



Secteur Economie et Service public

Numéro 288/2020

Réf. : YV/NH/YB/AR

Paris, le 23 décembre 2020

PLF 2021 : Un budget de crise qui oublie l'emploi et les salaires

Chères et chers camarades,

La loi de finances pour 2021 a été adoptée définitivement par le Parlement le 17 décembre. Le Conseil constitutionnel est saisi et doit se prononcer avant promulgation définitive. Les circonstances exceptionnelles dans lesquelles a été réalisé ce budget 2021 n'auront échappé à personne. A la différence de 2008, la crise est cette fois d'origine sanitaire même si l'ampleur des plans de soutiens engagés en 2020 rappelle la situation douze ans auparavant. En septembre 2020, le FMI a ainsi évalué l'ensemble des mesures de soutien budgétaire à 11 700 Mds de dollars, soit 12% du PIB mondial.

En France, la réponse à la crise a été organisée par quatre lois rectificatives abondant les mesures d'urgence (chômage partiel, fonds de solidarité, dépenses de l'assurance maladie).

Par conséquent, le budget 2021 est un budget de crise d'une importance particulière. Il conditionne de fait les orientations qui affecteront l'économie française au cours de la prochaine décennie. En effet, avec la pandémie, les conséquences de la désindustrialisation et des contraintes budgétaires ont éclaté au grand jour, conduisant notamment à des pénuries de produits essentiels et à une insuffisance de moyens pour notre système de santé. Cela doit nous rappeler une nouvelle fois le rôle majeur de l'Etat stratège et de la sécurité sociale pour la régulation de l'activité économique.

Pour 2021, les dépenses publiques dans leur ensemble seront stables après avoir fortement augmenté en 2020. Ceci est dû à l'extinction de la plupart des mesures d'urgence qui ne seront pas rattrapées par la mise en œuvre du plan de relance. Ce dernier prévoit certes une utilisation de la commande et de l'investissement public (rénovation thermique des bâtiments, infrastructures, transport décarboné, aides à la formation...) mais la plupart des dépenses sont temporaires, tandis que les mesures dites structurelles prendront le relais rapidement. La vision de long terme se résume donc à s'assurer que les entreprises soient compétitives...

Surtout, l'emploi et les salaires sont les grands oubliés de la loi de finances 2021. Que ce soit l'absence totale de conditions aux aides publiques, qui peuvent de ce fait être aisément captées au détriment des salariés qui, rappelons-le, sont aussi les principaux contribuables. En conformité avec le programme Action Publique 2022, même si l'ampleur est moindre, les emplois dans la fonction publique d'Etat diminueront en 2021. Car ce programme continue d'être appliqué à la lettre en dépit de la crise historique que nous vivons. En plus des suppressions de postes, le point d'indice de la fonction publique restera gelé tandis que la contractualisation et la dérèglementation des statuts



Circulaire confédérale

s'accélèrent. Malgré la crise sanitaire, le gouvernement poursuit la mise en œuvre voire accélère son agenda de réformes (loi de transformation de la fonction publique, loi de programmation de la recherche, loi ASAP...).

Du côté des recettes, non seulement ce budget maintient les baisses d'impôts déjà programmées (impôts sur les sociétés, taxe d'habitation) mais prévoit également une nouvelle réduction de 10 Mds d'euros en faveur des entreprises sur les impôts de production (voir circulaire n° 206-2020). Or, les baisses d'impôts sont pérennes.

Ces mesures s'ajoutent à celles prises lors des précédentes lois de finances pour atteindre au total 45 Mds d'euros de manque à gagner depuis le début du quinquennat. Comment dès lors ne pas envisager une forte dégradation de la qualité des services publics ? Quel crédit doit-on encore accorder au discours appelant à réduire la dette publique si celui-ci ne vise en réalité que les dépenses ?

Entre les différentes injonctions du patronat et du gouvernement ; entre la création d'une commission pour redresser les finances publiques et la trajectoire pluriannuelle envisagée dans ce PLF, on peut dire que les orientations sont clairement affichées !

Le problème se résume assez simplement : il faudra revenir à un redressement des finances publiques tout en poursuivant les allègements fiscaux aux entreprises et aux ménages aisés. Face à l'organisation de cette pénurie de moyens, les choix se réduisent à des économies qui, inévitablement porteront encore sur la sécurité sociale et les services publics.

Inutile de préciser que ce scénario est inacceptable pour Force Ouvrière. L'urgence doit être à l'emploi par l'activité et non à une spirale sans fin de réduction des dépenses publiques et sociales au prétexte de la baisse des déficits et de la dette publique. Une véritable relance s'appuyant sur l'augmentation des salaires et l'investissement public est plus que jamais nécessaire.

Amitiés syndicalistes

Nathalie HOMAND
Secrétaire confédéral

Yves VEYRIER
Secrétaire général

Annexe 1 : PLF 2021 – analyse détaillée



PLF 2021 – analyse détaillée

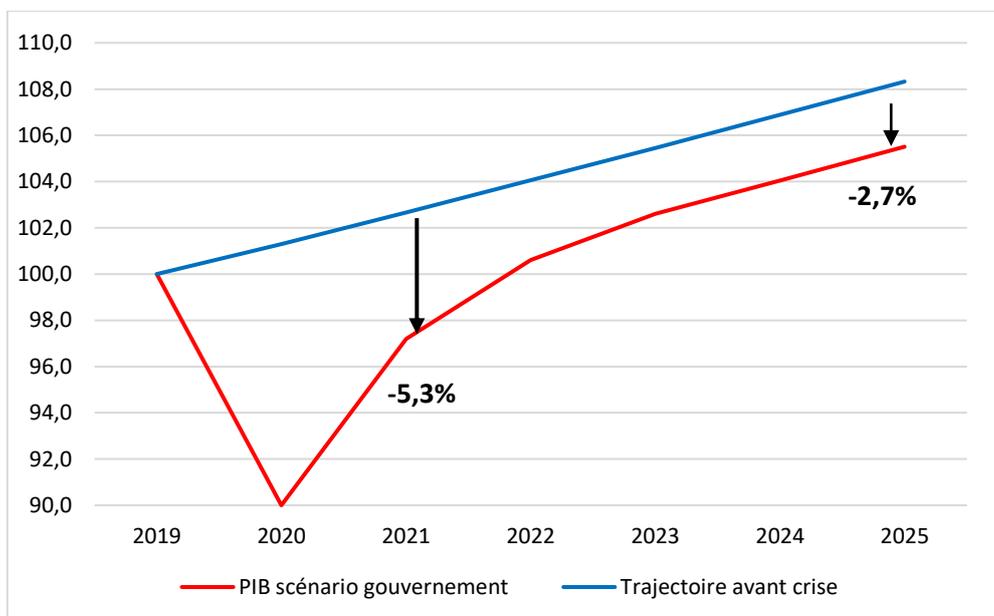
Une récession historique en 2020

L'arrêt d'une partie de la production décidée lors des deux confinements ainsi que les restrictions sanitaires ont entraîné une chute historique du PIB en 2020. Il s'en est suivi une crise économique inédite dans l'histoire récente. En moyenne sur l'année, le PIB nominal chuterait de 10% d'après le PLF 2021 soit 202 Mds d'euros de production et de revenus en moins par rapport à 2019¹. C'est une contraction inédite depuis la tenue des comptes nationaux par l'Insee qui reflète simultanément les contraintes pesant sur la production mais surtout une chute de la demande. Le manque de débouchés est particulièrement visible dans les enquêtes de conjoncture du fait de la baisse conjointe de la consommation des ménages (hausse du taux d'épargne), de l'investissement des entreprises et de la demande extérieure. Ainsi, les pertes d'emplois s'expliquent par des surcapacités de production, mettant les travailleurs en première ligne face au risque du chômage, après l'avoir été face à l'épidémie.

D'après le scénario du gouvernement, malgré un rebond de la croissance de 8% en 2021, le PIB resterait inférieur de 5,3% à sa trajectoire d'avant crise. Cet écart persistera à l'horizon 2025 avec un PIB toujours inférieur de 2,7% à la trajectoire d'avant crise. Comme on pouvait s'y attendre, il n'y aura pas de retour à la normale avant plusieurs années.

Evolution du PIB selon le scénario du gouvernement

PIB en volume, base 100, 2019 = 100



Source : Rapport économique social et financier 2021

¹ Un amendement devrait être apporté à l'article liminaire du projet de loi de finances. Il prévoit de réviser la prévision macroéconomique avec une contraction plus sévère du PIB en 2020, de 11% et d'un rebond moins rapide en 2021 de 6%.



D'autre part, la chute des revenus est loin d'être uniforme, elle se concentre sur des secteurs spécifiques comme l'hébergement, la restauration, les activités de loisirs, le transport aérien ou encore l'aéronautique. Pour l'illustrer, il est particulièrement frappant de voir que² :

- 40% des entreprises ont fait face à une chute d'au moins 40% de leur chiffre d'affaire tandis que 30% des entreprises n'ont pas du tout connu de baisse lors du premier confinement.
- 1 entreprise sur 10 enregistrait même une hausse de plus de 60% par rapport au chiffre d'affaire prévu.

Augmentation importante du déficit et de la dette publique

La réduction des déficits publics réalisée ces dernières années est en contradiction avec les réponses nécessaires pour faire face à la pandémie et à ses conséquences sociales. En poursuivant l'affaiblissement des services publics et de la sécurité sociale, les restrictions budgétaires ont aggravé en amont l'insuffisance de moyens sanitaires et les capacités du système hospitalier. Face à cette situation, la rupture avec le projet de redressement des comptes publics est devenue une nécessité. C'est pourquoi le déclenchement de la clause générale dérogatoire autorise les Etats membres à s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables en raison de « *circonstances inhabituelles* ». Les administrations publiques affichent donc un déficit à 10,2% du PIB en 2020 dont la plus grande part incombe à la chute de l'activité économique et aux stabilisateurs automatiques : hausse spontanée des dépenses d'assurance chômage et baisse des recettes. Ces derniers contribuent pour 7,2 points de PIB au creusement du déficit public tandis que les mesures prises par le gouvernement contribuent pour 3,1 points de PIB (Activité partielle, ONDAM, fonds de solidarité, exonérations de cotisations...).

Le PLF prévoit une dette publique qui atteindra 117,5% du PIB en 2020 (contre 98,1% en 2019) sous le double effet de la chute de l'activité et du creusement du déficit. Ces chiffres impressionnants sont souvent commentés de façon à créer un climat anxiogène. Toutefois, ils sont loin d'être cantonnés au cas français. D'après le FMI, la dette publique mondiale atteindra un niveau record proche de 100% du PIB, et les déficits publics s'élèveront à 9% du PIB mondial en 2020. Dans les pays avancés, la dette publique s'élèvera à 125 % du PIB en 2020 et le déficit public sera en moyenne de 14%. Pour comparaison, les Etats Unis afficheront près de 19% de déficit public et le Royaume Uni 16,5% en 2020...

Par rapport à 2019, le déficit public a augmenté de 154 Mds d'euros, ce qui aura permis de compenser les deux tiers des pertes de revenus des ménages et entreprises. L'augmentation de la dette publique est nécessaire pour maintenir les revenus, amortir la chute de la demande et contrer la hausse brutale du chômage.

² Institut des politiques publiques 2020, *Impact de la crise et des mesures budgétaires 2020-2021 sur les entreprises* <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2020/11/slides-ENTREPRISES-cepremap-ipp-16nov2020.pdf>



Déficit public 2019-2021 (en Mds d'euros)

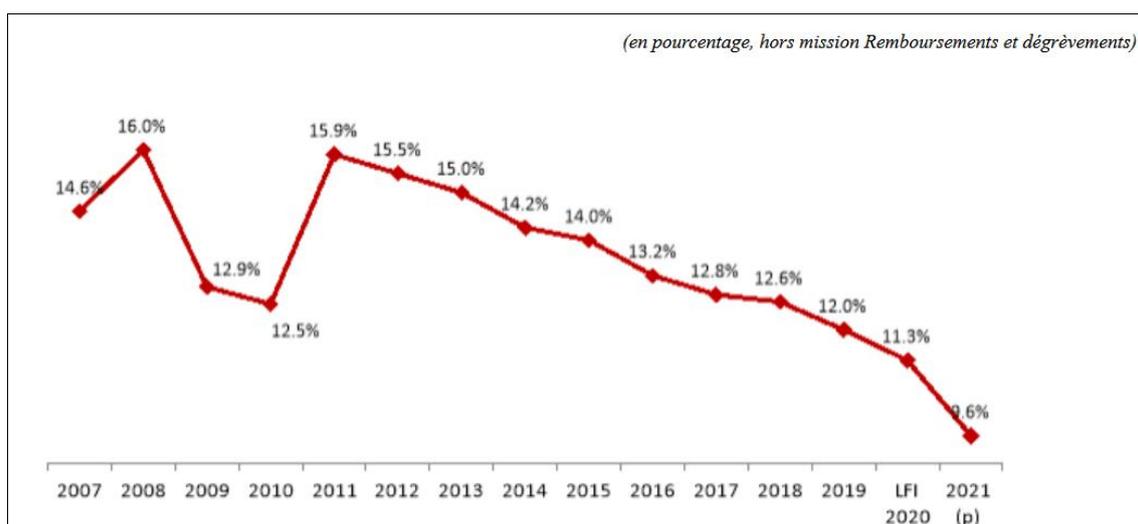
En Mds d'euros	Exécution 2019	Prévision d'exécution 2020	Prévision 2021
Solde effectif	-73	-227,7	-160,7
PIB nominal	2425,7	2223	2407,8

Source : Avis du Haut conseil des finances publiques relatif aux PLF et PLFSS pour l'année 2021

Toutefois, pour financer son endettement, l'Etat français ne fait face à aucune contrainte financière ni à une pression à la hausse des taux d'intérêts par les marchés financiers. La Banque Centrale Européenne y contribue : elle refinance la dette publique en rachetant les obligations émises. Ce faisant, elle assure une demande pour les titres de dettes publiques, ce qui permet de contrôler les taux à un niveau nul voire négatif. Ainsi, malgré un bond de la dette publique de près de 20 points de PIB en 2020, l'Etat français continuait d'émettre à taux négatifs en septembre 2020 (-0,08% en moyenne pour un emprunt à 10 ans). La BCE ayant décidé de maintenir son refinancement jusqu'en 2022 au minimum, l'Etat pourra donc financer son déficit et les remboursements des précédents emprunts sans aucun risque.

A l'avenir, il est difficile d'imaginer un arrêt du soutien ou une hausse des taux par la BCE sans que l'inflation et la croissance économique ne repartent en zone euro (comme le précise son mandat). Une telle situation impliquerait par ailleurs plus de rentrées fiscales et une réduction du ratio de dette publique. Malgré la forte hausse du besoin de financement de l'Etat, le coût de l'emprunt sur la dette publique sera donc inférieur à ce qu'il était avant la crise en 2019.

Part des intérêts de la dette publique dans le budget général de l'Etat



Source : commission des finances, d'après les lois de règlement et le présent projet de loi de finances.

Contrairement aux ménages et aux entreprises, l'Etat peut aisément refinancer ou faire « rouler » sa dette. Il peut rembourser les montants arrivés à leurs termes en réempruntant, de sorte que seuls les

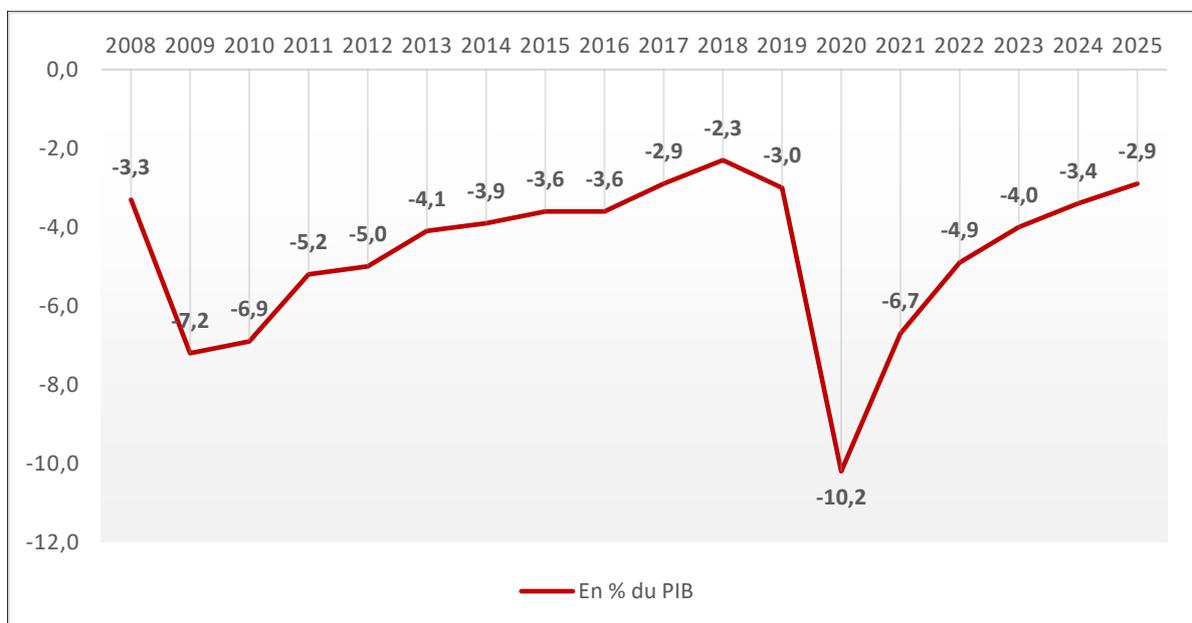


intérêts sont réellement payés par les administrations publiques. La dette publique peut largement se maintenir – voire même être supérieure – au niveau actuel sans contraintes de financement tant que la BCE joue son rôle de prêteur en dernier ressort et assure la soutenabilité de la dette. Par conséquent, **FO maintient que l'urgence est à l'emploi et non à la réduction de la dette publique, particulièrement si celle-ci implique de nouveaux plans de réduction de dépenses publiques.**

L'austérité seule perspective d'avenir ? Pour FO c'est non !

En attendant le vote d'une prochaine loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances présente à titre indicatif une trajectoire pluriannuelle. Les ambitions sont clairement affichées puisqu'un retour aux contraintes du pacte de stabilité et de croissance (suspendu en 2020 et 2021) pourrait être envisagé rapidement. Le PLF prévoit ainsi un rétablissement du solde structurel de 0,5 point de PIB par an dès 2022 et un rétablissement du déficit public sous les 3% à l'horizon 2025. Celui-ci dépendra de la vigueur de la reprise mais un tel ajustement serait plus rapide et donc plus sévère que celui engagé après la crise de 2008. Une trajectoire de « maîtrise » des finances publiques pèserait sur l'activité en imposant d'avoir à réduire plus vite les dépenses que les recettes alors même que le chômage atteindrait de nouveaux sommets. **Cette hypothèse d'un retour à l'austérité budgétaire impliquerait une nouvelle dégradation des services publics et une aggravation des tensions sociales. En résumé, c'est un scénario inacceptable pour FO.**

Trajectoire pluriannuelle du déficit public



Source : rapport économique, social et financier 2021

Au contraire, l'emprunt se justifie lorsque l'économie est en sous-emploi dans la mesure où les dépenses publiques soutiennent l'activité économique, l'emploi et les revenus, ce qui en retour nourrit



l'assiette de l'impôt et des cotisations sociales. **En 2021, le projet de loi de finances projette une diminution de la dette publique à 116,2% du PIB malgré un déficit de 6,7%³.**

C'est dans ce contexte particulièrement incertain que la Cour des Comptes réclame un nouveau renforcement de la surveillance des finances publiques, avec notamment « *un cadre organique et une gouvernance renouvelée* ». Cela fait également partie des objectifs assignés par le gouvernement à une commission d'experts pour redresser les finances publiques. La lettre de mission fait état de trois objectifs : *construire des scénarios pour « reconstruire » la trajectoire des finances publiques, fixer de nouvelles règles de gestion des comptes publics et parvenir à une gestion ordonnée de la dette*. C'est oublier que ce cadre n'a fait que se durcir depuis 30 ans ; que ce soit avec les critères de Maastricht en 1993, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, les lois de programmations des finances publiques (LPFP) en 2008 ou plus récemment le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques (TSCG) en 2012...

« *La gestion ordonnée de la dette* », fait partie des options que cette commission pourrait être appelée à examiner. Elle se ferait par le cantonnement de 150 Mds d'euros de « dette covid » ; à l'image des 136 Mds d'euros de dette sociale transférées à la CADES⁴. Ce tour de passe-passe comptable empêcherait le roulement de la dette (Quand un emprunt arrive à échéance, l'Etat en contracte un nouveau pour payer le principal et règle les intérêts avec son budget) et imposerait d'affecter des recettes au remboursement plutôt qu'au financement des services publics – et à l'activité, ajoutant ainsi une contrainte de plus sur les déficits. Le gouvernement a pour le moment simplement évoqué un remboursement qui commencerait à partir de 2033 et qui pourrait s'étaler jusqu'en 2042.

Une course sans fin au moins disant fiscal

Si le PIB se contracte de 10% en 2020, les recettes fiscales chutent moins vite, avec une baisse attendue de 6,8%, soit 73 Mds d'euros de recettes en moins par rapport à 2019. Par conséquent, le taux de prélèvements obligatoires augmenterait en 2020 à 44,8% du PIB, après s'être établi à 44,1% en 2019. En 2021, les impôts et cotisations sociales augmenteraient moins vite que le PIB et le ratio de prélèvements obligatoires serait de nouveau à la baisse pour atteindre un niveau inférieur à celui de 2019. A législation constante, le gouvernement prévoit une élasticité des prélèvements obligatoires égale à 1 sur l'ensemble des deux années 2020 et 2021⁵.

³ Ces prévisions ont toutefois été révisées lors du passage à l'Assemblée puis au Sénat du fait du deuxième confinement. La croissance est revue à la baisse à 6% en 2021, le déficit public serait alors de 8,5% et la dette publique monterait à 122,4%.

⁴ La loi du 7 août 2020 a déjà entériné le transfert de près de 136 Mds d'euros de dette sociale (31 Mds d'euros de dette de l'Acoss au 31 Décembre 2019, 92 Mds d'euros de déficits prévisionnels cumulés entre 2020 et 2023 et 13 Mds d'euros de dette des hôpitaux) à la CADES dont la durée de vie a été prolongée jusqu'en 2033 en lui affectant les recettes de CRDS et d'une part de la CSG. Ce transfert implique une augmentation d'impôts affectés au remboursement pour 9 ans (2024-2033).

⁵ L'élasticité d'une recette publique au revenu mesure la progression de cette recette en % lorsque le revenu évolue de 1%, à législation constante. Si une augmentation de 1% du revenu augmente les recettes de 0,5%, l'élasticité sera de 0,5.



Recettes des Administrations Publiques

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Recettes en Mds d'euros	1069,8	996,6	1054,8				
Evolution des recettes en %		-6,8	5,8				
Taux de prélèvements obligatoires en %	44,1	44,8	43,8	43,7	43,8	43,9	43,9

Source : rapport économique, social et financier 2021

Conformément aux décisions prises lors des précédentes lois de finances, le gouvernement entend maintenir les baisses d'impôts et cotisations sociales déjà programmées. Ces mesures concernent la poursuite **de la suppression de la taxe d'habitation pour 2,4 Mds d'euros et la baisse de l'impôt sur les sociétés de 3,7 Mds d'euros en 2021**. Et comme cela ne suffit pas, la loi de finances 2021 ajoute une nouvelle réduction fiscale en faveur des entreprises avec **la baisse des impôts de production de 10 Mds d'euros par an**. Ainsi, le ratio de prélèvements obligatoires en 2022 sera inférieur de 1,4 point de PIB à ce qu'il était en 2017, ce qui en dépit de la crise, est conforme à l'objectif fixé en loi de programmation. En prenant en compte ces mesures fiscales, l'élasticité sera à l'avenir égale ou inférieure à 1 de sorte que les recettes augmenteront durablement moins rapidement. **En vue d'un futur rétablissement des comptes publics, stabiliser le taux de prélèvements obligatoires sur la période, réduit les choix à une forte réduction des dépenses publiques au cours des cinq prochaines années.**

Pour le gouvernement, ce sont les résultats économiques avant la crise sanitaire qui justifient l'intensification de ces baisses d'impôts. Le rapport économique social et financier indique ainsi que « *la croissance est restée robuste pour l'année 2019 (...) les fondamentaux de l'économie française ont continué de s'améliorer* ». Le rapport y voit la « *conséquence de la mise en œuvre d'un programme ambitieux* ». Ce raisonnement oublie que le gouvernement a été contraint d'infléchir sa politique budgétaire en 2019, au prix d'une entorse aux règles budgétaires européennes.

Des mesures fiscales favorables aux entreprises sans contreparties

En 2021, les entreprises profiteront très largement des mesures fiscales avec au total 9,1 Mds d'euros de baisses d'impôts et cotisations⁶. Contrairement aux dépenses temporaires du plan de relance, elles seront pérennes, ce qui est manifestement contradictoire avec la volonté de réduire la dette publique. L'assèchement des recettes augmente structurellement le déficit public et imposera à terme une contrainte sur les dépenses.

La baisse des impôts de production représente une perte de recettes fiscales de 10 Mds d'euros en 2021⁷. Comme nous l'avons déjà souligné (voir circulaire n°206-2020), la qualification abusive d'impôts sur la production révèle en réalité une remise en cause des impôts locaux. Ainsi le projet de loi de

⁶ Un chiffrage sous-estimé puisqu'il prend en compte le contrecoup des exonérations temporaires de cotisations en 2021 qui s'élèvent à 4,4 Mds d'euros. Ces exonérations de cotisations décidées en 2020 ne seront à priori pas prolongés, elles sont comptabilisées comme une augmentation de cotisations sociales en 2021. La baisse nette pour les entreprises est de 13,4 Mds d'euros.

⁷ La baisse nette sera de 8,6 Mds d'euros en tenant compte du retour d'impôt sur les sociétés suite à l'augmentation mécanique des bénéfices (1,4 Md d'euros).



finances 2021 supprime la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de 7,25 Mds d'euros, réduit de moitié la cotisation foncière des entreprises (CFE) de 1,54 Md d'euros ainsi que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 1,75 Md d'euros. Dans ces deux derniers cas, il s'agit de réviser les valeurs locatives et la revalorisation des bâtiments industriels pour réaliser cette baisse. L'Etat s'engage quant à lui à compenser intégralement les collectivités par une affectation de TVA et un prélèvement sur ses recettes. Or, comme l'a démontré l'exemple de la taxe professionnelle, cet engagement n'engage en rien car le prélèvement sur recettes dédié aux collectivités est déterminé par Bercy puis voté chaque année en loi de finances !

FO réitère son attachement aux services publics locaux, garants de l'équilibre social et territorial. Or, ces derniers nécessitent un financement stable. Une remise en cause des impôts locaux acquittés par les entreprises conduit à les affranchir de toute responsabilité dans le développement économique, social et environnemental alors même qu'elles profitent largement des investissements publics locaux. Enfin, l'évolution des recettes se trouve déconnectée des choix locaux et porte atteinte aux responsabilités fiscales, donc politique, des élus⁸.

Pour le gouvernement, la baisse des impôts de production s'appuie sur des objectifs de compétitivité et désormais, de relocalisation d'activités industrielles. Cette priorité donnée à la compétitivité coûte pourtant depuis trop longtemps sans avoir fait preuve de la moindre efficacité (Taxe professionnelle, CICE, pacte de responsabilité). S'il est impératif de relocaliser l'activité en France, cela ne peut se faire par de simples rabots réalisés sans aucunes conditions ni ciblage, notamment sur les entreprises les plus exposées à la crise économique⁹.

En plus des impôts de production, les entreprises profiteront de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés dont la trajectoire de réduction n'a jamais été remise en question par la crise sanitaire. Le taux d'imposition sur les sociétés baissera en 2021 à 26,5% pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 250 M d'euros et 27,5% au-delà. **Cette nouvelle baisse représente un coût de 3,7 Mds d'euros en 2021 et plus de 8 Mds d'euros en cumulé depuis 2018**¹⁰. A compter du 1^{er} janvier 2022, le taux d'impôt sur les sociétés atteindra 25% pour toutes les entreprises conformément à la trajectoire fixée en loi de finances 2018 et à la volonté de rejoindre la moyenne européenne.

FO n'a pourtant cessé de rappeler que le rendement de l'impôt sur les sociétés en France est déjà très faible - même inférieur à la moyenne de l'OCDE - car l'assiette est trouée par de nombreuses dépenses fiscales et autres dispositifs dérogatoires. La baisse du taux d'impôt sur les sociétés n'est pas non plus conditionnée à l'emploi, ni à la réduction – voire la suppression – d'un certain nombre de dépenses fiscales, ni encore à la poursuite ou l'amplification de la lutte contre les pratiques d'évasion et d'optimisation fiscale...

⁸ L'article 4 du projet de loi de finances prévoit que la compensation de TFPB et de CFE aux communes et EPCI s'appliquent sur les taux de 2020, ce qui entraîne une perte d'autonomie fiscale sur la partie compensée en cas de hausse de taux.

⁹ Institut des politiques publiques 2020, *Impact de la crise et des mesures budgétaires 2020-2021 sur les entreprises*

¹⁰ Enfin en plus de la baisse du taux normal, la loi de finances 2021 élargit l'application du taux réduit d'IS à 15% aux entreprises réalisant jusqu'à 10 M d'euros de chiffre d'affaires au lieu de 7,63 M d'euros actuellement. Pour ces entreprises, le taux d'impôts sur les sociétés sera ainsi de 15% sur la fraction de bénéfice inférieure ou égale à 38 120 euros et 26,5% au-delà.



Pour **FO**, ces sujets renvoient à l'évaluation, au contrôle et aux conditions sur l'ensemble des aides d'Etat aux entreprises. Il est inacceptable que celles-ci soient captées et utilisées au détriment des salariés et de l'emploi. C'est pourquoi FO continue de revendiquer :

- L'interdiction de distribuer des dividendes pour les entreprises ayant bénéficié des aides de l'Etat dans la mesure où de nombreuses entreprises ont continué à en verser en 2020.
- L'interdiction des licenciements dans tous les secteurs bénéficiant d'aides publiques et le contrôle administratif de toute procédure de suppression d'emploi.
- Les aides d'Etat dans leur ensemble doivent être conditionnées au plus strict respect du paiement de l'impôt sur le territoire. Au-delà de la mise sous condition, FO revendique des contrôles et sanctions pour les entreprises ayant installé leur siège ou une filiale dans des paradis fiscaux.

Le PLF 2021 comprend également des mesures de simplification et d'assouplissement de la fiscalité à destination principalement des entreprises. Ainsi, la majoration de 25% appliquée à certains revenus des professionnels non adhérents d'un organisme de gestion agréé (OGA) sera progressivement supprimée. Les créations et extensions d'établissements seront exonérées de contribution économique territoriale. Conformément au programme Action Publique 2022 et aux recommandations de la Cour des comptes, le projet de loi de finances prévoit aussi la suppression de plusieurs petites taxes afin d'alléger les formalités déclaratives et réduire les coûts de recouvrement. La suppression concerne notamment la taxe sur les lubrifiants et huiles ainsi que la taxe sur le gaz réfrigérant. Enfin, d'autres mesures sont prises telles que le régime d'étalement des plus-values lors d'opérations de cessions d'immeubles ou encore le régime optionnel de groupe pour la TVA.

Evolution des prélèvements obligatoires sur les entreprises (en Mds €)

	2021	Cumul (2018-2021)
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-3,7	-8,2
CICE - montée en charge et hausse des taux de 6% à 7%	-1,3	-5,3
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés		-4,8
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises)	0	1,2
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part entreprises)		0,7
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme	-0,2	0,4
Taxe sur les services numérique		0,4
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires		0
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier	0,3	0,3
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des AG		0,4
Exonération de cotisations pour les secteurs touchés par la crise sanitaire	4,4	0
Baisse des impôts de production	-10	-10
Retour IS de la baisse des impôts de production	1,4	1,4
Ressources affectées à France Compétences contribuant au plan d'investissement dans les compétences		
Total entreprises	-9,1	-23,5

Source : *Projet de loi de finances 2021*



Suppression totale de la taxe d'habitation pour les ménages aisés

Les prélèvements aux ménages diminueront d'un montant symbolique de 0,4 Md d'euros en 2021 mais avec une répartition très inégale entre eux. D'une part, la fiscalité sur les ménages augmente sous l'effet temporaire de la bascule de cotisations sociales vers la CSG, de la hausse de fiscalité sur le tabac et de la fin du crédit impôt sur la transition énergétique (CITE). En revanche, les 20% des ménages les plus aisés bénéficieront d'une **baisse de leur taxe d'habitation sur les résidences principales de 2,4 Mds d'euros**. Conformément à ce qui était programmé en loi de finances 2018, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée pour 80% des contribuables en 2020. La loi de finances pour 2020 l'a ensuite étendue pour l'ensemble des ménages. Résultat : les 20% des ménages les plus aisés verront leur taxe d'habitation progressivement supprimée : de 30% en 2021, puis de 65% en 2022 et enfin de 100% en 2023. Initialement prévue pour améliorer le pouvoir d'achat des « classes moyennes », l'exonération profitera encore davantage aux 20% les plus riches qui bénéficieront de 8 Mds d'euros d'allègement au total, soit près de la moitié du coût total de la suppression de la taxe d'habitation¹¹. La mesure aura des conséquences non seulement sur les inégalités mais aussi sur le dynamisme des recettes et sur les déficits publics. FO rappelle que les baisses d'impôts aux ménages aisés ont peu d'effets sur la croissance puisqu'ils portent sur des revenus qui sont en majorité épargnés, ce qui revient pour l'Etat à emprunter – avec intérêts – ce qu'il prélevait auparavant par l'impôt. Pourtant, la crise est marquée par un excès d'épargne concernant justement les ménages les plus aisés¹². **La dette publique reste donc un problème de justice sociale et de redistribution, c'est pourquoi FO soutient une réforme fiscale d'ampleur visant à rétablir une plus forte progressivité de l'impôt, notamment sur le capital et ses revenus,**

Tout comme la baisse des impôts de production, la suppression de la taxe d'habitation ne garantit pas le maintien des services publics et de l'investissement local. Bien que l'Etat se soit engagé à la compenser, les modalités de cette compensation n'assurent pas la pérennité des ressources à long terme car elles ne feront progressivement plus l'objet d'un dégrèvement mais d'une affectation de TVA. Or, l'évolution de cette affectation est incertaine et risque au final de servir de variable d'ajustement pour une réduction future des dépenses publiques. Les recettes des collectivités devront donc faire face à une incertitude croissante au moment même où elles doivent répondre aux conséquences sociales de la crise.

En plus de rendre illisible et de fragiliser le financement des collectivités locales, ces réformes entraînent un trou dans le budget de l'Etat. La prise en charge de la baisse de recettes des départements et intercommunalités passe désormais par une affectation de TVA qui s'élève à 23,2 Mds d'euros en 2021. A cela s'ajoute le transfert aux régions de 9,7 Mds d'euros au titre de la compensation de CVAE. Par conséquent, les recettes de TVA affectées au budget de l'Etat seront en

¹¹ Selon les données publiées par le ministère des finances, les 20% des contribuables les plus aisés bénéficieront de 44% du coût total de la mesure. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) estimait qu'elle représentera un gain de 1158 euros en moyenne pour eux (6,8 millions de contribuables) contre 555 euros en moyenne pour les 17.6 millions de contribuables appartenant aux 80% initialement ciblés.

¹² <http://www.cae-eco.fr/dynamiques-de-consommation-dans-la-crise-les-enseignements-en-temps-reel-des-donnees-bancaires>



forte baisse atteignant 89 Mds d'euros en 2021 alors qu'elles rapportaient encore 129 Mds d'euros en 2019 !

Recettes fiscales nettes de l'Etat (en Mds €)

En Md€	2019	2020	2021
Impôt sur le revenu net	71,7	72,7	74,9
Impôt sur les sociétés net	33,5	29,9	37,8
Taxe intérieure sur la consommation nette	11,3	7,8	18,3
Taxe sur la valeur ajoutée nette	129	111,3	89,0
Autre recettes fiscales nettes	35,8	25,1	51,2
Recettes fiscales nettes	281,3	246,8	271,2

Source : Rapport économique social et financier 2021

Finalement, les mesures fiscales en 2021 résument assez bien le mouvement global de notre système fiscal depuis quelques années, à savoir des mesures favorables aux entreprises et aux ménages aisés ainsi qu'une perte d'autonomie des collectivités. Les mesures s'accumulent et le manque à gagner depuis 2018 s'élève à 45 Mds d'euros en baisses d'impôts et cotisations, soit autant de recettes qui manquent aux administrations publiques pour satisfaire les besoins sociaux et réaliser leurs missions... En tenant compte des baisses déjà programmées – 3,3 Mds d'euros d'impôts sur les sociétés et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 5,6 Mds d'euros – les recettes publiques seront amputées de 54 mds d'euros d'ici 2023. L'organisation d'une telle pénurie de moyens, servirait ensuite de prétexte pour réaliser des économies.

Un plan de relance et surtout des économies

Le ratio de dépense de l'ensemble des administrations publiques augmente en 2020 pour s'établir à 62,8% après 54% en 2019 suite à la chute du PIB et à l'augmentation des dépenses, En effet, suite à l'épidémie, la dépense des administrations publiques a augmenté de 6,3% en volume en 2020, mais ralentirait fortement en 2021 avec le retrait progressif des mesures d'urgence et la reprise du « redressement des comptes ». En effet, les dépenses de 2020 dans le cadre des mesures d'urgence et de soutien sont temporaires¹³ et s'éteindront pour la plupart en 2021, Elles passeront de 60,7 Mds d'euros à 2,5 Mds avec l'extinction de l'activité partielle, du fonds de solidarité ou de l'ONDAM « exceptionnel ». Les dépenses temporaires en 2021 correspondent aux défauts prévus sur les prêts garantis par l'Etat (PGE), ceux consentis par la Banque Européenne d'investissement (BEI) et les reports d'impôts et cotisations qui risquent de ne pas être recouverts. C'est d'ailleurs la plus forte augmentation de crédits au sein des missions de l'Etat et elles pourraient s'avérer bien plus élevées selon le nombre de faillites en 2021 et à l'avenir¹⁴. Au total, la dépense des administrations publiques sera néanmoins

¹³ Excepté le volet rémunération du Ségur de la santé de 8,8 Mds d'euros et la réaffectation d'une fraction de CSG à la branche dépendance d'ici 2024 (2,3 Mds d'euros)

¹⁴ La sinistralité moyenne des prêts de la BEI est très élevée (20% !) et coûterait 700 millions d'euros en 2021. Dans le cas des PGE, l'estimation de la Banque de France s'élève à 4,6% de l'encours ce qui représente un coût de 1,4 Md d'euros à supporter pour l'Etat en 2021.



stable (0,3% en volume) en 2021 ce qui est conforme avec l'évolution des dépenses avant la crise sanitaire. Cela conduit à une baisse du ratio de dépense publique à 58,5% du PIB.

Dépenses des Administrations Publiques à champ constant

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Croissance de la dépense publique toutes APU en volume	1,3%	6,3%	0,3%				
<i>Croissance de la dépense des APUC en volume</i>	0%	11,4%	-1,6%				
<i>Croissance de la dépense des APUL en volume</i>	3,8%	-0,3%	2,8%				
<i>Croissance de la dépense des ASSO en volume</i>	1,1%	5,4%	0,8%				
Ratio de dépenses publiques (en % du PIB)	54	62,8	58,5	56,3	55,0	54,4	53,7

* Les chiffres sont hors crédits d'impôts et en prenant en compte France Compétences ; APUC : Administrations publiques centrales ; APUL : Administrations publiques locales ; ASSO : Administrations de sécurité sociales

Le budget 2021 comprend pourtant la mise en œuvre d'une partie du plan de relance de 100 Mds d'euros annoncé en septembre. Celui-ci s'étalera sur plusieurs années même si l'ensemble des sommes annoncées ne se traduisent pas par une augmentation du déficit. En effet, certaines dépenses n'entrent pas dans le champ des entités publiques alors que d'autres sont des opérations financières¹⁵. Les mesures du plan de relance en 2021 - avec effet sur le solde public en comptabilité nationale - s'élèveront à 37,4 Mds d'euros, dont 10 Mds d'euros de baisses d'impôts sur la production et 27 Mds d'euros de dépenses. Les dépenses en autorisation d'engagement se répartissent entre la mission écologie pour 18,4 Mds d'euros (rénovation thermique des bâtiments, investissement dans les infrastructures de transports, hydrogène, biodiversité...). 6 Mds d'euros pour la compétitivité (relocalisation de la production industrielle, culture, capital investissement...) et enfin 12 Mds d'euros pour la cohésion (emploi des jeunes, activité partielle, aides à la formation professionnelle, soutien aux plus précaires...).

Avec un coût total estimé de l'ordre de 1,5 point de PIB, **la contribution à la croissance du plan de relance en 2021 sera faible - 1,1 point. L'effet sur l'emploi également puisque la direction du trésor ne mise au mieux que sur 160 000 créations d'emplois,**

Compte tenu des délais d'instruction des dossiers, c'est une estimation qui pourrait même être optimiste selon le Haut Conseil des finances publiques. Dans son avis sur le projet de loi de finances 2021, il estime ainsi que « l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste car l'effet du plan de relance sur l'investissement public (6,6 Mds d'euros) risque d'être un peu moins fort en 2021 que prévu par le gouvernement ». En théorie, l'investissement public devrait pourtant entraîner une augmentation plus que proportionnelle du PIB surtout lorsqu'il existe un excès d'épargne qui empêche d'atteindre le plein emploi. L'effet d'entraînement sur l'emploi et l'investissement des entreprises est d'autant plus important que l'économie affiche un chômage élevé. Ainsi de nombreuses études, dont celle du FMI en 2013, ont dû réévaluer la taille du multiplicateur pour aboutir à un niveau autour de

¹⁵ Les principales mesures sans effet sur le déficit public sont le plan climat de 2,5 Mds financé par la BPI, le plan de la banque des territoires de 3 Mds d'euros ainsi que d'autres opérations en capitaux ou encore la garantie sur les prêts participatifs.



1,5 voire davantage encore dans certains cas. Le plan de relance pour 2021 ne prévoit lui qu'un multiplicateur de 0,8¹⁶. Et pour cause, il est très inégalement calibré entre le soutien à la consommation pour traiter les effets de la crise et des mesures de compétitivité qui n'ont rien à voir avec celle-ci. Le plan de relance comporte finalement surtout des mesures « structurelles »¹⁷, dont les effets selon le Trésor vont finir par se matérialiser à long terme... La baisse des impôts de production aurait par exemple un impact sur l'investissement des entreprises et permettrait une hausse du PIB de 0,7 point seulement à l'horizon 2030 !

En plus de ces estimations qui sonnent comme un aveu, le plan de relance ne permet pas de développer de véritable politique industrielle pilotée par un Etat stratège. L'utilisation de la commande publique est certes importante, notamment pour la rénovation thermique des bâtiments et la mobilité « verte » mais la vision de long terme y est absente. La contribution à la croissance de l'investissement public s'arrête dès 2023 et devient même négative à l'horizon 2030. Enfin, le plan de relance ne permet pas non plus de définir la stratégie des grandes entreprises en instaurant par exemple des conditionnalités fermes aux aides publiques ou en réglementant les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

Les suppressions d'emplois dans la Fonction Publique se poursuivent

Les dépenses totales de l'Etat diminueront de 19 Mds d'euros par rapport à la LFR III 2020 pour s'établir à 489 Mds d'euros, Les dépenses du plan de relance ne suffiront pas à compenser l'arrêt des mesures d'urgence et de soutien si bien que l'Etat réduit en réalité la voilure sur ses dépenses face à la crise. Certaines dépenses augmenteront tout de même telles que les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales, le prélèvement sur recettes au profit de l'UE¹⁸ ou encore la dotation du budget général au plan d'investissement d'avenir avec le lancement du PIA 4 (article 55). Toutefois, même hors plan de relance et mesures d'urgence, des économies importantes continueront d'être réalisées en 2021. **Concrètement, cela signifie que le point d'indice restera gelé, que les suppressions de postes dans la fonction publique d'Etat se poursuivront, que la contractualisation tout comme la dérèglementation s'accélèrent.**

Si les suppressions de postes ont été ralenties en 2020, FO rappelle que ce sont tout de même 7 131 ETP en moins en 2018 et 2019 et que le rapport action publique 2022 continue d'être appliqué à la lettre. Pour 2021, la tendance est toujours à la baisse avec 157 ETP supprimés au total, dont 11 ETP dans les ministères et 146 ETP pour les opérateurs, Elles concernent principalement le ministère de l'économie et des finances (-2163 ETP), le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (-496 ETP), la transition écologique (-947 ETP) ou encore à l'Agriculture (-375 ETP). A l'inverse, les créations de

¹⁶ Le FMI estime en effet que, dans les conditions actuelles, une augmentation par les pays développés de leurs investissements publics à hauteur de 1% du produit intérieur brut se traduirait probablement par une augmentation du PIB de plus de 2% après deux ans. De même, L'OFCE admet qu'en période de crise le multiplicateur est généralement estimé entre 1,3 et 2,5 à court terme !

¹⁷ Les mesures d'offre représentent environ 2/3 du total du plan de relance et prendront progressivement le relai du soutien à la demande pour représenter 85% des mesures à partir de 2023.

¹⁸ Du fait du Brexit, de la hausse des dépenses de l'UE et d'un changement des règles de calcul des contributions nationales, les prélèvements sur recettes au profit de l'UE augmentent de 5.4 Mds d'euros par rapport à la LFI 2020. En contrepartie, les financements européens s'élèveront à 10 Mds d'euros en 2021, ce qui signifie que la contribution nette de l'UE sera de 4.6 Mds d'euros en 2021.



postes seront réservées aux missions régaliennes de l'Etat, principalement au ministère de l'intérieur et ses opérateurs (1369 ETP), au ministère de la justice (1500 ETP) et au ministère des armées (286 ETP),

A noter que 700 ETP seront créés à l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation suite à l'adoption définitive de la loi de programmation de la recherche. Ces créations de postes, nettement insuffisantes s'accompagnent surtout d'une remise en cause du statut et des libertés académiques (chaire de professeurs junior, CDI de mission scientifique, contrats doctoraux de droits privés...). La loi renforcera la contractualisation et la précarisation des jeunes chercheurs malgré la programmation budgétaire¹⁹. Il est en effet prévu une augmentation hypothétique de 5,1 Mds d'euros d'ici 2030, largement repoussée au-delà du quinquennat et qui n'engage réellement le gouvernement qu'en 2021.

Or, en 2021, la loi de programmation de la recherche affiche une augmentation de 400 millions d'euros, financée par des réductions de crédits du programme recherche spatiale²⁰. Enfin, du côté des rémunérations, il est prévu une augmentation des primes de 92 millions d'euros par an pendant sept ans, sans aucune garantie sur leur pérennité.

Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports affiche une réduction de 120 ETP dont une création de 2039 ETP pour l'enseignement primaire compensée par une suppression de 1800 postes dans le second degré et 239 postes dans l'enseignement privé. Aussi, le budget 2021 prévoit de proposer des heures supplémentaires dans le second degré et dans l'enseignement privé qui correspondrait à 3000 emplois à temps plein, ce qui permet finalement au ministère de masquer des suppressions de postes... En termes de crédits budgétaires, la mission *enseignement scolaire* augmente de 1,4 Md d'euros en 2021 et poursuit la limitation à 24 élèves par classes dans toutes les écoles (CP et CE1), ainsi que la prise en charge de l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans (100 M d'euros). En parallèle, le budget de la mission envisage une augmentation des rémunérations de 400 millions d'euros pour 2021 sans qu'elle corresponde à une augmentation durable et globale des salaires. C'est une hausse sous forme de prime qui ne profitera qu'à 30 % des enseignants (les administratifs, personnels médico-sociaux, AESH sont exclus) et dont une partie sera conditionnée au « mérite » ou à l'augmentation du temps de travail. Ce saupoudrage ne permettra même pas de rattraper les pertes de pouvoir d'achat dues à l'inflation... Rappelons que le point d'indice est gelé depuis dix ans et que les salaires des enseignants français restent nettement inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE.

En tenant compte des revalorisations catégorielles en 2021, de la poursuite du PPCR et de la hausse mécanique du glissement vieillesse technicité, l'ensemble de la masse salariale de l'Etat n'augmentera que de 1,6 Md d'euros par rapport à la loi initiale de 2020, ce qui représente moins de 4% des augmentations de crédits du budget général de l'Etat (41 Mds d'euros en incluant le plan de relance).

Longtemps reportée, la réforme des aides au logement entrera en vigueur en janvier 2021 avec un nouveau mode de calcul en « temps réel », c'est-à-dire calculée tous les trois mois sur la base des

¹⁹ Voir circulaire confédérale du secteur Eco n°171-2020

²⁰ Au total c'est une augmentation dérisoire des crédits de paiements de 79 millions d'euros en 2021. En tenant compte de la croissance des prix et de l'augmentation naturelle du fait de l'ancienneté (GVT), cette loi sur la recherche programme en réalité des économies !



douze derniers mois glissants au lieu des revenus perçus deux ans auparavant. Sous couvert d'équité²¹, c'est une réforme conçue pour faire des économies, notamment sur les plus précaires et les plus jeunes, principaux bénéficiaires des aides au logement. En 2021, cela représenterait entre 500 et 700 millions d'euros d'économies, alors même que les revenus de nombreux allocataires ont chuté durant la crise. L'attaque contre les ayants droits se double d'une atteinte aux ressources des organismes HLM par la réduction du loyer de solidarité (RLS) de 1,3 Md d'euros en 2021 et d'une nouvelle ponction du groupe Action Logement de 1 Md d'euros pour alimenter le fonds national d'aide au logement (FNAL). Années après années, l'Etat se substitue petit à petit à la gestion paritaire et s'approprie la ressource constituée par la PEEC. **FO s'oppose aux coupes opérées dans les aides au logement ainsi qu'à la budgétisation progressive de ce qui relève depuis ses origines du salaire différé.**

Face à l'explosion de l'aide alimentaire, des demandes de RSA et très probablement du nombre de pauvres en 2020, le plan de relance ne consacre presque rien pour y faire face. Seuls 800 millions d'euros sont prévus, un montant que l'on doit bien évidemment comparer aux 100 Mds que constituent ce plan ! Surtout, 500 millions d'euros ont déjà été dépensés en 2020 avec l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire qui ne sera pas forcément reconduite en 2021. Le PLF 2021 n'est finalement doté que de 200 millions d'euros d'aide aux plus précaires, dont 100 millions d'euros pour les associations partenaires de l'Etat et 100 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, Aucune mesure durable, ni revalorisation des minima sociaux, ni extension du RSA aux plus jeunes²² n'est prévue.

En matière d'emploi, le nombre d'emplois aidés se stabilise à 100 000 (hors plan de relance) comme en 2019 et 2020. Pour les jeunes, le plan de relance prévoit néanmoins la création supplémentaire de 50 000 emplois aidés dans le secteur marchand et de 60 000 emplois aidés dans le secteur non marchand, portant le total à 210 000 emplois aidés (parcours emplois compétences, contrats initiative emploi) en 2021. On reste bien loin des 320 000 emplois aidés qui existaient encore en 2017, avant que ne soit décidée leur réduction substantielle.

Enfin, il y'aura bien une prise en charge par l'Etat de l'activité partielle en 2021, évaluée à 5 Mds d'euros (pour une estimation de 450 000 ETP) et des crédits supplémentaires à la formation professionnelle (1,5 Md d'euros), mais les montants annoncés sont soit en baisse pour l'activité partielle par rapport à 2020, soit insuffisant en ce qui concerne la formation professionnelle.



²¹ Argument peu convaincant car les bénéficiaires avaient déjà la possibilité de demander une révision en cas de baisse du revenu. La mesure sanctionne par conséquent ceux ayant vu leur revenu augmenter et réalise par ce biais des économies. Les jeunes qui accèdent à un premier emploi ou encore les chômeurs qui reprennent un emploi sont particulièrement visés.

²² Le gouvernement lui préfère l'allocation garantie jeune destinée aux 16-25 ans et dont les crédits augmentent de 95 millions d'euros dans le PLF 2021. Une augmentation minimale qui ciblerait un nombre de bénéficiaires plus élevé passant de 100 000 à 150 000.