sur une baisse de 8,7 % du PIB en 2020, puis une hausse de 7,4 % en 2021.

Le PLF fait l'hypothèse d'une baisse du PIB de 2020 de 10 % par rapport à 2019 (ce qui est plus bas que la prévision de l'Insee) puis d'une remontée de 8 % en 2021. Le gouvernement s'est placé en dessous des prévisions des conjoncturistes (qui sont dans une fourchette - 8,5 à - 9 %) pour 2020 ; il se place au-dessus pour 2021 (les conjoncturistes sont plutôt à 7 %), peut-être pour valoriser son plan de relance.

La forte croissance anticipée pour 2021 provient d'un effet d'acquis pour 3,9 points (le dernier trimestre de l'année 2020 devrait être supérieur de 3,9 % à la moyenne 2020) ; le reste serait un effet « rattrapage » et un effet « plan de relance ». Les deux sont problématiques. Le choc d'offre induit par le confinement s'est transformé en choc de demande, compte tenu de la baisse de revenu des ménages, de la hausse de leur épargne et de l'incertitude qui pèse sur la consommation et l'investissement. Le plan de relance comporte peu de dépenses assurées, mais de nombreux dispositifs visant à agir sur le comportement des entreprises ; or celles-ci pourraient être frileuses en cette période de faible activité et de grande incertitude.

Selon le gouvernement, la croissance annuelle moyenne de 2019 à 2025 serait de 0,9 %, soit une perte de 2,7 % du PIB en 2025 par rapport à la tendance de 1,35 % qu'il retenait avant la crise. Le rattrapage ne serait pas total (tableau 1).

Tableau 1 - Croissance du PIB (en %) selon le PLF

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1,5	-10	8	3,5	2,0	1,4	1,5

La faiblesse de la croissance prévue pose la question de l'emploi aussi bien à court qu'à moyen terme. Un déficit d'activité de 7 % fin 2020 menace environ 1,7 million d'emplois. Fin 2020, le taux de chômage pourrait ainsi atteindre 10,5 %. Une croissance modérée n'est acceptable que si son contenu est repensé et tourné vers les besoins fondamentaux, que si elle s'accompagne de mesures fortes pour l'emploi (création d'emplois publics, réduction de la durée du travail). Sinon, elle s'accompagnera d'une forte hausse du chômage, et/ou du développement d'emplois précaires à bas salaires.

Le gouvernement prévoit une hausse des prix à la consommation de 0,2 % en 2020 et de 0,6 % en 2021, ce qui est raisonnable compte tenu du niveau actuel de l'inflation (une hausse de 0,1 % en glissement annuel en 2020). Contrairement aux craintes de certains, il n'y a pas de tensions inflationnistes sectorielles liées à des poussées de la demande face à des contraintes d'offre. L'économie est globalement en déficit de demande. Le bas prix du pétrole (- 38 % depuis le 1^{er} janvier) et la montée de l'euro face au dollar (+ 5 % depuis le 1^{er} janvier) pèsent aussi sur l'inflation. Bien sûr, il n'y a aucun lien entre l'évolution de l'inflation et celle de la masse monétaire, gonflée par l'épargne forcée des ménages en raison du confinement.

Notons que le gouvernement inscrit une hausse du prix du PIB de 1,8 % en 2020. Ce chiffre provient d'une convention comptable. L'Insee considère que, durant la période de confinement, la valeur produite par les fonctionnaires, mesurée par leurs salaires, n'a pas varié, tandis que leur volume de leur production, évalué à partir d'indicateurs quant à leur présence effective à leur poste (en présentiel ou en télétravail) aurait baissé de 25 %. Ce choix induit une baisse du PIB, en volume, et une forte hausse du prix de la production du secteur non-marchand qui se répercute en hausse du prix du PIB. L'Allemagne n'a pas retenu la même convention. Son PIB a beaucoup moins baissé que celui de la France au premier semestre 2020, mais près de la moitié de cette différence provient de ce que les comptes nationaux allemands ont jugé que la production (en volume) des agents publics n'avait pas baissé.

Des déficits et des dettes acceptés pour 2020 et 2021

La forte chute d'activité en 2020 ainsi que les mesures de soutien aux entreprises et aux salariés, ont creusé le déficit en 2020, qui devrait atteindre 10,2 % du PIB (tableau 2). Pour 2021, le gouvernement maintient un déficit de 6,7 % du PIB. Il faut noter toutefois que ce déficit est minoré par la contribution de l'Union Européenne au plan de relance français. Celle-ci a été évaluée à 10 milliards d'euros en comptabilité publique (qui enregistre les sommes effectivement versées ou reçues), mais à 17 milliards d'euros en comptabilité nationale (qui enregistre les

sommes dues). Cette contribution finance des dépenses ; si l'on la réintègre dans le budget, il apparaît que le déficit peut être évalué à 7,4 % du PIB. En 2020, selon l'estimation du Trésor, les finances publiques prendront à leur charge environ 63 % de la chute du PIB, les ménages 14 % (dont 6 points de pertes de revenus du capital), les entreprises 23 %.

Tableau 2 - Solde public et dette publique (en % du PIB)

	2019	2020	2021
Solde public	- 2,1	- 10,2	- 6,7 (- 7,4)
Effet conjoncture		- 5,1	- 2,4
Mesures discrétionnaires		- 3,0	-2,9
Dont État et ODAC	- 2,7	- 7,6	- 5,6 (- 6,3)
Administrations locales	0,0	- 0,1	0,0
Administrations de Sécurité sociale	0,6	- 2,6	- 1,0
Dette publique	98,1	117,5	116,2

Au niveau de l'Union européenne, les normes budgétaires européennes ont été suspendues. Les instances européennes, comme les gouvernements nationaux, semblent avoir tiré la leçon des effets néfastes de l'austérité budgétaire des années 2010-2013. Ainsi, il apparaît que les classes dirigeantes acceptent un fort déficit public quand celui-ci est nécessaire pour soutenir les entreprises, quitte à utiliser, plus tard, la hausse de la dette comme prétexte pour réduire les dépenses publiques et sociales.

Les notions de croissance potentielle et de PIB potentiel, déjà peu pertinentes habituellement, perdent toute signification face à un tel choc. Il est cependant possible de comparer l'évolution des recettes et des dépenses à celles qu'elles auraient été si la tendance du PIB avait continué à 1,4 %. On peut estimer que, des 8,1 points de creusement de déficit par rapport à 2019, 5,1 points sont dus à la chute du PIB et 3,0 points à des mesures discrétionnaires (tableau 2). Pour 2021, l'effet de soutien à la conjoncture serait réduit à 2,4 points, l'effet discrétionnaire serait de 2,9 points.

Le rapport économique et financier présente une projection à 2025 des finances publiques (tableau 3). Il s'agit d'une production technique qui n'engage pas le gouvernement. On remarque cependant que les ambitions de fortes baisses des impôts comme des dépenses publiques sont oubliées : en 2025 par rapport à 2019, le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB ne baisserait que de 0,3 point ; celui des prélèvements obligatoires de 0,2 point. Le déficit public resterait au-dessus de 3 % du PIB jusqu'en 2024. L'impulsion budgétaire serait de 2,4 points de PIB en 2020, de 0,5 point en 2021 ; elle deviendrait ensuite négative de 0,5 point par an.

Fin 2021, la dette publique représentera 116 % du PIB. Avec une croissance de l'ordre de 1,4 % en volume et une inflation de 1,6 %, il faut faire passer le déficit en deçà de 3,5 % pour faire

baisser la dette. Selon cette projection, il faudra attendre 2024. Comme la France continue à s'endetter à des taux très bas (- 0,10 % en moyenne depuis le début de l'année), le poids des charges d'intérêt diminue (1,3 % du PIB en 2021). En 2020, les ménages et les entreprises ont accumulé des montants importants de liquidités. Les banques ont bénéficié de facilités de refinancement de la Banque centrale européenne (BCE), sans développer leurs crédits ; elles ont massivement augmenté leurs dépôts auprès de la BCE, qui a elle-même massivement acheté des titres publics ; naturellement, le circuit se boucle sans difficulté.

Tableau 3 - Projection à 4 ans des finances publiques (en % du PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde public ¹	- 2,1	- 10,2	- 6,7 (-7,4)	- 4,9 (- 5,7)	- 4,0	- 3,4	- 2,9
Solde conjoncturel ²		- 5,7	- 2,4	- 1,3	- 1,0	- 1,0	- 1,0
Solde ponctuel ²		-2,8	- 1,6	- 1,6			
Solde structurel ²	- 2,1	- 1,7	- 3,4	- 2,8	- 3,0	- 2,4	- 1,9
Impulsion ²		2,4	0,5	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,5
Dépenses	54,0	62,8	58,5	56,3	55,0	54,4	53,7
TPO	44,1	44,8	43,8	43,7	43,8	43,9	43,9
Dette publique	98,1	117,5	116,2	116,8	117,5	117,8	117,4

1. Corrigé du financement accordé par l'UE.

2. Calculé par les auteurs.

Chaque année, l'État renouvelle sa dette en émettant des titres qui sont quasi-automatiquement rachetés par les institutions financières qu'il vient de rembourser. En net, l'État n'a pratiquement jamais remboursé sa dette depuis 1973. Contrairement à ce qu'a pu dire Bruno Le Maire, il ne commencera pas à la rembourser en 2022, ce qui impliquerait un solde public positif, donc une impulsion restrictive de l'ordre de 5 points de PIB en 2022. Certes, le ministre de l'économie a raison d'affirmer que la France ne fera pas défaut sur sa dette, mais cela signifie que la France continuera à faire rouler son endettement. Sauf concernant la dette de la Sécurité sociale que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) rembourse au rythme de 18 milliards par an, grâce à des ressources de CRDS ou de CSG, qui font défaut à la Sécurité sociale.

Bruno le Maire envisage de cantonner 20 points de PIB de dette publique attribuable à la Covid qui devraient être remboursés en 20 ans, soit 1 point de PIB par an. C'est purement fictif si cela ne met pas de contraintes sur le déficit public global. C'est dangereux et irréalisable si cela veut dire que le solde public doit être excédentaire d'au moins 1 point de PIB. Un impôt spécifique pourrait être mis en place pour ce remboursement, mais le gouvernement s'est engagé à ne pas augmenter les impôts. Cet impôt, de l'ordre de 1,5 point de CSG, pèserait sur la demande, sauf s'il s'agissait d'un impôt sur les plus riches, chiche !).

Comment le gouvernement prépare l'austérité de demain

Depuis plusieurs années, les dirigeants néolibéraux utilisent le langage du « déficit structurel » pour justifier les cures d'austérité.

De quoi s'agit-il ? Le déficit courant est celui qui est constaté (et dont la validité ne prête pas à discussion) : - 3 % du PIB en 2019, - 10,2 % prévu en 2020 et - 6,7 % en 2021. Partant de là, il est devenu habituel de distinguer une part « conjoncturelle » et une part « structurelle ». Pour les néolibéraux, la part conjoncturelle est admissible : elle résulte de la dégradation de la conjoncture (qui temporairement réduit les recettes et induit une hausse des dépenses sociales) tandis que la part « structurelle » est fondamentalement condamnable : elle résulterait de dépenses structurellement trop élevées, qu'il conviendrait de réduire. Preuve de son tropisme néolibéral, l'Union européenne a été jusqu'à inscrire cette notion de déficit structurel dans ses traités. Depuis le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), adopté en 2012, les États membres ne doivent pas avoir un déficit structurel supérieur à 0,5 % de leur PIB. Le cas échéant, ils doivent présenter un programme de « réformes » (c'est-à-dire concrètement de baisse des dépenses) afin de réduire ce déficit « structurel ».

Mais comment calculer le déficit structurel ? Pour ce faire, il faut émettre des hypothèses sur ce qu'est la « croissance potentielle » (la croissance jugée normale compte tenu des structures de l'économie) et le « chômage structurel » (le taux de chômage jugé normal compte tenu des règles qui régissent le marché du travail : salaire minimum, droit du travail, « charges sociales », indemnités de chômage, etc.). Pour les néolibéraux, l'affaire est entendue : la croissance potentielle est toujours très faible, le taux de chômage structurel est toujours élevé puisque l'État n'a pas eu le courage de prendre des mesures « structurelles » suffisantes (flexibilisation du marché du travail, baisse de la fiscalité sur les entreprises, etc.). Partant de là, ils soutiennent que le déficit public est, pour l'essentiel, un déficit structurel – de la mauvaise graisse en quelque sorte – qu'il convient de réduire par des mesures de baisse des dépenses structurelles.

La présentation du PLF 2021 n'échappe pas à ce biais néolibéral (tableau 4) : en 2019 le déficit de 3 % du PIB serait essentiellement un déficit structurel (2,2 % de PIB), le reste (1 %) correspondant à une mesure ponctuelle (le cumul du CICE et de la baisse de la baisse de cotisations sociales le remplaçant). Alors que la France comptait encore près de 3 millions de chômeurs (et le double si on compte toutes les catégories de demandeurs d'emploi), elle aurait été en légère surchauffe (d'où un solde conjoncturel positif de + 0,2 % de PIB). Pour 2020, le PLF admet que le déficit public (- 10,2 % de PIB) correspond essentiellement à la détérioration du solde conjoncturel (- 6,5 %) et aux mesures ponctuelles (- 2,6 % du PIB, soit les dépenses du plan de soutien). Mais pour 2021, tout change : le déficit public (- 6,7 % de PIB) serait essentiellement imputable à de la « mauvaise graisse » (- 3,6 % de déficit structurel qui inclut toutes les mesures du plan de relance), qu'il conviendra donc de réduire à l'avenir par de l'austérité.

Tableau 4 - Prévisions de solde structurel présentées dans le PLF 2021 (en points de PIB)

	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

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) va encore – et comme toujours, à l’instar du temple de dogmatisme néolibéral qu’est devenue la Cour des comptes dont il est l’émanation – plus loin dans cette vision néolibérale. Il estime, dans son avis relatif au PLF et au PLFSS 2021, qu’il convient de réduire un peu plus les estimations de la croissance potentielle (compte tenu des destructions de capital humain et de capital matériel entraînées par la crise), de sorte que le déficit structurel serait non pas de 3,6 % mais de 4,8 % en 2021 (p. 19) ! Pour information 4,8 % du PIB de déficit représente de l’ordre de 110 milliards d’euros... De belles propositions de coupes en perspectives pour demain.

Corolaire de ce qui précède, le gouvernement estime (dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au PLF) que l’écart de production qu’il convient de résorber par des politiques économiques de soutien à l’activité, ne sera plus que de - 0,7 point de PIB en 2022 et de - 0,1 point en 2023. Or d’après ces prévisions le niveau d’activité (le PIB) sera, par rapport à 2019, seulement supérieur de 0,6 % en 2022 et de 2,6 % en 2023. Avec une croissance modérée de 1,35 % par an (le taux retenu comme « croissance potentielle » de long terme par le gouvernement), le PIB aurait dû s’établir à + 5,5 % en 2023. Le gouvernement accepte donc que près de 3 points de PIB soient définitivement perdu. Bizarrement, il ne compte guère sur son Plan de relance pour accélérer la croissance potentielle.

2. Baisses d’impôts pour les riches et les entreprises et réduction des recettes

Un cadeau supplémentaire pour les ménages les plus aisés

Le PLF 2021 se caractérise par l’absence de mesures fiscales fortes touchant l’ensemble des ménages (et, de façon connexe, la consommation). Le gouvernement français ne met en place aucune mesure équivalente à celle de l’Allemagne, où les taux de TVA ont été abaissés de 19 à 16 % (et de 7 à 5 % pour le taux réduit) entre juillet et décembre 2020¹.

L’épargne a considérablement augmenté avec la crise. Ce surcroît d’épargne atrophie la consommation et donc les débouchés pour les entreprises. Il concerne évidemment les ménages aisés, qui ont les moyens d’épargner. Malgré cela, le gouvernement maintient dans le PLF son

¹ Notons cependant que cette mesure aurait posé des problèmes délicats de répercussion effective dans les prix, de baisse de la consommation au premier trimestre 2021 et d’incitation à des achats de biens durables importés.

projet d'étendre la suppression de la taxe d'habitation aux 20 % de ménages les plus aisés. Ceux-ci bénéficieront en 2021 d'une baisse de 30 % de leur taxe d'habitation qui augmentera leurs ressources de 2,4 milliards d'euros au détriment des communes (perte que l'État s'est engagé à compenser).

Au final, comme souvent avec les réductions d'impôts, la suppression de la taxe d'habitation prise initialement au nom de la « justice sociale » (seuls les 80 % des foyers moins à l'aise en ont bénéficié au départ) se traduira par un surcroît d'injustice fiscale. Les 20 % les plus aisés, qui bénéficieront à partir de 2021 de cette baisse (demandée par le Conseil constitutionnel au nom de... l'égalité devant l'impôt) payaient en effet près de la moitié de cette taxe d'habitation.

Par ailleurs, l'article 12 du PLF maintient un crédit d'impôt en faveur de l'installation d'un système de charge pour véhicule électrique. Ce crédit bénéficiera certainement aux tranches les plus aisées de la population, tant l'achat d'un véhicule électrique reste un investissement coûteux aujourd'hui. Toujours au sujet des véhicules, l'article 14 modifie le barème du malus à l'immatriculation. Censée renforcer les incitations environnementales, cette modification n'est que partiellement conforme aux préconisations de la Conférence citoyenne pour le climat, puisqu'elle n'intègre pas la proposition (pourtant acceptée en juin dernier par le Président de la République) de « taxer les véhicules au poids ».

... Et de nombreuses mesures fiscales en faveur des entreprises

Par contre, le PLF 2021 contient de nombreuses mesures fiscales en faveur des entreprises : en ce sens, il donne bien la priorité « à la poursuite des baisses d'impôts ».

La principale mesure a en fait déjà été annoncée dans la présentation du plan de relance par Jean Castex en septembre dernier² : il s'agit de la baisse des impôts de production, pour 10 milliards d'euros en 2021. Cette baisse est destinée à être pérenne, comme l'indiquent les articles 3 et 4 du PLF. Les impôts de production concernés sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ainsi que la cotisation foncière des entreprises et la taxe foncière sur les propriétés bâties (CFE/TFPB) pour les entreprises industrielles. Ces impôts financent actuellement les collectivités territoriales³ : si l'on en croit le PLF 2021, les sommes manquantes seront entièrement compensées par l'État (*via* le reversement d'une fraction de TVA). D'après le gouvernement, « *le PLF pour 2021 comprend des mesures fortes d'accompagnement des collectivités locales dans la relance économique* », mais ces mesures constituent presque uniquement des mesures de compensation, ce qui remet en cause leur caractère « d'accompagnement ». De plus, ce dispositif de bascule d'impôts de production, prélevés au niveau local (CVAE, CFE, TFPB), vers des impôts sur la consommation, prélevés au niveau national (TVA), fragilise considérablement les collectivités territoriales, qui n'ont

² Voir la note d'Henri Sterdyniak, « [Quel plan pour quelle relance ?](#) », publiée par le collectif des Économistes atterrés le 14 septembre 2020.

³ La CVAE est réduite de moitié pour toutes les entreprises redevables de cet impôt, ce qui correspond à la suppression de la part affectée aujourd'hui aux régions (pour un manque à gagner de 7,25 milliards d'euros). Les manques à gagner liés à la réduction de la TFPB et de la CFE sont respectivement de 1,75 milliard et de 1,5 milliard d'euros, ces sommes concernant 32 000 entreprises (soit une réduction moyenne d'impôt de l'ordre de 100 000 euros par entreprise concernée).

plus la main sur l'une de leurs principales sources de recettes. Les sommes promises dans le projet de loi de finances 2021 pour compenser les baisses d'impôts risquent fort de devoir être renégociées à chaque loi de finances... et d'être progressivement réduites. De plus, l'article 42 exonère les entreprises de la contribution économique territoriale (CET) en cas de création ou d'extension d'établissement.

Ces baisses d'impôts de production, censées « renforcer la compétitivité », ne sont associées à aucune contrepartie exigée de la part des entreprises qui en bénéficient. Dans le « dossier de presse » du PLF 2021, le gouvernement indique que cette baisse d'impôts de production « *facilitera la croissance des PME [Petites et moyennes entreprises] et ETI [Entreprises de taille intermédiaire]* », qui représentent respectivement moins d'un tiers et 41 % des bénéficiaires de ces mesures. Un peu plus du quart (26 %) des gains profiteront directement aux grandes entreprises (p. 44).

Les entreprises bénéficieront aussi de la poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés : celui-ci était en 2017 de 33,3 % ; il avait baissé à 28 % en deçà de 500 000 euros de bénéfices, et 31 % au-delà ; il passera à 26,5 % ou 27,5 % selon la taille de l'entreprise en 2021, avant de diminuer à 25 % en 2022. Ceci représente une perte de recettes de 3,7 milliards en 2021 (et de 8,2 milliards par rapport aux taux de 2018).

Enfin, depuis 2006 les entreprises qui déclaraient des bénéfices à l'impôt sur le revenu sans passer par un organisme de gestion agréé subissaient une majoration de 25 % (ce qui compensait leurs possibilités de fraude fiscale⁴). L'article 7 prévoit une extinction progressive de cette majoration (qui s'annulerait en 2023). Pourtant, rien n'indique que leur fraude fiscale ait diminué.

Au total, les mesures fiscales de 2021 représentent un manque à gagner net de 14,6 milliards d'euros pour l'État et les collectivités territoriales, dont 13,4 milliards concernent les entreprises et 1,2 milliard les ménages. Le processus de baisse d'impôts continue donc en 2021, mais il bénéficie essentiellement aux entreprises et seulement très marginalement aux ménages (hormis les plus aisés).

Une spirale des baisses d'impôt ?

Le projet de loi de finances 2021 annonce que « d'ici la fin de l'année 2021, les prélèvements obligatoires sur les ménages auront diminué de 21,9 milliards d'euros depuis le début du quinquennat » (p. 13). Pour les entreprises, cette somme est de 23,2 milliards d'euros, ce qui constitue donc une baisse d'impôts (sur les ménages et sur les entreprises) d'environ 45 milliards d'euros depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron. Le projet de loi conclut que cette « baisse historique » traduit « l'engagement du gouvernement d'exclure toute hausse d'impôts pour financer les dispositifs d'urgence et de relance ». Il faut y ajouter 5,6 milliards de baisse à venir de la taxe d'habitation pour les 20 % de ménages les plus riches et 3,3 milliards de baisse à venir de l'IS pour aboutir à 54 milliards (2,2 % du PIB).

⁴ Cela pour équilibrer la suppression de la réduction de 20 % dont bénéficiaient les revenus salariaux.

Parmi les 27 milliards de réduction d'impôt pour les ménages figurent 13,2 milliards qui bénéficient aux plus riches (suppression de l'ISF, création de la *flat tax*, baisse de la taxe d'habitation sur les 20 % les plus riches⁵). Les 26 milliards de réduction d'impôts pour les entreprises ont été versés sans aucune contrepartie ; il n'est pas garanti que les entreprises l'utilisent pour l'emploi ou pour la transition écologique, plutôt que pour augmenter les dividendes⁶, financer des délocalisations, mécaniser pour détruire des emplois ou développer des productions inutiles. Parmi ces 54 milliards, une trentaine étaient des ressources des collectivités locales, dont l'autonomie fiscale est mise en cause.

Il y a eu 54 milliards de baisse d'impôts depuis le début du quinquennat, soit autant de ressources en moins pour l'État et les collectivités territoriales et pour les missions qu'ils assurent, au premier rang desquelles figurent les services publics. Annoncer fièrement une telle baisse, c'est minorer le rôle de l'État en laissant entendre que les recettes fiscales ont si peu d'utilité qu'il est désirable de les réduire autant que possible. Le but poursuivi par le gouvernement est double. Il s'agit d'abord, avec un souci électoraliste, de diminuer la charge fiscale pesant sur les ménages (souvent les plus riches d'ailleurs) et sur les entreprises (en insistant lourdement sur le terme de « charge » pour ne pas utiliser celui de « contribution » à des services et missions d'intérêt général). Il s'agit aussi de baisser aujourd'hui les recettes publiques pour disposer demain d'un argument pour réduire les dépenses publiques.

3. Dépenses publiques : une relance en trompe l'œil

Les dépenses publiques représentaient 1 310 milliards en 2019. Pour 2020, elles devraient atteindre 1 395 milliards, soit 64 milliards pour les plans de soutien et de relance, et 1 331 milliards (+ 1,1 % en volume, avec une inflation de 0,5 %) pour les autres dépenses. En 2021, les dépenses publiques seraient de 1 408 milliards, soit 29 milliards pour les plans de soutien et de relance et 1 379 milliards (+ 3,1 % en volume, avec une inflation de 0,5 %) pour les autres dépenses. En deux ans, les dépenses *normales* auront donc progressé de 4,2 % (contre 1,1 % par an les années précédentes), cela en raison du Plan Ségur pour la santé (7,3 milliards), de la hausse des dépenses de prestations chômage (de l'ordre de 5 milliards), de provisions pour la lutte contre le Covid (4 milliards), de provisions pour les prêts garantis et les reports de cotisations (1,3 milliard), d'un certain rattrapage pour l'armée (1,7 milliard) et la justice (0,6 milliard), *etc.*

Mais où sont passés les plans de relance ?

Annoncé avec des envolées lyriques, le plan de relance européen s'avérera finalement bien pitoyable pour la France en 2021. Le PLF prévoit en effet que l'UE contribuera à hauteur de 10 milliards au Plan de relance de la France. Mais simultanément, la France devra verser 5,4

⁵ Voir par exemple l'étude de l'Insee, Portrait social de novembre 2019, « [Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018, principalement du fait des réformes qui concernent les détenteurs de capital](#) ».

⁶ De fait durant le premier semestre 2020, les entreprises du CAC40 ont procédé à plus de 3,7 milliards d'euros de rachats d'actions. Huit groupes ont augmenté leur versement de dividendes tout en bénéficiant du chômage partiel.

milliards d'euros supplémentaires – par rapport aux sommes prévues initialement dans le PLF 2020 (cf. p. 21 et p. 23 du PLF 2021) – aux institutions de l'UE (pour compenser la perte des contributions britanniques, la baisse des recettes induites par la crise, mais aussi les 0,7 milliard au titre des rabais supplémentaires obtenus par les pays frugaux et l'Allemagne) (p. 23). Sous réserve d'inventaire (puisque le plan de relance européen n'est toujours pas adopté par le Parlement européen à l'heure où ces lignes sont écrites), la contribution, du Plan de relance européen censé représenter un bond vers le fédéralisme – s'élèvera donc à environ à 5 milliards... (soit 0,35 % des dépenses publiques de la France).

Le PLF 2021 permet aussi de saisir à quel point la réalité est loin des effets de manche autour du Plan de relance⁷. Rappelons que celui-ci devait s'élever à 100 milliards (sur deux ans toutefois, était-il précisé). Mais certaines sommes (15 milliards) avaient... déjà été annoncées et comptabilisées en 2020. Au total, pour 2021, seuls 22 milliards de dépenses supplémentaires effectivement nouvelles (dits crédits de paiement) figurent dans le budget de l'État. Le Plan y rajoutait 20 milliards de baisse d'impôts à la production (sur 2 ans), 6 milliards d'investissements décidés au Ségur de la Santé, etc.

Le gouvernement insiste sur le fait que son plan de relance ne vise pas seulement le court terme mais aussi à « bâtir la France de 2030 ». Cette approche prospective masque en fait la vulgate libérale la plus surannée : préparer la France de demain, c'est d'abord réduire toujours et encore les « charges » sur les entreprises, comme si ces « charges » ne permettaient pas de financer des services publics (utiles aux entreprises), des prestations sociales (qui soutiennent massivement les débouchés des entreprises), sans parler des aides directes aux... entreprises elles-mêmes.

Le gouvernement annonce 36 milliards d'autorisation d'engagements pour 22 milliards de crédits de paiements en 2021. Ces 36 milliards sont plus ou moins arbitrairement divisés en :

- 18 milliards pour l'écologie, dont 6,6 milliards (sur 2 ans) pour la rénovation des bâtiments privés ou publics ; 2 milliards pour la stratégie hydrogène (mais seulement 200 millions en crédits 2021) ; 1 milliard (en 2021) pour subventionner des projets de décarbonisation ; 650 millions pour le transition agricole et le bien-être animal (mais seulement 250 millions en 2021) ; 1,9 milliard sur 3 ans pour des primes à l'achat de véhicules propres ; 300 millions pour le transport ferroviaire et les transports collectifs ; 1,9 milliard pour la biodiversité (mais seulement 250 millions en crédits de paiements en 2020).
- 6 milliards pour la compétitivité dont 1 milliard pour la relocalisation (mais seulement 250 millions en crédits 2020), 1 milliard pour la modernisation des administrations et 1 milliard de garanties de prêts aux TPE, PME et ETI
- 12 milliards pour la cohésion, dont le financement de l'activité partielle (ou chômage partiel, 5 milliards), le soutien à l'emploi des jeunes (4 milliards, dont beaucoup de subventions aux entreprises), le soutien aux territoires (1,3 milliard), 2 milliards pour la

⁷ Voir la note d'Henri Sterdyniak, *op. cit.*

culture, 400 millions pour l'enseignement supérieur et la recherche et 150 millions pour les précaires.

De nombreuses subventions aux entreprises risquent de donner lieu à des effets d'aubaine ou de ne pas être utilisées si les entreprises hésitent à investir en raison de la situation économique et des incertitudes, si elles hésitent à s'engager dans de longues procédures de demande compte-tenu de la faiblesse des sommes en jeu. De vastes programmes d'investissements publics seraient plus efficaces.

Au total, le plan de relance poursuit deux objectifs à la fois, qu'il risque de manquer : donner un coup de fouet à la demande en 2021 (il est mal ciblé pour cela) ; engager la France dans la transition écologique (ce qui aurait demandé un engagement de plus de 2 ans, beaucoup plus de moyens et surtout une planification écologique et sociale plus nette).

Emploi public : la diète continue

En matière d'emploi public, le PLF 2021 ne se réinvente pas plus. L'exposé des motifs indique que le budget « témoigne des efforts conduits depuis le début du quinquennat » avec « une attention portée à la maîtrise de l'emploi public ». Parole tenue malheureusement : l'emploi dans le champ de l'État (hors Fonction publique territoriale et hospitalière donc puisque le PLF ne concerne que le champ de l'État) baissera de 157 postes (en équivalent temps plein) en 2021 (après une baisse de 7 131 postes en 2018 et 2019). Dans le détail, 1 500 postes en plus sont prévus pour la justice, 1 369 pour la police, 700 pour l'enseignement supérieur et la recherche et 286 pour l'armée. Mais, en sens inverse, la baisse se poursuit au Ministère de l'économie (- 2 163 postes) – dommage pour la lutte contre l'évasion fiscale et contre la désertification du territoire –, ainsi qu'aux ministères de la transition écologique (- 947 postes) et du travail (- 496 postes) !

Le gouvernement maintient le gel de l'indice de la fonction publique, ce qui se traduit par une baisse du salaire relatif du personnel employé par les administrations, et donc des difficultés de recrutement et de nombreux départs dans les hôpitaux et l'enseignement. Des plans de revalorisation ont été promis pour la santé, l'éducation et la recherche ; ils démarrent timidement en 2021.

Rappelons que la part de l'emploi dans les administrations publiques est stable en France depuis 40 ans (22 % de l'emploi total), alors qu'un pays riche devrait consacrer plus de moyens pour l'éducation, la santé, la culture et ses autres services publics. On le constate en 2020 avec le manque de personnels, en particulier dans la santé et les universités.

Éducation nationale et recherche : une mauvaise surprise

Alors que l'éducation nationale fait face à une insuffisance chronique de ses financements et est aujourd'hui en difficulté pour organiser les enseignements en respectant les gestes barrière, et alors que la loi de programmation de la recherche 2021-2030 (LPR) promet des hausses de

budget en trompe-l'œil et un accroissement de la précarité⁸, les budgets éducation nationale et recherche demeurent très insuffisants.

Les crédits de paiement par mission prévus pour 2021 réservent même une triste surprise : ils baissent de 200 millions (de 28,66 à 28,49 milliards) pour l'enseignement supérieur et la recherche, du fait de la forte baisse des crédits pour la recherche spatiale (- 0,4 milliard).

La dette publique n'est (déjà) pas un problème

La hausse de la dette publique enregistrée suite à la crise de la Covid n'est pas un problème, c'est au contraire une solution, compte tenu de l'effondrement de l'activité. À l'encontre des discours catastrophistes, le PLF 2021 indique que les intérêts versés au titre de la dette publique baisseront l'an prochain (tout comme ils ont baissé continûment ces dernières années) : de 38,1 milliards à 36,4 milliards.

On vérifie cependant une leçon : l'important en matière de dette publique n'est pas tant son montant que sa viabilité sur le long terme. Celle-ci est assurée dès lors que la croissance nominale (la croissance en volume + l'inflation) est supérieure aux taux d'intérêt. Or ces derniers sont aujourd'hui négatifs.

Rien pour les pauvres... et même quelques ponctions

Les dépenses pour les plus démunis sont les grandes absentes de ce PLF. La chose est tellement aberrante que des membres de la majorité distillent ici et là qu'il y aura un PLF rectificatif en fin d'année pour corriger le tir. Mais quel sera l'ampleur de ce rectificatif, quand bien même il aurait lieu ? Quoiqu'il en soit, on retiendra que la protection des plus démunis et la réduction des inégalités ne sont décidément pas la priorité de ce gouvernement. C'est même pire, puisque des économies sont prévues sur les plus pauvres.

- La contemporanéisation⁹ des allocations logement, initialement prévue pour le 1^{er} avril 2020 sera appliquée au 1^{er} janvier 2021. Elle devrait permettre des « économies » à terme de l'ordre d'1,2 milliard.

- Action logement se voit à nouveau ponctionnée à hauteur de 1 milliard (après 800 millions en 2018, 900 millions en 2019 et 1,3 milliard en 2020). Ces ponctions, une sorte d'impôt sur les HLM – qui s'ajoutent à la hausse de la TVA sur la construction de logements sociaux (de 5,5 % à 10 %) – aboutit à réduire l'entretien des immeubles et surtout à diminuer leur production de logements neufs : 100 000 en 2020 contre 120 000 en 2016, alors que les listes d'attente pour un HLM comptent plus de deux millions de personnes. En matière de logement, Emmanuel Macron promettait un « choc d'offre ». Résultat : la production totale de logement baissée de l'ordre de 10 % par an depuis 2017, avant même la crise sanitaire.

⁸ Voir la note de Hugo Harari-Kermadec, Nicolas Pinsard, Raphaël Porcherot et Emma Tyrrou, « [Loi de programmation de la recherche, une loi de précarisation](#) », publiée par les Economistes Atterrés.

⁹ Le revenu pris en compte sera celui de la dernière année glissante au lieu du revenu de l'année N-2. Comme les bénéficiaires avaient déjà la possibilité de demander une révision de son revenu si celui-ci avait baissé, la mesure frappe ceux dont le revenu a augmenté, c'est-à-dire les jeunes qui prennent un premier emploi ou les chômeurs qui retrouvent un emploi.

- Le gouvernement annonce qu'il maintient sa réforme de baisse des allocations chômage¹⁰, qui entrera pleinement en vigueur au 1^{er} janvier 2021.
- La hausse de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) décidée pour 2020 (+ 100 euros par enfant) n'est pas prolongée, donc financée, dans le PLF 2021.

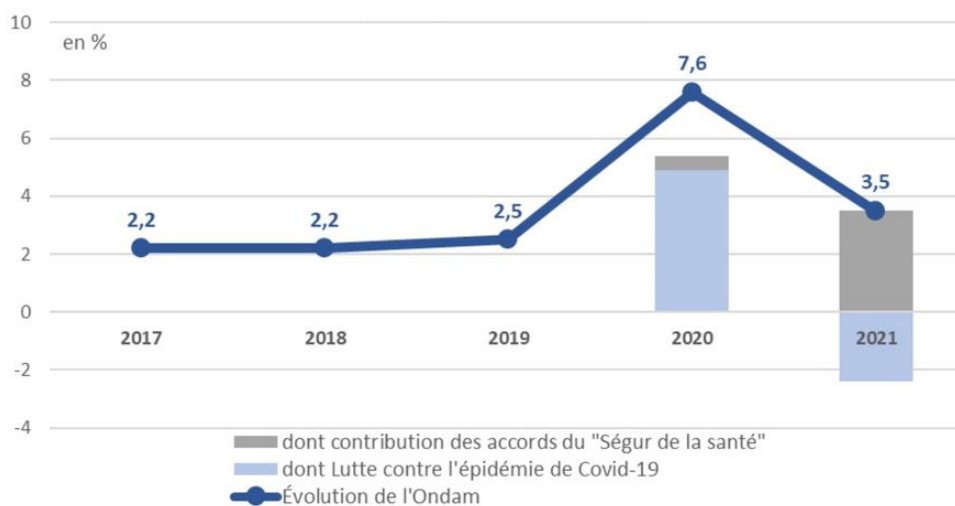
4. PLFSS 2021 : hausse contrainte des dépenses et difficultés financières à l'horizon

Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021 est marqué par la hausse des dépenses liée à la crise sanitaire et par le Ségur de la santé, mais aussi par le refus de prévoir des recettes supplémentaires. Malgré la mise en avant de deux timides avancées (la création d'une cinquième branche consacrée au risque de perte d'autonomie et l'allongement du congé de paternité), l'insuffisance des ressources de la protection sociale laisse craindre des coupes sociales futures.

Hausse des dépenses d'assurance maladie et évolution de l'Ondam

En 2020, les dépenses liées à la crise sanitaire et à la mise en œuvre des premières mesures du Ségur de la santé ont conduit à dépasser l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) de 10,1 milliards d'euros, soit une progression de + 7,6 % (graphique 1) au lieu des 2,45 % prévus dans le PLFSS 2020. Le niveau de l'Ondam en 2020 s'élève ainsi à 215,7 milliards d'euros (au lieu des 205,6 milliards d'euros prévus en 2020).

Graphique 1 – Évolution de l'Ondam (2017-2021)



Source : ministère de la santé et des solidarités

En 2020, le déficit du régime maladie devrait s'élever à 29,8 milliards d'euros, à comparer aux 1,5 milliard de 2019. Cette dégradation s'explique d'abord par les effets de la crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus et à ses conséquences économiques. En effet, les recettes de la Sécurité sociale (cotisations sociales ou impôts spécifiques comme la CSG) ont été réduites en

¹⁰ Voir la note d'Anne Eydoux, « [Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi](#) », publiée par le collectif des Économistes atterrés le 26 juillet 2019.

raison de la compression de l'activité économique. Parallèlement, les dépenses de la branche maladie se sont accrues, notamment en raison du recours aux indemnités journalières, de l'achat de masques de protection et de matériel exceptionnel ainsi que de la prise en charge intégrale des tests. À cela s'ajoutent les décisions prises en juillet 2020 par le gouvernement lors du Ségur de la santé (qui devait répondre aux revendications du personnel soignant), prévoyant une dépense d'1 milliard d'euros dès 2020 pour la première étape de revalorisations salariales¹¹. Le gouvernement estime que cette dépense devrait être compensée en partie par les économies liées à une sous-consommation des soins de ville pendant la crise sanitaire à hauteur de 4,3 milliards d'euros. Cette sous-consommation l'a amené à instaurer une contribution des organismes complémentaires d'assurance maladie (Ocam) au financement de la crise sanitaire de 1 milliard d'euros¹².

Pour 2021, les prévisions de hausses dépenses de l'assurance maladie tiennent compte des coûts de la crise sanitaire et des mesures du Ségur incluant un plan de 6 milliards d'euros¹³. Les dépenses sont estimées au total à 224,6 milliards d'euros, soit une évolution de + 3,5 % par rapport à l'Ondam rectifié 2020¹⁴. Le coût de gestion de la crise sanitaire est de l'ordre de 4,3 milliards d'euros et de 7,4 milliards pour le financement des investissements et les revalorisations salariales¹⁵. Le déficit des régimes obligatoires maladie devrait être de 19 milliards.

Malgré une hausse par rapport à 2020, les recettes resteront en 2021 nettement plus faibles qu'avant la crise sanitaire. Un plan d'économie de 4 milliards d'euros est prévu pour la branche assurance maladie. Il est axé sur le contrôle de l'efficacité des arrêts de travail et des transports de malades, la pertinence et la qualité des soins de ville ainsi que la structuration des parcours de soins. En fait, le gouvernement reprend d'une main ce qu'il a donné de l'autre lors du Ségur de la santé, puisque le PLFSS prévoit 0,9 milliard d'économie dans les établissements de santé, en évoquant le développement de la chirurgie ambulatoire, les hospitalisations évitables ainsi que l'amélioration de la performance interne des établissements de soin et médico-sociaux (voir encadré 1 pour les mesures sur l'hôpital). Ainsi, le PLFSS 2021 continue de faire pression sur

¹¹ La revalorisation sociale prévoit une augmentation de 183 € nets par mois pour les personnels des établissements de santé et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) publics et privés non lucratifs (+ 90 € applicable au 1er septembre 2020 ; + 93 € au 1er mars 2021) et de 160 € nets par mois pour le secteur privé lucratif.

¹² La contribution exceptionnelle Covid est fixée à 2,6 % des primes perçues par les Ocam en 2020 et à 1,3 % en 2021.

¹³ Les 6 milliards se décomposent comme suit : 2,5 milliards pour les projets hospitaliers prioritaires et l'investissement ville-hôpital ; 1,4 pour le numérique en Santé ; 2,1 pour la transformation, la rénovation et l'équipement dans les établissements médico-sociaux, dont 0,6 au titre de l'investissement numérique. S'y ajoutent 13 milliards de reprise partielle de la dette hospitalière.

¹⁴ Hors prise en compte, en 2020 comme en 2021, de l'impact de la crise sanitaire en matière de surcoûts pour l'assurance maladie, l'Ondam 2021 progresse +6% pour atteindre un montant de 220,3 Md€. En 2021, à champ constant (hors prise en compte de l'élargissement des dépenses de l'Ondam sur le volet médico-social), les dépenses d'assurance maladie augmenteront de +12,5 Md€ par rapport à 2020.

¹⁵ Comme pour l'année 2020 une contribution exceptionnelle des Ocam financera une partie des dépenses liées à la gestion de l'épidémie.

la branche maladie plutôt que de prévoir de recettes suffisantes pour compenser les dépenses engendrées par les crises sanitaire et économique.

Encadré 1 : Mesures spécifiques pour l'hôpital

Le PLFSS 2021 poursuit les réformes des modes de financement de l'hôpital introduites en 2020 concernant le financement de la psychiatrie et des soins de suite et de réadaptation (SRR), des urgences et des hôpitaux de proximité. Pour la psychiatrie, le PLFSS 2020 prévoyait un financement par dotation populationnelle et des financements complémentaires incluant une dotation pour l'incitation financière à la qualité qui sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2021. L'introduction d'un financement partiel de la psychiatrie par la tarification à l'activité (T2A) est particulièrement préoccupant, cette activité médicale se prêtant mal à une tarification à l'acte. Pour les activités de SSR, le modèle de financement sera également mixte intégrant une valorisation à l'activité et une dotation forfaitaire. Concernant les urgences, un modèle de financement unique entre secteur public et privé est prévu. Il s'articule autour de trois axes : une dotation populationnelle, des recettes additionnelles liées à l'activité, et une dotation complémentaire. Le PLFSS 2021 introduit une participation forfaitaire via le forfait patient urgence (FPU), qui remplace l'actuel ticket modérateur proportionnel pour les patients en cas de passage aux urgences non suivi d'hospitalisation. Le FPU serait de 18 euros (ou 24 euros en cas d'acte biologique ou radiologique). Il sera pris en charge par les complémentaires santé et appliqué à un montant minoré pour les patients bénéficiant d'un régime d'exonération de ticket modérateur.

La réforme du financement des activités de médecine hospitalière prévoit d'expérimenter, pour cinq ans, un nouveau mode de financement visant à corriger les effets néfastes de la T2A, comportant une part de T2A, une part de financement à la qualité et une part de financement populationnel. Ce dernier est assis sur des critères de besoins de soins des patients du territoire et est dé-corrélé de la production de soins.

Le périmètre de la branche maladie se trouve réduit par la création de la branche autonomie (voir ci-dessous) car certaines dépenses et recettes à la charge de la branche maladie lui sont transférées. Les dépenses de la branche maladie diminuent ainsi de l'ordre de 22,8 milliards d'euros transférées vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en charge de la nouvelle branche. Les recettes sont aussi touchées car une partie des recettes de la CSG sont affectées à la CNSA. Ainsi, les recettes de la CSG ne pèseront plus que pour 25 % dans les recettes totales de la branche maladie alors qu'elles en représentaient 45 % en 2018. Cette baisse est partiellement compensée par une légère hausse de la TVA affectée, représentant 28 % des recettes totales de la branche. Ainsi, dans la mesure où aucune hausse d'impôts ou de cotisations n'est envisagée, la branche maladie va rester déficitaire de plus de 17 milliards d'euros en 2024. Clairement, en refusant toute augmentation de recettes, le gouvernement met en danger l'équilibre de la branche maladie. La seule issue envisagée dans le PLFSS est « *la question de soutenabilité des dépenses et la stratégie de restauration d'une trajectoire de retour à l'équilibre* ». Le PLFSS, par son sous-financement, annonce ainsi un nouveau plan d'affaiblissement de la branche maladie de la sécurité sociale et de probables coupes sociales.

Une cinquième branche pour la perte d'autonomie sans moyens supplémentaires

Le PLFSS 2021 organise le financement d'une cinquième branche de la Sécurité sociale consacrée au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ainsi qu'à leurs proches aidants, dont la gestion est confiée à la Caisse nationale de solidarité pour

l'autonomie (CNSA). La création de cette nouvelle branche s'inscrit dans l'histoire longue des attermolements autour de la création d'un cinquième risque (encadré 2)¹⁶.

La [loi du 7 août 2020](#) (« loi organique et loi ordinaire relatives à la dette sociale et à l'autonomie ») définit le nouveau risque de perte d'autonomie et crée une nouvelle branche du régime général gérée par la CNSA. Cette création s'effectue sans prestations ni financements nouveaux – une réaffectation de 0,15 points de CSG (2,3 milliards d'euros) de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est cependant prévue à partir de 2024.

Encadré 2 – La difficile émergence du « cinquième risque »

Depuis la fin des années 1970, plusieurs rapports ont proposé l'instauration d'une couverture du risque dépendance par une prestation de sécurité sociale, une proposition soutenue notamment par des organisations de retraités et associations de personnes âgées ou par des associations d'aide à domicile et des responsables d'établissements. Mais avec la prestation spécifique dépendance (PSD, créée en 1997 et relevant de l'aide sociale) puis l'allocation personnalisée d'autonomie (APA, créée en 2002 et destinée aux personnes en perte d'autonomie quelles que soient leurs ressources), c'est une gestion départementale de la dépendance, voulue notamment par les élus locaux, qui a été mise en place. C'est aussi, dans une situation marquée par le souci de contenir les dépenses publiques, l'idée selon laquelle une grande part des soins aux personnes dépendantes pouvait être prise en charge par leur famille qui s'est imposée.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), créée en 2004, ressemble à un système de sécurité sociale, mais sans obéir à sa logique : il s'agit d'une « caisse », mais aucun représentant des partenaires sociaux ne siège à son conseil d'administration ; elle est financée par une « contribution sociale » qui n'a pas le statut de cotisation. La création d'une cinquième branche de la sécurité sociale destinée à faire de la prise en charge de la dépendance un droit opposable faisait partie du programme présidentiel du candidat Nicolas Sarkozy, mais elle a été différée puis abandonnée dans un contexte de crise économique. Ce projet reposait sur trois piliers : le premier, composé de la CNSA et de l'APA, assurait une aide minimale aux personnes âgées dépendantes en fonction de l'évaluation de leurs besoins ; le deuxième introduisait un financement des bénéficiaires par une récupération de l'APA sur succession pour celles et ceux disposant d'un patrimoine supérieur à 150 000 euros, une mesure d'économie qui aurait généré du non-recours ; le troisième pilier devait être un système d'assurances privées complémentaires.

La création de cette nouvelle branche répond à un besoin social ; elle écarte l'intervention des assurances privées tout comme les projets de reprise sur la succession ou de vente forcée des biens de la personne dépendante. Elle soulève cependant, plusieurs questions. D'abord une question de gouvernance, puisque la gestion de la branche est confiée à la CNSA et non, comme pour les autres branches, à la Sécurité sociale, ce que réclamaient de nombreux acteurs. Ensuite, une question de niveau pertinent d'intervention, puisque l'intégration de la dépendance à la Sécurité sociale annonce une reprise en main par l'État des prestations de handicap et de perte d'autonomie jusqu'ici pilotées par les départements. Enfin, une question de financement : les

¹⁶ Voir notamment Thomas Frinault (2003) « [L'hypothèse du 5^e risque](#) », in Claude Martin (dir.), *La dépendance des personnes âgées : Quelles politiques en Europe ?* », Presses universitaires de Rennes, et Blanche Le Bihan Youinou (2010), « [La prise en charge des personnes âgées dépendantes en France. Vers la création d'un cinquième risque ?](#) », *Informations sociales*, 157/1.

ressources de cette branche (obtenues en 2021 par le transfert de recettes des branches maladie et famille) sont *a priori* insuffisantes par rapport aux besoins, tels qu'ils devraient se développer.

En 2021, la nouvelle branche disposera de 31,2 milliards d'euros de recettes, composées de ses ressources historiques, soit les 2 milliards de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et les 800 millions de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), auxquelles s'ajouteront 1,9 points de CSG, soit 28 milliards d'euros, transférés essentiellement de la branche maladie (et pour 1,2 milliards de la branche famille, le coût de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)) et 400 millions de la dotation Ségur d'investissement dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et les établissements médico-sociaux.

En 2021, les dépenses de la branches autonomie seront les dépenses habituelles de la CNSA : financement des établissements et services médicosociaux (11,7 milliards d'euros pour la dépendance et 12,4 milliards pour le handicap), transferts aux départements pour financer l'APA (2,3 milliards) et la prestation de compensation du handicap (PCH, 600 millions) auxquelles s'ajouteront notamment les dépenses Ségur (soit 1,7 milliard pour revaloriser les salaires et augmenter l'emploi dans les EHPAD) et investissement (400 millions) ainsi que l'AEEH, qui relevait jusqu'ici de la branche famille. En 2022, elle prendra en charge pour 0,2 milliards la PCH parentalité, avec un transfert de recettes de la branche famille.

Telle qu'elle se dessine pour 2021, la nouvelle branche n'ouvre pas de droits nouveaux. La prise en charge du handicap et de la dépendance continue en France de reposer largement sur les familles. On ne peut donc (encore) parler d'une véritable assurance sociale du risque de perte d'autonomie.

Pour 2022-2024, Le PLFSS prévoit une évolution des dépenses de la branche identique à celle prévue pour les établissements et services médico-sociaux, au taux d'Ondam hors Ségur (2,4 % par an). Le gouvernement précise que cette évolution ne tient pas compte de l'effet démographique ni de l'effet des mesures nouvelles qui pourraient être décidées dans la future loi sur le grand âge et l'autonomie – le projet de loi étant attendu pour « les mois à venir », selon le dossier de presse du PLFSS.

En définitive, le financement de la nouvelle branche autonomie apparaît déjà insuffisant, et de nombreuses zones d'ombre demeurent quant à la gouvernance de cette branche et au pilotage des prestations qu'elle intègre.

Branche famille : le congé de paternité (un peu) rallongé

Les dépenses de la branche famille progressent peu en raison de la baisse de la natalité et de la très faible revalorisation des prestations (suivant au mieux l'inflation, jamais les salaires). Les dépenses supplémentaires annoncées sont liées à la réforme du congé paternité (200 millions en 2021 et 400 millions à partir de 2022). En volume et à champ constant, les dépenses de la branche famille seraient en diminution de 0,4 % entre 2019 et 2024 (et de 1,1 % hors effet de l'allongement du congé de paternité). Les recettes de la branche famille progresseraient quant à elles de 7 % en 2021 du fait de la reprise économique. Le gouvernement prévoit un excédent de 1,1 milliard d'euros dès 2021, excédent qui augmenterait pour atteindre 3,4 milliards en 2024 (6,5% des dépenses) ce qui donnerait une marge pour améliorer les prestations. Pourtant, même

la revalorisation de 100 euros de l'allocation de rentrée scolaire décidée pour la rentrée 2020 n'a pas été reconduite pour 2021.

L'allongement du congé de paternité est ainsi la seule amélioration de prestation de la branche famille. À partir de juillet 2021, la durée du congé de paternité rémunéré va doubler, passant de 14 à 28 jours (32 pour des naissances multiples), avec un maintien des 3 jours de congés de naissance financés par l'employeur auxquels s'ajoutent les jours pris en charge par la branche famille de la Sécurité sociale. Parmi ces jours de congés, 7 jours (dont le congé de naissance) deviendront obligatoires, afin de donner accès à ce congé à des pères (notamment précaires, en CDD ou en intérim) qui n'oseraient pas le demander. La rémunération du congé de paternité est calculée comme celle du congé de maternité (79 % du salaire brut, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale).

Le coût de la mesure est estimé à 260 millions d'euros en 2021 et à 520 millions d'euros en année pleine, dont 200 millions en 2021 et 400 millions en année pleine pour la branche famille de la sécurité sociale (sous l'hypothèse d'un taux de recours de 67 % pour la partie facultative).

Annoncé le 23 septembre par Emmanuel Macron, l'allongement du congé de paternité s'inscrit dans le prolongement d'une [directive européenne de 2019 sur l'équilibre vie professionnelle – vie familiale](#) qui définit un socle minimal de congé de paternité, de congé parental et de congé d'aidant. Il est mis en place par un exécutif jusqu'ici réticent à investir dans les congés pour les parents. Emmanuel Macron s'était notamment opposé en avril 2018 au projet de directive européenne, non pas sur le congé de paternité (le congé français était déjà conforme aux propositions de la directive) mais sur la mise en place d'un congé parental rémunéré de quatre mois, fractionnable, pour chaque parent – selon lui, la revalorisation de la rémunération de ce congé aurait eu un coût « *potentiellement explosif* ».

Si l'allongement du congé de paternité représente une avancée pour l'implication des pères dans l'éducation des enfants, la mesure reste bien en deçà des préconisations du [Rapport de la Commission des 1000 premiers jours](#), qui proposait de passer le congé de paternité à 9 semaines mais aussi d'étendre les congés parentaux rémunérés et de « *mettre l'accent sur la garantie d'un accès universel à un mode d'accueil de qualité* ». L'allongement prévu du congé de paternité reste loin de combler les manques dans la prise en charge des jeunes enfants en France. L'offre de place dans les modes d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans (448 000 en crèches, jardins d'enfants, etc. et 770 000 places potentielles au domicile des assistantes maternelles en 2017 selon le [Rapport annuel 2019 de l'Observatoire national de l'accueil de la petite enfance](#), Onape) est très en dessous des besoins : 2,4 millions d'enfants de moins de 3 ans. La [baisse marquée du taux de scolarisation des enfants de 2 ans](#) depuis le début des années 2000 (moins de 93 000 enfants de moins de 3 ans scolarisés en 2017) a aggravé la situation pour les ménages pauvres (l'école maternelle est le seul mode d'accueil gratuit).

Le modeste allongement du congé de paternité ne pourra donc suffire à promouvoir l'égalité professionnelle ou à rééquilibrer le partage des tâches domestiques. Les affirmations du dossier de presse du PLFSS, selon lesquelles il « *consacre[rait] enfin l'égalité des femmes et des hommes dans l'accueil de l'enfant à la naissance* » et constituerait « *une avancée sociale majeure* » faisant de la France « *un pays en pointe* », sont ainsi très exagérées.

Le déficit de la branche vieillesse et le spectre de la réforme des retraites

La branche vieillesse du régime général a été déficitaire de 7,8 milliards d'euros en 2020, en raison en grande partie de la baisse des revenus d'activité liée à la crise sanitaire. Pour 2021, le PLFSS prévoit que la reprise économique ramènerait le déficit à 7,3 milliards d'euros.

Les dépenses des régimes de retraites de base ont progressé (en volume) de 1,1 % en 2019. Il est projeté une hausse de 2,2 % en 2020, de 1,5 % en 2021. Le PLFSS anticipe une hausse de 6,5 % de 2019 à 2024 (en volume), qui n'est donc pas supérieure à la croissance tendancielle. Mais les cotisations ne progresseraient que de 3,4 % (toujours en volume), en raison des hypothèses sur la masse salariale du public. Comme pour la branche maladie, le gouvernement refuse toute hausse de cotisations et prévoit un déficit de 11,6 milliards en 2024 contre 2,9 en 2019. Ainsi, le PLFSS fait de la réforme des retraites présentée l'hiver dernier par le gouvernement Philippe la seule issue possible pour un retour à l'équilibre.

La crise sanitaire a heureusement suspendu ce projet de réforme impopulaire. Il paraît difficile que celle-ci soit remise sur la table en 2020, parce que la hausse du chômage décrédibilise la stratégie de recul brutal de l'âge de départ à la retraite et qu'une réforme d'une telle ampleur demande de délicates négociations au niveau des branches, à un moment où les partenaires sociaux ont d'autres sujets de préoccupation. Toutefois, le gouvernement a demandé au Conseil d'orientation des retraites (COR) d'établir une nouvelle projection du système des retraites qui paraîtrait en octobre, vraisemblablement pour utiliser le creusement du déficit induit par la crise pour renforcer ses arguments sur l'insoutenabilité du système actuel. Pourtant, il faut rappeler qu'un point de cotisations représente 8,8 milliards, de sorte qu'une augmentation de 0,2 point par an éviterait tout gonflement du déficit.

5. Quels financements pour la protection sociale ?

Le gouvernement a fait peser une grande partie des dépenses sociales destinées à limiter les effets de la crise sur l'Unedic et la sécurité sociale (chômage partiel, utilisation des congés maladie pour assurer la garde des enfants par les parents pendant le confinement, *etc.*) sans compensation financière suffisante et alors que la chute de l'activité pesait sur les recettes. Cela fait peser des menaces sur des pans entiers de notre système de protection sociale, comme l'illustre notamment le retour annoncé de la réforme de l'assurance chômage alors que la crise sanitaire n'a pas fini de produire ses effets (encadré 3).

Le solde des régimes obligatoires de base passerait d'un déficit de 2 milliards en 2019, à un déficit de 46 milliards en 2020, 26 milliards en 2021, puis 21 milliards en 2024. Le solde de l'ensemble des administrations de Sécurité sociale (qui comprend l'Unedic, la Cades, et les régimes complémentaires de retraites) passerait d'un excédent de 14 milliards en 2019, à un déficit de 57,5 milliards en 2020, puis de 25 milliards en 2021.

Encadré 3 - Brutal déficit de l'Unedic et retour de la réforme de l'assurance chômage

Alors que l'Unedic en charge de la gestion du régime d'assurance chômage était pratiquement à l'équilibre en 2019 (avec un déficit limité à 1,9 milliard d'euros) et prévoyait un léger excédent en 2020, la crise sanitaire l'a conduit à revoir entièrement ses prévisions et à table sur un déficit de 25,7 milliards pour 2020. D'après ses estimations, la crise sanitaire lui coûterait 10,1 milliards d'euros en dépenses d'activité partielle (dépenses mises à sa charge par l'État), 7,3 milliards en allocations chômage, 0,5 milliard de contribution aux dépenses de Pôle emploi, 2,2 milliards en pertes de cotisations du fait de la baisse de la masse salariale, 2,8 milliards de pertes de cotisations du fait de l'activité partielle, 2,4 milliards de pertes de cotisations du fait des mesures de reports. Concernant l'activité partielle, notons que le gouvernement ne se donne pas les moyens de contrôler sérieusement l'usage des sommes versées : le chiffre évoqué de 225 millions d'euros de fraude est sans doute sous-évalué.

Même si l'État a été contraint de ne pas appliquer en 2020 les réformes restrictives qu'il avait imposées à l'Unedic (allongement de la durée requise pour avoir droit aux prestations, nouveau calcul de l'indemnité journalière, dégressivité pour les cadres, bonus-malus pour les entreprises, voir la note 10 ci-dessus), la forte dette va peser dans les années à venir et pourrait permettre à l'État de justifier l'application de ces mesures restrictives, voire même d'aller encore plus loin.

Aucune hausse de cotisations n'est prévue par le gouvernement, bien que ces hausses se justifient par les besoins en matière de santé, de retraites ou de dépendance. De 2019 à 2024, les recettes des régimes obligatoires de Sécurité sociale augmenteraient de 6,1 % (en volume) ; les dépenses de 9,7 % (toujours en volume), ce qui laisserait un déficit de l'ordre de 21 milliards en 2024, concentré dans les branches maladie et vieillesse.

Le gouvernement a décidé de transférer 136 milliards de déficit 2020-2023 de la Sécurité sociale et 13 milliards de dette des hôpitaux à la Cades, qui aura jusqu'à 2033, au lieu de 2024, pour rembourser la dette sociale. Comme nous l'avons déjà fait remarquer¹⁷, il est regrettable que la Cades ne soit pas intégrée à la Sécurité sociale, ce qui aurait ramené le déficit pour 2021 à 11 milliards (au lieu de 26 milliards) d'euros. Il n'y a pas de raison de contraindre la Sécurité sociale à rembourser sa dette alors que l'État fait rouler la sienne : l'État devrait prendre à sa charge la partie conjoncturelle du déficit de la protection sociale, ce qui libérerait une vingtaine de milliards de ressources pour la Sécurité sociale.

¹⁷ Voir la note d'Henri Sterdyniak publiée par le collectif des Économistes atterrée en octobre 2019 : « [Le déficit de la sécurité sociale : un mensonge d'État](#) ».