



Paris, le 4 mai 2020

Seconde loi de finances rectificative pour 2020

Chères et chers camarades,

La Loi de finance rectificative 2 (LFR 2) adoptée le 25 Avril 2020 vient compléter et augmenter les mesures prises lors de la première loi rectificative (voir circulaire 82-2020) suite au prolongement du confinement et ses conséquences économiques. Ces dernières sont d'un ordre de grandeur jamais vu depuis la deuxième guerre mondiale.

La loi rectificative prévoit un recul de 8% du PIB en 2020 sous condition d'un retour à la normale de l'activité économique à partir du mois de septembre. La récession serait ainsi imputable aux 8 semaines de confinement et aux semaines à venir avec un rebond dès le quatrième trimestre. Par ailleurs, le gouvernement fait l'hypothèse de conséquences économiques similaires chez les principaux partenaires européens supposant, à terme un retour à la normale de la demande extérieure adressée à la France.

Si elles paraissent plus réalistes que lors de la précédente loi rectificative, ces hypothèses semblent négliger certaines évolutions qui pourraient se matérialiser dans les mois à venir. L'OFCE précise ainsi que « *le risque est grand de voir s'enclencher une spirale récessive : faillites et réduction de l'emploi qui conduisent à une réduction du revenu des ménages et alimentera la réduction de l'activité* ». De son côté, le Haut Conseil des Finances Publiques avertit également que si ces hypothèses fortes ne se réalisaient pas, la chute de l'activité pourrait être supérieure à 8 % en 2020.

Dans la présente loi de finances, la consommation des ménages chuterait de 10% et l'investissement des entreprises non financières de 17%. L'Etat et la sécurité sociale continuent de compenser une partie des pertes de revenus d'activité et soutiennent la demande par le chômage partiel, les arrêts maladie ou le fonds de solidarité. De plus, la production de services non marchands et l'investissement public augmentent, rappelant la fonction essentielle des services publics dans cette crise.

Face à cette situation inédite, le gouvernement parie malgré tout sur un rebond relativement rapide de l'activité. La LFR 2 présente une amélioration du déficit budgétaire dit structurel¹ à 2% (hors effets

¹ Le déficit structurel est le déficit calculé hors facteurs liés à la conjoncture. Schématiquement, quand la croissance ralentit, les impôts rentrent moins et les dépenses (assurance chômage, par exemple) augmentent. Le déficit augmente mécaniquement, sans que structurellement la situation financière du pays soit forcément dégradée. Cette notion de déficit structurel repose sur la notion de croissance potentielle, définie comme l'augmentation du volume de production pouvant être atteinte sans inflation, compte-tenu des capacités de production disponibles.

conjuncturels de la crise, présentée comme exceptionnelle, tant pour les dépenses que pour les recettes) contre 2,2 % en LFI 2020. Cela signifierait que la croissance potentielle de l'économie s'améliore alors que le PIB chuterait de 8 % en 2020 et l'investissement des entreprises de 17%... Il est difficile d'imaginer que le gouvernement puisse sérieusement croire à une récession de cette ampleur sans impact à la baisse sur la productivité (dues à la chute de l'investissement), sans faillites, ni baisse de la population active.

Cette estimation démontre surtout le manque de fiabilité des projections déjà pointée par le haut conseil des finances publiques et bien d'autres économistes. Lors de son avis du 14 avril relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative, le haut conseil jugeait cette évaluation « très limitée », qui « *pourrait être remise en cause par la suite* ».

Il y aura en tout état de cause une chute des revenus et de la production de près de 190 Mds d'euros en 2020 qui aurait été bien supérieure sans l'intervention de l'Etat et de la sécurité sociale. Le déficit public est prévu à 9,1 % du PIB contre 2,2 % en loi de finances initiale, une part conséquente sera portée par les administrations de sécurité sociale.

Le déficit budgétaire de l'Etat atteindrait quant à lui 185,5 Mds d'euros, en hausse de 76,4 Mds d'euros par rapport à la première loi rectificative. La hausse du déficit de l'Etat est partagée entre des dépenses supplémentaires pour 40,1 Mds d'euros et une baisse attendue des recettes de 36,3 Mds d'euros.

Présentation des principaux changements en dépenses et en recettes

➤ **Ouverture de crédits supplémentaires dédiés à la prise en charge de l'activité partielle :
11,7 Mds d'euros :**

La loi rectificative met ainsi en œuvre une augmentation de crédits de 11,7 Mds d'euros pour le dispositif d'activité partielle dont le budget total atteindra 25,2 Mds d'euros. Le dispositif est cofinancé entre l'UNEDIC à hauteur de 8 Mds€ et l'Etat pour 17,2 Mds d'euros. Par ailleurs, L'article 8 augmente le plafond de garantie par l'Etat des emprunts de l'Unedic émis en 2020 qui passe de 2 Mds d'euros à 7 Mds d'euros. En outre, les dépenses de l'UNEDIC risquent de fortement augmenter en cas de hausse persistante du chômage (pour mémoire, rien qu'en mars 2020, ce sont 246 000 nouveaux demandeurs d'emplois en catégorie A alors que le confinement n'a démarré que mi-mars et le précédent record était en mars 2009 avec 77 000 demandeurs d'emplois).

➤ **Augmentation du plafond d'exonération d'impôt pour les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires**

L'article 4 de la LFR augmente le plafond d'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires à 7500 euros (au lieu de 5000 euros), afin de tenir compte de celles effectuées depuis le 16 mars 2020, début du confinement, et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

➤ **Ouverture de crédits supplémentaires pour le Fonds de solidarité pour les entreprises : 5,5 Mds d'euros :**

De nouveaux crédits sont ouverts pour abonder le fonds de soutien des entreprises dont la contribution de l'Etat passe de 750 millions d'euros à 5,5 Mds d'euros. Le fonds cofinancé par les assureurs et par les régions atteindra au total près de 7 mds€ (6,25 Mds€ à la charge de l'Etat). Il vise les très petites entreprises (TPE), micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales dont le chiffre d'affaire a chuté de 50% par rapport à 2019 ou celles subissant la fermeture administrative. Bien que la loi rectificative augmente les crédits et prévoit l'exonération d'impôts des sommes versées par le fonds, le montant forfaitaire de l'aide reste fixé à 1500 euros (chiffre pouvant monter à 2000 euros dans certains cas). Il ne cible pourtant pas que des indépendants mais aussi des entreprises atteignant jusqu'à 10 salariés et 1 million d'euros de chiffre d'affaires.

➤ **Versement de 20 Mds d'euros aux « participations financières de l'Etat »**

Parmi les autres dépenses, la loi de finance rectificative prévoit le versement de 20 Mds d'euros du budget général au compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat ». Il permettra des opérations financières comme des prêts, acquisitions d'actions, renforcement de « quasi-fonds propres » d'entreprises vulnérables jugées stratégiques par Bercy.

FO rappelle qu'elle s'est exprimée à plusieurs reprises en faveur soit d'une prise de majorité de capital par l'Etat, soit d'une nationalisation temporaire ou définitive quand la situation l'exige. Toutefois, il conviendra de rester vigilant sur les contreparties en termes d'emplois, de salaires ou de formation des salariés.

➤ **Une aide versée aux ménages pauvres : 0,88 Md d'euros**

L'aide « exceptionnelle » de solidarité sera un versement unique de 150 euros aux foyers allocataires du RSA, ASS, à laquelle s'ajoute 100 euros par enfant de moins de 20 ans. Les familles bénéficiaires des aides personnelles au logement auront droit à 100 euros par enfant de moins de 20 ans. 4,1 millions de foyers dont près de 5 millions d'enfants bénéficieront de cette aide, automatiquement versée par les CAF, les caisses de la MSA et Pôle emploi. L'objectif est de compenser la hausse du budget alimentaire des familles en difficulté. Cette aide sert aussi à compenser la perte de revenus de certains salariés précaires, en temps partiel subi, au RSA ou vivants de petits boulots arrêtés. Ces montants restent très modestes pour contenir la montée de la pauvreté. Avec une ouverture de crédit de 880 millions d'euros, elle représente une part infime du plan de soutien engagé par l'Etat et n'inclut ni les jeunes de moins de 25 ans ni les non-recours au RSA.

Le gouvernement devrait annoncer un plan d'aide pour les étudiants précaires dans un deuxième temps, très attendu par cette partie de la population non bénéficiaires des minimas sociaux et qui se voient privés de revenus par l'arrêt des « jobs étudiants » et des aides alimentaires pendant cette période de confinement.

A l'heure où de nombreux foyers subissent des baisses de revenu et alors que les dépenses contraintes (logement, remboursements d'emprunts, assurances, abonnements) continuent de peser, il est urgent pour FO de revaloriser les aides.

- **Des crédits supplémentaires d'urgence pour des dépenses accidentelles et imprévisibles face à la crise sanitaire : 1,6 Md d'euros.**
- **Diverses facilités de trésorerie pour les entreprises et organismes publics en difficulté : 2.1 Mds d'euros.**
- **Une hausse de la contribution à l'UE pour financer les dépenses décidées dans le cadre du plan de soutien européen : 1,9 Md d'euros².**

Pour les autres administrations publiques, de nouvelles dépenses incluent :

- **La hausse des dépenses de santé de 8 Mds d'euros** qui viendront financer l'achat de matériel et de masques, les indemnités journalières, le jour de carence et la prime annoncée au personnel soignant ainsi qu'une « première tranche de surcoûts liés à la crise » (voir circulaire à venir du secteur protection sociale).
- **L'augmentation de la prise en charge par l'UNEDIC du chômage partiel** qui passe de 2,75 Mds d'euros à 8 Mds d'euros.
- **Le décalage de la réforme de l'assurance chômage et la prolongation des droits pour les chômeurs en fin de droit** : 0,5 Md d'euros. FO continue de revendiquer l'annulation de la réforme de l'assurance chômage qui contribue à réduire les droits de millions de chômeurs actuels et futurs.

Au total, ce sont 40,1 Mds d'euros de dépenses supplémentaires pour le budget de l'Etat (11,7 Mds d'euros d'activité partielle, 5,5 Mds d'euros pour le fonds de solidarité, 20 Mds d'euros pour les entreprises stratégiques, 0,88 Md d'euros pour les aides aux ménages pauvres, 1,6 Md d'euros pour les dépenses imprévisibles, 2,1 Mds d'euros de facilités de trésorerie pour des entreprises en difficulté et 0,28 Md d'euros affectés à la mission « Economie »).

Toutefois, au-delà de l'activité partielle, la réponse budgétaire se concentre principalement sur des prêts garantis et des mesures de trésorerie en faveur des entreprises. De plus, bien que les chiffres annoncés paraissent impressionnants, la France se situe en dessous des plans programmés dans les autres pays développés, notamment l'Allemagne ou les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède).

² La contribution à l'UE est enregistrée en prélèvement sur recettes, donc en recettes en moins.

➤ Baisse des recettes fiscales nettes : 32 Mds d'euros

Les recettes fiscales (nettes des dégrèvements et remboursement) baissent de 32 Mds d'euros par rapport à la LFR-I portées principalement par une révision à la baisse du rendement de l'impôt sur les sociétés pour 12,8 Mds d'euros et une baisse de la TVA de 9,1 Mds d'euros. Les recettes d'impôt sur le revenu chuteraient quant à elles de 4,6 Mds d'euros.

Ces chiffres sont des pertes de recettes fiscales et ne prennent pas en compte les reports de cotisations et d'impôts pour les entreprises pendant les mois de confinement, ni les éventuelles annulations. A ce propos et au regard du coût pour les finances publiques, l'annulation des cotisations sociales et de certains impôts doivent être ciblés sur les entreprises les plus touchées par les restrictions, avec des contreparties sur l'emploi. En effet, l'annulation générale des cotisations patronales et de l'IS coûteraient 41 Mds d'euros pour 8 semaines de confinement et bénéficieraient le plus aux grandes entreprises dont la masse salariale est plus importante.

Evolution de la dette publique

Le ratio de dette publique progressera pour atteindre 115% du PIB à cause de la hausse du déficit public et de la contraction du PIB. Dans le contexte actuel, la hausse du déficit public et de la dette publique sont essentielles d'un point de vue social pour maintenir les revenus et les emplois, d'autant que de l'avis de nombreux économistes, la dette publique française est soutenable et peut se maintenir durablement à un niveau plus élevé.

FO note par ailleurs que l'Etat français continue de se refinancer à des taux très faibles (voir négatifs pour certaines échéances) sur les marchés et bénéficie de la garantie de la banque centrale qui rachète les titres de dettes publiques. Ainsi, en comparaison à la première loi rectificative, la charge de la dette prévue par le gouvernement diminue de 2 Mds d'euros malgré une augmentation de son déficit de 76,4 Mds€ (révision à la baisse du remboursement des titres indexés sur l'inflation).

Les réponses qui seront apportées à cette crise sanitaire ne doivent en aucun cas reproduire les erreurs de celles apportées à la suite de la crise économique et financière de 2008. Reprendre et poursuivre dans le même sens de nouvelles réformes structurelles fragiliserait des services publics et les systèmes de protection sociale, déjà impactés par de nombreuses années d'austérité, qui, malgré les difficultés rencontrées, démontrent leur pleine utilité pour faire face à la crise sanitaire.

Enfin, les conséquences économiques de l'épidémie pourraient une nouvelle fois déstabiliser les économies, en raison du poids de la finance qui incite à l'accumulation de dettes et creuse les inégalités. Elles doivent être l'occasion de revenir sur une taxation progressive des revenus et des patrimoines financiers.

Des aides versées sans conditions... même pour les entreprises installées dans les paradis fiscaux

Après le Danemark, la France annonçait par l'intermédiaire du ministre de l'Economie et des finances qu'une entreprise ayant son siège ou des filiales dans un paradis fiscal ne pourrait pas bénéficier des aides de trésorerie de l'Etat (excluant l'activité partielle).

Cette déclaration faisait suite à des amendements adoptés en commission des finances au Sénat dont un proposant de « priver toute entreprise enregistrée dans un paradis fiscal du bénéfice des mesures d'aides mises en place par l'Etat dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ». Pourtant, ces derniers ont été supprimés en commission mixte paritaire. Il semblerait que le gouvernement décide de réglementer selon ses propres critères s'adressant uniquement aux plus grosses entreprises qui nécessitent déjà l'accord de Bercy pour les aides de trésorerie. La portée de l'annonce est vidée de sa substance, d'autant qu'elle ne se limiterait qu'à la présence « sans activité économique réelle » dans un paradis fiscal. Il suffirait alors de déclarer des employés pour éviter tout contrôle...

La liste des paradis fiscaux (Etats et territoires non coopératifs) actualisée en 2020 ne comporte que 13 Etats ou territoires et n'intègre aucun pays européen. Pourtant, l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, Malte et Chypre représentent plus de 80% des pertes de recettes fiscales pour le budget de l'Etat.

En pratique, le redressement paraît illusoire sans contrôles et investigations approfondis au vu de l'opacité qui règne mais surtout du manque de moyens dont fait l'objet le contrôle fiscal depuis des années. Rien qu'en 2020, ce seront 1666 ETP en moins à la DGFIP et 40 000 postes supprimés depuis 2003.

Pour FO, les aides d'Etat dans leur ensemble doivent être conditionnées au plus strict respect du paiement de l'impôt sur le territoire. Pour s'appliquer correctement, ces conditions nécessitent l'arrêt des suppressions de postes mais aussi et surtout des moyens supplémentaires. Elles doivent par ailleurs s'appliquer en toute transparence à une liste exhaustive de paradis fiscaux et à toutes les entreprises ayant installé leur siège ou une filiale.

Amitiés syndicalistes,

Nathalie HOMAND
Secrétaire confédérale

Yves VEYRIER
Secrétaire général