

Projet de loi de finances pour 2020

Analyse



Maxime Sauvage - Secrétaire national à la République des territoires

PLF 2020 : un budget présenté comme celui des baisses d'impôts et du déficit

- ▶ PLF 2020 : un budget qui offre moins d'angles d'attaque que les deux précédents PLF
 - ▶ PLF 2018 : « plan richesse » avec la suppression de l'ISF et la mise en place de la *flat tax* ; forte augmentation de la fiscalité énergétique sans mesure d'accompagnement pour les ménages les plus modestes ; baisse des APL ; suppression massive d'emplois aidés...
 - ▶ PLF 2019 : réforme de l'*exit tax* ; remplacement du CICE par une baisse pérenne des cotisations sociales patronales ; sous-revalorisation des retraites et des prestations sociales ; diminution d'avantages fiscaux en outre-mer ; nouvelle diminution de l'enveloppe des emplois aidés...

PLF 2020 : un budget présenté comme celui des baisses d'impôts et du déficit

- ▶ PLF 2020 : un budget qui offre moins d'angles d'attaque que les deux précédents PLF
 - ▶ Baisses d'impôts pour un total de 9 milliards d'euros pour les ménages :
 - ▶ -5 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu
 - ▶ -3,7 milliards d'euros pour la taxe d'habitation avec sa suppression totale pour 80 % des foyers
 - ▶ Baisse importante du déficit public : -2,2 % du PIB en 2020 contre -3,1 % du PIB en 2021. C'est le plus faible niveau de déficit depuis 2001 (-1,4 % du PIB alors)

PLF : une communication bien loin de la réalité des fins de mois

LE LIVRET DU POUVOIR D'ACHAT

#PouvoirDAchat

- ▶ Retour sur le PLF 2018 : un budget présenté alors comme celui du pouvoir d'achat
 - ▶ Suppression de la taxe d'habitation
 - ▶ Baisse des cotisations sociales salariales
 - ▶ Augmentation de la prime d'activité et du minimum vieillesse
- ▶ Un budget dont les mesures contribuèrent au mouvement des Gilets jaunes

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ Des baisses d'impôts qui, par nature, bénéficient seulement à ceux qui en payent :
 - ▶ Baisses d'impôt sur le revenu :
 - ▶ Elle a le mérite d'être centrée sur les deux premières tranches imposables : 16,9 millions de foyers concernés
 - ▶ Elle exclut les 21,3 millions de foyers non imposables à l'impôt sur le revenu
 - ▶ Suppression intégrale de la taxe d'habitation :
 - ▶ Elle exclut les 5 millions de foyers non assujettis à la taxe d'habitation
 - ▶ C'est une baisse d'impôt de 1 158 euros en moyenne pour les 20 % restants (contre 555 euros pour les 80 %)

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ Dans le même temps, le Gouvernement procède à une nouvelle sous-revalorisation des prestations sociales et d'une partie des retraites :
 - ▶ Inflation (hors tabac) : 1 %
 - ▶ Revalorisation : 0,3 %
- ▶ Sont concernés : pensions brutes supérieures à 2 000 euros, APL, prime d'activité, allocation aux adultes handicapés, rentes AT-MP...
- ▶ Le Gouvernement compte également faire en 2020 : 1,3 milliard d'euros d'économies sur les APL en réformant leur mode de calcul + 690 millions d'euros d'économies avec la réforme de l'assurance chômage

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ Concrètement, une personne :
 - ▶ Au chômage
 - ▶ Bénéficiaire des APL
 - ▶ Non imposable au titre de l'impôt sur le revenu
 - ▶ Déjà exonérée intégralement de taxe d'habitation
- ▶ Cette personne connaîtra une baisse de son pouvoir d'achat du fait de la politique du Gouvernement en 2020

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ S'agissant de la baisse du déficit public, le Gouvernement est très loin des objectifs qu'il s'était fixé dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 :

	LPFP 2018-2022	PLF 2020
Solde public (% du PIB)	-1,5	-2,2
Dette publique (% du PIB)	96,1	98,7
Dépenses publiques (hors crédits d'impôts) (% du PIB)	52,6	53,4
Prélèvements obligatoires (% du PIB)	43,7	44,3
Croissance des dépenses publiques (en volume) (en %)	0,3	0,7

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ À l'automne 2017, le Gouvernement s'était fixé l'objectif du « 5-3-1 » :
 - ▶ Une baisse de 5 points de PIB de la dette
 - ▶ Une baisse de 3 points de PIB de la dépense publique
 - ▶ Une baisse de 1 point de PIB des prélèvements obligatoires
- ▶ Cet objectif a été réaffirmé à l'automne 2018
- ▶ À l'automne 2019, il est désormais certain que cet objectif ne sera pas tenu

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ Deux données à connaître concernant la baisse du déficit public en 2020 :
 - ▶ Sa réduction de 0,9 point de PIB s'explique très largement par la fin du double coût pour les finances publiques de la bascule du CICE en allègements de cotisations sociales
 - ▶ Ce sont les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale qui œuvrent principalement à la réduction du déficit public. En 2020 :
 - ▶ Les administrations publiques centrales connaîtront un déficit de 3,1 % du PIB
 - ▶ Les administrations publiques locales connaîtront un excédent de 0,2 % du PIB
 - ▶ Les administrations de sécurité sociale connaîtront un excédent de 0,7 % de PIB
- ▶ Concrètement, le déficit public atteindra 53,5 milliards d'euros en 2020 alors que le déficit de l'État s'établira à 93 milliards d'euros

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

Évolution des schémas d'emplois (en ETP)				
Ministères (dont opérateurs)	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2018-2020
Action et Comptes publics	-1 479	-2 283	-1 666	-5 428
Agriculture et Alimentation	-225	-277	-60	-562
Armées	512	450	274	1 236
Cohésion des territoires	-23	-19	23	-19
Culture	-220	-160	-50	-430
Économie et Finances	-219	-310	-306	-835
Éducation Nationale	-13	-1 813	-42	-1 868
Europe et Affaires étrangères	-100	-296	-187	-583
Intérieur	1 477	2 278	1 536	5 291
Justice	1 000	1 300	1 520	3 820
Outre-Mer	20	23	35	78
Services du Premier ministre	75	181	157	413
Solidarités et Santé	-530	-502	-346	-1 378
Sports	4	-2	-20	-18
Transition écologique et solidaire	-1 324	-1 078	-1 073	-3 475
Travail	-586	-1618	169	-2 035
<i>Total Budget général</i>	-1 631	-4 126	-36	-5 793
Contrôle et exploitation aériens	0	0	-7	-7
Publications officielles et information administrative	-29	-38	-4	-71
<i>Total Budgets annexes</i>	-29	-38	-11	-78
TOTAL GENERAL	-1 660	-4 164	-47	-5 871

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

▶ Sécurité sociale : des recettes sapées, des dépenses alourdies

L'article 35 du PLF 2020 relatif aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale est clair :

« La sécurité sociale prendra à sa charge le financement des mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat. »

Ainsi, l'État ne va pas compenser à la sécurité sociale en 2020 :

- ▶ La perte de recettes due à l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires
- ▶ La perte de recettes due à la baisse de CSG pour les retraités modestes
- ▶ L'augmentation de dépenses avec la revalorisation des petites retraites à hauteur de l'inflation

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

► Sécurité sociale : des recettes sapées, des dépenses alourdies

Évolution des prévisions du solde de la sécurité sociale				
(en milliards d'euros)	2019			2020
Branches	PLFSS 2019	PLFSS 2020	Écart	PLFSS 2020
Maladie	-0,5	-3,0	-2,5	-3,0
AT-MP	1,1	1,1	0,0	1,4
Vieillesse	0,7	-2,1	-2,9	-2,7
Famille	1,2	0,8	-0,4	0,7
Régime général	2,5	-3,1	-5,6	-3,8
Fonds de solidarité vieillesse	-1,8	-2,3	-0,5	-1,4
RG + FSV	0,7	-5,4	-6,1	-5,1

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ **Collectivités territoriales : des mises à contribution non prévues**

Le Gouvernement a pris deux engagements :

1. Stabiliser le niveau des dotations aux collectivités
2. Compenser à l'euro près aux collectivités les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation

Avec le PLF 2020, le Gouvernement ne tient aucun de ces deux engagements.

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ **Collectivités territoriales : un gel de la DGF et une minoration de certains concours financiers**
 - ▶ Le niveau de la DGF est gelé par rapport à 2019, sachant que la progression de la péréquation verticale (DSU, DSR, DACOM) est intégralement financé au sein de l'enveloppe de la DGF
 - ▶ Plusieurs concours financiers (DCRTP, DOT2, dotation VT) sont minorés à hauteur de 120 millions d'euros afin de compenser l'augmentation d'autres concours financiers (dotations de soutien à l'investissement, mesures du projet de loi Engagement et proximité...)
- ▶ Ce que l'État donne d'une main, il le reprend de l'autre

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ **Collectivités territoriales : une suppression de taxe d'habitation qui ne s'accompagne pas d'une compensation à l'euro près**
 - ▶ S'agissant du bloc local, le calcul du montant à compenser se fait sur la base des taux 2017 et des bases 2020 :
 - ▶ Les communes et EPCI qui ont augmenté leur taux en 2018 et/ou 2019 sont donc perdants : -100 millions d'euros
 - ▶ Les bases 2020 ne font pas l'objet d'une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives : -250 millions d'euros
 - ▶ S'agissant des départements, leur autonomie fiscale devient quasi nulle et quid des conséquences en cas de retournement économique qui conduirait à une baisse des recettes de TVA (comme en 2009) ?

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ **Transition écologique : aucune ambition nouvelle**
 - ▶ Le CITE est transformé en prime pour les 20 % des ménages les plus modestes, maintenu pour les 2^{ème} à 4^{ème} quintiles et supprimé pour les 20 % des ménages les plus riches :
 - ▶ Cette réforme est présentée comme une mesure de justice sociale
 - ▶ C'est d'abord une mesure d'économie car les 20 % des ménages les plus riches représentaient 50 % du coût de la dépense fiscale

PLF 2020 : tout ce que le Gouvernement ne dit pas

- ▶ **Transition écologique : aucune ambition nouvelle**
 - ▶ Le PLF contient d'autres dispositions :
 - ▶ La suppression progressive du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier
 - ▶ le durcissement du malus automobile et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion
 - ▶ la diminution du remboursement partiel de TICPE sur le gazole consommé par les poids lourds
 - ▶ Ces mesures relèvent plus de mesures de rendement budgétaire que de mesures structurelles

PLF 2020 : un autre budget était possible

- ▶ Pour ce 1^{er} budget de « l'acte II » du quinquennat, le Gouvernement avait 3 options :
 - ▶ Poursuivre sa politique en faveur des plus aisés
 - ▶ Proposer un tournant social et écologique
 - ▶ Faire une « pause tactique »

PLF 2020 : un autre budget était possible

- ▶ Dans un contexte post-Gilets jaunes et pré-Municipales, et sans vouloir remettre en cause les fondamentaux de sa politique fiscale et budgétaire depuis 2017, le Gouvernement a opté pour la « pause tactique »
- ▶ Bruno Le Maire : « *Vous ne faites pas un budget au milieu de nulle part. Celui-ci n'est pas un acte technique mais politique, qui tient compte du contexte économique mondial et de la situation sociale* »

Retour sur l'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital

- ▶ Le Comité d'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital a remis son premier rapport le 1^{er} octobre
- ▶ Ce qu'il faut en retenir (1/2) :
 - ▶ Il n'est aujourd'hui pas possible de conclure à un effet positif de ces réformes sur la croissance, l'investissement et le financement des entreprises
 - ▶ Il est en revanche possible de dire que ces réformes sont à l'origine d'une forte progression des dividendes en 2018
 - ▶ Le passage de l'ISF à l'IFI a réduit le nombre d'assujettis de 360 000 à 130 000, soit -230 000 assujettis

Retour sur l'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital

- ▶ Ce qu'il faut en retenir (2/2) :
 - ▶ Le coût 2018 de ces réformes est de 3,1 milliards d'euros pour l'ISF et 1,7 milliard d'euros pour la *flat tax*, soit un total de 4,8 milliards d'euros
 - ▶ S'agissant de la *flat tax*, les gains fiscaux sont concentrés sur les 15 % des ménages les plus aisés et particulièrement sur les 5 % des ménages les plus aisés (1 000 euros en moyenne)
 - ▶ S'agissant de la transformation de l'ISF en IFI, 57 % des 3,1 milliards d'euros de cadeau fiscal sont perçus par les 5 % des ménages les plus aisés. Gain moyen annuel : 6 500 euros
 - ▶ Ces réformes peuvent expliquer en partie la baisse des dons à hauteur de 150 millions d'euros pour les associations

Retour sur l'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital

- ▶ Des réformes qui auraient eu un effet sur l'exil fiscal avant même leur mise en œuvre selon le Comité d'évaluation
- ▶ Or le nombre d'exilés fiscaux diminue continuellement depuis 2014 :

2014	2015	2016	2017
915	756	632	376

- ▶ La baisse plus importante en 2017 peut s'expliquer par le *Brexit*.

PLF 2020 : un autre budget était possible

- ▶ **Le contexte économique et financier rendait possible un tournant social et écologique :**
 - ▶ Les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas, permettant au Gouvernement d'économiser 8 milliards d'euros en deux ans
 - ▶ La fin du double coût pour les finances publiques de la bascule CICE/baisse de cotisations sociales patronales a permis de réduire mécaniquement le déficit public de 20 milliards d'euros en 2020
 - ▶ Avec le prélèvement à la source, l'impôt sur le revenu a rapporté 2 milliards d'euros de plus que prévu en 2019
 - ▶ La croissance française résiste mieux que celle de ses voisins, en raison d'une moindre dépendance de l'économie française aux exportations

PLF 2020 : un autre budget était possible

- ▶ **Le Gouvernement a fait le choix d'utiliser ces marges de manœuvre pour :**
 - ▶ poursuivre la baisse de l'impôt sur les sociétés
 - ▶ Concentrer les baisses d'impôts sur les ménages là où il considère qu'elles lui sont le plus électoralement profitables
- ▶ **Ce budget ne fait rien sur :**
 - ▶ La lutte contre le mal logement
 - ▶ La grande précarité
 - ▶ Le décrochage scolaire
 - ▶ Le développement des énergies renouvelables

PLF 2020 : un autre budget était possible

- ▶ En résumé, ce budget ne remet pas en cause la ligne directrice du Gouvernement depuis 2017 : aider les riches et responsabiliser les pauvres
- ▶ En cas de retournement économique, il y a fort à parier que le Gouvernement ne reviendra pas sur les baisses d'impôts votées depuis 2017
- ▶ Sa cible est déjà claire : le « *pognon de dingue* », c'est-à-dire les dépenses sociales

Le contre-PLF 2020 : « plus de justice, moins de carbone »

▶ Plus de justice :

- ▶ Rétablissement de l'ISF et suppression de la *flat tax*
- ▶ Sous-revalorisation du seuil d'entrée des tranches à 41 % et 45 % du barème de l'impôt sur le revenu
- ▶ Transformation de la réduction d'impôt « EHPAD » en crédit d'impôt
- ▶ Encadrement des rémunérations dans les entreprises avec un ratio de 1 à 12
- ▶ Compensation intégrale à la sécurité sociale des mesures en faveur du pouvoir d'achat

Le contre-PLF 2020 : « plus de justice, moins de carbone »

▶ Moins de carbone :

- ▶ Revalorisation de 25 % du montant du CITE pour ses bénéficiaires
- ▶ Mise en place d'un dispositif de suramortissement de 60 % pour les investissements contribuant aux objectifs de la politique énergétique de la France
- ▶ Attribution à l'AFITF de l'intégralité des recettes de TICPE qui sont affectées à l'État
- ▶ Intégration au calcul du malus automobile du poids des véhicules
- ▶ Doublement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion
- ▶ Assujettissement des entrepôts et centres logistiques à la TASCOM

Le contre-PLF 2020 : « plus de justice, moins de carbone »

- ▶ **Donner aux collectivités les moyens de financer les services publics locaux :**
 - ▶ Compensation à l'euro près pour les communes et EPCI à fiscalité propre avec la prise en compte des taux 2019 et la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives en 2020
 - ▶ Revalorisation du montant de la DGF pour financer la progression de la péréquation par de l'argent frais
 - ▶ Suppression de la minoration de certains concours financiers