

Budget 2020

Projet de loi de finances rectificative, volets 1 et 2



Le conseil des ministres des Finances de l'UE a validé le 23 mars la clause dérogatoire générale aux règles budgétaires prévues dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Cette mesure d'exception fait sauter les plafonds de 3% du PIB pour le déficit public et de 60% du PIB pour la dette publique.

En France, ces deux lois de finances rectificatives (LRF), ainsi qu'une troisième fortement probable, sont rendues possibles par ces dispositions européennes nouvelles et temporaires.

Cela ne signifie pas que le gouvernement français et l'UE sont sortis totalement ou définitivement de leurs dogmes austéritaires. Ils constituent un point d'appui dans une perspective de réorientation pérenne des choix politiques et budgétaires sociaux et écologiques.

Ce qui n'était pas possible avant la crise pourrait donc le devenir. Ce sont ces alternatives qu'il nous faut contribuer à construire.

Au niveau européen

Au niveau européen, face aux conséquences du Covid-19, un plan de soutien de 540 milliards € a été engagé et se décline en 3 volets* dans le cadre de l'activation du Mécanisme européen de stabilité (MES). La clause de souplesse budgétaire a été déclenchée et les États peuvent déroger aux règles budgétaires européennes pour soutenir leur économie.

L'aide directe des États aux grandes entreprises est possible. La Banque centrale européenne (BCE) a annoncé un plan de rachat de dette publique et privée de 750 milliards d'euros.

Si les aides concernant les dépenses de santé et de prévention liées au Covid-19 ne sont pas conditionnées, ce n'est pas le cas des aides concernant les dépenses sociales et économiques conditionnées elles à la mise en place de mesures d'austérité ultérieures dans le cadre des prêts du MES.

Pour le moment, toute création de nouvel instrument de solidarité financière dans le cadre de l'Eurogroupe a été écartée : pas de coronaBonds ni autre instrument qui, en cette période de crise, aurait pu conforter la solidarité européenne.

La BCE aurait ainsi pu être mise au service d'une autre politique monétaire européenne.

La dernière réunion du conseil européen du 23 avril 2020 a proposé une augmentation pluri annuelle du budget communautaire en lien avec la crise du Covid-19.

Les débats portent sur la possibilité d'autoriser la commission européenne à souscrire directement des emprunts.

**Le plan européen de 540 Mds€ qui sera à distribuer aux pays de l'UE en fonctions de critères divers dont la hauteur du PIB, les dégâts du Covid-19...*

Il comprend 3 volets :

- 100 Mds€ pour l'aide au chômage partiel
- 200 Mds€ pour financer les entreprises PME
- 240 Mds€ de lignes de crédits pour les États (prêts du MES)...

En France

En France, le gouvernement a fait adopter par le parlement une « loi d'urgence » (LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020) pour faire face à l'épidémie de covid-19. Cette loi permet le recours à des ordonnances ayant pour certaines des incidences budgétaires et économiques.

Cette réorientation de la politique budgétaire pour 2020 se traduit par la mise en œuvre de lois de finances rectificatives. Le premier volet (PLFR1) a été adopté le 23 mars et le second (PLFR2) le 23 avril.

C'est donc un plan d'urgence, pour le moment, de 110 Milliards (Mds) de soutien à l'économie (contre 45 Md€ prévus à la mi-mars) qui est prévu, assorti d'un dispositif de garantie par l'État de prêts aux entreprises à hauteur de 300 Md€.

Cette loi de finances rectificative insiste, en préalable, sur les très fortes incertitudes sanitaires et économiques qui, au plan international, caractérisent cette période marquée par le contexte inédit du Covid-19.

Chiffres clés PLFR en comparaison au PLF initial (PLFI) voté en décembre 2019

Rapport PLFI PLF R2	Croissance PIB (en volume)	Déficit budgétaire sur PIB	Dettes publique sur PIB	Ratio ¹ Dépense publique/PIB	Prélèvement Obligatoire (PO)	Inflation
PLF initiale	+ 1,3%	2,3%	98%	53,4%	44%	1,3%
PLF R2	- 8%	9%	115%	60,9%	44%	0,5%
Crise 2008 impact Budget 2009*	- 2,6 %	7,5% (144 Mds€)		55,6%	41,3%	

*Budget 2009 suite à la crise de 2008 (source Insee)

Commentaire du tableau

Le PLFI 2020 (voir note secteur PLF 2020) poursuivait le désarmement de l'action de l'État en prolongeant la baisse des dépenses (à 53,4 % du PIB) et des recettes publiques avec en prévision un PIB qui aurait progressé de 1,3%, dans le cadre d'un taux d'inflation estimé à 1,3 %.

Le déficit budgétaire était prévu à 2,2% du PIB (93,2 Mds€), le ratio dette publique sur PIB à 98 % avec un solde négatif de l'emploi public chiffré à 47 ETP.

Avec le PLFR2, dans l'hypothèse où le déconfinement de l'économie commencerait le 11 mai, le PIB reculerait de 8%, avec une prévision d'un solde public négatif pour 2020 à 9,1 % du PIB (soit 183,5 Mds€).

*Les ratios (déficit, DP, dette,...) sur PIB (dénominateur) augmentent forcément car le PIB baisse alors que les dépenses publiques augmentent et les recettes diminuent (numérateur).

Les éléments du plan d'urgence

Dans les grandes lignes, le plan d'urgence prévoit un ratio dépenses publiques (DP) sur PIB de 60,4%. Celles-ci comprennent les mesures de soutien (aides aux entreprises, aide aux plus modestes, prime aux soignant.es...), la compensation de pertes de recettes fiscales* liées au ralentissement de l'économie dont la TVA (environ moins 12 Mds€) et l'impôt sur les sociétés (environ 20 Mds€).

L'inflation est estimée à 0,5% (en prenant en compte la baisse du prix de l'énergie).

Le déficit public sera financé par emprunt avec recours pour une partie au MES (plafonné à 2% du PIB, soit autour de 50 Mds€ pour la France.)

Dans le détail, les 113 Mds€ du plan d'urgence sont répartis de la façon suivante :

► **24 Mds€** pour financer le chômage partiel (9 millions de salarié.es du privé, plus d'un.e salarié.e sur trois) ;

► **20 Mds€** pour recapitaliser de grandes entreprises "stratégiques" en difficultés, telles que Air France (7 Mds€), Renault ou le parapétrolier Vallourec, (Total ?).

Ces aides accordées sans conditions contraignantes, peuvent servir à renflouer des entreprises qui contribuent fortement au dérèglement climatique et constituer "un chèque aux grands pollueurs".

► **8 Mds€** de crédits et de matériel pour la santé (dont une prime aux soignant.es)

Par contre le verrou du plafond d'emplois dans la Fonction publique d'État, lui, n'a pas bougé dans les PLF ! Aucune création de postes à l'hôpital par exemple !

Dans l'éducation, le ministre de l'Éducation Nationale crée 1 248 postes supplémentaires pour le 1er degré, mais sans abonder le plafond d'emplois, laissant supposer le recours à des redéploiements.

Le flou persiste également concernant l'annonce de 400 millions€ pour le supérieur pour 2020 ou de 5 Mds€ sur 10 ans...

*A ce jour le gouvernement prévoit une perte autour de 35 à 40 Mds€ de recettes fiscales...

Qui va payer la crise ?

Beaucoup de débats portent sur le financement des conséquences de la crise. Que ce soit les déficits budgétaires, les plans de secours, puis de relance ou de soutien : qui doit payer ?

C'est un enjeu majeur : il faut une alternative au renforcement des choix d'austérité qui consistent à faire payer une grande partie de l'ardoise par les peuples.

Cette crise rend donc visibles des instruments de politique économique que l'on écartait jusqu'ici, par dogme, pour protéger les intérêts d'une minorité (dit autrement : pour protéger un système économique néo libéral, l'une des formes du capitalisme actuel).

Ce sont donc des nouvelles politiques publiques qui doivent être l'objet de débats pour l'après Covid-19 : quels outils mobiliser ou créer ? quelles échelles décisionnelles pertinentes ?

Avec l'objectif d'engager une nouvelle organisation de la société qui soit juste, sociale, solidaire, démocratique et écologique.

Des dépenses publiques sociales et écologiques renforcées

Dans une situation économique lambda, même avec une croissance faible du PIB (si l'on retient cet indicateur), nous pourrions avoir des dépenses publiques beaucoup plus importantes pour les Services Publics, entre autres, qui seraient financées et soutenables par recours à des recettes fiscales beaucoup plus importantes.

Ceci nécessite une nouvelle politique fiscale (cf ci-après, *L'urgence d'une réforme fiscale*).

Une autre possibilité de financement des dépenses publiques réside dans le recours à l'emprunt. Pour engager la transition écologique, des investissements puissants sont indispensables.

Les emprunts nécessaires devraient pouvoir ainsi être contractés auprès de la BCE à des taux très faibles (voire à 0%) et ne pas être considérés seulement comme aggravant les déficits budgétaires, puisque moteurs de transitions écologiques justes socialement.

Il nous reste à alimenter notre réflexion sur la base de nos mandats.

► Pour un autre modèle de production et de consommation

"Des politiques volontaristes doivent être menées au niveau local, national et international pour engager une rupture avec le productivisme et la surconsommation, l'obsolescence programmée, la fabrication de produits non recyclables ou non biodégradables, l'éloignement entre la production et la consommation."

**Mandats Clermont-Ferrand,
Thème 3, I.1.a**

► Fiscalité des entreprises et des ménages

"La fiscalité environnementale est nécessaire et peut revêtir des aspects multiples : dissuasive, incitative, redistributive... Elle peut s'appliquer à la consommation de ressources, aux pollutions. Les ressources financières générées doivent avoir un effet de levier majeur pour réorienter les activités dans le cadre de la transition écologique et réduire les inégalités sociales et environnementales [...]"

La fiscalité écologique doit d'abord concerner les entreprises [...]."

**Mandats Clermont-Ferrand,
Thème 3, I.3.a**

L'urgence d'une réforme fiscale

Les pertes de recettes fiscales attendues seront certainement importantes. Dans un premier temps, aucune projection sérieuse n'a été rendue publique.

Dans une interview du 6 avril au JDD, le ministre des comptes publics Gérald Darmanin avouait même « *être assez incapable de prévoir précisément la perte de recettes pour l'État* ».

Le PLFR contient une estimation qu'on peut qualifier de prudente : « *les recettes fiscales sont revues à la baisse de - 32,0 Md€ par rapport à la LFR1, sous l'effet du contexte macroéconomique. La prévision de recettes non fiscales est aussi révisée à la baisse de - 2,2 Md€ par rapport à la LFR1, pour tenir compte notamment des moindres dividendes qui seront versés à l'État en 2020* » (PLFR1 p. 15).

Rappelons que les recettes fiscales estimées dans la LFR1 étaient déjà en baisse de - 10,7 Md€ par rapport à la LF initiale. A lui seul, le rendement de l'impôt sur les sociétés devrait être inférieur de - 19,4 Md€ rapport à la LF initiale.

Les grandes réformes fiscales passées ont toujours eu lieu :

► **de manière brutale** dans des périodes de crise marquées par une baisse des recettes fiscales et/ou une augmentation des dépenses :

création de l'impôt sur le revenu en 1914 du fait de l'explosion des dépenses militaires (Scheve and Stasavage, 2010) alors que cet impôt était en débat en France depuis 1848 (Godin, 2013) ;

taux marginal de l'impôt sur le revenu fixé à 60 % en 1946 pour faire face aux dépenses liées à la reconstruction (André et Guillot, 2014).

► **de manière plus graduelle** lorsque l'État a été en mesure d'anticiper des mutations de l'appareil productif :

mise en place de la TVA entre 1954 et 1968 en lien avec l'intégration du marché commun européen ;

création de la CSG en 1990 pour compenser la diminution des recettes fiscales liées à l'imposition des revenus des particuliers et des sociétés dans le cadre du « grand marché », c'est-à-dire de la mise en œuvre des politiques néo-libérales à l'échelle européenne (Ehrel et Palier, 2005).

Les périodes de crise, en particulier celles marquées par des conflits armés (Sparrow, 2011), favorisent le « *civisme fiscal* » dans la mesure où le consentement à l'impôt y apparaît de manière plus nette comme une condition nécessaire à la sortie de crise (Delalande, 2011).

Inversement, le rythme ordinaire de la vie politique et parlementaire n'est pas favorable à des réformes fiscales d'envergure car les opposants peuvent plus facilement se coaliser pour y faire obstacle (Delalande, 2012). Il est donc possible de considérer la crise sanitaire de 2020 comme une fenêtre d'opportunité pour exiger une réforme fiscale à même de rendre possible le développement des services publics, le redémarrage de l'appareil productif et la transition environnementale et climatique.

Quels sont les principes que devrait suivre une telle réforme ?

Sur ce point, il n'est pas nécessaire de modifier les mandats de la FSU mais de les décliner en fonction des contraintes spécifiques de la crise que nous connaissons.

Quelles seraient les principales pistes à explorer ?

► une augmentation de la fiscalité du patrimoine sur le principe de l'ex-ISF mais avec une assiette élargie à même d'augmenter la contribution des plus riches à l'effort collectif

► l'augmentation du nombre de tranches de l'impôt sur le revenu et la suppression des niches fiscales qui viennent en limiter la progressivité et favorisent l'évasion fiscale

► un ensemble de taxes différentielles à même de limiter les échanges inutiles de marchandise et l'usage inconsidéré de ressources naturelles non renouvelables en particulier les énergies fossiles

► une taxation plus importante des transactions boursières par l'élargissement de l'assiette de la TTF

Compte-tenu de l'imbrication des appareils productifs nationaux liée au processus de globalisation et de la mobilité du capital, il serait nécessaire d'envisager ces réformes fiscales dans un cadre qui ne soit pas uniquement national. Cela ne s'opposerait en rien à des mesures de protections sociales et écologiques prises par les pays qui le souhaitent.

Que propose le gouvernement ?

Le député LREM du Val-de-Marne Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget souhaite quant à lui s'attaquer aux « *impôts de production* » avec le soutien du Medef. Selon lui, « *ça a grevé la capacité de nos entreprises à produire chez nous et on a laissé les entreprises délocaliser* » (cité par Alemagna, 2020).

Cette politique fiscale s'inscrirait dans la logique de la politique de l'offre mise en œuvre entre 2017 et la crise des gilets jaunes qui avait entraîné une inflexion jamais véritablement acceptée par la majorité parlementaire.