

Paris, le 27 mars 2020



NOTE DE MM. LE PRÉSIDENT ET LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL À DESTINATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES FINANCES

OBJET : NOTE DE CONJONCTURE ET DE SUIVI DU PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE DU COVID 19 RELEVANT DU CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA COMMISSION DES FINANCES – SITUATION AU 26 MARS 2020

COMMISSION DES
FINANCES

Cette note s'inscrit dans le cadre du suivi par la commission des finances du Sénat de la mise en œuvre du plan d'urgence établi à la suite de la crise sanitaire du Covid-19. Elle établit un état des lieux d'informations disponibles à la date du 26 mars 2020.

PREMIÈRE PARTIE

PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I. DONNÉES MACROÉCONOMIQUES

A. La prévision de croissance du PLFR 2020 apparaît déjà dépassée

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, la commission des finances du Sénat avait souligné le **caractère relativement optimiste de la prévision de croissance du Gouvernement pour 2020**, qui tablait sur un recul du PIB limité à 1 %.

Les développements intervenus depuis confirment cette analyse, le ministre de l'économie et des finances ayant d'ailleurs admis que la croissance française sera « *bien inférieure à ce qu'elle a été évaluée dans le projet de loi de finances rectificative* »¹.

En effet, **les enquêtes de conjoncture de mars réalisées par l'Insee et la société d'information financière Markit font état d'une dégradation de l'activité plus forte encore que lors de la crise financière de 2008**, alors même qu'elles ne reflètent qu'une partie des effets des mesures de confinement, compte tenu de leur calendrier de réalisation. À titre d'illustration, le climat des affaires recule de 10 points, soit la plus forte baisse mensuelle depuis le début de la série en 1980.

¹ Les Échos, « Coronavirus : l'activité en zone euro s'effondre bien plus vite qu'en 2008 », 24 mars 2020.



Afin de capter la totalité des effets récessifs liés aux mesures les plus récentes, l'Insee a réalisé², en complément, une estimation de la perte d'activité « instantanée » observée lors de la première semaine de confinement de la population, qui serait de **35 % par rapport à une semaine « normale »**.

Estimation de la perte d'activité liée aux mesures d'endiguement

Branches d'activité	Part dans le PIB (en %)	Hypothèse de perte d'activité par rapport à la normale (en %)	Contribution à la baisse d'activité (en points de PIB)
Agriculture et agro-alimentaire	4	- 4	0
Industrie hors agro-alimentaire	12	- 52	- 6
Construction	6	- 89	- 5
Services marchands	56	- 36	- 20
Services non marchands	22	- 14	- 3
Total	100	- 35	- 35

Source : INSEE

L'analyse des évolutions sectorielles montre que les pertes d'activité les plus fortes sont observées dans le **secteur de la construction (- 89 %)** et de **l'industrie hors agro-alimentaire (- 52 %)**.

Elle confirme par ailleurs que cette crise sera la première à être portée par les services, qui avaient par le passé joué un rôle d'amortisseur en période de recul de l'activité. Les services marchands expliquent ainsi près de 60 % de la perte d'activité totale mesurée par l'Insee, soit un niveau similaire à leur poids dans le PIB.

B. L'hypothèse d'un recul du PIB compris entre 3 % à 5 % en 2020 présente désormais un caractère central

À partir de cette perte d'activité instantanée, l'Insee estime que **l'impact négatif sur le PIB 2020 serait de 3 points pour un mois complet de confinement et de 6 points pour deux mois de confinement**.

À titre de rappel, le conseil scientifique mis en place par le Gouvernement pour éclairer la décision publique dans la gestion de la situation sanitaire liée au Coronavirus recommande d'**étendre la durée de confinement de la France à six semaines minimum**.

En l'état, une perte de PIB de l'ordre de 3 à 5 points en 2020 paraît donc constituer la nouvelle hypothèse centrale. Le ministère des finances allemand a d'ailleurs déjà révisé son hypothèse de croissance pour 2020 à - 5 % pour l'Allemagne³.

² Insee, « Point de conjoncture du 26 mars 2020 », communiqué de presse, 26 mars 2020.

³ Bloomberg, « German Gloom Deepens With Harsh Recession, Lockdown Looming », 22 mars 2020.



À titre d'ordre de grandeur, **un recul de l'activité de 5 % en 2020 pèserait à hauteur de 2,4 points de PIB supplémentaires environ sur le déficit public**, ce qui porterait ce dernier à 6,3 % du PIB en 2020, contre 3,9 % du PIB dans le PLFR 2020, toutes choses égales par ailleurs.

Cette estimation reste toutefois très fragile, compte tenu des multiples incertitudes :

- **la perte d'activité ne sera pas forcément linéaire**, certains secteurs pouvant progressivement reprendre leur activité (ex : construction), tandis que d'autres pourraient être plus sévèrement touchés au fil des semaines ;
- **l'effet sur la croissance annuelle dépendra de la vitesse de rattrapage** de la perte de PIB induite par le confinement, qui demeure inconnue ;
- **des mesures de soutien complémentaires** pourraient atténuer cette perte de PIB.

II. DE NOUVEAUX ÉLÉMENTS DEPUIS LE PLFR : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2019 EST LÉGÈREMENT MEILLEURE QU'ESCOMPTÉ

L'Insee a publié le 25 mars les résultats provisoires des comptes annuels des administrations publiques, qui font état d'une **exécution légèrement meilleure qu'escompté**.

Le déficit public s'élève ainsi à 3 % du PIB en 2019, alors que la prévision du PLFR 2019 était de 3,1 % du PIB.

Hors impact de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales, qui induit un surcoût ponctuel, le déficit s'établit à **2,1 % du PIB, contre 2,3 % en 2018**. Sans surprise, cette évolution s'explique pour l'essentiel par la **baisse de la charge de la dette**, qui atteint 38,8 milliards d'euros en 2019, contre 44,2 milliards d'euros en 2018, soit une diminution d'un peu plus de 0,2 point de PIB.

Sur le plan de l'endettement, **la dette publique s'élève à 98,1 % du PIB en 2019**, soit un niveau **inférieur de 0,6 point à l'hypothèse gouvernementale** de l'automne dernier (98,7 %). L'endettement est ainsi **stable** par rapport à 2018.

Si les résultats ne sont pas fournis avec un niveau de détail suffisant pour en proposer une analyse approfondie, le **montant très élevé des primes à l'émission paraît avoir fortement contribué à contenir l'endettement**⁴. En effet, la contribution de l'État à la dette publique s'accroît de 70 milliards d'euros, alors que son besoin de financement atteint 83,6 milliards d'euros.

⁴ Une prime à l'émission est versée à l'État par les souscripteurs lorsque l'État émet une obligation sur une souche créée plusieurs années auparavant à un taux plus élevé que le taux actuel. Cette prime compense ainsi l'obligation pour l'État de verser tout au long de la durée de l'obligation un coupon supérieur au taux actuel. C'est donc le mouvement constaté de baisse des taux qui est à l'origine du versement de primes importantes à l'émission. La comptabilité nationale étale la prime sur toute la durée de vie du titre.



III. CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES SPHÈRES SOCIALE ET LOCALE : LES PREMIÈRES DONNÉES

A. Concernant la sphère sociale

1. La révision de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM)

L'exposé général et l'exposé des motifs de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2020 font état d'un **rehaussement de 2 milliards d'euros de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM)**. Cette majoration relève, en pratique, de la loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi, indépendamment de cette mention dans les explications accompagnant l'article liminaire, la loi de finances rectificative telle qu'adoptée ne prévoit pas expressément cette progression⁵.

Le Gouvernement a rappelé en séance que **l'ONDAM ne constituait pas une norme de dépenses en soi et qu'une loi de financement de la sécurité sociale rectificative n'était pas obligatoire pour le modifier**. La progression annoncée représente, en effet, moins de 1 % de l'objectif global, établi initialement par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 à 205,6 milliards d'euros⁶.

Sauf à ce que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 doive par ailleurs être profondément modifiée dans les semaines à venir, le Gouvernement pourrait donc se contenter de rectifier l'ONDAM pour 2020 à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, dont la deuxième partie est dédiée à l'exercice en cours.

Ce rehaussement viserait ainsi à financer trois catégories de dépenses :

- l'achat de matériels, et en premier lieu, de **masques**, à destination du personnel hospitalier et des médecins ;
- l'octroi de **mesures de reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers**. Selon les annonces du président de la République le 25 mars, celles-ci devraient prendre la forme d'une majoration des heures supplémentaires à laquelle s'ajouterait le versement d'une prime exceptionnelle. Il a également annoncé qu'un plan massif d'investissement et de revalorisation des carrières serait élaboré pour l'hôpital à l'issue de la crise sanitaire ;
- les **indemnités journalières** versées aux salariés contraints de rester chez eux en vue de garder un enfant ou s'ils font l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile en raison de l'épidémie.

Les montants dédiés à chacune des catégories de dépense n'ont pas été détaillés⁷.

⁵ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁶ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

⁷ Un arrêté du 20 mars 2020 précise cependant le montant de la dotation exceptionnelle au titre de la prévention épidémique et la constitution de stocks stratégiques à hauteur de 860 millions d'euros. Elle est accordée à l'Agence nationale de santé publique, dont le budget pour 2020 est, quant à lui, établi à 150,2 millions d'euros. Un précédent arrêté, en date du 11 mars 2020, prévoyait déjà une dotation exceptionnelle de 260 millions d'euros.



2. Les conséquences sur l'équilibre des comptes sociaux

Le rehaussement de 2 milliards d'euros annoncé devrait conduire l'ONDAM à atteindre **207,6 milliards d'euros en 2020**, soit une **augmentation de 3,55 %** par rapport à la prévision d'ONDAM retenue pour 2019 (200,2 milliards d'euros) par la commission des comptes de la sécurité sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 avait retenu une progression de 2,45 %. L'ONDAM « hospitalier » (84,5 milliards d'euros) qui couvre les dépenses liées aux personnels hospitaliers et l'ONDAM « Soins de ville » (93,6 milliards d'euros) qui vise notamment les indemnités journalières et les dispositifs médicaux seront les deux sous-objectifs concernés par le rehaussement.

Le taux de progression de l'ONDAM retenu par la loi de financement pour 2020 devait initialement permettre de tempérer la progression tendancielle des dépenses d'assurance-maladie estimée à 4,4 % en 2020 (hors plan « Investir pour l'hôpital ») et équivalait à un effort de réduction des dépenses de 3,9 milliards d'euros par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance-maladie. Le montant de l'ONDAM adopté représentait environ 8,3 % du PIB. **Cet objectif apparaît aujourd'hui remis en cause tant au regard de la majoration attendue des dépenses que de la réduction, mécanique en cas de récession, des recettes.**

Pour mémoire, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 repose sur plusieurs **hypothèses que la commission des finances jugeait déjà optimistes en novembre dernier** et ces **projections apparaissent aujourd'hui caduques.**

Sensibilité des résultats du régime général aux hypothèses de prévision économique

(en millions d'euros)

	Branche maladie	Branche AT-MP	Branche vieillesse	Branche famille	Régime général
Impact d'une hausse de 1 % de la masse salariale	830	120	780	260	1 990
Impact d'une hausse de 1 point du taux d'inflation	70	40	1 260	280	1 650

Source : Rapport à la commission des comptes de sécurité sociale, septembre 2019

Les régimes de base de la sécurité sociale mais aussi les régimes complémentaires obligatoires devraient, de surcroît, être fragilisés par **le report de la collecte des cotisations**. 4 entreprises sur 10 ont déjà utilisé ce dispositif au cours du mois de mars⁸. Le besoin de trésorerie est ainsi estimé à **29 milliards d'euros pour les mois de mars et avril.**

⁸ Olivier Véran et Gérald Darmanin annoncent l'augmentation du plafond d'emprunt de l'ACOSS pour 2020, communiqué de presse du ministère des solidarités et de la santé, 25 mars 2020.



Le décret du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale répond à ce besoin de financement en **majorant la capacité d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de 31 milliards d'euros⁹. Le plafond, initialement défini en loi de financement de la sécurité sociale¹⁰, est ainsi porté de 39 milliards d'euros à 70 milliards d'euros.** Cette augmentation doit permettre de répondre à l'interruption du versement des cotisations mais aussi de **financer l'enveloppe de 2 milliards d'euros** précitée.

L'ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020¹¹, prise en application de l'article 7 de la loi d'urgence, permet, par ailleurs, de répondre à l'interruption de la collecte des cotisations. Aux termes de son article 2, l'ACOSS peut, à titre exceptionnel, **consentir pour 2020 des prêts et avances de trésorerie** d'une durée inférieure à douze mois aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité sociale, dès lors qu'ils se trouvent dans l'incapacité de couvrir, par eux-mêmes, leurs besoins de financement.

Le Gouvernement entend **mobiliser à moyen terme la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES)** afin de réduire le besoin de financement à court terme de l'ACOSS.

Il convient de rappeler, à ce stade, que la **dette de l'ACOSS** atteignait 23,5 milliards d'euros au 31 décembre 2018. L'encours était estimé à 30 milliards d'euros fin 2019 et devait, aux termes de la trajectoire retenue par la loi de financement pour 2020, **atteindre 46 milliards d'euros à la fin de l'année 2022, soit trois fois la capacité d'amortissement annuelle de la dette sociale par la CADES. Les avances et prêts conclus avec les régimes obligatoires complémentaires devraient conduire à majorer cet encours.** Comme l'a relevé la commission des finances du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, la structure même de l'endettement de l'ACOSS peut, en outre, apparaître inquiétante. Tenue d'emprunter à moins d'un an, elle se retrouverait en première ligne en cas de remontée des taux. Sa forte exposition aux valeurs étrangères – dollar américain et livre sterling britannique – n'apporte pas non plus toutes les garanties attendues.

Plus largement, le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale attendu en 2023 apparaît aujourd'hui totalement remis en cause.

⁹ Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.

¹⁰ Article 30 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020

¹¹ Ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale.



B. Concernant la sphère locale

1. Une perte de recettes des collectivités territoriales cumulée en 2020 et 2021 qui pourrait atteindre 4,9 milliards d'euros
 - a) *Les recettes des régions, essentiellement fiscales et sensibles à la conjoncture, pourraient diminuer en 2020 et 2021 malgré l'existence de mécanismes de garantie*
 - i. Une proportion importante de recettes fiscales

En 2018, **les recettes fiscales des régions se sont élevées à 23,8 milliards d'euros soit 85 % de l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement** (28 milliards d'euros).

Au sein de ces recettes fiscales, **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (8,8 milliards d'euros), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (5,5 milliards d'euros) et la fraction de TVA affectée (4,2 milliards d'euros) représentent 77,8 % de l'ensemble.**

Il est à noter que le montant des versements envisagés au profit des régions pour 2020 devait s'établir à 3,8 milliards d'euros, en baisse de 2,2 milliards d'euros par rapport à 2019 dans le contexte de la réforme de la compétence apprentissage.

- ii. Un risque de diminution des recettes en 2020 mais, surtout, en 2021

Dès 2020, les régions pourraient assister à une diminution de la fraction de TVA qui leur est affectée (4,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale).

En effet, « *comme le Président de la République a dispensé, dès le 12 mars, toutes les entreprises, sans le moindre justificatif à fournir, de régler leurs échéances fiscales de mars et que la TVA (15 milliards d'euros par mois) est normalement acquittée entre le 15 et le 24 du mois, les conseils régionaux seront impactés dès avril et à la fin de l'année 2020 (...)* » observe Michel Klopfer.

Toutefois, M. Klopfer rappelle, également, que « **leur garantie sera limitée à la DGF de 2017 (- 6,4 % par rapport à la TVA de 2019)** ». En effet, aux termes des dispositions de l'article 149 de la loi de finances pour 2017, **les montants de TVA versés aux régions au titre d'une année ne peuvent être inférieurs aux montants des dotations supprimées en 2017 (4,1 milliards d'euros).**

Compte tenu de la mécanique de la CVAE, une baisse des recettes devrait également être constatée en 2021. En effet, les entreprises versent en année N deux acomptes de CVAE qui sont eux-mêmes versés en année N+1 aux collectivités territoriales.



- iii. *Une estimation des pertes cumulées en 2020 et 2021 comprises en 130 et 910 millions d'euros*

Plusieurs scénarios ont été envisagés s'agissant de l'ampleur de la contraction du PIB pour 2020. En faisant l'hypothèse que l'élasticité des recettes de TVA versées aux régions et de CVAE par rapport à l'évolution du PIB est égale à l'unité et que - pour cette dernière - l'impact sera réparti de manière homogène sur le territoire, on constate que **le montant des moindres recettes des régions en 2020 et 2021 pourrait être compris entre 130 et 910 millions d'euros.**

Évaluation des pertes de recettes de TVA en 2020 et de CVAE en 2021 des régions selon l'hypothèse de récession retenue pour 2020

	Commission européenne et Gouvernement	Commission des finances : application du scénario constaté en Chine (hypothèse "optimiste")	Banque Morgan Stanley	Commission des finances : application du scénario constaté en Chine (hypothèse "pessimiste")
Contraction du PIB en 2020	- 1 %	- 4,2 %	- 4,8 %	- 6,8 %
Montant des recettes de TVA affectée	4,35 Md€	4,21 Md€	4,19 Md€	4,10 Md€
<i>Perte par rapport aux prévisions (LFI 2020)</i>	- 0,04 Md€	- 0,18 Md€	- 0,21 Md€	- 0,3 Md€
Montant des recettes de CVAE en 2021	8,82 Md€	8,53 Md€	8,48 Md€	8,30 Md€
<i>Perte par rapport aux prévisions (résultats 2018 extrapolés)</i>	- 0,09 Md€	- 0,37 Md€	- 0,43 Md€	- 0,61 Md€
Pertes totales de TVA en 2020 et de CVAE en 2021	- 0,13 Md€	- 0,56 Md€	- 0,64 Md€	- 0,91 Md€

Source : commission des finances du Sénat

- iv. *La difficile estimation des moindres recettes de TICPE*

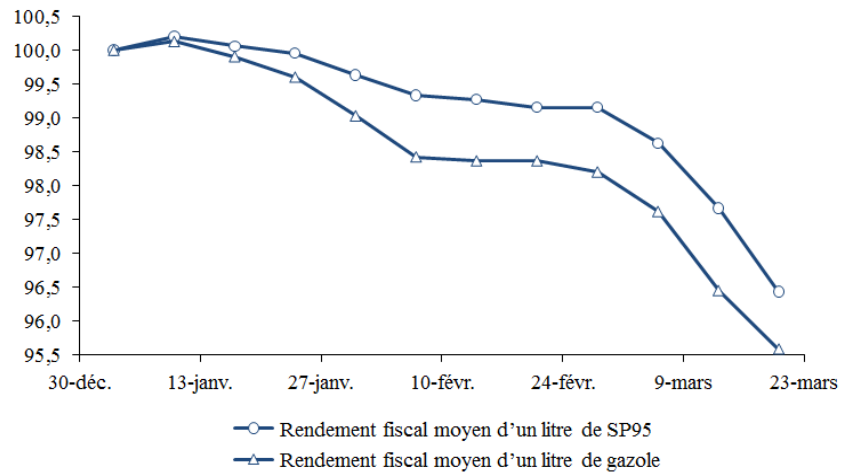
Au sein des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances rectificative, le **Gouvernement a estimé que la crise actuelle n'aurait pas d'impact sur la part des recettes de TICPE revenant à l'État, « en raison des transferts entre affectataires », laissant entendre que les collectivités territoriales subiraient les conséquences de la baisse prévisible des recettes de TICPE.**

En effet, **la probabilité d'une diminution des recettes de TICPE semble forte** compte tenu des **mesures de confinement** qui réduisent, par définition, le nombre des déplacements et la demande d'essence.



On observe ainsi que **les montants moyens des taxes recouvrées par litre de SP95 et de gazole ont diminué**, respectivement, de 4,36 % et de 4,41 % entre le 3 janvier et le 20 mars 2020.

Évolution du rendement fiscal du SP95 et du gazole depuis janvier 2020
(base 100 au 3 janvier 2020)



Source : commission des finances à partir des données du ministère des transports

En l'absence de données complémentaires ayant notamment trait à l'importance relative de chacun des produits grevés de TICPE dans l'ensemble des recettes recouvrées, **il apparaît périlleux d'estimer l'impact de cette situation sur les finances des régions.**

Par ailleurs, **la TICPE perçue par les régions correspond à la compensation de transferts de compétences.** En conséquence, il est prévu que **lorsque le produit ne permet pas de couvrir le droit à la compensation constitutionnellement garanti, l'État doit procéder à l'attribution d'une fraction supplémentaire de TICPE.** Néanmoins, **le montant de ces « droits à compensation » n'est pas connu avec certitude.**

b) *Un risque de diminution massive des recettes des départements en raison des incertitudes liées à l'évolution du marché immobilier*

i. Des recettes majoritairement fiscales

Les recettes de nature fiscale représentaient 77,7 % des recettes de fonctionnement des départements en 2018. Au sein de ces dernières, les quatre principales ressources sont constituées du produit :

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (14,5 milliards d'euros) ;
- des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (11,5 milliards d'euros) ;
- de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (7,1 milliards d'euros) ;
- de la TICPE (6,1 milliards d'euros).



- ii. Dans les pires hypothèses, le montant des moindres recettes fiscales des départements en 2020 et 2021 atteindrait 3,4 milliards d'euros

Le produit de la TFPB en 2020 ne devrait pas être affecté puisque cette imposition est due au titre de la propriété d'un bien au 1^{er} janvier de l'année et que le montant notifié par les services fiscaux aux collectivités territoriales leur est garanti.

Les produits de TICPE et de TSCA perçus par les départements correspondent à la compensation de transferts de compétences. À ce titre, leurs montants ne peuvent se situer en deçà du niveau des compensations historiques.

Toutefois - et comme pour les régions - ces montants sont mal estimés de sorte à ce que le seuil à partir duquel la garantie de l'État pourrait s'enclencher n'est pas connu.

Un choc sur les recettes liées aux DMTO est en revanche à craindre. Le Conseil supérieur du notariat a, ainsi, « constaté une rétractation du nombre d'acheteurs ». L'évolution des produits des DMTO pourrait être touché à la fois par une diminution des prix de vente et par une contraction du volume des ventes.

La crise économique de 2008 avait coïncidé avec une chute de 27,4 % du montant des DMTO. En reportant cette tendance, **les recettes des départements tirées des DMTO diminueraient, en 2020, de 3,15 milliards d'euros.**

Il en va de même de la fraction de CVAE qui revient aux départements et qui s'établissait à 4,2 milliards d'euros en 2018. En retenant la même méthodologie que celle appliquée aux régions ci-avant, il apparaît que **le montant des moindres recettes de CVAE des départements en 2021 pourrait être compris entre 42 et 290 millions d'euros.**

Il convient en outre de noter que la fermeture des **frontières européennes et les mesures de confinement auront un impact** certain sur le tourisme et, partant, **sur les recettes de la taxe additionnelle à la taxe de séjour (perçue en 2018 par 51 départements).**

En conséquence, en retenant les hypothèses les plus pessimistes, **le montant des moindres recettes des départements pourrait s'établir à 3,4 milliards d'euros cumulé en 2020 et 2021.**

- c) *Une asymétrie entre les communes et les EPCI dans leur exposition au risque d'une diminution de leurs recettes, notamment fiscales*

- i. Les communes sont moins exposées que les régions et les départements à la possibilité d'une contraction de leurs recettes fiscales

Les recettes fiscales des communes représentaient 65,5 % de leurs recettes de fonctionnement en 2018. Dès lors, une contraction de ces ressources les exposerait moins que les régions ou les départements.



En outre, **ces ressources semblent *a priori* moins sensibles à l'évolution de la conjoncture.**

En effet, sur les 42,2 milliards d'euros de recettes fiscales des communes en 2018, **33,8 milliards d'euros étaient tirées des taxes foncières et de la taxe d'habitation.** Ces dernières sont dues à raison de la propriété ou de la jouissance d'un local au 1^{er} janvier et ne seront donc pas impactées en 2020 ni - en toute hypothèse - en 2021.

En revanche, la fermeture des **frontières européennes et les mesures de confinement auront un impact** certain sur le tourisme et, partant, **sur les recettes de la taxe de séjour** (232 millions d'euros perçus par les communes et 193 millions d'euros par les EPCI en 2018).

ii. Les EPCI se trouvent dans une situation différente

La part des recettes fiscales dans l'ensemble des recettes de fonctionnement des EPCI est, également, moins importante que pour les autres catégories de collectivités locales. Elle s'établissait à 56,4 % en 2018.

Toutefois, **la structure de ces recettes les rend plus sensibles à l'évolution de la conjoncture.** En effet, sur les 32,4 milliards d'euros de recettes fiscales encaissées en 2018 :

- 7,3 milliards d'euros provenaient du produit de la CFE ;
- 4,6 milliards d'euros provenaient du produit de la CVAE.

Le rendement de la CFE pourrait être impacté en 2020 puisque si l'impôt est dû à l'année N au titre de la possession d'un bien foncier au cours de l'année N-2, son montant est déterminé en fonction du chiffre d'affaires courant de l'entreprise.

En outre, à l'instar de la situation évoquée concernant les régions ou les départements, **le produit de la CVAE perçu par les EPCI pourrait diminuer en 2021.** En appliquant la même méthodologie que pour les autres catégories de collectivités locales, il apparaît que **les recettes des EPCI pourraient se réduire de 46 à 316 millions d'euros en 2021 selon le scénario retenu.**

iii. Une problématique transverse : la diminution des redevances

Les fermetures de services publics locaux financés par les usagers induiront également des pertes de ressources pour les collectivités, à l'instar de la perte des recettes des crèches, alors que les agents vont continuer à être rémunérés, ou encore la perte des recettes des équipements sportifs et culturels.

La fermeture des marchés ouverts pourra également engendrer une **diminution des recettes de droits de place.**



2. Les dépenses des collectivités : mobilisation de fonds exceptionnels et réalisation de dépenses imprévues

a) *Régions, collectivités territoriales uniques et collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution*

Pour le **financement direct de l'aide aux entreprises**, les **régions** sont en première ligne. Régions de France a, ainsi, annoncé mardi 17 mars que ses membres allaient **abonder le fonds national de solidarité pour les artisans, commerçants et petites entreprises à hauteur de 250 millions d'euros**, comme cela leur a été demandé par le président de la République lors de son intervention du lundi 16 mars 2020.

Lors de l'examen du projet de loi d'urgence, le Sénat a obtenu que **toutes les autres collectivités territoriales volontaires puissent participer au financement de ce fonds**.

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création du fonds de solidarité prévoit que des conventions **soient conclues entre l'État et les collectivités territoriales volontaires** pour préciser leurs engagements. **Un décret devrait être pris pour préciser le cadre général applicable**.

Les régions **réfléchissent également à la « création d'un second fonds local supplémentaire** en faveur des autres secteurs qui ne seront pas concernés par les dispositifs de l'État, notamment les **acteurs du tourisme, du sport ou encore de la culture** » a déclaré le président de Régions de France.

À ce fonds s'ajoutent les aides directes aux entreprises versées par les régions. Selon le président de la région Nouvelle Aquitaine, **l'aide globale des régions pourrait doubler par rapport à l'apport initial de 250 millions d'euros pour représenter environ 500 millions d'euros**. Les paiements vont ainsi être **maintenus aux entreprises de transport scolaire, ce qui représente plusieurs centaines de millions d'euros sur un seul mois**. **De même, quelque 250 millions d'euros seront versés aux instituts de formations, même si les enseignements sont annulés**.

Par ailleurs, les régions prennent des initiatives individuelles : **Grand Est**, par exemple, devrait intervenir avec **un prêt rebond de 25 millions d'euros** dans un premier temps, à effet immédiat, afin de soutenir les entreprises en difficulté conjoncturelle. Outre les garanties bancaires qu'elle abondera, la région veut aussi soutenir financièrement les entreprises qui opèraient pour la relocalisation de leurs chaînes de production actuellement en Asie. Dans la **région Auvergne Rhône-Alpes, 20 millions d'euros vont être réservés aux hôpitaux et professionnels de santé**. Ce fonds devrait être **« intégralement financé par la région »**, ce montant ne correspondant qu'à une première évaluation des besoins. Cette somme doit permettre d'acheter du matériel ou de grouper des commandes.



Il est enfin à noter que l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative à la continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales confère dans ce cadre des prérogatives accrues aux exécutifs locaux.

Premièrement, les présidents de conseils régionaux pourront décider de l'octroi des **aides aux entreprises** prévues par l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **qui relèvent normalement du conseil régional dans son ensemble.**

Cette délégation est toutefois encadrée (plafonnement des aides, limitation dans le temps, obligation de se conformer aux régimes d'aides préalablement définis, obligation de rendre compte) et le conseil régional conserve la faculté de l'empêcher, la retirer ou la modifier.

En outre, la Commission européenne a en parallèle adopté un cadre temporaire permettant d'exploiter pleinement la flexibilité prévue par les règles en matière d'aide d'État dans le cadre de la crise (Communication du 19 mars 2020, C(2020) 1863 final).

Deuxièmement, **les exécutifs des collectivités territoriales sont directement autorisés à signer avec l'État la convention formalisant leur participation au fonds de solidarité**, sauf délibération contraire de leurs organes délibérants.

b) Les départements

Comme cela est précisé ci-avant, **les départements pourraient notamment contribuer sur la base du volontariat au financement du fonds de soutien aux entreprises** institués par l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020.

c) Les communes et intercommunalités

La crise sanitaire actuelle induit de nombreux coûts pour le bloc communal. Figurent notamment parmi eux **l'accueil des enfants du personnel soignant dans les écoles par les ATSEM, le portage des repas pour les personnes âgées** ne pouvant pas faire leurs courses, ou encore une hausse probable des **dépenses des centres communaux d'action sociale (CCAS).**

Comme cela est précisé ci-avant, **les communes et les groupements à fiscalité propre pourraient également contribuer sur la base du volontariat au financement du fonds de soutien aux entreprises** institués par l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020.



SECONDE PARTIE MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I. LES SUITES DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 23 MARS 2020

Cette section présente l'état de mise en œuvre des dispositions prévues par la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative (LFR) pour 2020, soit dans le cadre de la nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », soit dans le cadre de ses articles 5, 6 et 7.

A. Financement de l'activité partielle (programme 356 nouveau)

Ce que contient la loi de finances rectificative du 23 mars¹²

Un nouveau programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » doit prendre en charge le financement du chômage partiel à hauteur de 100 % du salaire net au niveau du SMIC ou pour les personnes en formation, 84 % pour les salaires supérieurs au SMIC et inférieurs à 4,5 SMIC.

Le coût prévu par la LFR est de 8,5 milliards d'euros, dont 5,5 milliards d'euros pour l'État et le reste pour l'Unédic.

Le programme est placé sous la responsabilité de la ministre du travail¹³.

Source : commission des finances du Sénat

Le lundi 23 mars, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que le coût du dispositif de chômage partiel serait probablement très supérieur au montant prévu en LFR.

Au 24 mars, une note interne de l'Unédic, dont le contenu a été relayé dans la presse¹⁴, évaluait entre **2 et 2,5 milliards d'euros le coût du dispositif par semaine de confinement**, ce qui, dans l'hypothèse d'un confinement de six semaines, entraînerait un **coût total compris entre 12 et 15 milliards d'euros**, dont 8 à 10 milliards d'euros seraient supportés par l'État.

Le jeudi 26 mars au soir, le ministère du travail faisait état de 135 801 demandes, concernant **1,6 million de salariés**, ce qui représenterait un coût de 5,1 milliards d'euros pour l'État et l'Unédic. Selon l'économiste Eric Heyer (OFCE), cité par *Les Echos*, le nombre de salariés éligibles à l'activité partielle pourrait atteindre 4,5 millions pour un mois de confinement, soit un coût d'environ 10 milliards d'euros par mois¹⁵.

¹² [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 \(dossier législatif\)](#).

¹³ *Décret n° 2020-299 du 24 mars 2020 a précisé la répartition entre les ministres des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.*

¹⁴ « Chômage partiel : le gouvernement adopte un régime à l'allemande », *Les Echos*, 25 mars 2020 : <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/chomage-partiel-le-gouvernement-adopte-un-regime-a-lallemande-1188547>

¹⁵ « Coronavirus : les entreprises continuent de se ruer sur le chômage partiel », *Les Échos*, 27 mars 2020 : <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/coronavirus-les-entreprises-continuent-de-se-ruer-sur-le-chomage-partiel-1189437>



Cette estimation ne tient pas compte des moindres recettes liées aux exonérations de cotisations sociales applicables aux indemnités versées dans ce cadre.

L'ordonnance relative au dispositif d'activité partielle mis en place dans le cadre de la crise doit être prise **d'ici la fin de la semaine**. Celle-ci devrait notamment permettre une extension du régime, en particulier pour : les intérimaires, les assistantes maternelles et employés à domicile, les VRP et les cadres (avec des règles de conversions par rapport aux commissions et au forfait jour annuel), les saisonniers dans les stations de sports d'hiver, les salariés qui cotisent en France mais dont l'employeur n'y possède pas d'établissement (comme les salariés de la compagnie *EasyJet*), les salariés de la SNCF et de la RATP.

Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle a d'ores et déjà apporté certaines précisions, qui s'appliquent aux salariés placés en activité partielle **à compter du 1^{er} mars 2020¹⁶** :

- la durée maximale d'autorisation d'activité partielle peut être portée jusqu'à douze mois renouvelables, contre six mois initialement¹⁷. Il est à noter qu'en 2009 en Allemagne, celle-ci avait même été portée jusqu'à vingt-quatre mois ;

- le taux horaire de l'allocation d'activité partielle est désormais égal pour chaque salarié à 70 % de la rémunération brute, limitée à 4,5 fois le taux horaire du SMIC. Ce taux horaire ne peut pas être inférieur à 8,03 euros, ce qui signifie que, **par ailleurs, tous les salariés rémunérés au SMIC, même à temps partiel et non plus seulement à temps complet comme auparavant, seront indemnisés à 100 %**. Seuls les salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation pourront le cas échéant percevoir une indemnité d'un montant inférieur au SMIC¹⁸ ;

- des assouplissements ont été prévus pour faciliter la demande d'activité partielle adressée à la DIRECCTE : celle-ci pourra être adressée **dans les trente jours¹⁹** qui suivent le placement en activité partielle, et **l'avis du comité social et économique, qui devait être préalable à la demande d'activité partielle, pourra désormais être recueilli postérieurement à la demande** dans un délai de deux mois²⁰ ;

¹⁶ Conformément au III de l'article 2 du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

¹⁷ Art. R. 5122-9 du code du travail dans sa rédaction issue du 6° du I du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

¹⁸ Art. D. 5122-13 du code du travail dans sa rédaction issue du 8° du I du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

¹⁹ Art. R. 5122-3 du code du travail dans sa rédaction issue du 3° du I de l'article 1 du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

²⁰ Art. R. 5122-2 du code du travail dans sa rédaction issue du 2° du I de l'article 1 du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.



- jusqu'au 31 décembre 2020, le **principe de « silence vaut acceptation » prévaudra dans les deux jours** qui suivent la demande adressée à la DIRECCTE²¹ (contre quinze jours actuellement)²².

B. Fonds de solidarité (programme 357 nouveau)

Ce que contient la loi de finances rectificative

Un nouveau programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » doit financer la création d'un fonds de solidarité pour les très petites entreprises et les indépendants, visant à assurer leur survie dans les secteurs les plus menacés. Le fonds est doté de 750 millions d'euros par l'État et son financement doit être complété par une contribution de 250 millions d'euros des régions.

Le programme est placé sous la responsabilité du ministère de l'action et des comptes publics²³.

Source : commission des finances du Sénat

1. La mise en œuvre du fonds de solidarité (ordonnance du 25 mars 2020)

Le mercredi 25 mars, le Gouvernement a présenté une ordonnance, prise dans le cadre de la loi d'urgence du 23 mars, qui porte création du fonds²⁴.

Le fonds est institué pour une **durée de trois mois**, prolongeable pour la même durée par décret.

L'**article premier** indique que les aides financières seront destinées aux **personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique particulièrement touchée** par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation.

L'**article 2** de l'ordonnance précise que **le fonds est financé par l'État et, sur une base volontaire, par les régions, les collectivités d'outre-mer et toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale volontaire.**

²¹ Art. R. 5122-4 du code du travail dans sa rédaction issue II de l'article 2 du décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

²² Ainsi, bien que des contrôles a posteriori soient annoncées, un effet d'aubaine voire des comportements frauduleux sont à craindre (le journal *Les Echos* mentionne des « témoignages, isolés pour l'heure » faisant état de « salariés en activité partielle qui télé-travaillent à la demande de l'employeur »).

²³ Décret n° 2020-299 du 24 mars 2020 a précisé la répartition entre les ministres des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

²⁴ [Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020](#) portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, prise sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.



Un décret précisera le champ d'application du dispositif, les conditions d'éligibilité et d'attribution des aides, leur montant ainsi que les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds.

2. Les modalités d'attribution des aides

Selon les éléments disponibles, le bénéfice du fonds devrait être réservé aux **entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros** et dont le **bénéfice imposable est inférieur à 60 000 euros**.

Les **entreprises concernées** seront les micro-entreprises, les indépendants et les professions libérales.

Elles devront avoir subi un **arrêt de l'activité** suite aux mesures de fermeture administrative, ou **une perte de chiffre d'affaires de 70 %** au mois de mars 2020 par rapport au mois de mars 2019. Pour une entreprise créée après mars 2019, le chiffre d'affaires moyen sur la période devrait être pris pour référence.

Si ces conditions sont remplies, elles bénéficieront d'une **aide de 1 500 euros** sur déclaration à la direction générale des finances publiques (DGFiP). Une **aide complémentaire de 2 000 euros** pourra être attribuée aux entreprises les plus en difficulté.

3. Le financement du fonds

Le fonds est doté de 750 millions d'euros par l'État et, sur la base du volontariat, de 250 millions d'euros par les régions.

Le 23 mars, la Fédération française de l'assurance (FFA) a par ailleurs annoncé une contribution de ses membres au fonds de solidarité en faveur des très petites entreprises et des indépendants, à hauteur de 200 millions d'euros.



C. Garantie de l'État (article 6)

Ce que contient la loi de finances rectificative

L'article 6 autorise le Gouvernement à accorder la garantie de l'État aux prêts de trésorerie consentis par des établissements de crédit aux entreprises non financières immatriculées en France faisant l'objet de difficultés de financement dans le contexte de crise sanitaire que connaît actuellement la France.

Le mécanisme, dont la mise en œuvre est confiée à Bpifrance Financement SA, porte sur un encours total de garantie de 300 milliards d'euros. Il concerne des prêts de trésorerie conclus entre le 16 mars 2020 et le 31 décembre 2020, augmentant les capacités de financement de l'emprunteur et dont l'amortissement doit faire l'objet d'un décalage temporel de douze mois minimum, avec possibilité offerte à l'emprunteur de le prolonger jusqu'à six ans.

Source : commission des finances du Sénat

Par arrêté du 23 mars 2020²⁵, le Gouvernement a fixé le cahier des charges des prêts éligibles à la garantie de l'État. Une entreprise qui remplit ce cahier des charges peut obtenir la garantie sur simple notification par l'établissement prêteur à Bpifrance Financement SA, sauf dans le cas de prêts consentis à une grande entreprise.

Trois points sont à relever principalement dans ce décret :

- **le plafond du prêt** garanti est fixé à 25 % du chiffre d'affaires hors taxes constaté en 2019 – ou lors du dernier exercice clos²⁶ ;

- **la durée maximale d'amortissement** a été fixée à 5 années au-delà du différé obligatoire de douze mois durant lesquels l'entreprise ne rembourse rien, chaque entreprise étant libre de définir la durée d'amortissement de son choix dans la limite du plafond de 5 années ;

- **la rémunération de la garantie de l'État** a été fixée au seuil plancher exigé par le cadre dérogatoire relatif aux aides d'État publié par la Commission européenne le 16 mars.

²⁵ [Arrêté du 23 mars 2020](#) accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020

²⁶ À l'exception des entreprises innovantes, pour lesquelles le plafond s'élève au double de la masse salariale 2019 hors cotisations sociales à la charge de l'employeur et des entreprises créées depuis le 1^{er} janvier 2019, pour lesquelles le plafond correspond à la masse salariale en France au titre des deux dernières années d'activité, hors cotisations sociales à la charge de l'employeur.



Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques de ce mécanisme :

Entreprise	Moins de 250 salariés et moins de 50 millions d'euros de CA	Moins de 5000 salariés et moins de 1,5 milliard d'euros de CA	Plus de 5000 salariés et/ou plus de 1,5 milliard d'euros de CA
Quotité garantie par l'État	90 %	90 %	80 % si CA inférieur à 5 milliards d'euros 70 % si CA supérieur à 5 milliards d'euros
Prime de garantie – rémunération de l'État	0,25 % en année 1 <i>En cas d'amortissement étalé : 0,5 % les années 2 et 3, puis 1 % les années 4 à 6</i>	0,5 % en année 1 <i>En cas d'amortissement étalé : 1 % les années 2 et 3, puis 2 % les années 4 à 6</i>	0,5 % en année 1 <i>En cas d'amortissement étalé : 1 % les années 2 et 3, puis 2 % les années 4 à 6</i>

CA = chiffre d'affaires

Source : commission des finances

Les établissements de crédit se sont par ailleurs engagés à proposer ces produits sans marge, à l'exception du coût de la ressource financière mobilisée.

D. L'adoption de deux dispositifs de réassurance publique (articles 5 et 7)

La loi de finances rectificative pour 2020 prévoit **deux dispositifs de réassurance publique**, insérés au cours de son examen par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement.

En premier lieu, **l'article 5 vise à assurer la pérennité de l'activité des réassureurs privés qui réalisent des opérations d'assurance-crédit au titre des risques politiques et commerciaux à l'exportation.**

Concrètement, les entreprises exportatrices françaises peuvent bénéficier d'une couverture de court-terme de la part des assureurs-crédit privés pour couvrir le risque de non-paiement du débiteur étranger. Les engagements des assureurs privés sont réassurés par **Bpifrance Assurance Export**, dans la limite globale d'un milliard d'euros. Le dispositif adopté **élargit la liste des pays** vers lesquels les exportations réalisées peuvent être couvertes par le mécanisme de réassurance publique, et il **porte à deux milliards d'euros** l'encours maximal net réassurable par l'État.

En second lieu, **l'article 7 autorise l'État à apporter sa garantie, dans la limite de 10 milliards d'euros, à la Caisse centrale de réassurance (CCR)**, pour les opérations d'assurance ou de réassurance des risques d'assurance-crédit portant sur des PME et ETI avant le 31 décembre 2020.



L'objectif est de **limiter les risques d'assèchement de l'assurance-crédit, c'est-à-dire de l'assurance pouvant être souscrite pour prémunir une entreprise contre le défaut de paiement de son client.**

L'apport de la garantie de l'État à la CCR lui permet de faire face à des opérations d'assurance et de réassurance de grande ampleur. **Un dispositif similaire** avait d'ailleurs été mis en œuvre entre 2008 et 2011²⁷.

II. LES AUTRES MESURES D'URGENCE AYANT UN IMPACT BUDGÉTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. Prime exceptionnelle défiscalisée et désocialisée (annonce)

Selon une déclaration du ministre de l'économie et des finances²⁸, la « prime exceptionnelle » de 1 000 euros, défiscalisée et désocialisée, et qui avait été créée pour répondre au mouvement des « gilets jaunes », devrait pouvoir aussi être versée par les entreprises à leurs salariés mobilisés pendant la crise sanitaire du coronavirus. Elle est toutefois actuellement soumise à la condition que l'entreprise ait conclu un accord d'intéressement et qu'elle soit versée avant le 30 juin 2020.

L'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a (au sein du *b*) du 1° du I, toutefois habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance afin de « *modifier la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat mentionnée à l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020* ».

B. Report de la réforme de l'assurance-chômage (annonce)

La ministre du travail a annoncé le **report au 1^{er} septembre du second volet de la réforme de l'assurance chômage**, relatif aux modalités de calcul du salaire journalier de référence servant de base au calcul des allocations.

Les économies que devaient générer cette mesure avait été chiffrées à 250 millions d'euros en 2020 par l'Unédic : celles-ci seront donc inférieures aux prévisions²⁹.

²⁷ Article 125 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

²⁸ France Info, [Coronavirus : la "prime Macron" réactivée pour encourager les entreprises à récompenser leurs salariés qui travaillent.](#)

²⁹ Unédic, *Impact de la réforme de l'assurance chômage, septembre 2019.*



C. Prolongation de la durée des allocations-chômage (ordonnance)

L'ordonnance du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail prévoit que, pour les demandeurs d'emploi en fin de droits, à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'emploi, et au plus tard jusqu'au 31 juillet 2020, pourra être accordée **une prolongation de la durée pour laquelle les allocations-chômage suivantes sont accordées** :

- les aides au retour à l'emploi (financées par l'Unédic)³⁰ ;
- les allocations de solidarité spécifique (financées par l'État)³¹ ;
- les allocations d'assurance des agents publics (financées par l'État et l'ensemble des employeurs publics)³² ;
- les allocations spécifiques aux intermittents du spectacle (financées par l'État)³³.

Selon Pôle emploi, 80 000 à 90 000 personnes pourraient être concernées³⁴ par ces mesures, dont le chiffrage n'a pas encore été réalisé ou rendu public.

III. MESURES D'URGENCE RELATIVES AUX COMPTES PUBLICS SANS IMPACT BUDGÉTAIRE DIRECT À CE STADE

A. Responsabilité des comptables publics

Par ordonnance du 25 mars 2020³⁵, le Gouvernement a **assoupli le régime de responsabilité des comptables publics pendant la durée de la crise sanitaire.**

Pour mémoire, l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 prévoit que, en cas de circonstances constitutives de la **force majeure**, le ministre dont relève le comptable public ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui-ci. Un décret précise les modalités de constatation de la force majeure par le ministre. La force majeure est la seule circonstance qui permet au comptable public de dégager sa responsabilité.

³⁰ Art. L. 5422-1 du code du travail.

³¹ Art. L. 5423-1 du code du travail.

³² Art. L. 5424-1 du code du travail.

³³ Art. L. 5424-21 du code du travail.

³⁴ « Coronavirus : l'allocation des chômeurs en fin de droits prolongée », *Les Echos*, consulté le 25 mars 2020 : <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/coronavirus-lallocation-des-chomeurs-en-fin-de-droits-va-etre-prolongee-1186600>

³⁵ [Ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020](#) relative à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.



L'ordonnance du 25 mars déroge à cette condition en prévoyant que les mesures de restriction de circulation et de confinement décidées par le Gouvernement et l'état d'urgence sanitaire sont constitutives d'une circonstance de force majeure, sans qu'il soit nécessaire de vérifier les modalités de droit commun de constatation de la force majeure.

Cette ordonnance permet donc de **sécuriser l'activité des comptables publics** pendant la période de confinement et d'application de l'état d'urgence sanitaire, qui rend souvent impossible l'obtention de certaines pièces justificatives pour vérifier la régularité de la dépense, alors même que l'État, les collectivités locales et leurs établissements doivent pouvoir engager des dépenses d'urgence, notamment en matière sanitaire. Certains comptables seront également amenés, au cours de cette période, à réaliser des opérations sur un périmètre géographique distinct de leur périmètre normal afin d'assurer la continuité du service public.

Le rapport relatif à l'ordonnance précise qu'« *afin d'assurer la survie des entreprises actuellement en grande difficulté, et donc le maintien des emplois associés, les comptables peuvent avoir à s'abstenir de réaliser certaines mesures de recouvrement forcé des impôts et autres recettes publiques* ».

L'ordonnance n'a pas pour objet de dégager les comptables publics de toute responsabilité pendant la période concernée, mais seulement dans les cas où un lien de causalité sera établi entre la crise sanitaire et l'éventuel manquement du comptable. *A contrario*, les manquements sans rapport avec l'épidémie continueront à être sanctionnés dans les conditions de droit commun, afin de maintenir une protection efficace de l'ordre public financier.

Pour mémoire, l'état d'urgence sanitaire a été instauré par la loi précitée du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 pour une durée de deux mois, qui ne pourra être prorogé que par la loi.



B. De nouvelles dispositions qui concernent les collectivités territoriales : l'aménagement des règles budgétaires et comptables des collectivités

Les mesures législatives adoptées dans le cadre de la loi d'urgence

Article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi et, le cas échéant, à les étendre et à les adapter aux collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution :

1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure :

(...)

*h) **Dérogeant aux dispositions** de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) **relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;***

(...)

*8° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, de **prendre toute mesure permettant de déroger :***

*a) **Aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs organes exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance ;*

b) Aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs organes exécutifs ainsi que leurs modalités ;

c) Aux règles régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales ;

*d) **Aux règles d'adoption et d'exécution des documents budgétaires ainsi que de communication des informations** indispensables à leur établissement prévues par le code général des collectivités territoriales ;*

*e) **Aux dates limites d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif ou à l'assiette des impôts directs locaux ou à l'institution de redevances ;***

f) Aux règles applicables en matière de consultations et de procédures d'enquête publique ou exigeant une consultation d'une commission consultative ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics ;

g) Aux règles applicables à la durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives dont la composition est modifiée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux



Article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Les V et VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ne sont pas applicables aux dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2020 des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux trois premiers alinéas du I du même article 29.

Source : commission des finances du Sénat

1. Les règles d'adoption des budgets locaux

L'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales précise et complète les allègements introduits par l'article 9 de la loi d'urgence face à l'épidémie de Covid-19, qu'elle supprime en conséquence.

Elle reporte de trois mois, au 31 juillet 2020, la date limite d'adoption des budgets des communes (au lieu du 30 avril cette année). À compter de cette date et à défaut d'adoption du budget 2020, le représentant de l'État dans le département pourra saisir la chambre régionale des comptes (CRC). De même, **les communes auront également jusqu'au 31 juillet 2020 pour adopter et clore leur compte administratif et de gestion de l'année 2019.**

Les délais maximaux prévus entre la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) et l'adoption du budget et concernant la transmission du budget préalable à son examen **sont supprimés en 2020. Le DOB pourra ainsi se tenir lors de la séance au cours de laquelle le budget est présenté.**

2. Les règles d'exécution des budgets locaux

Dans les collectivités ou les EPCI ne disposant pas de budget 2020 adopté, **les exécutifs locaux sont autorisés à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement sans autorisation de l'organe délibérant** dans la limite des crédits du budget 2019. Le droit existant leur ouvre déjà cette faculté s'agissant des dépenses de fonctionnement (article L. 1612-1 CGCT).

Les exécutifs locaux peuvent également procéder à **des virements de chapitre à chapitre dans la limite de 15 % des dépenses réelles de chaque section**, sans autorisation de l'organe délibérant, qui doit néanmoins être informé de ces mouvements lors de sa plus prochaine séance.

Les possibilités d'ajustement budgétaire en matière de dépenses imprévues sont portées à 15 % du total des crédits pour chaque section (contre 2 % ou 7,5 % de droit commun selon les collectivités).



3. La suspension de l'exécution des contrats de Cahors

La loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 **suspend également l'exécution des contrats de Cahors pour l'année 2020.**

L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a instauré une contractualisation financière entre l'État d'une part, et les départements, les régions ainsi que les communes et groupements de communes à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros d'autre part. En limitant la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités à 1,2 % par an, pour les exercices 2018, 2019 et 2020, cette contractualisation devait ainsi contribuer à l'objectif de maîtrise des dépenses des collectivités de 13 milliards d'euros sur cinq ans à compter de 2017 par rapport au tendancier.

En cohérence avec les mesures annoncées dans le projet de loi de finances rectificative pour les dépenses de l'État, la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a prévu que **les dépenses réelles de fonctionnement engagées par les collectivités au titre de l'année 2020 ne soient pas comparées au montant contractualisé ou arrêté en 2018. Elles ne pourront donc pas faire l'objet d'une reprise financière en cas de dépassement de la trajectoire.** Cette mesure, adaptée aux circonstances exceptionnelles actuelles, doit permettre aux collectivités de jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre les effets néfastes de l'épidémie de coronavirus.

4. Le report de certains délais légaux

La même ordonnance prévoit le **report de différents délais légaux** auxquels les collectivités territoriales et leurs groupements sont soumis en 2020, ainsi :

- par dérogation à l'article 216 de la loi de finances pour 2020 qui prévoit d'avancer au 1^{er} juillet de l'année N-1 la fixation des tarifs de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TFCE) par les collectivités, l'ordonnance rétablit ce délai au 1^{er} octobre en 2020 ;

- les communes et EPCI peuvent délibérer avant le 1^{er} octobre 2020 pour instituer une taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), par dérogation à la date du 1^{er} juillet ;

- l'institution d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) peut intervenir avant le 1^{er} septembre 2020, par dérogation à la date du 1^{er} juillet ;

- **le vote des taux et des tarifs des impôts directs locaux peut intervenir avant le 3 juillet 2020**, par dérogation aux dates du 15 ou du 30 avril.



Enfin, le mandat des représentants des élus locaux au sein du comité des finances locales (CFL) et du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est prorogé en raison du report du second tour des élections municipales. Initialement prévu pour juillet 2020, le renouvellement devra se tenir avant le 1^{er} jour du cinquième mois suivant le second tour des élections municipales, soit avant le 1^{er} novembre si celui-ci se tient comme prévu en juin.

IV. AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE

A. Le report de paiements d'échéances sociales et fiscales pour les entreprises

- S'agissant du report de paiements d'échéances sociales :

- pour les **entreprises de moins de 50 salariés**, dont la date d'échéance intervient le 15 de chaque mois, l'échéance du 15 mars a pu être immédiatement décalée, ce que **380 000 entreprises ont effectué, pour un montant de 3 milliards d'euros**, soit un tiers du total qui aurait dû être encaissé sur cette échéance ;

- pour les **entreprises de plus de 50 salariés**, dont la date d'échéance intervient le 5 de chaque mois, l'employeur peut moduler son versement – montant nul (report intégral) ou montant réduit (report partiel).

À ce stade, le report est possible jusqu'à trois mois sans pénalité. La question d'une annulation totale ou partielle demeure en suspens (et constituerait dès lors une perte de recettes pour les administrations publiques concernées).

Pour les travailleurs indépendants, les échéances mensuelles du 20 mars et du 5 avril ne sont pas prélevées. À ce stade, le ministère de l'économie et des finances indique que « *dans l'attente de mesures à venir, le montant de cette échéance sera lissé sur les échéances à venir* ». Une annulation au moins partielle pourrait être décidée.

Par ailleurs, **trois mesures complémentaires** ont été prises pour les travailleurs indépendants, leur permettant de solliciter :

- des délais de paiement sans majoration de retard ni pénalité ;
- un ajustement de leur échéancier de cotisations pour anticiper une baisse de leur revenu sans attendre la déclaration annuelle ;
- l'intervention de l'action sociale pour la prise en charge partielle ou totale de leurs cotisations ou pour l'attribution d'une aide financière exceptionnelle.

- S'agissant du report de paiements d'échéances fiscales :

Les entreprises peuvent demander au service des impôts des entreprises **le report sans pénalité du règlement de leurs prochaines échéances d'impôts directs**. Si l'entreprise a déjà versé l'échéance de mars ou ne peut plus annuler son prélèvement SEPA, elle peut **demandeur un remboursement**.



Les travailleurs indépendants peuvent moduler le taux et les acomptes de prélèvement à la source ainsi que reporter le paiement des acomptes de prélèvement à la source sur les revenus professionnels d'un mois sur l'autre, dans la limite de trois fois, ou d'un trimestre sur l'autre.

Par ailleurs, **les entreprises peuvent demander à bénéficier d'un remboursement accéléré des crédits d'impôt sur les sociétés** restituables en 2020, sans attendre le dépôt de la déclaration de résultat, et **de crédit de TVA**.

En dernier lieu, une entreprise confrontée à une difficulté liée à la crise sanitaire peut solliciter auprès du comptable public un plan de règlement permettant d'étaler ou de reporter le paiement d'une dette fiscale au titre d'impôts directs.

B. Des mesures spécifiques en faveur des start-ups françaises

Le 25 mars, le Gouvernement a annoncé **plusieurs mesures tendant à soutenir les start-ups françaises**, au-delà des dispositifs adoptés pour l'ensemble des entreprises, à savoir :

- une **enveloppe de 80 millions d'euros**, financée par le **Programme d'investissements d'avenir (PIA)** et gérée par Bpifrance, pour soutenir les entreprises qui ne peuvent réaliser leurs levées de fonds. Selon le Gouvernement, *« ces financements prennent la forme d'obligations avec accès possible au capital et ont vocation à être cofinancés par des investisseurs privés, constituant un total d'au moins 160 millions d'euros »* ;

- le **versement accéléré des aides à l'innovation du PIA** déjà attribuées mais non encore versées, pour un montant estimé d'environ 250 millions d'euros ;

- des **prêts de trésorerie garantis par l'État**, distribués à la fois par les banques privées et Bpifrance, pour un total de près de 2 milliards d'euros ;

- le **remboursement accéléré par l'Etat des crédits d'impôt** sur les sociétés restituables en 2020, notamment le crédit impôt recherche (CIR) qui représente 1,5 milliard d'euros.

C. Les dispositions prises par les établissements bancaires

La **Fédération bancaire française** a annoncé le 15 mars **deux principales mesures en direction des entreprises** faisant face à des difficultés liées à la crise sanitaire :

- la mise en place de **procédures accélérées d'instruction de demandes de crédit** pour les situations de trésorerie tendues, dans un délai de cinq jours ;

- la faculté de **reporter les remboursements de crédits** jusqu'à six mois, sans pénalité et sans coût additionnel (frais de dossier), la seule facturation correspondant au coût de la ressource pour l'établissement bancaire.