

LES IMPACTS DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 DANS LES COMPTES DE L'ÉTAT

/// Une mobilisation rapide de moyens sans précédent pour répondre aux conséquences sanitaires, économiques et sociales de la crise

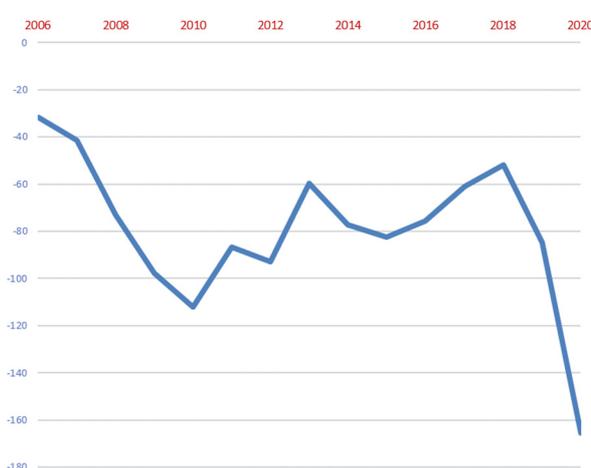
Un impact sans précédent sur les comptes, au compte de résultat comme au bilan, à la mesure des moyens massifs mobilisés en réponse à la crise

En 2020, le résultat patrimonial de l'État s'établit à -165,6 Md€, en baisse de 81,0 Md€ par rapport à l'exercice 2019, en rupture avec la trajectoire d'amélioration de ce résultat depuis 2017 (hors impact du CICE en 2019). Cette dégradation est principalement imputable à une augmentation sans précédent des charges d'intervention nettes (+ 60,4 Md€) et, dans une moindre mesure, à une dégradation des produits régaliens (- 4,1 Md€). La reprise de la dette de la SNCF contribue pour 25,0 Md€ à la dégradation de ce solde.

Le résultat patrimonial atteint son plus bas niveau, très en-deçà des - 112,0 Md€ atteints en 2010 dans le cadre de la réponse à la crise de 2008, démontrant ainsi la rapidité et l'ampleur des moyens mobilisés.

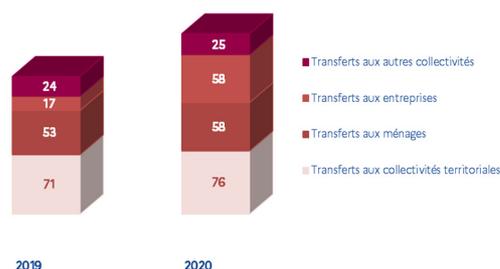
Au bilan, si la dégradation de la situation nette est la plus rapide (- 165,0 Md€, soit - 12 %) constatée depuis 2008, principalement du fait de l'accroissement des dettes financières (- 201,0 Md€), l'actif continue à croître (+ 89,8 Md€ soit + 8 %), en raison d'un effort d'investissement.

Résultat patrimonial 2006-2020 (en Md€)



Une multiplicité de moyens d'action et de dispositifs déployés en faveur de l'activité, de la solidarité et des territoires

La hausse des transferts pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19 (en Md€)



Au compte de résultat, l'accroissement des charges résulte principalement de l'augmentation des charges d'intervention. Les charges de fonctionnement et financières ont en revanche peu été affectées par la crise : en fonctionnement, les 0,6 Md€ supplémentaires mobilisés au titre de l'achat de matériels médicaux sont en partie compensés par les baisses des frais de déplacement.

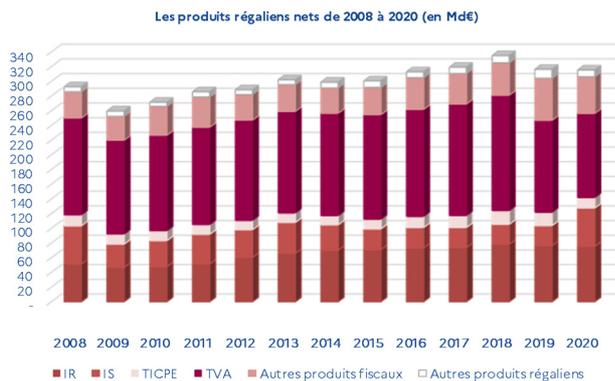
En réponse à la crise sanitaire et afin de déployer les leviers les plus efficaces, des modalités d'action diversifiées ont été mobilisées, dont la traduction dans les comptes montre des impacts de court, moyen et long termes, certains ou potentiels, très différents :

- les **dispositifs d'intervention**, en particulier le fonds de solidarité et l'activité partielle, se traduisent par la comptabilisation de charges d'intervention, de charges à payer, de provisions pour transfert. Les engagements hors bilan comptabilisés à ce titre, permettent d'anticiper des charges futures en cas de maintien de ces actions exceptionnelles ;
- les **garanties**, donnent lieu à des charges très faibles, mais génèrent en revanche des provisions pour appels en garantie et des engagements hors bilan pour l'ensemble de l'encours ;
- les **prêts et avances** rehaussent en particulier la valeur nette des immobilisations financières et génèrent des créances ;
- les opérations de **renforcement des capitaux propres des entreprises** augmentent la valeur nette des immobilisations financières.

Ceci s'applique aux principaux objectifs poursuivis par ces actions :

- soutenir l'activité afin de protéger les entreprises et les salariés et fournir au tissu économique les investissements nécessaires au maintien de leur potentiel de croissance ;
- assurer la solidarité avec les ménages et les territoires les plus fragilisés par la crise.

Une baisse des produits régaliens nets traduisant les effets de la crise sanitaire sur l'activité économique



Les produits régaliens nets enregistrent en 2020 une dégradation de 4,1 Md€.

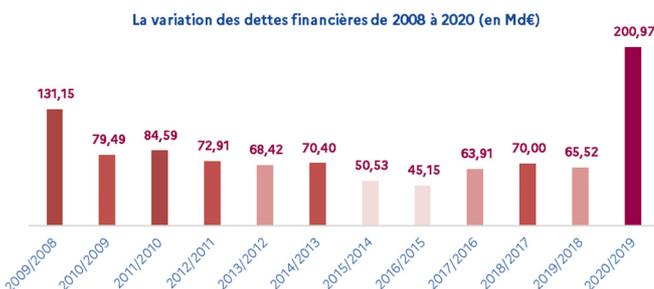
La baisse des produits régaliens nets en comptabilité générale est très en-deçà de celle enregistrée par la comptabilité budgétaire du fait de la prise en compte des produits en droits constatés. Si la chute de l'activité et de la consommation liée à la crise sanitaire entraîne une baisse du produit net de TVA (-10,7 Md€) et du produit net de TICPE (-3,9 Md€), cet effet est contrebalancé par une hausse de 24,8 Md€ de l'IS net due aux impacts de la réforme du CICE, et en particulier une baisse de 17,6 Md€ des obligations fiscales qui venaient grever son produit.

Une très forte augmentation des dettes financières afin d'assurer la couverture de la hausse du besoin de financement

La très forte progression des dettes financières (+ 201,0 Md€) résulte principalement de la hausse de l'encours des titres négociables de 178,2 Md€ en 2020.

Cette hausse des émissions de moyen et long terme (+129,5 Md€) ainsi que de court terme (+54,7 Md€), en réponse à la hausse du besoin de financement défini par les quatre lois de finances rectificatives successives, a été facilitée par le contexte de taux à l'émission très favorable (le taux moyen pondéré des émissions, toutes maturités confondues, était de -0,30 % en 2020).

Ce contexte de taux bas ainsi que le maintien d'une approche prudentielle de la programmation des besoins de financement dans le contexte incertain de la crise sanitaire explique également la hausse de 32,7 Md€ de la trésorerie nette de l'État en 2020.



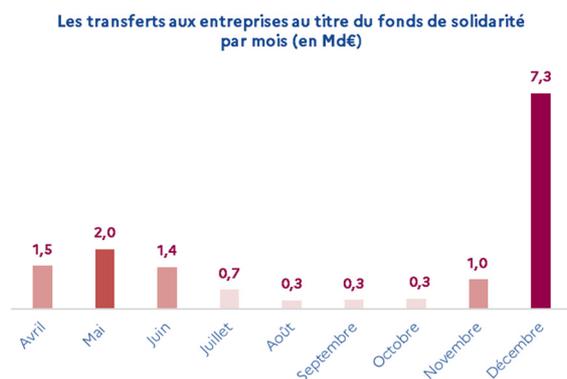
/// L'État a déployé une palette très large de moyens d'action en réponse à la crise

Soutenir l'activité et les salariés

Des dispositifs d'intervention d'une ampleur exceptionnelle ont été déployés en réponse à la crise

Le fonds de solidarité pour les entreprises, qui permet de soutenir financièrement les entreprises dont la viabilité est menacée par les conséquences de la crise sanitaire et économique, a été mis en place très rapidement, dans le cadre du premier confinement, par la première loi de finances rectificative pour 2020.

Ce dispositif d'aides aux entreprises a été étendu au fil de l'évolution de la situation pour toucher les entreprises et les secteurs les plus concernés et le niveau des aides a été rehaussé. Le fonds a été cofinancé principalement par les régions pour 0,5 Md€ et la Fédération française de l'assurance pour 0,4 Md€ sur l'exercice 2020.



Ce dispositif a représenté en 2020, au compte de résultat, des charges d'intervention pour transfert aux entreprises, d'un montant total de 14,9 Md€ et, au bilan, des charges à payer pour 3,1 Md€ et des provisions pour transfert de 1,5 Md€, correspondant aux demandes en attente rattachées aux droits ouverts au titre de 2020 et qui seront décaissés début 2021. L'absence d'engagement hors bilan pour ce dispositif traduit son caractère exceptionnel, même s'il demeure pérennisé en 2021 compte tenu du prolongement de la crise.

La prise en charge par l'État du dispositif exceptionnel d'activité partielle, qui permet de prévenir les licenciements pendant la période de crise, est cofinancée par l'Unédic à hauteur du tiers.

Cette prise en charge représente 15,9 Md€ en 2020 au titre des charges d'intervention pour transferts aux entreprises. Une dette non financière (charge à payer), ainsi qu'une provision pour charges sont inscrites au bilan respectivement pour 1,1 Md€ et 2,2 Md€ représentant les charges rattachées à l'exercice et décaissées en 2021. Des avances (2,7 Md€) sont comptabilisées au titre des sommes versées à l'Agence de services et de paiement, opérateur qui gère le dispositif pour le compte de l'État, et un engagement hors bilan est inscrit à hauteur de 2,4 Md€ au titre du cofinancement du dispositif par l'État.

La compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements sociaux constitue une mesure exceptionnelle en faveur des entreprises les plus touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire. Elle a représenté, en 2020, 3,8 Md€ de charges d'intervention au compte de résultat et une dette non financière de 0,6 Md€ au bilan.

Des dispositifs de garantie d'une ampleur exceptionnelle pour assurer la solvabilité des entreprises

Dès la première loi de finances rectificative pour 2020, qui crée les prêts garantis par l'État (PGE), l'État a mis en place ou rehaussé plusieurs dispositifs de garanties accordées aux entreprises ou à certains organismes publics afin, notamment, de renforcer l'accès de ces dernières aux financements et de préserver leur capacité d'investissement. **Si ces dispositifs se traduisent par un niveau faible de charges en 2020 (appels en garantie), ils sont retracés par la comptabilité générale à la fois au bilan (provisions pour appel en garantie) et au titre du hors bilan (qui retrace l'ensemble de l'encours de dette garantie tiré et non tiré).**

Le dispositif de prêts garantis par l'État (PGE) permet de soutenir le financement bancaire et d'affacturage des entreprises dans une limite de 300 Md€. Essentiellement centré sur les petites et très petites entreprises, qui recueillent 75 % des montants accordés, il permet également de soutenir quelques grandes entreprises aux activités stratégiques pour la croissance et l'emploi pour 12 %.

Hors bilan, les engagements donnés au titre de la garantie de l'État, soit la part de la dette garantie par l'État, représentent un total (part tirée et part non tirée) de 101,0 Md€ au 31 décembre 2020, auxquels s'ajoutent 18 M€ au titre de l'affacturage. Au bilan, les provisions pour risques d'appels en garantie, c'est-à-dire le montant probable que l'État pourra être amené à décaisser

Un renforcement des participations de l'État dans les entreprises stratégiques fragilisées par la crise

Afin de soutenir les entreprises des filières les plus touchées par la crise, l'État-actionnaire a procédé à plusieurs opérations de renforcement de leurs capitaux propres, afin de préserver en particulier leur capacité d'investissement, qui leur permettra de contribuer à la relance de l'économie. Le principal secteur bénéficiaire est celui des transports ferroviaire et aérien, qui a enregistré de fortes pertes liées à la réduction des déplacements: la principale opération est ainsi l'augmentation de capital de SNCF SA à hauteur de 4,05 Md€. Également dans le cadre du plan de relance, l'État a participé à hauteur de 150 M€ à la création du fonds d'investissement aéronautique (Fonds « Ace Aéro Partenaires ») pour soutenir les PME et les ETI. Enfin, l'État a souscrit à 1,0 Md€ d'obligations pour renforcer EDF.

Il résulte de ces opérations, ainsi que du soutien sous forme de prêts et avances, à des entreprises dans lesquelles l'État détient des participations, une amélioration de la valeur nette des immobilisations financières à l'actif du bilan de 9,4 Md€, c'est-à-dire un accroissement du patrimoine de l'État (cf. graphique ci-contre). En parallèle, les produits des participations, inscrits au compte de résultat, ont diminué de 2,2 Md€ en

Outre les efforts mobilisés dans le cadre de ces dispositifs-phares, il est à noter qu'en 2020, des dispositifs d'intervention sectoriels particuliers ont concerné, d'une part le secteur culturel (aides au spectacle vivant, au cinéma, etc.) pour 0,2 Md€, et, d'autre part, la modernisation des filières industrielles et commerciales, notamment dans le cadre du plan de relance (aides à la digitalisation des entreprises, industrie du futur, décarbonation de l'industrie, etc.).

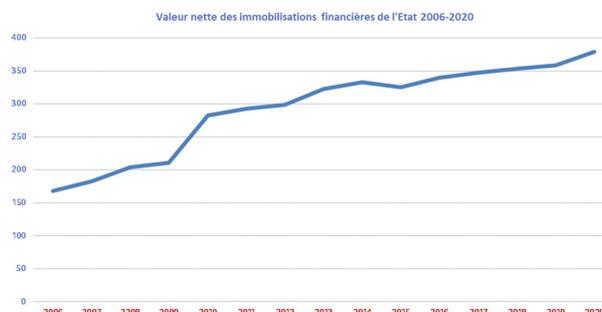
compte tenu des taux de défaillance des entreprises, représentent 6,2 Md€. Au compte de résultat, seuls 5,3 M€ d'appels en garantie sont comptabilisés en 2020 et une commission rémunérant le garant de 360 M€ est inscrite en produits.

Le fonds paneuropéen de garanties mis en place par la Banque européenne d'investissement a pour objectif, de manière analogue, de déployer des financements jusqu'à 200 Md€ en direction des PME grâce à la garantie du fonds jusqu'à 25 Md€ par les États-membres. Membre contributeur au fonds, la France enregistre hors bilan un engagement donné au titre de sa garantie (part tirée et non tirée) de 4,2 Md€ au 31 décembre 2020. Au passif du bilan, les provisions pour risques d'appel en garantie représentent 0,5 Md€.

Par ailleurs, l'État a renforcé les mécanismes de réassurance des assurances-crédit proposées aux entreprises par la Caisse centrale de réassurance (CCR), pour lesquelles il intervient en tant que garant de dernier ressort à hauteur d'un maximum de 15 Md€. Hors bilan, l'engagement donné au titre de la garantie de l'État s'élève à 2,1 Md€ et au passif du bilan, à 64 M€ de provisions pour risques d'appels en garantie. De même, la réassurance de l'assurance-crédit à l'export gérée par Bpifrance Assurance Export (BPIAE) représente, au bilan, 0,8 M€ de provisions et un engagement hors bilan donné de 0,3 Md€ au 31 décembre 2020.

2020 à la suite du renoncement de plusieurs entités contrôlées à verser des dividendes.

Les principaux prêts et avances consentis par l'État en 2020 sont une avance en compte courant d'actionnaire au bénéfice de la société Air France-KLM (3,0 Md€), les avances remboursables versées à Île-de-France Mobilités pour 1,2 Md€ et aux exploitants d'aéroports pour 0,3 Md€, ainsi que plusieurs dispositifs de prêts bonifiés et prêts participatifs gérés par Bpifrance Financement (51 M€).



Assurer la solidarité avec les Français et les territoires les plus fragilisés par la crise

Afin de soutenir les ménages précaires et les jeunes, plus particulièrement exposés aux difficultés financières entraînées par la crise sanitaire, des aides exceptionnelles de solidarité ont été attribuées en complément de

plusieurs dispositifs d'aide existants pour 2,0 Md€ inscrits en charges d'intervention au compte de résultat.

Enfin, pour **soutenir les collectivités locales** exposées, d'une part, à des pertes de recettes de leurs autorités de transport (cf. en particulier ci-dessus les avances à Île-de-France Mobilités), et d'autre part, à des pertes de recettes fiscales, plusieurs mesures, représentant en 2020 une

charge d'intervention pour transfert aux collectivités locales de 0,6 Md€, et, au bilan, 2,1 Md€ d'avances, ont été mis en place.

/// Des engagements de l'État permettant d'anticiper des décaissements potentiels futurs liés aux dispositifs mis en place

La comptabilité générale distingue, au titre des engagements de l'État, différents types d'engagements hors bilan et de provisions au passif du bilan selon la nature du dispositif mis en place.

Les **engagements liés aux garanties accordées par l'État** se traduisent, au bilan, par une provision pour engagements qui offre la meilleure évaluation du risque d'appel en garantie à la suite de la défaillance d'un emprunteur et, hors bilan, par un engagement au titre d'accords bien définis, principalement au titre de la dette garantie par l'État. Si la provision mesure le niveau le plus probable de réalisation du risque, et donc de décaissement, l'engagement hors bilan évalue le risque maximal encouru par l'État, c'est-à-dire le total des encours garantis, soit un risque potentiel mais peu probable.

Aux garanties-phares citées plus haut, il convient d'ajouter, au titre des impacts de la pandémie sur ce type d'engagements :

- le rehaussement de l'engagement au titre des nouvelles émissions réalisées par l'Unédic pour faire face à la hausse importante de son besoin de financement (+ 13,5 Md€) ;
- la création par l'Union européenne d'un mécanisme d'urgence et de solidarité (SURE) de 100 Md€

permettant d'assister les États membres qui rencontreraient des difficultés de financement de leurs dispositifs d'activité partielle, que la France garantit à hauteur de 1,7 Md€.

Les **engagements hors bilan liés aux dispositifs d'intervention** constituent une évaluation de la charge potentielle projetée sur un horizon pluriannuel en fonction des paramètres connus du dispositif. Dès lors, ces engagements hors bilan retracent principalement, en 2020, deux éléments de variation :

- l'effet projeté du nombre de bénéficiaires croissant constaté dans le contexte de la crise de certains dispositifs préexistants, comme l'allocation de solidarité spécifique (+ 1,1 Md€) ;
- l'effet pluriannuel de la mise en place de nouveaux dispositifs en réponse à la crise, comme les mesures exceptionnelles de soutien à l'alternance et à la qualification pour les jeunes mises en œuvre dans le cadre du plan de relance (+ 1,3 Md€).

Ces engagements ont vocation à diminuer en sortie de crise ou à l'horizon temporel de durée limitée de ces dispositifs.

Un plan de relance ambitieux pour maintenir et renforcer la capacité d'investissement et d'innovation de l'économie française

Dans la continuité des mesures d'urgence déployées pour protéger et soutenir l'activité et l'emploi, le Gouvernement a présenté en septembre 2020 un plan de relance représentant **100 Md€ de financements, dont 40 Md€ de contribution issues de l'Union européenne**, comprenant des actions étalées sur la période 2020-2022 en faveur de trois priorités : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Dès 2020, plus de 10 % des moyens programmés ont pu être engagés afin de produire des effets le plus rapidement possible :

- Le **volet « Écologie »** a pour objectif de contribuer à la décarbonation de l'économie française, notamment au travers de la rénovation énergétique des bâtiments, de la mobilité durable et de la transition énergétique. En 2020, il a notamment permis le **soutien au transport ferroviaire** grâce la souscription à hauteur de 4,05 Md€ au capital de SNCF SA présenté *supra*, et le renforcement exceptionnel du **bonus écologique** pour les véhicules électriques et hybrides (0,4 Md€ de charges d'intervention) ;
- Le **volet « Compétitivité »** a pour objectif de stimuler le rebond de l'économie grâce à l'investissement en particulier dans le numérique et les technologies innovantes. En 2020, il s'est notamment traduit par le soutien à la **modernisation des filières aéronautique et automobile** (0,3 Md€ d'engagements hors bilan), l'**aide à la relocalisation** (0,3 Md€ en engagements hors bilan) et la **digitalisation des entreprises** (notamment les dispositifs « France Num » et « Industrie du futur ») ;
- Le **volet « Cohésion »** poursuit un double objectif : d'une part, la **cohésion territoriale**, notamment en soutenant le maintien de la capacité d'investissement des acteurs régionaux, et, d'autre part, la **cohésion sociale** au travers de la sauvegarde de l'emploi, l'investissement dans les compétences et les jeunes. S'agissant de la **cohésion territoriale**, des avances remboursables ont été accordées à **Île-de-France Mobilités** (1,2 Md€ d'avances) et aux **autorités organisatrices de la mobilité** en région (soit un engagement hors bilan de 0,6 Md€) et les **collectivités locales ont bénéficié d'avances et de transferts pour compenser leurs pertes de recettes** (0,4 Md€ d'avances sur les droits de mutation à titre onéreux notamment). S'agissant de la **cohésion sociale**, le **fonds départemental d'insertion** a été renforcé (+ 0,2 Md€ de charges) ainsi que les aides du **fonds national de l'emploi** (+ 0,2 Md€ de charges). Les **aides exceptionnelles à l'apprentissage et à l'embauche des jeunes** préalablement évoquées se sont traduites par une augmentation de 0,4 Md€ de charges et 1,3 Md€ d'engagements hors bilan.

Retrouvez les comptes de l'État sur :
<https://www.budget.gouv.fr/documentation/comptes-de-letat>