

Paris, le 3 avril 2020



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

**OBJET : NOTE N° 2 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 2 AVRIL 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.

Faisant suite à la première note réalisée le 27 mars dernier¹, **elle fait le point sur les dernières informations disponibles et les mesures nouvelles à la date du 3 avril 2020.**

¹ Voir la [note](#) de conjoncture et de suivi précédemment diffusée le 27 mars 2020.



SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I.	ANALYSE MACROÉCONOMIQUE	4
A.	La spécificité du plan de soutien français est de recourir très majoritairement à des mesures de trésorerie et de garantie des prêts	4
B.	L'action monétaire de la Banque centrale européenne a permis de contenir les coûts de financement des États de la zone euro, au moment où ceux-ci doivent emprunter pour financer leurs plans de soutien.....	6
C.	Les réponses au niveau de l'Union européenne	10
II.	CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : NOUVELLES DONNÉES	14
A.	Concernant les recettes du budget de l'État	14
B.	Concernant la sphère sociale	21
C.	Concernant la sphère locale	24

SECONDE PARTIE

MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I.	LES SUITES DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 23 MARS 2020.....	32
A.	Financement de l'activité partielle (programme 356 nouveau).....	32
B.	Fonds de solidarité pour les entreprises (programme 357 nouveau).....	36
C.	Premières applications de la garantie de l'État (article 6).....	39
D.	Exonération temporaire d'octroi de mer (article 1 ^{er}).....	40
II.	LES AUTRES MESURES D'URGENCE AYANT OU ÉTANT SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT BUDGÉTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	41
A.	La prime exceptionnelle défiscalisée et désocialisée	41
B.	Les perspectives financières de l'Unédic	42
C.	Les mesures d'accompagnement des entreprises	43
D.	Des mesures de soutien spécifiques pour les compagnies aériennes	45
E.	Une mobilisation du plan d'investissement dans les compétences	46
F.	De nouvelles dépenses dans le domaine de la recherche	46
G.	Le prolongement des droits à l'aide médicale d'État (AME).....	49
H.	Une aide pour les pays tiers.....	49



III.	LES AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE EN LIEN AVEC LA SITUATION D'URGENCE.....	49
A.	Le décalage du calendrier de déclaration d'impôt sur le revenu	49
B.	La mobilisation des assureurs dans la mise en œuvre du plan d'urgence ..	50
C.	Le plan d'action de La Poste	51
	ANNEXES	52



PREMIÈRE PARTIE
PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I. ANALYSE MACROÉCONOMIQUE

A. La spécificité du plan de soutien français est de recourir très majoritairement à des mesures de trésorerie et de garantie des prêts

Afin de permettre aux entreprises et aux travailleurs de surmonter à court terme le choc lié à la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé « **45 milliards d'euros de mesures de soutien immédiates** » et « **300 milliards d'euros de prêts garantis par l'État** » dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2020 et de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, la commission des finances du Sénat avait toutefois souligné que **l'impact budgétaire 2020 du plan de soutien gouvernemental, bien que sous-estimé, était assez faible**, car l'essentiel des « *mesures de soutien immédiates* » consistent pour l'instant en un simple étalement des charges fiscales et sociales des entreprises, tandis que les garanties constituent un engagement « hors bilan » de l'État, qui n'auront un impact sur les indicateurs maastrichtiens que si elles sont appelées.

D'après les chiffrages du Gouvernement, **l'impact budgétaire 2020 se limitait ainsi à 11,5 milliards d'euros (0,5 % du PIB)**, avec :

- 8,5 milliards d'euros pour le dispositif exceptionnel de chômage partiel ;
- 2 milliards d'euros pour les dépenses additionnelles de santé ;
- 1 milliard d'euros pour le fonds de solidarité aux TPE et aux indépendants.

Si les dépenses additionnelles dans le domaine de la santé annoncées par le président de la République, le dépassement des crédits prévus pour le chômage partiel et l'abondement complémentaire annoncé par le ministre de l'économie et des finances pour le fonds de solidarité conduisent à augmenter l'impact budgétaire du plan de soutien en 2020 (*voir ci-après pour une analyse détaillée*), **elles n'en bouleversent pas la nature.**

Ainsi, le plan de soutien français continue de **reposer très majoritairement sur des mesures de trésorerie et de garantie des prêts, plutôt que sur des outils d'absorption immédiate des pertes ou de recapitalisation du secteur privé par la puissance publique.** Cela permet de minimiser l'impact à court terme sur les finances publiques mais suppose que les entreprises soient suffisamment solides pour surmonter la crise en étalant son coût par le recours à l'emprunt.

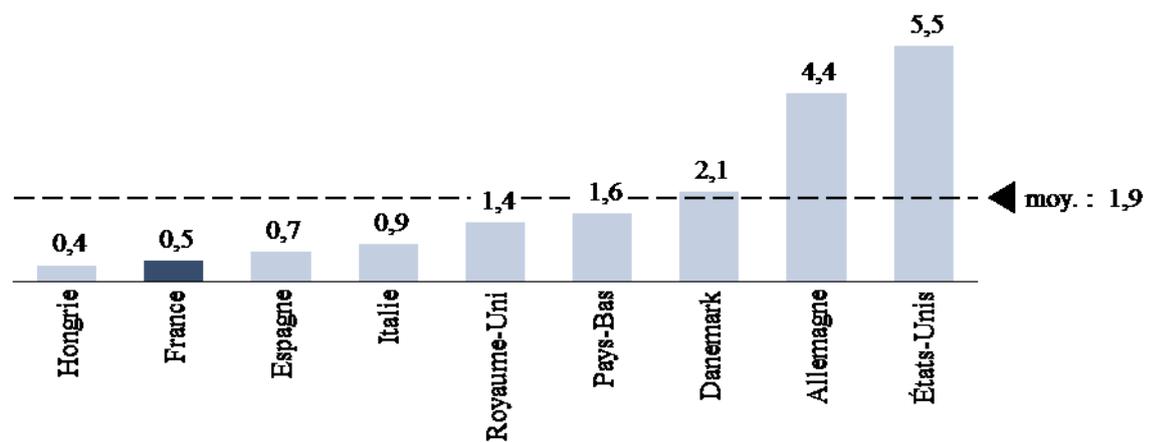
Les comparaisons internationales de la taille des plans de soutien, hors mesures de trésorerie et octroi de garanties, **confirment cette caractéristique** du plan



français et suggèrent que certains pays voisins ont **opté pour une stratégie différente**.

Comparaison de la taille des plans de soutien, hors mesures de trésorerie et octroi de garanties

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (pour la France, les estimations gouvernementales sous-jacentes au projet de loi de finances rectificative pour 2020 ont été retenues ; pour les autres pays, les estimations sont tirées de : Bruegel, « The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus », 30 mars 2020)

Si la situation américaine peut difficilement être rapprochée de celle de la France, dans la mesure où les « stabilisateurs automatiques » y jouent un rôle significativement plus faible¹, **la comparaison des plans de soutien de l'Allemagne et de la France est plus éclairante**.

Alors que les deux plans reposent sur des mesures de trésorerie et d'octroi de garanties de grande ampleur, l'Allemagne a également annoncé un **recours important aux subventions et aux recapitalisations**.

Ainsi, le fonds de solidarité allemand pour les très petites entreprises, les indépendants et les professions libérales est doté de 50 milliards d'euros, afin d'octroyer des subventions pouvant aller jusqu'à 9 000 euros pour les entreprises de moins de cinq salariés et 15 000 euros pour les entreprises de moins de dix salariés². En comparaison, le fonds de soutien français, qui cible un public très proche, est désormais doté de 1,7 milliard d'euros (*voir ci-après*).

¹ Le terme désigne le fait que la faiblesse de la croissance va se traduire mécaniquement par une perte de recettes et une augmentation des dépenses sociales pour les administrations publiques, qui vont dès lors prendre automatiquement à leur charge une partie du coût de la crise. Les « stabilisateurs automatiques » jouent un rôle plus modeste aux États-Unis, compte tenu de la taille plus faible des administrations publiques.

² « German government announces €50 billion in emergency aid for small businesses », communiqué de presse commun des ministères de l'économie et des finances allemands, 23 mars 2020.



En outre, le fonds économique de stabilisation allemand est autorisé à prendre des participations pour un montant maximum de 100 milliards d'euros dans les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises allemandes, selon un mode d'intervention proche de celui retenu pour la recapitalisation des banques lors de la crise financière de 2008¹. À titre de rappel, les prises de participation n'ont généralement pas d'effet sur le déficit maastrichtien, dès lors qu'elles constituent une opération financière en comptabilité nationale lorsque l'État agit comme un investisseur avisé, mais pèsent en revanche sur la dette publique, si elles sont financées par l'emprunt.

La différence d'approche apparaît d'autant plus importante que **plusieurs Länder allemands ont mis en place leurs propres plans de soutien**, incluant subventions et prises de participation².

B. L'action monétaire de la Banque centrale européenne a permis de contenir les coûts de financement des États de la zone euro, au moment où ceux-ci doivent emprunter pour financer leurs plans de soutien

Si la politique budgétaire constitue un élément déterminant de la réponse macroéconomique à la crise du Coronavirus, **la politique monétaire joue également un rôle majeur**.

La stabilité des prix, qui constitue l'objectif principal de la Banque centrale européenne (BCE), risque en effet d'être compromise par l'intensification de la propagation de l'épidémie de Covid-19, dans la mesure où celle-ci est susceptible de **perturber les mécanismes de transmission de la politique monétaire** (qui repose notamment sur le bon fonctionnement du système financier) et de **dégrader fortement les perspectives économiques de la zone euro** (ce qui doit se traduire par l'apparition de pressions déflationnistes). En outre, la BCE a pour mission d'apporter son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union européenne, sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix.

1) Le premier paquet de mesures n'a pas eu l'effet escompté

Dans ce contexte, le Conseil des gouverneurs a annoncé dès le 12 mars un **premier train de mesures pour la liquidité des banques et le bon financement de l'économie**, accompagné par des annonces complémentaires dans le domaine de la supervision bancaire tant au niveau européen que national³.

¹ Voir notamment : Hogan Lovells, « Key points of the draft bill of the Economic Stabilisation Fund Act (WStFG) », 23 mars 2020 ; Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, « COVID-19: German draft law establishing an economic stabilisation fund », 24 mars 2020 ; Noerr, « Draft law on the establishment of an economic stabilisation fund - Act enacted », 26 mars 2020.

² Voir par exemple : Kate Brown et Naomi Rea, « Berlin Distributes €500 Million to Artists and Freelancers Within Four Days of Launching Its Grant Program », artnet News, 31 mars 2020 ; Michael Nienaber, « Germany eyes post-virus stimulus package », Reuters, 24 mars 2020.

³ Pour une description exhaustive, voir : Banque de France, « La Banque de France et la BCE s'engagent sur un paquet global pour aider les entreprises et les PME à passer le cap du Covid-19 », communiqué de presse, 13 mars 2020.



Contrairement à d'autres banques centrales telles que la Réserve fédérale des États-Unis (FED), la BCE n'a pas abaissé ses taux directeurs, car le taux d'intérêt de la facilité de dépôt, appliqué aux banques lorsqu'elles déposent leurs liquidités excédentaires pour 24 heures auprès de la banque centrale, se situe déjà en territoire négatif depuis juin 2014 (- 0,5 % depuis septembre 2019).

Pour soutenir l'octroi de prêts aux ménages et aux entreprises, la BCE a donc préféré renforcer les volumes et assouplir les conditions des opérations de refinancement à plus long terme (« TLTRO ») dont bénéficient les banques. S'agissant notamment des opérations dites « TLTRO III », des conditions nettement plus favorables sont appliquées jusqu'en juin 2021 : pour les banques qui maintiendront leur niveau de fourniture de crédits, le taux des opérations est abaissé à un niveau pouvant s'établir jusqu'à 25 points de base en-deçà du taux moyen de la facilité de dépôt sur la période se terminant en juin 2021. **Cela revient de fait à une quasi-subsidation pour les banques qui continuent de prêter**, dès lors que celles-ci peuvent aller chercher des liquidités auprès de la BCE à un taux inférieur à celui auquel elles peuvent ensuite les replacer auprès d'elle.

En complément, la BCE a annoncé une **nouvelle enveloppe temporaire de 120 milliards d'euros consacrée à des achats d'obligations d'États et d'entreprises** d'ici la fin de l'année, qui vient s'ajouter aux achats mensuels de 20 milliards d'euros déjà prévus.

Comme l'a indiqué Philip R. Lane, membre du directoire de la BCE¹, l'objectif consiste principalement à **assurer la bonne transmission de la politique monétaire dans toutes les économies de la zone euro, dans un contexte de « fuite vers la sécurité »**. En effet, en période de crise, les investisseurs cherchent à vendre des actifs perçus comme risqués et à acheter des actifs considérés comme non risqués, ce qui se traduit par une augmentation des primes de risque pour certaines entreprises et États jugés moins solvables et, à l'inverse, par une diminution des coûts de financement pour les acteurs émettant une dette perçue comme sans risque. **L'assouplissement qualitatif vise à endiguer ce phénomène de fragmentation qui perturbe la bonne transmission de la politique monétaire**, en encourageant l'allocation de l'épargne vers les actifs moins liquides et plus risqués, afin que l'ensemble des acteurs économiques puissent bénéficier de conditions de financement favorables.

Ce premier paquet de mesures n'a toutefois pas eu l'effet escompté, à la fois parce qu'il a été perçu comme insuffisant, dans un contexte d'aggravation de l'épidémie, mais aussi parce que sa présentation par la présidente de la BCE a donné lieu à un commentaire mal perçu par les acteurs de marché selon lequel la banque centrale *« n'est pas là pour réduire les écarts de taux d'intérêt entre les États »*, rapidement clarifié par la suite².

¹ Philip R. Lane, « *The Monetary Policy Package: An Analytical Framework* », 13 mars 2020.

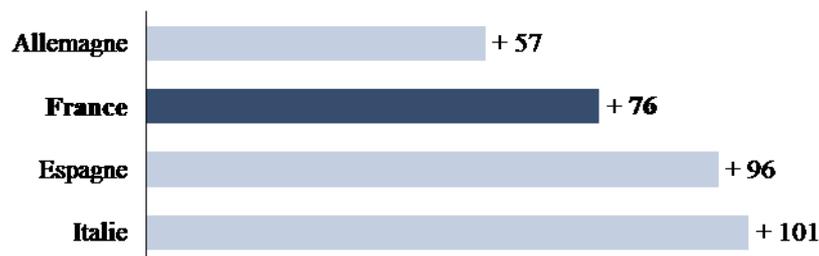
² La Présidente a par la suite indiqué qu'elle reste déterminée à éviter toute fragmentation de la zone euro et que des écarts de coûts de financement élevés entre les États constituent de ce point de vue un risque pour la bonne transmission de la politique monétaire. Voir : BCE, compte rendu de la conférence de presse du 12 mars 2020.



En particulier, les coûts de financement des États de la zone euro ont **continué à augmenter et à diverger à un rythme très soutenu** après les annonces de la BCE.

Évolution du coût de financement à 10 ans de différents États de la zone euro entre le 9 mars et le 18 mars 2020

(en points de base)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de Bloomberg pour les obligations souveraines à 10 ans)

À titre de rappel, une remontée durable et exogène de 100 points de base des taux d'intérêt se traduit en France par une **augmentation de la charge de la dette de 2 milliards d'euros au bout d'un an** et de 21,2 milliards d'euros après dix ans¹. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette arrivant à maturité. En outre, une augmentation des coûts de financement des États est susceptible de se traduire en parallèle par un **renchérissement des prêts aux entreprises et aux ménages**, dont la prime de risque dépend en pratique des taux d'intérêt souverains.

2) En complément, la BCE a annoncé un programme d'achats d'urgence de 750 milliards d'euros, effectué dans des conditions dérogatoires

Afin de remédier à ces difficultés, la BCE a annoncé le 18 mars dernier un **nouveau programme temporaire d'achats de titres des secteurs public et privé, doté de 750 milliards d'euros**.

Les achats seront effectués jusqu'à fin 2020 et pourront être réalisés dans des conditions assouplies, qui ont été précisées le 25 mars lors de la publication de la décision². En particulier, la BCE ne sera pas tenue, dans le cadre de ce programme, par la limite d'achat qu'elle s'était imposée, en vertu de laquelle elle ne peut détenir plus de 33 % de la dette d'un État. En outre, ses achats pourront porter sur des obligations souveraines assorties d'une échéance plus courte (70 jours, contre un an jusqu'à présent), ce qui permet notamment de rendre éligible au programme d'achat la dette de court terme émise par les États de la zone euro pour faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

¹ Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 113.

² Décision (UE) 2020/440 de la Banque centrale européenne du 24 mars 2020 relative à un programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie.



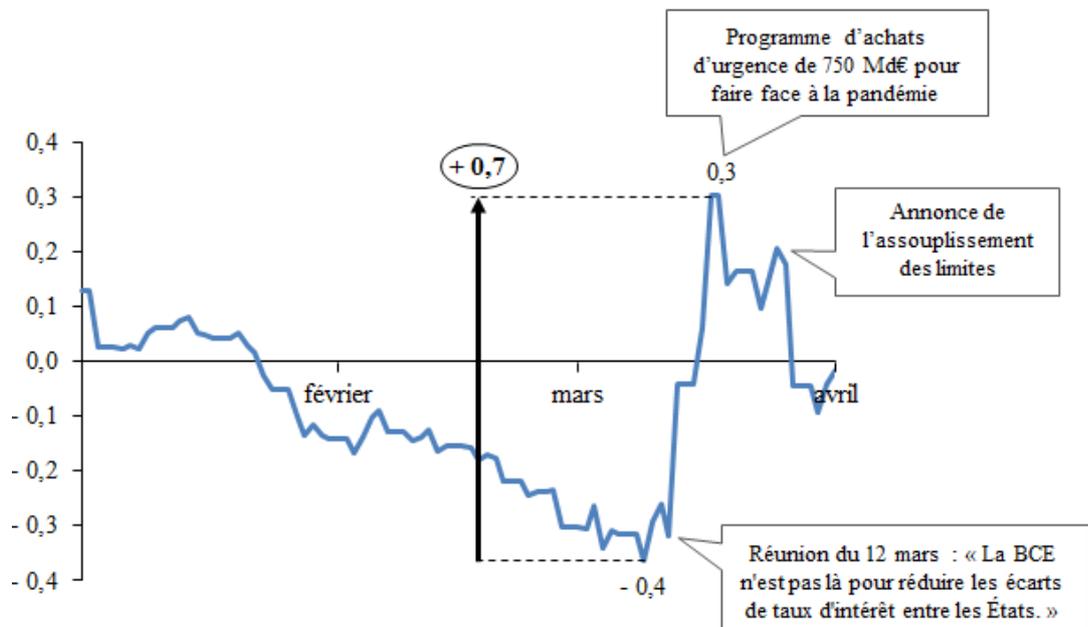
Par cette décision, la BCE a ainsi clairement réaffirmé qu'elle « *ne tolérera aucun risque pesant sur la bonne transmission de sa politique monétaire dans tous les pays de la zone euro* »¹.

3) Ce nouveau programme a contribué à ramener les coûts de financement des États à des niveaux proches de leurs valeurs d'avant-crise

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, l'action de la BCE a contribué de manière décisive à **inverser la tendance à la hausse du coût de financement à long terme de la France**, qui se situe désormais de nouveau au voisinage de zéro.

Évolution du coût de financement de la France à 10 ans

(taux de rendement d'une OAT de maturité 10 ans, en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la Banque de France)

À titre de rappel, le projet de loi de finances pour 2020 a été construit sur l'hypothèse que le coût de financement à 10 ans remontera progressivement, jusqu'à atteindre **0,75 % en fin d'année**².

Les écarts de coût de financement à long terme par rapport à l'Allemagne sont par ailleurs revenus à des niveaux proches de leurs valeurs « pré-Coronavirus » et très inférieurs à ceux observés lors de la crise européenne des dettes souveraines.

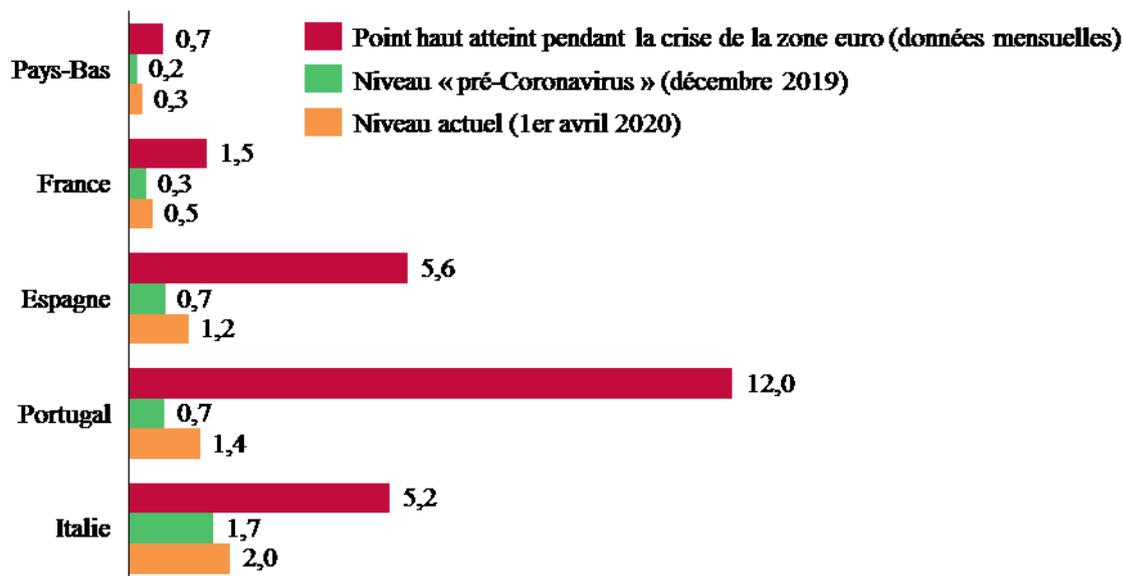
¹ Extrait de la décision précitée.

² Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 113.



Évolution du coût de financement à 10 ans par rapport à l'Allemagne

(écarts en points de pourcentage)



Note méthodologique : le point haut mensuel atteint pendant la crise de la zone euro est propre à chaque pays. Pour la France, il s'agit de l'écart de coût de financement observé en moyenne en novembre 2011.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données historiques de la Banque centrale européenne et les données de marché du London Stock Exchange Group pour le 1^{er} avril 2020)

Si des discussions sont en cours pour la mise en place d'instruments européens permettant une réponse budgétaire commune à la crise sanitaire (*voir ci-après*), l'action de la BCE permet donc jusqu'à présent de garantir **que les États de la zone euro disposent de coûts de financement historiquement bas pour la mise en œuvre de leurs plans de soutien nationaux.**

C. Les réponses au niveau de l'Union européenne

1. *La réponse budgétaire de l'Union européenne*

Le 13 mars dernier, la Commission européenne a présenté ses propositions pour **apporter une réponse budgétaire** aux conséquences économiques de la crise sanitaire¹. Outre une **flexibilité du régime des aides d'État**² et l'activation de la **clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance**³, elle propose une **mobilisation du budget de l'Union européenne**, passant par plusieurs canaux d'intervention.

¹ COM(2020) 113 final.

² Voir la [déclaration](#) de la vice-présidente exécutive Margrethe Vestager concernant un projet de proposition d'encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de COVID-19.

³ Discours de la Présidente Von der Leyen à la session plénière du Parlement européen, sur la réponse européenne coordonnée à la pandémie de COVID-19 prononcé le 26 mars 2020.



Premièrement, la Commission a proposé **des mesures de soutien aux liquidités** en débloquant **une enveloppe d'un milliard d'euros** en garantie du fonds européen d'investissement (FEI), l'un des instruments financiers de l'Union européenne permettant, par un effet de levier, de mobiliser **8 milliards d'euros** à destination des petites et moyennes entreprises de l'Union européenne.

Deuxièmement, la Commission a formulé plusieurs propositions visant à **atténuer les conséquences de la crise sur l'emploi**. Elle s'est engagée à accélérer l'élaboration de sa proposition législative relative à **l'élaboration d'un régime européen de réassurance chômage**, dans la continuité du projet esquissé par Ursula Von der Leyen, alors candidate à la présidence de la Commission européenne, devant le Parlement européen en juillet dernier. Ce dispositif – intitulé « **SURE** » (« *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* ») – devrait permettre d'accorder des prêts aux États membres pour soutenir leur financement de mécanismes de chômage à temps partiel. Les prêts accordés seraient effectués par la Commission européenne sur les marchés financiers, et garantis par les États membres, pour un volume global de **100 milliards d'euros**. À noter que ce dispositif pourra être complété par le recours au **fonds européen d'ajustement à la mondialisation**, activé à la demande des États membres.

Troisièmement, il est proposé d'élargir **le champ du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)** afin qu'il permette de financer des mesures liées à une crise de santé publique. Pour rappel, « *l'intervention du fonds peut être déclenchée lorsque des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie se produisent (...) à la suite d'une catastrophe naturelle majeure ou régionale* »¹. Pour la période 2014-2020, le plafond annuel des crédits du fonds s'élève à 500 millions d'euros de 2011, soit 598 millions d'euros pour 2020². Toutefois, la mobilisation des crédits de ce fonds est flexible : ceux prévus en N+1 peuvent être appelés en année N, et ceux qui ne sont pas utilisés en année N peuvent être reportés en N+1. En intégrant les cas de crise sanitaire dans le champ d'intervention du fonds, la Commission européenne estime pouvoir mobiliser 800 millions d'euros en 2020.

Enfin, la Commission européenne souhaite apporter **un soutien financier direct aux États membres en leur affectant une enveloppe de 37 milliards d'euros au titre des crédits encore non alloués de la politique de cohésion**. Cette enveloppe se décompose de la façon suivante :

- **l'annulation par la Commission européenne de l'obligation de rembourser les préfinancements non utilisés**. En effet, il incombe aux États membres de rembourser la part des préfinancements européens reçus lorsque la totalité n'a pas été dépensée, ce montant étant ensuite restitué au budget de l'Union européenne l'année suivante. La Commission estime que, sur la base des préfinancements reçus

¹ Article 1^{er} du règlement (UE) n° 661/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le fonds de solidarité de l'Union européenne.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2020 « Relations financières avec l'Union européenne ».



en 2019, les États membres devraient rembourser près de **8 milliards d'euros** d'ici à la fin du mois de juin 2020 ;

- **le cofinancement européen**, variant de 50 % à 85 % selon les régions, correspondant à ces préfinancements. Ce montant est estimé à **29 milliards d'euros** environ.

Si ces fonds ne sont pas entièrement dépensés par les États membres, ils devront être remboursés en **2025**, lors de la clôture des programmes au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Toutefois, ce dispositif a fait l'objet de critiques lors de son examen par le Parlement européen la semaine dernière, en raison du fait qu'il tend à soutenir davantage les États membres ayant une faible absorption des crédits européens, sans lien avec le degré de gravité de l'épidémie en cours. En outre, l'enveloppe de 37 milliards d'euros ne constitue pas de « l'argent frais » à proprement parler, mais permet une mobilisation de ces liquidités par les États membres. Le 2 avril, **la Commission européenne s'est engagée à présenter des modifications aux mesures proposées.**

En tout état de cause, ces mesures budgétaires pourraient se traduire par l'élaboration d'un **budget rectificatif** de l'Union européenne pour 2020, dont les conséquences sur le montant de la contribution de la France au budget européen restent à évaluer. **S'agissant du cadre financier pluriannuel 2021-2027**, la Commission européenne a déjà annoncé qu'elle présenterait prochainement **des modifications** de ses propositions publiées en mai 2018, afin de renforcer le soutien budgétaire à la gestion de la crise sanitaire et des difficultés économiques qui en découlent. Certains États membres, tels que la République tchèque, la Pologne ou encore les Pays-Bas, se sont déjà exprimés en faveur d'une révision à la baisse des ambitions du « **pacte vert** » européen compte tenu de la crise sanitaire en cours.

2. Plusieurs autres leviers pourraient être activés pour préserver la stabilité de la zone euro

Au-delà du plan de relance mis en œuvre par la BCE et des mesures budgétaires des États membres et de l'Union européenne (*cf. supra*), **d'autres dispositifs pourraient être activés** pour faire face aux conséquences sociales et économiques de la crise, en particulier au sein de la zone euro.

La semaine dernière, à la veille du Conseil européen du 26 mars qui s'est déroulé par visioconférence, **neuf États membres¹, dont la France, ont adressé un courrier à Charles Michel, président du Conseil européen**, invitant à « *activer tous les instruments budgétaires communs existants afin de soutenir les efforts nationaux et d'assurer une solidarité financière* », notamment en travaillant à « **un instrument de dette commun émis par une institution européenne pour lever des fonds sur le marché** ».

¹ France, Grèce, Portugal, Italie, Espagne, Irlande, Belgique, Luxembourg et Slovaquie.



Désigné sous le terme de « **coronabonds** » par la presse, ce dispositif s’inspire de l’hypothèse des « **eurobonds** » envisagée en 2011 et visant à instaurer une **émission commune d’obligations par les États membres de la zone euro** afin de financer leur dette, et sur laquelle la Commission européenne avait alors publié un livre vert¹. L’objectif serait de mutualiser à l’ensemble des États membres de la zone euro l’émission d’obligations, ce qui permettrait de réduire l’écart entre les taux d’intérêt obligataires de chacun des États membres (le « *spread* »²), et ainsi de diminuer considérablement le coût de l’emprunt des États membres pour lesquels l’accès au financement des marchés financiers devient plus difficile.

Les modalités de la mise en place d’une émission obligataire commune n’ont pas été précisées à ce jour. Le cas échéant, un accord devrait être trouvé sur les questions de l’institution émettrice de ces obligations, de la maturité des obligations émises, de la durée du dispositif (temporaire ou pérenne), des modalités de remboursement (le caractère solidaire ou non des obligations émises), ainsi que des critères de répartition des fonds entre les États membres (l’enveloppe pourrait être destinée uniquement aux dépenses liées à la crise sanitaire et allouée selon la gravité de l’épimétrie, ou distribuée à tous les États membres sans conditionnalité, etc.).

Ainsi, la mise en œuvre d’une nouvelle institution permettant d’émettre des obligations communes **pourrait prendre plusieurs années**, d’après les déclarations de **Klaus Regling**, directeur général du Mécanisme européen de stabilité (MES)³.

Plusieurs États membres se sont clairement opposés à l’hypothèse d’une mutualisation des dettes nationales, à l’image de l’Allemagne, l’Autriche et les Pays-Bas. Outre le caractère mutualisé de ces émissions, l’une des critiques de cette proposition réside dans le fait qu’elle « récompenserait » les États qui n’ont pas fait les efforts nécessaires pour reconstituer des marges de manœuvre budgétaires avant la crise. Par conséquent, **la déclaration commune des États membres, publiée à l’issue du Conseil européen du 26 mars, ne retient pas, à ce stade, cette option, tout en invitant l’Eurogroupe à présenter des propositions d’ici à deux semaines.**

Face à la réticence de certains partenaires européens, le ministre de l’économie et des finances, Bruno Le Maire, a présenté **une solution de compromis** visant à instaurer un **fonds de sauvetage européen** dédié au financement des réponses à la crise économique et sanitaire⁴. Ce fonds, d’une durée limitée à cinq ou dix ans, permettrait d’émettre des titres de dettes communs et pourrait être financé par des contributions des États membres ou l’affectation du produit d’une taxe européenne.

¹ Cf. communiqué de presse du 23 novembre 2011 de la Commission européenne intitulé « La Commission européenne publie un livre vert sur la faisabilité de l’introduction d’obligations de stabilité ».

² Cf. *supra*.

³ « Euro bailout chief sees hurdles to quick ‘coronabonds’ », publié dans le *Financial Times* le 31 mars 2020.

⁴ « France proposes EU coronavirus rescue fund », publié dans le *Financial Times* le 1^{er} avril 2020.



Une piste alternative consisterait en l'**octroi de lignes de crédit par le MES** pour les États demandeurs.

Pour mémoire, le MES est une institution financière internationale instaurée en 2012, ayant pour but « **de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro** »¹. Dans cette perspective, le MES peut intervenir en accordant des prêts à un État membre à des conditions de marché plus favorables, en achetant des obligations des États membres, ou en procédant à la recapitalisation d'établissements bancaires.

Cette hypothèse a été évoquée par l'Eurogroupe le 24 mars dernier², et pourrait prendre la forme d'un **recours à l'actuelle ligne de crédit à conditions renforcées** (« *Enhanced Conditions Credit Line* », **ECCL**). Il s'agit d'une ligne de crédit à titre de précaution, permettant d'accorder une assistance financière à un État membre avant qu'il ne rencontre de difficultés à se financer sur les marchés de capitaux. Son bénéfice est **conditionné à l'adoption de mesures correctives** destinées, en théorie, à éviter l'apparition de difficultés futures d'accès au financement par les marchés.

Outre la question de la **détermination de ces mesures correctives**, dont le principe même suscite une grande défiance des pays les plus susceptibles d'être concernés, le recours au MES **ne pourrait être avantageux que pour un nombre restreint d'États membres** – la Grèce, Chypre ou encore l'Italie –, compte tenu des taux d'intérêt actuels et des frais prélevés par le MES.

En tout état de cause, ces différentes propositions feront l'objet de discussions lors de la réunion de l'Eurogroupe du **7 avril** prochain.

II. CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : NOUVELLES DONNÉES

A. Concernant les recettes du budget de l'État

Les mesures ayant un impact sur les dépenses de l'État, résultant notamment de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020, sont présentées dans la seconde partie de la présente note.

- *Rappel sur la crise de 2008-2009*

La crise de 2008-2009, à laquelle la présente crise est souvent comparée, a été

¹ Article 2 du traité instituant le mécanisme européen de stabilité.

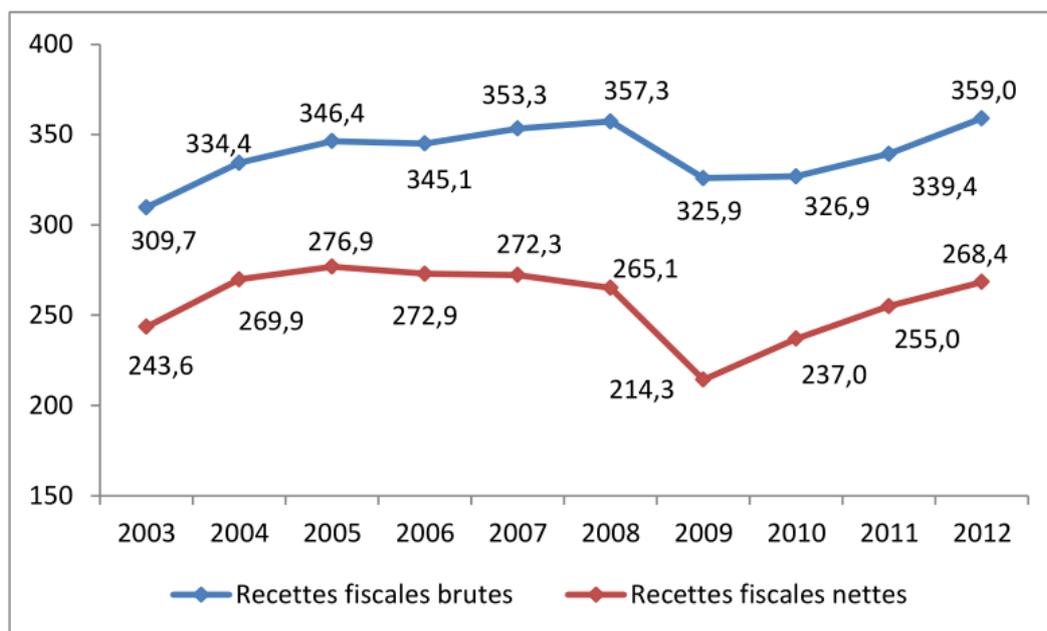
² Lettre de Mario Centeno, président de l'Eurogroupe, à Charles Michel, président du Conseil européen, en date du 24 mars 2020.



caractérisée par une chute marquée des recettes fiscales, qui n'ont rejoint leur niveau antérieur à la crise qu'au bout de plusieurs années. La crise étant survenue principalement dans les quatre derniers mois de l'année, l'impact a été surtout visible l'année suivante.

Montant des recettes fiscales brutes et nettes de 2003 à 2012

(en milliards d'euros)



Note : les recettes de l'année 2010 ont été réduites de 16,6 milliards d'euros, montant des impôts locaux transitoirement affectés à l'État.

Source : *Cour des comptes, Les recettes fiscales de l'État, note d'exécution budgétaire, 2012.*

Les recettes fiscales nettes ont diminué en 2009 de 50,9 milliards d'euros, dont 22,9 milliards d'euros résultaient de mesures fiscales (liées principalement au plan de relance de l'économie) et 24,3 milliards d'euros provenaient de la dégradation de la conjoncture, le reliquat correspondant à des mesures de périmètre ou aux conséquences de mesures fiscales antérieures¹.

La baisse a été, en montant net, de 5,0 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu, 28,3 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés et 11,4 milliards d'euros pour la TVA.

¹ *Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État en 2009* : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000247.pdf>



Recettes fiscales nettes et brutes

Les recettes fiscales sont mesurées en termes nets et bruts. La différence correspond aux remboursements et dégrèvements, qui comprennent principalement les restitutions d'excédents de versement d'impôts (restitutions de crédits de TVA, régularisation des acomptes d'impôt sur les sociétés ou des prélèvements à la source d'impôt sur le revenu), et les remboursements d'impôt effectués lorsque le montant d'un crédit d'impôt dépasse l'impôt dû, ainsi que les dégrèvements et remises gracieuses.

La différence entre les deux montants est, dans la loi de finances pour 2020, de 20 à 35 % pour les grands impôts (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés), mais peut varier de manière importante en fonction des politiques menées et de la conjoncture.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

- L'impôt sur les sociétés

Selon l'estimation présentée en loi de finances rectificative, les recettes d'impôt net sur les sociétés seraient en diminution de 6,6 milliards d'euros par rapport à celles prévues en loi de finances initiale, qui étaient de 48,2 milliards d'euros. En termes bruts, la diminution serait de 3,3 milliards d'euros par rapport à un montant prévu de 74,4 milliards d'euros.

Ces estimations paraissent désormais sous-évaluées. Outre un effet de trésorerie non négligeable¹, l'effet de la crise sanitaire sur les recettes d'impôt sur les sociétés devrait en effet être à la fois **immédiat** et **durable** :

- s'agissant des recettes en cours d'année 2020, les acomptes payés par les entreprises sont en principe calculés à partir des résultats de l'année 2019. Toutefois les entreprises ont eu la possibilité de reporter le paiement de l'acompte prévu au 15 mars, voire de diminuer son montant ou de le supprimer en fonction des prévisions de chiffre d'affaires de 2020. 10 % du montant initialement attendu pour l'acompte dû en mars a fait l'objet d'une demande de report par les entreprises. **Une partie importante de l'impact de la crise devrait donc porter sur l'exercice budgétaire 2020 ;**

- les entreprises ont également la possibilité d'imputer un déficit enregistré en 2020 sur les exercices antérieurs ou postérieurs, via les reports en arrière (sur le bénéfice réalisé en 2019) ou en avant (sur les bénéfices ultérieurs). **Les effets de la crise devraient donc être étalés sur les exercices ultérieurs**, d'autant que les entreprises pourraient demander une capacité supplémentaire de reprise des déficits, au-delà de la dernière année et au-delà du plafond de 1 million d'euros.

L'ampleur exacte de l'impact **est difficile à évaluer car elle dépend des résultats et des choix de chaque entreprise, il devrait toutefois être important.**

¹ Les entreprises peuvent demander le remboursement immédiat des créances de crédits d'impôt arrivant à échéance en 2020, avant le dépôt de la liasse fiscale.



D'une part, l'arrêt de l'activité est immédiat et l'impact sur le PIB a été estimé par l'INSEE à un niveau de 3 % par mois de confinement, auquel il faut ajouter la lenteur de la reprise dans certains secteurs.

D'autre part, les recettes d'impôt sur les sociétés jouent un rôle important de « stabilisateur automatique » (cf supra) : en cas de choc non anticipé, elles diminuent très rapidement et dans une proportion supérieure à la baisse d'activité. Il a été estimé que son élasticité est alors de 3, c'est-à-dire qu'une baisse soudaine de l'activité de 1 % entraîne une baisse des recettes brutes d'impôt sur les sociétés de 3%¹. En retenant un tel effet, la diminution des recettes brutes d'impôt sur les sociétés, en cas de baisse du PIB de 6 %, serait d'environ 13,4 milliards d'euros et non 3,3 milliards comme prévu dans la loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars 2020.

Il est donc probable que la chute du produit de l'impôt sur les sociétés sera bien plus importante en 2020 que celle prévue par la loi de finances rectificative, et que le rétablissement éventuel en 2021 ne sera que partiel.

Pour mémoire, en 2009, le produit de l'impôt sur les sociétés net, donc y compris les remboursements et dégrèvements, avait diminué de 57,5 %. Si une partie de cette chute avait été liée aux mesures du plan de relance de l'économie qui avait prévu d'importants remboursements anticipés de crédits d'impôt et de créances, **la seule dégradation de la conjoncture avait diminué les recettes de 18,6 milliards d'euros².**

- *L'impôt sur le revenu*

Selon l'estimation présentée en loi de finances rectificative, les recettes d'impôt net sur le revenu seraient en diminution de 1,4 milliard d'euros par rapport à celles prévues en loi de finances initiale, qui étaient de 75,5 milliards d'euros. En termes bruts, la diminution serait de 45 millions d'euros seulement par rapport à un montant prévu de 94,6 milliards.

S'agissant des recettes d'impôt sur le revenu, il convient de distinguer les entreprises qui ont recours au dispositif de chômage partiel des autres employeurs.

Dans le cadre du dispositif de chômage partiel, les salariés recevront une indemnisation égale à 100 % du salaire net au niveau du SMIC, 84 % jusqu'à 4,5 SMIC et inférieure à ce montant au-delà de 4,5 SMIC, sans préjudice des mesures de maintien du salaire que pourraient prendre les employeurs sur une base volontaire.

Ce dispositif concerne, au 1^{er} avril 2020, 3,6 millions de salariés selon la ministre du travail. Il aura nécessairement un impact sur les recettes d'impôt sur le revenu,

¹ *Quentin Lafféter et Mathilde Pak, INSEE, Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France, document de travail n° G2015/8, 12 mai 2015 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1381063>*

² *Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État en 2009 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000247.pdf>*



dans la mesure où le salarié ne reçoit que 84 % de son salaire net. Rapportée à l'année, toutefois, la diminution du salaire net annuel ne serait que de 2,7 % en-dessous de 4,5 SMIC, en cas d'application du chômage partiel sur une période de deux mois. Dans la mesure où, en outre, ce dispositif concerne environ 12 % seulement des emplois¹, l'impact du dispositif de chômage partiel sur le produit de l'impôt sur le revenu paraît devoir être assez limité, tout en prenant en compte la progressivité de cet impôt et le fait que le chômage partiel n'est pas indemnisé à hauteur de 84 % au-delà de 4,5 SMIC.

S'agissant des salariés qui ne sont pas au chômage partiel et des autres contribuables soumis à l'impôt sur le revenu (indépendants, professions libérales), il est difficile à l'heure actuelle d'estimer l'impact de la crise sanitaire. On estime généralement que l'élasticité des recettes d'impôt sur le revenu au PIB est d'environ 1 ; cette valeur peut toutefois être différente en cas de crise. En outre les dispositifs d'aides aux entreprises, hors chômage partiel (reports de charge, fonds de solidarité, garantie des prêts...) peuvent éviter une mise au chômage massive telle que celle qui a été observée aux États-Unis.

À titre d'exemple, une élasticité de 0,5 sur les recettes d'impôt sur le revenu en 2020, dans le cas d'une chute du PIB de 6 %, se traduirait par une diminution des recettes d'impôt brut sur le revenu de 2,8 milliards d'euros, la chute des recettes d'impôt net sur le revenu pouvant être de 5,2 milliards d'euros si on retient l'estimation des remboursements et dégrèvements sur l'impôt sur le revenu présentée dans le projet de loi de finances rectificative.

- Les recettes de TVA

Selon l'estimation présentée dans le projet de loi de finances rectificative, les recettes de TVA brute seraient en diminution de 3 milliards d'euros (par rapport à un montant estimé en loi de finances initiale de 187,1 milliards d'euros) et les recettes de TVA nette de 2,2 milliards d'euros (par rapport à un montant estimé en loi de finances initiale de 126,0 milliards d'euros).
--

La fiscalité indirecte, dont la TVA et les droits d'accises, n'a pas fait l'objet pour l'instant de mesures de report. Le Gouvernement fait valoir que la TVA pèse en fait sur le consommateur final et que son paiement ne représente une charge que proportionnellement à l'activité. Les entreprises devraient toutefois bénéficier d'un traitement accéléré des demandes de remboursement des crédits de TVA (cf *infra* les développements concernant les mesures d'accompagnement des entreprises). Celles qui sont en difficulté peuvent également mettre en œuvre des procédures de droit commun pour demander au comptable public un rééchelonnement des dettes fiscales, dont la TVA.

¹ Le nombre d'emplois en France est estimé à 29,7 millions de personnes de 15 ans et plus selon l'enquête Emploi de 2017.



Il est donc probable que les recettes de TVA suivent la chute du PIB attendue : **une diminution du PIB plus importante que l'hypothèse retenue en loi de finances rectificative aura également comme conséquence une baisse des recettes de TVA.**

Si l'on retenait une élasticité de 1 pour les recettes de TVA brutes et une diminution du PIB de 6 %, la diminution des recettes serait d'environ 11,2 milliards d'euros pour la TVA brute.

- Les recettes non fiscales

Dans le projet de loi de finances rectificative, la prévision de recettes non fiscales était revue à la hausse de 3,5 milliards d'euros, du fait de la prise en compte de produits exceptionnels dont le produit de la convention judiciaire d'intérêt public récemment signée avec la société Airbus, ainsi que le produit d'amendes.

Le produit des dividendes et recettes assimilées était toutefois en diminution de 441 millions d'euros par rapport à la prévision.

Depuis la présentation du projet de loi de finances rectificative, la ministre du travail a indiqué que le Gouvernement demanderait aux entreprises dans lesquelles il détient des participations de ne pas verser de dividendes cette année (cf *infra* encadré sur la situation de l'État actionnaire).

La diminution de 441 millions d'euros du montant des dividendes et recettes assimilées prévue par la loi de finances initiale devrait donc être largement dépassée.

Pour mémoire, le montant des dividendes versés par les entreprises appartenant au portefeuille de l'État actionnaire, s'il a été divisé par deux depuis 2012, demeurerait de 2,3 milliards d'euros en 2019, dont 1,7 milliard d'euros en numéraire et 0,6 milliard d'euros en actions. Si une annulation des dividendes en numéraire augmenterait d'autant le déficit budgétaire en 2020, un non-versement des dividendes en actions, dont la nature est mobilière, aurait un effet sur le déficit public calculé selon les règles maastrichtiennes, mais pas sur le déficit budgétaire de l'État¹.

Au total, l'impact sur le déficit budgétaire de l'État en 2020 lié à une diminution, voire une annulation, du versement des dividendes devrait être supérieur à 1 milliard d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale.

Comme indiqué dans l'encadré ci-dessous, la suspension du dividende d'Engie représente, à elle seule, une perte de recettes de 450 millions d'euros en 2020.

¹ Voir le rapport spécial de M. Victorin Lurel sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », annexé au rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020 : <http://www.senat.fr/rap/119-140-321/119-140-3213.html>



La situation de l'État actionnaire

La suspension envisagée par de nombreuses entreprises du versement de dividendes en 2020 aura des **conséquences pour le budget de l'État**, qui bénéficie chaque année de recettes non fiscales au titre du rendement de son portefeuille de participations. Depuis 2016, **l'État perçoit ainsi en moyenne 1,7 milliard d'euros par an de dividendes en numéraire**. La suspension du **dividende d'Engie** représente, à elle seule, **une perte de recettes de 450 millions d'euros en 2020 par rapport à la prévision initiale**.

Surtout, les tensions sur les marchés financiers se traduisent par **une forte dépréciation du portefeuille coté de l'État actionnaire, plus marquée que pour le CAC 40** en raison du biais sectoriel qui le caractérise. Depuis le plus haut atteint par le CAC 40 le 19 février dernier, **la baisse de valorisation du portefeuille coté de l'État atteint ainsi 44 %, contre 28 % pour le CAC 40**, comme le détaille le tableau ci-après.

Cette situation est susceptible de fragiliser fortement plusieurs entreprises détenues partiellement par l'État, à l'instar d'Air France ou de Renault. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a indiqué à plusieurs reprises se **tenir prêt à intervenir en capital** pour renforcer certaines entreprises stratégique ou pour lesquelles il existe un risque, conformément à la doctrine de l'État actionnaire rénovée en 2017.

À cette fin, **le Gouvernement peut mobiliser les marges de manœuvre budgétaires disponibles sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**, dont le solde cumulé s'élève à 4,2 milliards d'euros. Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué être en mesure, en cas de besoin, de récupérer les liquidités confiées au fonds pour l'innovation et l'industrie, ce qui représente un montant complémentaire de 1,6 milliard d'euros. **Ce sont ainsi 5,8 milliards d'euros que le Gouvernement pourrait mobiliser rapidement** pour une opération en capital en soutien d'une entreprise, sans recourir à un versement de crédits depuis le budget général.



Évolution du portefeuille coté de l'État actionnaire depuis la crise sanitaire
(en euros pour les cours et en points pour l'indice CAC 40)

	Cours au 19 février	Cours au 31 mars	Évolution
ADP	169	87,45	- 48,3 %
Airbus	131,8	59,34	- 55,0 %
Air France	9,73	5,1	- 47,6 %
EDF	13,47	7,19	- 46,6 %
Engie	16,65	9,41	- 43,5 %
Eramet	37,75	29,12	- 22,9 %
FDJ	29,16	22,7	- 22,2 %
Orange	13,46	11,14	- 17,2 %
Renault	31,72	17,71	- 44,2 %
Safran	145,95	80,14	- 45,1 %
Thalès	95,62	76,38	- 20,1 %
CAC 40	6111,24	4396,12	- 28,1 %
Valeur totale du portefeuille coté de l'État actionnaire	84,8 Md	47,8 Md	- 43,7 %

NB : les titres EDF et Thalès prêtés par l'État au fonds pour l'industrie et l'innovation sont inclus dans ce tableau.

La date du 19 février correspond au cours de clôture le plus élevé atteint par le CAC 40 depuis le début de l'année, correspondant à un niveau inédit depuis la crise de 2008.

Source : commission des finances du Sénat.

B. Concernant la sphère sociale

1. La révision annoncée de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) afin de faire face à la crise

Pour mémoire, le **relèvement de 2 milliards d'euros de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM)**, annoncé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2020, **visait 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** ;
- 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.

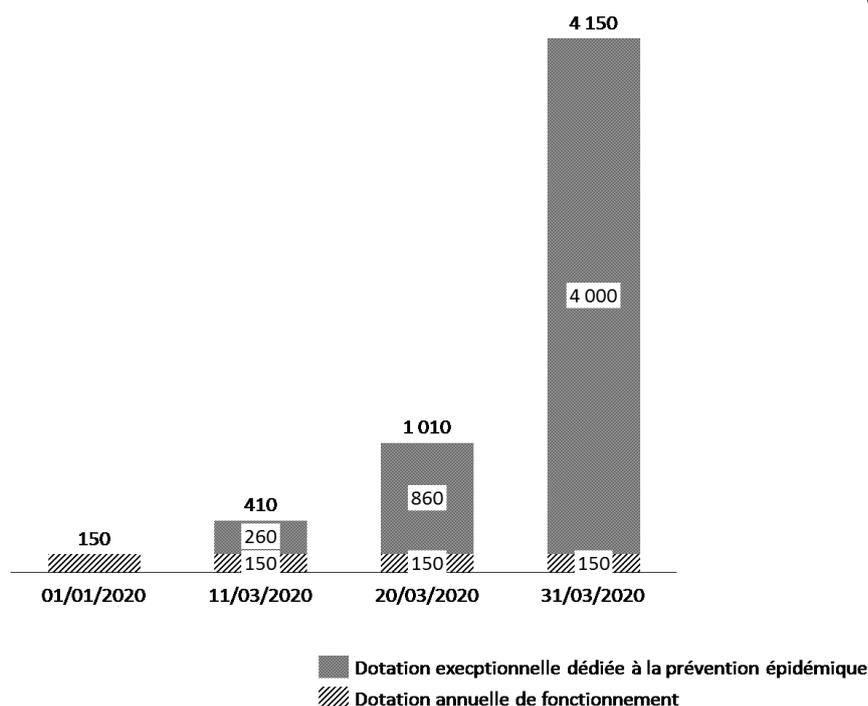
Cette majoration apparaît aujourd'hui **obsolète**, le président de la République ayant annoncé, **le 31 mars**, que le **montant de la dotation accordée à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France) aux fins d'achat de**



matériels (médicaments, masques et respirateurs mais aussi tests) était porté à 4 milliards d'euros. Un arrêté adopté le même jour majore en conséquence la dotation dédiée à la prévention épidémique et à la constitution de stocks stratégiques de l'Agence¹. La précédente dotation avait été fixée par un arrêté du 20 mars à 860 millions d'euros².

Évolution du budget de Santé publique France

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Dans ces conditions, l'ONDAM devrait être une nouvelle fois relevé à hauteur de 3,14 milliards d'euros pour atteindre 210,74 milliards d'euros. Cette progression représenterait une **augmentation de 5,05 %** par rapport à la prévision d'ONDAM retenue pour 2019 (200,6 milliards d'euros) par le Gouvernement³. Pour mémoire, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 tablait déjà sur une progression de 2,45 %, celle-ci intégrant les mesures à destination des personnels hospitaliers présentées dans le Plan Investir pour l'hôpital, présenté en novembre 2019⁴.

¹ Arrêté du 31 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique.

² Arrêté du 20 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique. Le budget pour 2020 de l'agence est 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.

³ Annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

⁴ Annexe B de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.



Progression annuelle de l'ONDAM par rapport à l'exercice précédent

2017	2018	2019	2020 (LFSS)	2020 (prévision au 2 avril)
2,2 %	2,2 %	2,5 %	2,45 %	5,05 %

Source : commission des finances du Sénat

L'ONDAM ne pourra cependant être définitivement rectifié que lors de l'examen d'un prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Gouvernement devrait également **modifier le décret du 25 mars 2020** portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale, **qui majore la capacité d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**¹. L'augmentation du plafond de 31 milliards d'euros ne prévoit en effet que 2 milliards d'euros au titre du rehaussement de l'ONDAM. Le **plafond initialement voté** en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 s'élevant à **39 milliards d'euros**², la majoration annoncée des crédits dédiés à Santé publique France devrait conduire celui-ci à **dépasser 73 milliards d'euros** désormais, soit une **augmentation de 87,5 %**. L'article LO 111-9-2 du code de la sécurité sociale autorise, en cas d'urgence, un relèvement de ce plafond par un décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et information des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La ratification de ce décret est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette nouvelle augmentation de la capacité d'emprunt de l'ACOSS devrait, en tout état de cause, aggraver son **endettement**, estimé à **30 milliards d'euros fin 2019** et censé initialement atteindre, aux termes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, **46 milliards d'euros à l'horizon 2022**. 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.

Si le montant des achats de matériels médicaux sont détaillés, aucune précision n'a pu être apportée concernant le financement des mesures de reconnaissance des personnels soignants ou la prise en charge des indemnités journalières liées au confinement³.

2. Le report des cotisations sociales

Le décret du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale **majore la capacité d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) afin, notamment, de compenser le report de la collecte des cotisations sociales**. Celui-ci devrait

¹Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.

²Article 30 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

³Un point sur les différentes dépenses financées par le relèvement de l'ONDAM figure en annexe de la présente note.



aboutir à une **moindre recette pour les régimes sociaux estimée à 29 milliards d'euros pour les mois de mars et avril.**

Au 30 mars, 507 000 entreprises de moins de 50 salariés avaient demandé que leur échéance de paiement des cotisations sociales prévue le 15 mars soit reportée, différant ainsi une recette de **3,8 milliards d'euros** (9 milliards d'euros étaient initialement attendus à cette date). À cette somme s'est ajouté le **report de paiement des cotisations sociales des travailleurs indépendants** initialement prévu le 20 mars, soit une moindre recette de **250 millions d'euros.**

Il reste à déterminer désormais la part des **entreprises de plus de 50 salariés** qui demanderont le report du versement des cotisations sociales prévu le **5 avril** prochain. Ce versement représentait initialement une recette de 13 milliards d'euros. Par ailleurs, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué, le 31 mars, la **suspension des contrôles URSSAF** qui existaient avant la crise ou auraient pu être notifiés juste après le déclenchement de celle-ci.

C. Concernant la sphère locale

1. Le suivi de l'évolution des recettes et des dépenses des collectivités territoriales

En réponse aux questions de la commission des finances sur les **perspectives d'évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales**, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a apporté les précisions suivantes :

- **l'administration a constitué un réseau de suivi, d'alerte et d'intervention** concernant l'évolution immédiate des recettes et des dépenses des collectivités territoriales ;

- **sont d'ores et déjà identifiés plusieurs risques de court terme** concernant l'évolution des recettes de taxe de séjour et certaines recettes versées aux collectivités d'outre-mer ;

- **les instruments** pour soutenir les collectivités territoriales les plus immédiatement en difficulté **sont pour le moment réduits.**

a) *L'administration a constitué un réseau de suivi, d'alerte et d'intervention*

La direction générale des finances publiques a constitué **un réseau de suivi de l'évolution des dépenses et des recettes des collectivités territoriales** en lien avec les services du ministère de l'Intérieur.

L'objectif de ce réseau est de pouvoir **identifier les collectivités territoriales qui connaissent dès à présent des difficultés afin d'intervenir pour les soutenir.** Comme indiqué *infra*, les modalités d'intervention sont, toutefois, restreintes.



Le premier volet de ce système de suivi consiste à **surveiller l'évolution des ressources des collectivités**.

Le réseau opère **une distinction entre les recettes garanties par l'État** au profit des collectivités (dotations et avances de fiscalité) et **les recettes non-garanties et sensibles à la conjoncture** (produit de fiscalité contemporanisée et recettes propres).

Cette seconde catégorie de recettes retient plus particulièrement l'attention des animateurs du réseau car, par définition, **leur diminution en lien avec la crise en cours expose les collectivités territoriales**.

À ce stade, **la DGFIP a rassemblé l'ensemble des éléments comptables disponibles**. Elle attend, toutefois, la clôture mensuelle des comptes au 31 mars pour **opérer une comparaison avec les résultats constatés sur la même période l'année dernière**.

Ce n'est, en effet, que grâce à une telle comparaison qu'il sera possible de **mesurer pour chaque collectivité les conséquences de la crise sur l'évolution de leurs recettes non-garanties**.

Le second volet de ce système de suivi concerne **le recensement et l'analyse de l'évolution des dépenses**.

La DGFIP souhaite procéder comme pour les recettes et **attendre la clôture mensuelle afin de comparer les résultats à l'exercice précédent**. Cet effort permettra d'identifier les dépenses dont l'évolution est liée à la crise en cours et de **construire une typologie**.

Toutefois, elle a fait état d'**un premier constat** qui devrait faire l'objet d'un approfondissement. Il apparaît, en effet, que **le volume des dépenses mandatées connaît une baisse significative**.

La situation pourrait s'expliquer de deux manières pouvant se compléter :

- **soit les mandats ne sont pas traités par les services** en raison de difficultés organisationnelles, bien que les dépenses soient effectivement engagées ;
- **soit certaines collectivités territoriales**, inquiètes quant à l'évolution de leur trésorerie, **retardent l'engagement de certaines dépenses**.

La première hypothèse n'est pas totalement exclue par la DGFIP qui – en lien avec les services chargés du suivi des entreprises au niveau local – observe que **plusieurs sociétés font état de retards de paiement de la part des collectivités territoriales**.



Les résultats rassemblés par le réseau sont en cours de consolidation et la commission des finances pourrait être destinataire d'une synthèse des travaux du réseau du suivi.

b) À court terme, la diminution du produit de certains impôts apparaît certaine et des risques se font jour notamment dans les collectivités d'outre-mer

La DGFIP indique qu'elle accorde **une attention particulière à certaines catégories de collectivités pour lesquelles la diminution des recettes non-garanties apparaît à la fois certaine et porteuse de risques.**

Il en va, ainsi, des collectivités territoriales bénéficiant d'une **importante activité de tourisme**. Elles perçoivent une taxe de séjour, laquelle doit faire l'objet, en 2020, d'un versement au mois de juin couvrant la période janvier-juin.

D'après l'administration fiscale, **le produit de la taxe de séjour en 2019 s'était élevé à 540 millions d'euros, en augmentation de 100 millions d'euros par rapport à 2018.**

L'administration s'accorde à penser que les recettes de taxes de séjour seront nulles de la mi-mars à la fin du mois d'avril et devraient demeurer très faibles jusqu'au mois de juin.

Dans ces conditions et sous les hypothèses d'une augmentation du produit de la taxe de séjour de 100 millions d'euros entre 2019 et 2020, d'une distribution mensuelle homogène de ces recettes ainsi que d'un retour « à la normale » dès le début du mois de mai, **les ressources des collectivités territoriales pourraient diminuer de 80 millions d'euros.**

La DGFIP a, également, insisté sur **les risques en cours d'identification dans les collectivités d'outre-mer.**

Les ressources de ces dernières font **une place importante à l'octroi de mer** qui est un impôt qui grève les biens importés dans ces territoires et dont le produit se trouve, dès lors, **sensible à l'évolution de la conjoncture.**

Le réseau conduirait actuellement un travail spécifique pour surveiller plus particulièrement l'évolution de la situation financière des collectivités d'outre-mer.

La DGFIP a également convenu qu'**un recul des recettes de droits de mutation à titre onéreux devait être anticipé** au mois de mars et d'avril.

Toutefois, **l'ampleur de ce dernier ne sera connu qu'à l'issue d'un travail de consolidation actuellement en cours.**



**Focus sur les prévisions d'évolution de recettes
des droits de mutations à titre onéreux (DMTO)**

Dans un article du 1^{er} avril 2020, le journal *Les Échos* dressait, en lien avec une entreprise immobilière partenaire, **deux scénarios d'évolution du marché de l'immobilier** reposant, chacun, sur une durée différente de maintien des mesures de confinement.

Dans une approche qualifiée « *d'optimiste* », les auteurs estiment que **le marché « connaîtrait une reprise dynamique sur la fin de l'année 2020 »**. En effet, dans le cas d'une durée de confinement réduite, les mesures de soutien à l'activité économique prise au niveau national et européen soutiendrait la **stabilité des intentions d'achat qui seraient seulement reportées dans le temps.**

Un **prolongement des mesures de confinement** et une **dégradation de la situation macroéconomique** serait, à l'inverse, susceptibles de favoriser un scénario « pessimiste ». En effet, une hausse des faillites d'entreprises et du taux de chômage pourrait **réduire le nombre des investissements immobiliers** en même temps qu'elle conduirait les banques de second rang à **réduire l'accès au crédit.**

En tout état de cause, **il semble trop tôt pour estimer la tendance** que pourrait suivre le marché immobilier à moyen terme.

Interrogé par la commission des finances, **le Conseil supérieur du notariat (CSN) a indiqué qu'il « ne dispos[ait] d'aucun recul »** sur l'évolution de la situation à ce stade et qu'**une période minimale « de deux à trois semaines » sera nécessaire** pour recueillir et analyser les premières tendances.

c) Au-delà d'une anticipation des avances de fiscalité locale, l'État ne dispose pas d'instrument d'intervention

Interrogé sur **les instruments dont elle dispose pour intervenir** auprès des collectivités territoriales identifiées comme en difficulté immédiate, la DGFIP a indiqué **avoir recours à des anticipations d'avances de fiscalité.**

Toutefois, elle **souhaite limiter au maximum cette pratique** puisque **ces anticipations fragilisent les collectivités territoriales** qui ne bénéficieront d'aucune recette de fiscalité dans les mois suivants.

Dans ces conditions, **la DGFIP préfère inciter les collectivités territoriales à tirer sur les lignes de trésoreries dont elles disposent auprès des établissements bancaires.**

Or, comme l'a indiqué la Fédération bancaire française (FBF) **aucune facilité particulière n'est prévue à ce jour au profit des collectivités territoriales.**



2. Des dépenses en soutien aux entreprises et aux acteurs des politiques de solidarité

Les collectivités territoriales ont engagé de nombreuses dépenses pour soutenir tous les acteurs du territoire, en allant au-delà de leurs compétences propres et en s'alliant entre elles ainsi qu'avec d'autres partenaires.

C'est en particulier ce qu'ont fait les conseils départementaux et les conseils régionaux, dans leurs domaines respectifs de compétences.

- **Face à la crise, les régions exercent pleinement leur compétence en matière économique. Elles ont d'ores-et-déjà mobilisé en propre près d'un milliard d'euros.** L'ordonnance du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19 accompagne leur action **en portant à 200 000 euros le plafond des aides aux entreprises pouvant**, en vertu de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesure de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales, **être décidées par le seul président du conseil régional** (contre une limitation initialement prévue à 100 000 euros par aide). En partenariat avec l'État, des cellules de crise régionales ont été instituées. **Le 30 mars dernier, Régions de France a annoncé l'intention des régions de travailler à un plan de relance de l'économie et de réindustrialisation pour l'après-crise.**

En matière de santé, les régions ont été des acteurs majeurs dans la commande de masques. Plus de 65 millions de masques ont été commandés à ce jour, pour près de 41 millions d'euros, par les 18 régions.

- **Les départements sont quant à eux des acteurs incontournables en matière de solidarité.** D'une part, ils poursuivent leurs actions habituelles, malgré le contexte de confinement, en trouvant notamment des moyens nouveaux de soutenir les personnes isolées, les personnes âgées et handicapées ou encore les familles. D'autre part, ils renforcent leur action sanitaire auprès de l'ensemble de leurs établissements pour limiter la propagation du virus en accordant une attention particulière aux foyers d'aide sociale à l'enfance dont la situation est très tendue en période de confinement et à la lutte contre les violences conjugales. **Enfin plusieurs ont proposé au Gouvernement de produire des tests pour le covid-19 au sein de leurs laboratoires départementaux.**

De nombreuses mesures prises ont également dépassé le cadre juridique existant, pour venir en soutien d'autres acteurs (mises à disposition gratuites de personnels ; commande de masques à destination d'autres acteurs ; mise en place de fonds locaux de soutien aux entreprises et aux associations). Ces interventions des départements et des régions posent d'ailleurs à nouveau la question de la clause générale de compétence, supprimée pour ces collectivités par la loi NOTRe du 7 août 2015.



• **Les grandes villes, communautés et métropoles continuent elles aussi à renforcer leurs politiques de solidarité et d'accompagnement à l'égard des personnes les plus vulnérables.** Elles intensifient les dispositifs d'aide personnalisée délivrée par leurs centres communaux d'action sociale CCAS et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), tout en accroissant leurs efforts en matière d'hébergement d'urgence et d'assistance aux personnes sans-abris et populations migrantes.

Exemples de dispositifs mis en place :

- ouverture des bains-douches ;
- offre gratuite de sanitaires et de bornes téléphoniques ;
- mobilisation des cuisines centrales qui sont à l'arrêt pour la préparation de repas portés à domicile (ville de Grenoble) et service de portage à domicile (communauté urbaine d'Alençon, villes de Nice et Bordeaux) ;
- mise en place de lieux de distribution alimentaire supplémentaires (ville de Nantes, Nantes Métropole, ville de Rennes, ville de Lille) ;
- mise en place d'un numéro vert pour les personnes isolées ;
- amélioration des conditions de vie sur les campements de migrants (raccordement à l'eau, etc.) ;
- mise en place d'une télé-permanence pour les femmes victimes de violences conjugales.

Les communes et les groupements à fiscalité propre peuvent également contribuer sur la base du volontariat au financement du fonds de soutien aux entreprises institué par l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020. **Certaines intercommunalités ont déjà annoncé vouloir le faire** et sont en cours de discussion avec les services de l'État (Pontivy Communauté par exemple).

Elles créent parfois également un **fonds local de soutien économique aux petites entreprises en difficulté ou un fonds d'urgence.**

Ainsi, dans les Alpes Maritimes, les quatre communautés d'agglomération (Riviera française, Cannes Pays de Lérins, Sophia Antipolis, Pays de Grasse) et la Métropole Nice Côte d'Azur ont décidé d'abonder un fonds d'urgence de 8 millions d'euros aux côtés du conseil départemental et de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Nice Côte d'Azur. Ce fonds d'urgence interviendra sous forme de prêts à taux zéro. La communauté Riviera française (Menton) y contribue à hauteur de 500 000 euros, les communautés Cannes Pays de Lérins et Sophia Antipolis mobilisent chacune 400 000 euros, celle du pays de Grasse 200 000 euros. La métropole investit quant à elle un million d'euros et le conseil départemental 5 millions d'euros. De même, la communauté urbaine de Dunkerque a institué en urgence un fonds de soutien de 500 000 euros pour les petites entreprises. La métropole de Lyon a quant à elle décidé de mobiliser 100 millions d'euros via un fonds de soutien aux petites entreprises.



Des plans de soutien aux entreprises qui passent également par la réduction des impôts locaux

La **métropole et la ville de Toulouse** ont adopté un plan de soutien de plus de 30 millions d'euros qui passe par un **allègement de la cotisation foncière des entreprises (CFE)** de 22 000 entreprises (abaissement de 22 millions d'euros). Les start-up seront exonérées de CFE et de CVAE pour sept ans. Petits commerces et artisans bénéficieront d'un abattement de taxe foncière. Sont abandonnés les produits de taxe locale sur la publicité extérieure, les droits de place et redevances d'occupation.

D'autres communes et intercommunalités interviennent, en soutien de leur tissu économique local, à travers des **mesures de reports ou d'annulations de loyers et de report de la déclaration et de la collecte de la taxe de séjour**.

3. Les demandes faites au Gouvernement par les associations d'élus

- *La mise en place d'une dérogation aux plafonds de lignes de trésorerie*

Afin d'offrir la possibilité aux collectivités de déroger, sans nouvelle délibération, aux plafonds de lignes de trésorerie qui avaient été initialement établis dans un contexte où n'existait pas de besoins à hauteur de ceux qui résultent de la situation de crise, **France Urbaine appelle à la création d'une dérogation dans une prochaine ordonnance.**

- *L'inscription en section d'investissement des dépenses exceptionnelles engagées pour faire face à la crise actuelle*

Dans un courrier commun, **les associations d'élus ont demandé « qu'une instruction comptable [autorise le fait] que toutes les dépenses engagées dans le cadre de la gestion des effets liés à la crise sanitaire, et uniquement dans ce cadre, puissent être imputées en section d'investissement »**. L'objectif ici visé est de ne pas obérer les ratios d'épargne et d'autoriser un étalement de la charge (financement potentiel par emprunt).

- *Le recul de la date limite de vote des taux et tarifs pour les EPCI*

La date limite de vote des taux et tarifs a été fixée par ordonnance au 3 juillet. Or, dans l'hypothèse d'un second tour le 21 juin, il semble difficile de programmer un conseil communautaire ou métropolitain avant cette date. **Celle-ci paraît donc adaptée aux communes mais pas aux EPCI.** Cette demande a été conjointement présentée par France Urbaine et l'AMF.



- *La création d'une prime exceptionnelle en faveur des personnels soignants territoriaux et des agents territoriaux*

France Urbaine a demandé, dans un courrier adressé au Premier ministre le 30 mars, **la création d'une prime**, distincte du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et de la prime d'intéressement, afin d'être défiscalisée et exonérée de cotisations et contributions sociales à l'instar de celle qui pourra être versée par les entreprises à leurs salariés. **Elle doit être destinée aux personnels soignants territoriaux ainsi qu'à l'ensemble des agents territoriaux ayant contribué à la gestion de crise.** France Urbaine souhaite que cette prime puisse être modulée par l'employeur territorial en fonction de l'exposition au risque et de la mobilisation demandée, y compris pour certains agents en télétravail mais contribuant de manière décisive aux plans de continuité d'activité (PCA).

- *L'allègement ou la suppression de la constatation du service fait*

L'Association des Maires de France (AMF) estime que, **dans le contexte actuel, cette constatation peut être difficile à réaliser** empêchant l'engagement de la dépense et, le cas échéant, le paiement d'entreprises.

Ainsi, comme c'est déjà le cas pour les comptables publics dont la responsabilité est dérogée quand ils sont confrontés à l'impossibilité de réaliser tous les contrôles, **l'AMF suggère d'instituer un dispositif de protection des ordonnateurs**, confrontés, dans certains cas, à l'impossibilité de constater le service fait.

- *La facilitation d'une reprise de l'excédent de fonctionnement capitalisé en section de fonctionnement*

L'AMF observe **que cette reprise n'est possible actuellement que pour la part de l'excédent d'investissement née d'une dotation complémentaire en réserves** (au compte 1068), prévue à l'article R.2311-12 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales, et constatée au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs.

En dehors de cette hypothèse, une reprise est strictement conditionnée à l'octroi d'une dérogation accordée à titre exceptionnel par le ministère de la cohésion des territoires (DGCL) et le ministère de l'Action et des comptes publics.

L'AMF propose ainsi de lever cette contrainte en autorisant provisoirement, pendant l'état d'urgence sanitaire, la reprise l'excédent de fonctionnement capitalisé sur délibération de l'assemblée délibérante



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 les **nouvelles mesures prises et les premiers résultats** enregistrés au titre 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 1^{er}, 5, 6 et 7.

Elle s'inscrit **dans la continuité des développements de la précédente note de conjoncture et de suivi du 27 mars 2020** précitée.

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

Ce que contient la loi de finances rectificative du 23 mars¹

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 travail².

Source : commission des finances du Sénat

1. *Les contours juridiques du dispositif exceptionnel ont pour l'essentiel été posés*

Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle a dessiné les contours de ce dispositif exceptionnel applicable aux demandes déposées à compter du 1^{er} mars 2020 : si l'indemnisation des salariés placés en activité partielle, à la charge de l'employeur, n'évolue pas par rapport au droit commun (70 % de la rémunération brute, soit 84 % de la rémunération nette, sauf pour les salariés rémunérés au SMIC, indemnisés à 100 %), **l'allocation de l'État perçue par les entreprises pour la financer permet désormais de couvrir les indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 SMIC** (tandis que le dispositif de droit commun prévoyait une allocation forfaitaire permettant de couvrir quasiment l'indemnisation au niveau du SMIC, le solde étant entièrement à la charge de l'employeur).

¹ [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 \(dossier législatif\)](#).

² 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.



Par ailleurs, **la durée de placement en activité partielle a été portée à douze mois renouvelables** (contre six de droit commun) et **les démarches administratives permettant de recourir au dispositif ont été assouplies**¹.

Surtout, confirmant les annonces qui avaient été faites dans la semaine², **l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle** a permis une **extension du dispositif** à de nouvelles catégories de salariés jusqu'alors non couvertes et **jusqu'à une date devant être fixée par décret au plus tard au 31 décembre 2020**. Sont en particulier concernés les salariés de droit privé des **entreprises publiques** (par exemple la RATP et la SNCF), **les salariés employés à domicile et assistants maternels**, les salariés dont le temps de travail n'est pas décompté en heures (**cadres**) ou non soumis aux dispositions légales ou conventionnelles relatives à la durée du travail (**VRP, pigistes...**) selon des modalités de conversion renvoyées au décret, les salariés des **entreprises étrangères affiliées au régime français d'assurance-chômage ne comportant pas d'établissement en France** (par exemple la compagnie aérienne *Easy jet*) et enfin les salariés des régies qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de **remontées mécaniques ou de pistes de ski**, affectés par la fermeture des stations décidée le 15 mars 2020.

Le financement des indemnités et des allocations d'activité partielle à ces différentes catégories de salariés pourra impliquer certains transferts entre administrations publiques selon des modalités qui restent à préciser. Dans la mesure où les entreprises publiques concernées sont en principe dotées d'un régime spécial d'assurance chômage, celles-ci devront rembourser à l'Unédic sa participation au financement de l'allocation (environ un tiers). S'agissant des particuliers employeurs, le versement de l'allocation, correspondant à une indemnisation à hauteur de 80 % de leur rémunération initiale, sera assuré par les Urssaf et géré par le CESU, donnant lieu à une compensation de l'État.

La même ordonnance apporte d'autres précisions sur le niveau d'indemnisation de certaines catégories de salariés. Tout d'abord, elle pose que **le taux horaire d'indemnisation des salariés à temps partiel ne pourra en principe être inférieur au SMIC horaire**, comme c'était auparavant le cas pour les seuls salariés à temps plein. En outre, l'indemnisation des **salariés en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage** devra être égale à leur rémunération initiale³. Sans changement par rapport au régime de droit commun⁴, une fiche publiée par le ministère du travail indique qu'en revanche, les **intérimaires**

¹ Voir la note de conjoncture de MM. le Président et le Rapporteur général à destination des membres de la commission des finances du Sénat du 27 mars 2020.

² Voir la précédente note de conjoncture et de suivi du 27 mars 2020.

³ Si l'indemnité peut être le cas échéant inférieure au salaire minimum, elle n'entraîne donc toutefois aucune perte de revenu pour le salarié.

⁴ Circulaire DGEFP n° 2013-12 du 12 juillet 2013 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle, p. 27.



pourraient, le cas échéant, percevoir une indemnité inférieure au salaire minimum¹. Enfin, l'ordonnance adapte le régime d'activité partielle des **salariés soumis au régime d'équivalence** (par exemple dans les secteurs du transport routier ou du tourisme social et familial), dans un sens plus favorable à ces salariés.

Si l'ordonnance précitée prévoit que le taux d'indemnisation des salariés suivant une formation durant leur période d'activité partielle soit alignée sur le taux normal de 70 % sur le salaire brut², **le Gouvernement a par ailleurs annoncé que les coûts pédagogiques de ces formations seront intégralement pris en charge par l'État dans le cadre d'une convention passée entre l'entreprise et la DIRECCTE³.**

Enfin, l'ordonnance modifie le régime d'assujettissement des indemnités d'activité partielle à la contribution sociale généralisée (CSG), sans remettre en cause l'exonération de charges sociales dont elles bénéficient par ailleurs⁴, en leur appliquant un taux unique de 6,20 %, aligné sur celui des allocations de chômage. Sont ainsi supprimées temporairement les possibilités d'exonérations, d'écrêtements ou de taux réduits applicables dont pouvaient bénéficier les salariés à faibles revenus⁵. Reste cependant inchangée la règle selon laquelle la CSG, ainsi que la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) seront écrêtées si ce prélèvement a pour effet de réduire le montant net de l'indemnité, éventuellement cumulé avec une rémunération d'activité, sous le SMIC brut. Les indemnités d'activité partielle versées aux employés à domicile et assistants maternels sont en revanche exclues de l'assiette de la CSG.

2. Les entreprises ont massivement recours au dispositif

Au 1^{er} avril 2020, la DARES⁶ indique que **415 000 établissements** ont fait une demande d'activité partielle, concernant **3,9 millions de salariés** pour un total de 1,6 milliards d'heures chômées. **Le nombre de demandes a ainsi été multiplié par trois depuis le 25 mars.** Les **petites entreprises** sont principalement concernées : 42 % des salariés concernés travaillent dans des établissements de moins de 20 salariés, qui représentent 34 % de l'emploi salarié privé et à l'inverse 13 % des salariés concernés travaillent dans des entreprises de plus de 250 salariés alors que celles-ci représentent 20 % de l'emploi salarié privé. Les principaux secteurs concernés sont le commerce et la réparation automobile (21,4 %), l'hébergement-restauration (15,7 %) et la construction (14,3 %). Les deux régions ayant fait l'objet du plus grand nombre de demandes sont l'Île-de-France (20 %) et Auvergne-

¹ Ministère du travail, « Dispositif exceptionnel d'activité partielle », p. 6 : <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/covid19-dispositif-exceptionnel-activite-partielle.pdf> (version mise à jour le 25 mars 2020).

² Il était en principe majoré à 100 % de la rémunération brute.

³ Ministère du travail, « Dispositif exceptionnel d'activité partielle », p. 6 : <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/covid19-dispositif-exceptionnel-activite-partielle.pdf> (version mise à jour le 25 mars 2020).

⁴ Art. L. 5122-4 du code du travail.

⁵ En application du III de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

⁶ DARES, *Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 1^{er} avril 2020*, 2^e avril 2020.



Rhône-Alpes (13,2 %), mais dans une proportion proche de leur poids dans l'emploi salarié privé.

Pour mémoire, **le dispositif de chômage partiel prévu par la loi de finances rectificative** était financé à partir d'une estimation du volume d'heures indemnisées à hauteur de **15 % des heures travaillées** pour une durée de deux mois¹.

Du fait du nombre de demandes, le coût du dispositif devrait donc s'avérer bien supérieur aux 8,5 milliards d'euros annoncés. Selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)², **5,7 millions de salariés devraient être à terme potentiellement concernés** par le dispositif d'activité partielle. **Sous l'hypothèse d'un taux de recours des entreprises éligibles de 100 %, le coût global du dispositif pour les finances publiques par mois de confinement pourrait s'élever à 21,4 milliards d'euros, dont 12,7 milliards d'euros imputables aux allocations et 8,7 milliards de moindres recettes de cotisations sociales.** Pour les salariés concernés, la perte de revenus par mois de confinement est estimée à 1,2 milliard d'euros, soit en moyenne 216 euros par salarié. **Sous l'hypothèse d'un taux de recours de 75 %, le coût du dispositif serait de 17,6 milliards d'euros, dont 10,5 milliards d'euros imputables aux allocations.** Il est à noter que cette estimation pourrait être légèrement relevée dans la mesure où l'OFCE a considéré comme non-éligibles les salariés en CDD ou en mission d'intérim de moins d'un mois, contrairement aux informations publiées sur le site du ministère du travail³. **Suivant ces estimations, entre 1,5 et 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) pourraient être demandés au titre de ce dispositif dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative.** En fonction de la durée du confinement, ce montant pourrait être encore plus élevé. La presse relaye quant à elle une estimation intermédiaire du Gouvernement à 11 milliards d'euros, ce qui impliquerait un besoin d'1,8 milliard d'euros de crédits supplémentaires par rapport aux crédits déjà ouverts⁴.

De façon plus marginale, le coût de la prise en charge annoncée du financement de la formation des salariés en activité partielle n'a pas été évalué.

Il est à noter que **le ministre de l'économie et des finances a invité les entreprises ayant recours au chômage partiel à faire preuve de « la plus grande modération » en matière de versement des dividendes et de rachats d'actions**⁵

¹ *Projet de loi de finances rectificative pour 2020, analyse par programme.*

² OFCE, « Évaluation au 30 mars 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », Policy Brief, 30 mars 2020, pp. 20-24.

³ Ministère du travail, « Dispositif exceptionnel d'activité partielle », p. 6 : <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/covid19-dispositif-exceptionnel-activite-partielle.pdf> (version mise à jour le 25 mars 2020).

⁴ *Le Figaro*, « Plus de 3,6 millions de salariés au chômage partiel, annonce Muriel Pénicaud », consulté le 1^{er} avril 2020 : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/plus-de-3-6-millions-de-salaries-au-chomage-partiel-annonce-muriel-penicaud-20200401>.

⁵ Interview de Bruno Le Maire lors de l'émission « Bourdin direct » sur BFMTV et RMC, le 30 mars 2020.



Au jeudi 2 avril 2020, 2 milliards d'euros de crédits de paiement étaient déjà consommés, ainsi que la totalité des autorisations d'engagement¹.

Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé un dispositif intitulé SURE (« *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* »), ayant pour objet de prêter de l'argent aux États afin de leur permettre de financer des mécanismes de chômage partiel. Ce dispositif étant financé par des prêts de la Commission européenne contractés sur les marchés financiers, il n'est pas certain qu'il soit utile pour la France d'y avoir recours, compte tenu des conditions de refinancement relativement favorables de la dette française.

B. Fonds de solidarité pour les entreprises (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 publics².

Source : commission des finances du Sénat

1. Des précisions notamment réglementaires sur 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 fonds³. Un décret pris le 30 mars a précisé ses modalités de fonctionnement⁴.

La Commission européenne a autorisé les aides octroyées par le fond le même jour⁵. Elle a appliqué l'encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie, adopté par la Commission le 19 mars 2020, qui permet notamment aux États membres de mettre en place des régimes accordant jusqu'à 800 000 euros à une entreprise pour lui permettre de faire face à ses besoins de

¹ Source : Chorus, restitutions Parlement.

² 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.

³ [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.

⁴ Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au 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 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/3/30/ECOI2007755D/jo/texte>

⁵ Aides d'État : la Commission autorise un régime français de «Fonds de solidarité» en faveur des petites entreprises qui rencontrent des difficultés financières temporaires en raison du coronavirus : https://ec.europa.eu/france/news/20200330/autorisation_aides_france_covid_19_fr



liquidités urgents, sous la forme de subventions directes, d'avantages fiscaux sélectifs et d'avances remboursables¹.

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

L'**article premier de l'ordonnance** 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.**

2. Les modalités d'attribution des aides

Sont éligibles aux aides les **personnes physiques et personnes morales de droit privé résidentes fiscales françaises exerçant une activité économique**, qui ont débuté leur activité avant le 1^{er} février 2020. Elles ne doivent pas être en cessation de paiement au 1^{er} mars 2020 et ne doivent pas être contrôlées par une société commerciale.

Leur **effectif** doit être **inférieur ou égal à dix salariés** et leur **chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 1 million d'euros**². En outre, le **bénéfice imposable** ne doit pas excéder **60 000 euros** en année pleine.

Une condition concerne la personne physique ou le dirigeant majoritaire : il ne doit pas être titulaire d'un contrat de travail à temps complet.

Les aides sont attribuées :

- d'une part aux entreprises qui ont fait l'objet d'une **interdiction d'accueil du public** au cours du mois de mars 2020 ;
- d'autre part à celles qui ont subi une **perte de chiffre d'affaires d'au moins 70 %** au cours du même mois, par rapport à la même période de l'année

¹ *Aides d'État : la Commission adopte un cadre temporaire pour permettre aux États membres de soutenir davantage l'économie face à la flambée de COVID-19 :*

https://ec.europa.eu/france/news/20200320/regime_aides_etat_covid_19_fr

² *Pour les entreprises n'ayant pas encore clos d'exercice, le chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020 doit être inférieur à 83 333 euros.*



précédente¹. **Ce seuil a été abaissé à 50 %** dès le mois de mars, par le décret n° 2020-394 du 2 avril 2020.

Si ces conditions sont remplies, les entreprises bénéficieront d'une **aide de 1 500 euros** (ou égale à la perte de chiffre d'affaires si celle-ci est inférieure à ce montant) sur déclaration à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les pièces justificatives, qui doivent être jointes à la déclaration sont, outre les coordonnées bancaires de l'entreprise, une déclaration sur l'honneur et une estimation du montant du chiffre d'affaires.

Une **aide complémentaire de 2 000 euros** peut être attribuée aux entreprises qui emploient au moins un salarié, se trouvent dans l'impossibilité de régler leurs dettes exigibles dans les trente jours suivants et n'ont pas pu obtenir un prêt de trésorerie auprès d'une banque. La demande d'aide complémentaire, contrairement à l'aide automatique de 1 500 euros, est instruite par le conseil régional et l'aide est attribuée par le préfet de région.

3. Le financement du fonds

Pour mémoire, 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'est d'ailleurs un montant total de 1,2 milliard d'euros qui est mentionné dans la décision d'autorisation prise par la Commission européenne.

Suite à l'ouverture le 1^{er} avril du dispositif d'inscription en ligne, 330 000 petites entreprises et indépendants avaient déposé une demande pour recevoir l'aide de 1 500 euros, au 2 avril matin².

Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé la mise en ligne prochaine d'une **plateforme permettant de recueillir des dons de particuliers ou d'entreprises pour contribuer au fonds de solidarité**. Un arrêté du 27 mars 2020 prévoit le rattachement au budget général, par la voie des fonds de concours, des dons versés par des personnes morales ou physiques pour contribuer au soutien des entreprises en difficulté face à la crise sanitaire³.

D'après les déclarations du ministre de l'économie et des finances le 30 mars 2020, **le coût du dispositif devrait augmenter de 500 millions d'euros**, soit un

¹ Le chiffre d'affaires mensuel moyen est retenu pour les entreprises créées après le 1^{er} mars 2019 ou pour les personnes physiques et les dirigeants ayant subi un congé maladie au mois de mars 2019.

² M. Gérald Darmanin, Twitter.

³ Arrêté du 27 mars 2020 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours des recettes provenant des dons versés pour le soutien des entreprises en difficulté face à la crise sanitaire : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2020/3/27/CPAB2008610A/jo/texte>



montant total de 1,7 milliard d'euros. Les modalités de financement de ce surcoût, autres que l'appel aux dons susmentionné, n'ont pas encore été précisées.

4. Les mesures complémentaires

L'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020¹, précisée par un décret du 31 mars, interdit **l'interruption ou la suspension de la fourniture d'électricité, de gaz et d'eau pour les entreprises éligibles au fonds de solidarité**, ainsi que pour celles qui poursuivent leur activité dans le cadre d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire. Les entreprises pourront demander l'échelonnement du paiement des factures correspondantes, exigibles au cours de la même période, sans aucune pénalité, auprès des fournisseurs.

C. Premières applications de la 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*

Pour mémoire, par arrêté du 23 mars 2020², 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.

Selon les indications du ministère de l'économie et des finances, au soir du 1^{er} avril, soit une semaine après le lancement du dispositif, environ **29 000 entreprises ont déjà conclu un prêt bénéficiant de la garantie de l'État**, pour un **montant moyen garanti par entreprise de 180 000 euros** et un total d'encours de **5,2 milliards d'euros**. Aucune garantie n'a pour l'heure été accordée à un prêt conclu par une

¹ Ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755842&categorieLien=cid>

² [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



entreprise dont le chiffre d'affaires est d'au moins 1,5 milliard d'euros et/ou emploi au moins 5 000 salariés, décision accordée par un arrêté du ministre de l'économie et des finances.

Par rapport à la note précédente¹, **deux indications** complémentaires doivent être formulées :

- d'une part, une ordonnance présentée le 27 mars² adapte temporairement les procédures de traitement des difficultés des entreprises au contexte d'état d'urgence sanitaire, afin de favoriser le recours aux procédures préventives et d'allonger les délais des procédures collectives. L'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2020 écarte du périmètre de la garantie les entreprises relevant d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire. **L'adaptation opérée par l'ordonnance précitée devrait permettre à des entreprises dont les difficultés économiques résultent de la crise sanitaire de bénéficier d'un prêt de trésorerie éligible à la garantie de l'État**, comme le prévoit le cadre dérogatoire relatif aux aides d'État adopté par la Commission européenne le 19 mars dernier ;

- d'autre part, **la garantie de l'État ne peut bénéficier aux prêts consentis à des sociétés civiles immobilières**, ce qui peut soulever des **difficultés en particulier dans le secteur de la culture**, puisque certains monuments ouverts à la visite du public sont constitués juridiquement sous forme de SCI.

D. Exonération temporaire d'octroi de mer (article 1^{er})

Pour mémoire, l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 prévoit, lors de la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, dans ou un plusieurs départements et régions d'outre-mer, une exonération des importations et des livraisons de biens nécessaires au secours aux populations, au rétablissement de la continuité des services de droits de douane, d'octroi de mer, de droits de circulation et de taxes d'accise de l'octroi de mer.

Un **arrêté du 30 mars 2020** a précisé la liste des biens dont la livraison et l'importation sont exonérés de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional, à savoir, **d'une part, les gels hydroalcooliques et les produits destinés à entrer dans leur composition et, d'autre part, certains équipements médicaux** (dont les masques de protection respiratoire et les appareils de maintenance sous assistance respiratoire)³.

¹ *Note de conjoncture et de suivi du 27 mars dernier.*

² *Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale.*

³ *Arrêté du 30 mars 2020 pris en application de l'article 1er de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative :*

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2020/3/30/CPAD2008439A/jo/texte>



II. LES AUTRES MESURES D'URGENCE AYANT OU ÉTANT SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT BUDGÉTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. La prime exceptionnelle défiscalisée et désocialisée

Ce que contient la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

L'article 11 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure en matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet de modifier la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat visée à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

L'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 permet, en droit actuel, aux entreprises disposant d'un accord d'intéressement de verser, avant le 30 juin 2020 et à leurs salariés ayant une rémunération inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC, **une prime exonérée d'impôt sur le revenu, de cotisations sociales (salariales comme patronales) et de toutes les taxes s'attachant à la rémunération, dans un plafond maximal de 1 000 euros.**

Conformément à l'habilitation prévue à l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, **l'ordonnance n° 2020-385¹ a ainsi apporté plusieurs assouplissements au versement de cette prime :**

- sa date limite de versement est reportée au 31 août 2020 et la condition de l'existence d'un accord d'intéressement est levée. Cela signifie que toutes les entreprises de droit privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial et les établissements publics administratifs (pour leur personnel de droit privé) pourront verser cette prime exonérée d'impôt et de cotisations sociales dans la limite de 1 000 euros ;

- ce plafond d'exonération fiscale et sociale de 1 000 euros est relevé à 2 000 euros pour les entreprises disposant d'un accord d'intéressement². Pour faciliter la conclusion de ces accords, la date limite permettant de conclure un accord d'intéressement dérogatoire³ a elle-même été reportée du 30 juin au 31 août 2020 ;

¹ Ordonnance n° 2020-385 du 1er avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat

² D'après une étude de la Dares, publiée en août 2019, 39,6 % de l'ensemble des salariés du secteur marchand non-agricole étaient couverts par un accord d'intéressement en 2017, dont 53,6 % dans le secteur agroalimentaire, 62,8 % dans le secteur de la fabrication d'équipements électroniques et de machines, 51,5 % dans le secteur de la fabrication des autres produits industriels, 46,6 % dans le secteur du commerce.

³ Par dérogation à l'article L. 3312-5 du code du travail, qui dispose qu'il est conclu pour une durée de trois ans, l'accord d'intéressement peut être conclu pour une durée comprise entre un an et trois ans. Également, par dérogation à l'article L. 3314-4 du code du travail, l'accord d'intéressement peut bénéficier de certaines exonérations fiscales (déduction des bases retenues pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu des sommes versées aux bénéficiaires, exonération d'impôt sur le revenu pour le bénéficiaire et exclusion de l'assiette des bénéfices industriels et commerciaux ou non commerciaux sous un certain plafond) même s'il a été conclu après le premier jour de la deuxième moitié de la période de calcul suivant la date de sa prise d'effet.



- enfin, afin de tenir compte des contraintes particulières auxquelles sont soumis certains salariés en cette période de crise sanitaire, il est précisé que « **les conditions de travail liées à l'épidémie de Covid-19** » **pourront constituer un nouveau critère de modulation du montant de la prime**. Les conditions de versement et de modulation sont définies dans le cadre d'un accord d'entreprise ou de groupe, ou d'une décision unilatérale de l'employeur.

B. Les perspectives financières de l'Unédic

Une **note interne de l'Unédic en date du 26 mars 2020**¹ vise à donner une première estimation de l'impact financier de la crise sur le régime d'assurance chômage pour les seuls mois de mars et d'avril 2020, sous hypothèse d'une période de confinement courant jusqu'à la fin du mois d'avril.

Sur cette seule période, les dépenses de l'organisme pourraient connaître une augmentation comprise entre 3,1 et 5,5 milliards d'euros. Cette estimation ne prend pas compte du coût des nouvelles entrées au chômage sur cette période. **Entre 1,6 et 4 milliards d'euros seraient imputables au financement des allocations d'activité partielle. Le prolongement des fins de droits représenterait un coût de 140 millions d'euros pour les seuls mois de mars et d'avril.** Le report de l'entrée en vigueur du second volet de la réforme de l'assurance chômage, devant notamment modifier les modalités de calcul du salaire journalier de référence, du 1^{er} avril au 1^{er} septembre 2020 a été acté avec le **décret n° 2020-361 du 27 mars 2020 portant modification du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 modifié relatif au régime d'assurance chômage**. L'application de cette réforme aurait notamment entraîné une diminution de l'indemnisation des personnes ayant travaillé de façon discontinue sur la période de référence. Cette mesure représente un coût supplémentaire évalué à 30 millions d'euros par mois pour l'assurance chômage.

L'effet négatif sur les recettes pourrait quant à lui être compris entre 1,1 et 1,6 milliard d'euros. Celui-ci est imputable aux exonérations de cotisations sociales sur les indemnités d'activité partielle ainsi qu'aux moindres recettes liées aux arrêts maladies et à la baisse attendue de l'activité.

À ceci s'ajoute le **décalage de trésorerie** dû aux reports des charges sociales pour les entreprises pourrait quant à lui représenter **plus de 2,3 milliards d'euros sur cette période**.

L'Unédic a donc développé une stratégie financière impliquant la mobilisation de 9 milliards d'euros de liquidité d'ici juin 2020, grâce à la sollicitation du coussin de liquidité mis en place en 2012 (4 milliards d'euros) et à l'émission de dette supplémentaire (5 milliards d'euros).

¹ Unédic, « *Continuité et maîtrise du pilotage de l'Assurance chômage. Repères sur les mesures COVID19 et leurs effets* », 26 mars 2020.



Il est à noter que les titres émis dans le cadre du principal programme obligataire de l'Unédic bénéficient de la garantie de l'État, renouvelée annuellement en loi de finances, dans la limite d'un plafond annuel de 2 milliards d'euros en 2020¹. L'Unédic aurait adressé une demande au ministère de l'économie et des finances tendant à ce que le prochain projet de loi de finances rectificative prévoie un relèvement de ce plafond.

En tout état de cause, les perspectives financières de l'Unédic devraient se dégrader. Après de nombreuses années de réduction de son déficit, le solde financier de l'assurance-chômage devait être excédentaire à partir de 2021 (2,3 milliards d'euros). De 38,4 milliards d'euros en 2020, la dette de l'Unédic devait quant à elle se limiter à 31,9 milliards en 2022². La crise actuelle bouleversera inévitablement cette trajectoire, en **affectant les engagements hors bilan de l'État**. Au 31 décembre 2018, l'engagement de l'État au titre des emprunts contractés depuis 2012 représentait une masse financière de 29,7 milliards d'euros³.

C. Les mesures d'accompagnement des entreprises

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a réorienté son action en soutien des entreprises.

Les contrôles fiscaux ont été suspendus : aucun acte de procédure ne sera adressé et aucun contrôle ne sera lancé pendant la crise sanitaire. Cette suspension ne s'oppose toutefois pas à la possibilité de la poursuite des contrôles lorsque les deux parties le souhaitent.

Parallèlement, **deux types de mesures de soutien à la trésorerie** des entreprises ont été mis rapidement en œuvre, sans qu'une justification préalable ne soit requise de la part des entreprises :

- d'une part, **un report de paiement de toutes les échéances d'impôts directs** du mois de mars est permis. Ainsi, 27 000 entreprises ont sollicité un report du premier acompte d'impôt sur les sociétés dû en mars, ce qui correspond à un montant reporté de 1,2 milliard d'euros, soit plus de 10 % du montant initialement attendu ;
- d'autre part, **un remboursement accéléré avant dépôt de la liasse fiscale des crédits d'impôts arrivés à échéance en 2020** est proposé, à l'instar du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt recherche (CIR).

Une difficulté existe toutefois en matière de TVA, pour lequel le paiement ne pourrait être reporté, dans la mesure où elle a été encaissée lors de la réalisation de la vente. Cependant, il existe, en temps normal, des situations de décalage entre la facturation, qui génère la dette fiscale, et l'encaissement. Compte tenu des mesures sanitaires, cette situation serait particulièrement fréquente actuellement, ce qui mettrait en difficulté plusieurs entreprises.

¹ Art. 199 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Unédic, *Situation financière de l'assurance-chômage*, 25 février 2020.

³ *Compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement 2018*.



En réponse, le ministre de l'action et des comptes publics a précisé que lorsqu'une entreprise n'a pas été encore payée par ses fournisseurs et n'a donc pas encaissé la TVA, **la DGFIP pourrait, au cas par cas, accorder des délais de paiement. Le Medef demande des mesures plus systématiques**, en permettant par exemple aux entreprises de ne payer qu'un montant de TVA forfaitaire en fonction de leur niveau d'activité et de reporter le paiement du solde.

Cette question rejoint **celle des délais de paiement**, pour lequel les entreprises peuvent saisir le **comité de crise sur les délais de paiement**. Ce comité, placé sous l'égide du médiateur des entreprises du ministère de l'économie et des finances et du médiateur national du crédit de la Banque de France et associant des fédérations d'entreprises, observe une **recrudescence de son activité** : en deux semaines, il a enregistré l'équivalent de trois mois de saisines en temps normal.

En annexe de la présente note, figure un point sur l'activité des entreprises.

Quelle politique de dividendes pour les entreprises bénéficiant du soutien public ?

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué qu'une entreprise sollicitant une aide de l'État au titre des différentes mesures de soutien mises en œuvre (chômage partiel, garantie de l'État) ou un report d'échéances fiscales et sociales devait **renoncer à tout versement de dividende en 2020**.

Le Gouvernement entendrait ainsi **procéder par une analyse au cas par cas**, en particulier pour l'octroi de la garantie. En effet, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 1,5 milliard d'euros et/ou emploie au moins 5 000 salariés, l'octroi de la garantie de l'État requiert un arrêté du ministre de l'économie et des finances, ce qui rend possible une concertation en amont sur la politique de rémunération des actionnaires de l'entreprise.

Plusieurs entreprises ont d'ores-et-déjà indiqué renoncer à tout versement de dividende en 2020 (Airbus, Altice, Safran, Engie par exemple), tandis que **d'autres ont ajourné la date de leur assemblée générale** afin d'attendre de mieux appréhender les effets de la crise sur leur activité. Pour l'ensemble des valeurs de l'indice parisien SBF 120¹, vingt-deux groupes ont annoncé une modification de leur politique de rémunération des actionnaires, pour un montant total de dividendes supprimés de 10 milliards d'euros.

S'agissant des établissements bancaires en particulier, plusieurs banques ont annoncé qu'elles ne verseraient pas de dividendes en 2020 (Crédit Agricole, Société générale par exemple), suivant en cela les recommandations des superviseurs européen et national.

¹ Pour « Société des bourses françaises » : il s'agit de l'indice boursier français qui regroupe les valeurs du CAC 40 ainsi que les 80 valeurs les plus liquides cotées à Paris parmi les 200 première capitalisations boursières françaises.



D. Des mesures de soutien spécifiques pour les compagnies aériennes

L'impact économique de la crise actuelle sur les compagnies aériennes est sans précédent dans l'histoire de l'aviation civile. L'Association internationale du transport aérien (IATA) prévoit que leurs pertes devraient représenter **252 milliards de dollars** en 2020, soit **44% du total des ventes de 2019**.

Les compagnies françaises sont très sévèrement touchées, le programme de vol d'Air-France KLM ne représentant plus que 10 % de son programme de vol habituel. **Un soutien rapide en trésorerie** paraissait donc indispensable, les compagnies aériennes ne disposant en moyenne que de **deux mois de liquidités**, et devant faire face à **des charges fixes très lourdes** (évaluées à **un milliard d'euros** par mois environ pour Air France par la banque UBS).

Aux mesures dont bénéficient toutes les entreprises, l'État a donc décidé le 1^{er} avril d'ajouter des aides spécifiques pour le transport aérien, sous la forme **d'un report en fin d'années de taxes et redevances spécifiques aux compagnies aériennes titulaires d'une licence d'exploitation en France exigibles entre mars et décembre 2020 et d'un étalement de leur remboursement en 2021 et 2022**.

Dans le détail, sont concernées :

- **la taxe de l'aviation civile**, qui finance le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), retracé dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) ;

- **les redevances de la navigation aérienne**, qui financent également le budget de la DGAC ;

- **la taxe de solidarité sur les billets d'avion**, qui finance le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Pour mémoire, la loi de finances rectificative pour 2020 a à ce stade prévu **une perte de recettes de 500 millions d'euros pour le BACEA** et l'a autorisé en conséquences à **augmenter à due concurrence le montant de ses emprunts**. Il s'agit, comme lors de la précédente crise aérienne survenue en 2009 – et qui avait déjà provoqué une forte hausse de l'endettement du BACEA –, de faire jouer à celui-ci un rôle « *d'amortisseur de la crise* », selon les termes du secrétaire d'État chargé des transports.

La Commission européenne a confirmé le 31 mars 2020 **la compatibilité du report du paiement** par les compagnies françaises des taxes de l'aviation civile et de solidarité sur les billets d'avion **avec les règles européennes sur les aides d'État**, au titre de la compensation des répercussions économiques de la pandémie.

La France est **le premier État européen** à avoir obtenu l'autorisation de prendre de telles mesures de soutien en faveur du transport aérien.

Une autre question essentielle demeure toutefois à trancher au niveau européen : celle de l'obligation pour les compagnies aériennes de **rembourser les billets annulés dans un délai de sept jours** prévue par les textes européens. L'application de cette disposition aurait en effet **de très lourdes conséquences** pour toutes les compagnies européennes, dont naturellement les compagnies françaises (IATA



évalue à **35 milliards d'euros** au niveau mondial le coût que représenterait pour les compagnies aériennes le remboursement de l'intégralité des réservations d'avril à juin).

Les compagnies plaident donc pour une dérogation temporaire aux règles européennes afin d'autoriser la mise en place **de reports de vols** ou de systèmes **d'« avoirs »**.

E. Une mobilisation du plan d'investissement dans les compétences

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) devrait être utilisé pour **revaloriser les indemnités de stage des élèves-infirmiers et élèves aides-soignants mobilisés pour faire face à l'urgence sanitaire**. Seuls sont concernés à ce stade les **hôpitaux des régions Île de France¹ et Grand-Est²**, représentant un total de **29 millions d'euros**.

Pour rappel, ce plan constitue l'un des volets du Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022, doté de 13,8 milliards d'euros sur cette période. En 2020, les crédits inscrits sur la mission « Travail et emploi » au titre du PIC s'élèvent à 1,47 milliard d'euros en AE et 1,1 milliard d'euros en CP.

F. De nouvelles dépenses dans le domaine de la recherche

1. *À court terme et à budget constant, d'importants moyens publics ont été mobilisés pour financer la recherche destinée à la lutte contre l'épidémie de Covid-19.*

Différentes initiatives ont été annoncées en la matière. N'ayant pas fait l'objet de demandes de crédits nouveaux en PLFR, celles-ci sont donc financées, pour le moment, sur les crédits votés des programmes existants en LFI.

Le ministère des solidarités et de la santé ainsi que le ministère de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation ont annoncé la mobilisation de 8 millions d'euros pour financer des projets de recherche, sélectionnés en lien avec l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et le consortium ReactING. Mis en en place par l'Alliance pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan) qui regroupe les principaux acteurs académiques français³ (dont l'INSERM, le CNRS et l'Institut Pasteur), ce consortium a pour mission de coordonner la recherche rapide française pour faire face aux crises sanitaires liées

¹ Communiqué de presse du ministère du travail, « Le ministère du travail mobilise les crédits du PIC pour venir en aide aux hôpitaux d'Île-de-France », 24 mars 2020.

² Communiqué de presse du ministère du travail, « Le ministère du travail mobilise les crédits du PIC pour venir en aide aux hôpitaux de la Région Grand-Est », 26 mars 2020.

³ L'INSERM, l'Institut Pasteur, le commissariat à l'énergie atomique (CEA), le centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'institut national de la recherche en informatique et automatique (INRIA), l'institut de recherche et de développement (IRD), la conférence des présidents d'université (CPU) et la Conférence des directeurs généraux de centres hospitaliers régionaux et universitaires.



aux maladies infectieuses. 500 000 euros supplémentaires lui ont par ailleurs été alloués pour soutenir son activité¹. 20 projets de recherche ont déjà été lancés dans ce cadre, se regroupant au sein de quatre thématiques² : recherche à visée diagnostique, clinique et thérapeutique, recherche en épidémiologie, recherche fondamentale et recherche en sciences humaines et sociales. C'est par ailleurs dans ce cadre qu'est financée la partie française du programme européen Discovery visant à tester cinq modalités de traitement du Covid-19, parmi lesquels le traitement à l'hydroxy-chloroquine, largement commenté dans le débat public.

Un fonds d'urgence doté de 50 millions d'euros pour la recherche a également été annoncé par le président de la République le 19 mars 2020. Selon le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ce fonds vise à garantir que « *que toutes les pistes de recherche prometteuses qui émergeront pourront être financées sans délai* ». Les modalités de financement de ce fonds ne sont pas précisées à ce stade.

L'Agence nationale de la recherche (ANR) a également lancé un appel à projets « Covid-19 », doté de 3 millions d'euros. 44 projets ont été sélectionnés, s'inscrivant selon quatre axes suggérés par l'Organisation mondiale de la santé : études épidémiologiques translationnelles, physiopathogénie de la maladie, mesures de prévention et de contrôle de l'infection en milieu de soins et éthique³.

L'agence d'innovation de défense (AID) a également lancé un appel à projets doté de 10 millions d'euros. Il porte sur la recherche de solutions innovantes, qu'elles soient d'ordre technologique, organisationnel, managérial ou d'adaptation de processus industriels, qui pourraient être directement mobilisables afin de : protéger la population, soutenir la prise en charge des malades, tester la population, surveiller l'évolution de la maladie au niveau individuel et l'évolution de la pandémie, ou aider à limiter les contraintes pendant la période de crise⁴.

Plusieurs actions du PIA, mises en œuvre par Bpifrance, vont également permettre le financement de projets de recherche s'inscrivant dans le cadre de la lutte contre l'épidémie. La dernière vague d'appels à projets de l'action du PIA 3 « Concours d'innovation » lancée le 27 février 2020, qui est dotée de

¹ Site du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, « L'effort global de recherche sur le Covid-19 porté à 8 millions d'euros afin de soutenir et de coordonner la réponse scientifique à la propagation du virus sur le territoire national », consulté le 1^{er} avril 2020 : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid150212/l-effort-global-de-recherche-sur-le-covid-19-porte-a-8-millions-d-euros-afin-de-soutenir-et-coordonner-la-reponse-scientifique-a-la-propagation-du-virus-sur-le-territoire-national.html>.

² Site du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, « Covid-19 : 20 projets de recherche sélectionnés pour lutter contre l'épidémie », consulté le 1^{er} avril 2020 : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid150211/covid-19-20-projets-de-recherche-selectionnes-pour-lutter-contre-l-epidemie.html>.

³ Site internet de l'ANR, « Appel flash Covid-19 : premier financement immédiat pour le démarrage de 44 projets », consulté le 1^{er} avril 2020 : <https://anr.fr/fr/actualites-de-lanr/details/news/appe-flash-covid-19-premier-financement-imm%C3%A9diat-pour-le-d%C3%A9marrage-de-44-projets-urgents/>.

⁴ Site internet de l'AID, « Appel à projets de solutions innovantes pour lutter contre le Covid-19 », consulté le 1^{er} avril 2020 : <https://www.defense.gouv.fr/aid/appels-a-projets/appe-a-projets-lutte-covid-19>.



90 millions d'euros en 2020 et qui permet le financement sous forme de subvention et d'avances remboursables des projets à fort potentiel innovant de PME et de start-ups, comporte une thématique « Santé-situations d'urgence ». L'action des PIA 1 et 2 « Projets de recherche et développement structurants pour la compétitivité » (PSPC) offre aussi la possibilité du lancement d'un appel à projets visant à développer des solutions préventives ou curatives contre le Covid-19. Le financement de projets de plus grande ampleur est ici visé, sous forme de subventions ou d'avances remboursables. Le montant de l'enveloppe allouée n'est pas encore précisé. L'intéressement de l'État passera notamment par un droit préférentiel d'accès aux résultats du projet par les bénéficiaires des aides.

Enfin, dans le cadre du programme européen Horizon 2020, 4,6 millions d'euros seront alloués aux travaux sur la recherche clinique d'équipes françaises participant notamment aux projets européens I-MOVE COVID-19 et RECOVER¹.

2. À moyen et long termes, un effort budgétaire accru dans la recherche est annoncé

Conformément aux annonces du président de la République du 19 mars 2020, le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur », doté en PLF 2020 de 12,2 milliards d'euros en AE et en CP, devrait être augmenté de 5 milliards d'euros à l'horizon 2030. Cela devrait représenter un effort global de 25 milliards d'euros sur la décennie. Une trajectoire budgétaire a été présentée par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, indiquant une marche annuelle comprise entre 400 et 600 millions d'euros supplémentaires par an sur cette période². Cette annonce précède le dépôt jusqu'alors prévu au printemps du projet de loi de programmation pluriannuelle pour la recherche (LPPR) qui devait fixer une trajectoire financière pour la période 2021-2027.

Il a également été annoncé par la même occasion que **le budget annuel alloué à la recherche autour des grands enjeux de la santé globale et des sciences du vivant serait augmenté de 1 milliard d'euros**, pour atteindre plus de 2 milliards d'euros au total³.

¹ Site du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, « L'effort global de recherche sur le Covid-19 porté à 8 millions d'euros afin de soutenir et de coordonner la réponse scientifique à la propagation du virus sur le territoire national », consulté le 1^{er} avril 2020 : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid150212/l-effort-global-de-recherche-sur-le-covid-19-porte-a-8-millions-d-euros-afin-de-soutenir-et-coordonner-la-reponse-scientifique-a-la-propagation-du-virus-sur-le-territoire-national.html>.

² Ministère de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation, dossier de presse « 5 milliards d'euros pour permettre à la recherche de relever les défis d'aujourd'hui et de demain », 19 mars 2020.

³ En PLF 2020, l'action « Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie et de la santé » du programme 172 était dotée de 1,2 milliard d'euros.



G. Le prolongement des droits à l'aide médicale d'État (AME)

Les **droits à l'aide médicale de l'État (AME)** arrivant à expiration entre le 12 mars dernier et le 1^{er} juillet prochain sont **prolongés de trois mois** à compter de leur date d'échéance, afin de garantir la continuité de leurs droits. Les conditions de délivrance des droits, modifiées en loi de finances pour 2020, sont également adaptées aux règles de confinement. L'obligation de dépôt physique des primo-demandes est ainsi suspendue jusqu'au 1^{er} juillet 2020.

H. Une aide pour les pays tiers

Le ministre de l'économie et des finances a annoncé, le 31 mars 2020, des **initiatives tendant, sous réserve d'un accord au niveau international, d'apporter des aides aux pays en développement**, notamment en Afrique :

- passage des droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI à 500 milliards de dollars supplémentaires ;
- mise en place d'une nouvelle ligne de crédit pour compléter la « ligne de swap » des banques centrales ;
- doublage des instruments de facilité d'urgence ;
- moratoire sur la dette des pays en développement les plus fragiles.

Ces annonces, dont la mise en œuvre suppose une concertation internationale, n'auraient pas d'effet budgétaire immédiat et leur répartition entre les différents pays n'est, en tout état de cause, pas connue.

III. LES AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE EN LIEN AVEC LA SITUATION D'URGENCE

A. Le décalage du calendrier de déclaration d'impôt sur le revenu

Le ministère de l'action et des comptes publics a annoncé mardi 31 mars 2020 que **le calendrier de déclaration des revenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu serait décalé d'une dizaine de jours**. Ainsi, la campagne de télédéclaration démarrera le 20 avril (et non le 8 avril) et prendra fin le 4 juin pour les départements de la zone 1 (départements 1 à 19), le 8 juin pour la zone 2 (départements 20 à 54) et le 11 juin pour les départements de la zone 3 (55 et suivants). Les contribuables remplissant une déclaration papier (les foyers ne disposant d'aucune connexion internet ou vivant en zone blanche) auront quant à eux jusqu'au 12 juin pour remplir ces formalités, soit un mois de plus que dans le calendrier initial.



B. La mobilisation des assureurs dans la mise en œuvre du plan d'urgence

Alors que les pertes d'exploitation résultant d'une crise sanitaire ne sont pas ou peu couvertes aujourd'hui par les contrats d'assurance, la question de la mobilisation des assureurs dans le cadre du plan d'urgence mis en place pour « sauver » le tissu économique est posée par de nombreuses entreprises et observateurs.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative au Sénat, **Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, a confirmé, en réponse à un amendement déposé sur ce sujet, le souhait du Gouvernement de mettre à contribution les assureurs**, en les faisant « *participer directement à l'effort de guerre en direction des entreprises* », et en précisant que le Gouvernement travaille « *à trouver une solution de place, comme nous l'avons fait pour les banques : il n'y a pas eu besoin pour ce faire de passer par un texte législatif* »¹.

La Fédération française de l'assurance (FFA) a, de son côté, annoncé que ses membres contribueront à hauteur de **200 millions d'euros au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie**². Elle a également précisé que ses adhérents contribueront chacun à proportion de leur part de marché respective, et que la somme devrait abonder le fonds dans les prochains jours.

En outre, la FFA a annoncé d'autres mesures de soutien telles que **l'engagement à différer le paiement des loyers pour les très petites, petites et moyennes entreprises** appartenant à l'un des secteurs dont l'activité est suspendue depuis le 15 mars 2020, **la prise en charge des indemnités journalières des personnes fragiles** – présentant une affection de longue durée (ALD) ou femmes enceintes – placées en arrêt de travail³ et **le maintien des garanties d'assurance des très petites entreprises qui auraient des difficultés à verser leur prime pendant la suspension de leur activité**⁴.

Enfin, le secteur assurantiel s'est engagé à amorcer **des discussions avec le Gouvernement sur la conception d'un produit d'assurance qui pourrait être mobilisé en cas de catastrophe sanitaire majeure à l'avenir**. Les contours d'une telle garantie, tout comme le calendrier et les modalités de ces échanges restent à définir. Sur le même sujet, plusieurs propositions de lois ont été déposées en ce sens ces derniers jours, à l'Assemblée nationale et au Sénat, afin d'instaurer un régime d'indemnisation assurantiel calqué sur celui des catastrophes naturelles.

¹ *Compte-rendu de la séance publique du 20 mars 2020.*

² *Cf. note de suivi en date du 27 mars 2020.*

³ *Cf. communiqué de presse de la FFA en date du 23 mars 2020.*

⁴ *Cf. communiqué de presse de Bruno Le Maire, ministre de l'économie, en date du 23 mars 2020.*



C. Le plan d'action de La Poste

La Poste organise son plan d'activité semaine par semaine pour ajuster l'exercice ses différentes activités – distribution du courrier, des colis, de la presse, services bancaires – aux difficultés rencontrées par ses agents.

La distribution du courrier, concentrée sur trois jours depuis le début de la crise sanitaire, sera désormais étalée sur quatre jours à compter de la semaine prochaine – à savoir les lundi ou mardi (selon les territoires), mercredi, jeudi et vendredi.

Surtout, la semaine prochaine correspond au versement des différentes prestations sociales, dont plus de la moitié des personnes bénéficiaires sont clientes de La Banque Postale – environ 1,8 million de personnes. Pour garantir l'accès à cette source essentielle de revenu, **deux mesures** ont été prises :

- une **anticipation du versement** : les prestations sociales seront versées sur le compte dans la nuit du vendredi 3 au samedi 4 avril, au lieu du lundi 6 avril au soir initialement prévu, ce qui doit permettre aux personnes disposant d'une carte bancaire d'effectuer un retrait d'espèces dès le samedi ;

- une ouverture lundi 6 avril des 1 600 bureaux de Poste maintenus, auxquels s'ajouteront 250 bureaux dans les territoires où une forte proportion de clientèle fragile est identifiée, ainsi que 400 facteurs guichetiers pour les zones rurales, ce qui constituera **un total de 2 250 points d'accès**. La liste et les modalités du dispositif mis en place seront détaillées sur une [page internet dédiée](#).

L'objectif est double : à la fois de **permettre un accès anticipé** aux prestations sociales et d'**étaler les flux de personnes** souhaitant décaisser des espèces.

Les bureaux de Poste seront donc fermés le samedi 4 avril, pour un accès uniquement par l'intermédiaire des distributeurs de billets. À cette fin, une alimentation de distributeurs dans certaines zones prioritaires du territoire sera opérée en amont et le plafond de retrait hebdomadaire sera relevé, pour tous les clients de La Banque Postale, à 1 500 euros.

Dans les zones rurales, La Poste propose le dispositif « Allo facteur », permettant aux clients de La Banque Postale d'obtenir un dépannage d'espèces à domicile, dans la limite de 150 euros.

Par ailleurs, **La Poste a annoncé un travail conjoint avec l'Association des maires de France (AMF) pour les agences postales communales**. Actuellement, **seulement 600 agences postales communales** sont ouvertes sur les 6 600 agences du territoire. L'objectif est de définir les territoires prioritaires pour assurer un accès minimal en zone rurale. **La Poste s'est engagée à fournir des équipements sanitaires** (gel hydro alcoolique et masques de protection) pour permettre la réouverture de certaines agences postales communales.

ANNEXES



ANNEXE N°1 : POINT SUR LES CATÉGORIES DE DÉPENSES FINANCIÉES PAR LE RELÈVEMENT DE L'ONDAM

1/ L'achat de matériels médicaux

La somme de 4 milliards d'euros annoncée le 31 mars vise notamment à prendre en compte le **caractère volatil et tendu des marchés internationaux de fourniture de matériels**.

Les achats de masques sont, en effet, principalement effectués en Chine. **1 milliard de masques devraient ainsi être livrés en 14 semaines**, à raison, en principe, de 2 livraisons par semaine. **Une première livraison de 8,5 millions de masques est intervenue le 30 mars**, une deuxième, de 13 millions d'unités, étant programmée la semaine prochaine. Le groupe LVMH a intégralement financé la première semaine de livraison, dont le coût est estimé à cinq millions d'euros¹. Le groupe a ainsi souhaité sécuriser la première commande, effectuée auprès d'un de ses fournisseurs habituels².

Un arrêté du 16 mars 2020³ prévoit, par ailleurs, que des boîtes de masques de protection issues du stock national soient distribuées gratuitement par les pharmacies d'officine aux personnels soignants libéraux. **La distribution de chaque boîte donne lieu au versement d'une indemnité de 0,60 euro hors taxes versée par la Caisse nationale d'assurance maladie au distributeur**.

Selon le Gouvernement, suite aux réquisitions et à la réorientation d'un certain nombre d'entreprises du textile, **la France produit actuellement 8 millions de masques par semaine**. La hausse de la production dans les quatre entreprises françaises de masques va permettre de porter **la production nationale de 15 à 40 millions de masques produits par mois courant avril**.

45 prototypes de masques « alternatifs », produits par 80 entreprises ont, par ailleurs, été validés par l'État.

Au total, **1,5 milliard de masques** devraient ainsi être commandés par l'État au

¹ Groupe LVMH, Communiqué du 21 mars 2020.

² Pour mémoire, le pont aérien mis en place entre la France et la Chine vient compléter les mesures de réquisitions mises en place depuis le 3 mars dernier. Les stocks de masques de protection respiratoire de types FFP2, FFP3, N95, N99, N100, P95, P99, P100, R95, R99, R100 détenus par toute personne morale de droit public ou de droit privé et les stocks de masques anti-projections détenus par les entreprises qui en assurent la fabrication ou la distribution, ainsi que tous ceux amenés à être produits sont réquisitionnés jusqu'au 31 mai 2020. Un décret du 20 mars suivant précise que les importations de masques peuvent donner lieu à réquisition totale ou partielle au-delà d'un seuil de cinq millions d'unités par trimestre par personne morale, 150 acheteurs privés ayant passé commande de masques.

³ Article 7 de l'arrêté du 16 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.



cours des prochaines semaines.

Au-delà des masques, le président de la République a annoncé l'achat de 10 000 respirateurs. Constitué à la demande du Gouvernement, un consortium réunissant Air Liquide (actuellement seul fabricant de respirateurs sur le territoire français dont les capacités de production ont été doublées afin de fournir 1 100 produits en avril), PSA, Valéo et Schneider vise la fourniture de la totalité de ces équipements d'ici à mi-mai.

2/ Les indemnités journalières

Pour mémoire, **deux décrets ont précisé les conditions de prise en charge des indemnités journalières par la collectivité.**

Ainsi, un premier décret du 31 janvier dernier prévoit **une prise en charge**, durant 20 jours, des assurés **faisant l'objet d'une mesure de confinement, après avoir été exposés au coronavirus**¹. Le décret supprime notamment le délai de carence de 3 jours pour les salariés du secteur privé.

Le dispositif a été amendé par un second décret adopté le 9 mars dernier² qui permet **d'indemniser les parents retenus à leur domicile pour la garde de leurs enfants de moins de seize ans**, suite à la fermeture des établissements scolaires et se trouvant sans possibilité de télétravail. Les parents d'enfants en situation de handicap de moins de 18 ans pris en charge dans un établissement spécialisé sont également concernés.

La prise en charge est plus étendue puisqu'elle couvre la totalité de la période de fermeture des établissements scolaires. Un seul parent peut se voir délivrer un arrêt de travail. **Selon la Caisse nationale d'assurance-maladie, le nombre d'arrêts-maladie pour raison de garde d'enfant s'élevait, au 23 mars, à 838 000.**

Les dispositions de ces décrets peuvent être mises en œuvre jusqu'au 30 avril 2020. Selon la direction de la Caisse nationale d'assurance-maladie, environ **190 000 autres demandes d'arrêt-maladie proviennent de personnes vulnérables**, en situation de fragilité et potentiellement à risque si elles devaient contracter le Covid-19, conformément aux recommandations du Haut conseil de santé publique.

Le montant de l'indemnité journalière équivaut à celui traditionnellement octroyé dans le droit commun : 50 % du salaire brut plafonné à 1,8 SMIC, ce montant pouvant être porté à 66,6 % si l'assuré a au moins 3 enfants à charge. Dans tous les cas, le droit est ouvert sans que soient remplies les conditions de durée d'activité minimales (150 heures au cours des trois derniers mois).

¹Décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus.

²Décret n° 2020-227 du 9 mars 2020 adaptant les conditions du bénéfice des prestations en espèces d'assurance maladie et de prise en charge des actes de télé médecine pour les personnes exposées au covid-19.



Le coût de l'ensemble des arrêts supplémentaires était estimé à 320 millions d'euros à la fin de la première quinzaine de confinement. Ce montant est donc appelé à évoluer. **Le Gouvernement table sur une somme comprise entre 1 et 1,5 milliard d'euros.**

L'article 8 de loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 prévoit, par ailleurs, la **suspension du jour de carence pour les fonctionnaires placés en arrêt-maladie à partir du 23 mars.** Le rétablissement de ce jour de carence interviendra à la fin de l'état d'urgence sanitaire¹.

3/ Les mesures de reconnaissance au personnel soignant

Le Président de la République a précisé, le 25 mars, la nature des mesures de reconnaissance au personnel soignant. Celles-ci devraient prendre la forme d'une **majoration des heures supplémentaires** auquel s'ajouterait le **versement d'une prime exceptionnelle.**

La question des **heures supplémentaires** apparaît centrale. Deux décrets du 24 mars dernier portent, en effet, le **plafond des heures supplémentaires à 20 heures mensuelles et à 240 heures annuelles** au sein des établissements publics de santé². Ce plafond peut être dépassé pour une durée limitée, concernant les personnels nécessaires pour la prise en charge des usagers, à titre exceptionnel, notamment au regard des impératifs de continuité du service public ou de la situation sanitaire. **Les heures supplémentaires font l'objet** soit d'une compensation horaire donnant lieu à une récupération au moins d'égale durée, soit **d'une indemnisation.**

Le Président de la République a également annoncé qu'un **plan massif d'investissement et de revalorisation des carrières** sera élaboré pour **l'hôpital à l'issue de la crise sanitaire.** Ces mesures devraient venir compléter le plan Investir pour l'hôpital 2020-2022, élaboré en novembre 2019 et doté de 1,5 milliard d'euros. L'ONDAM défini en loi de financement pour 2020 intégrait une première tranche, soit 300 millions d'euros.

C'est dans le cadre de ce plan Investir pour l'hôpital qu' a été adopté un décret le 30 mars dernier³, prévoyant le versement de la **prime d'attractivité territoriale** versée aux personnels infirmiers, aux manipulateurs d'électroradiologie médicale,

¹Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

²Décret n° 2020-297 du 24 mars 2020 relatif aux heures supplémentaires et à leur dépassement dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière et décret n° 2020-298 du 24 mars 2020 modifiant le décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Le plafond était initialement établi à quinze heures mensuelles mais pouvait être porté à dix-huit heures pour les catégories de personnel suivantes : infirmiers spécialisés, cadres de santé infirmiers, sages-femmes, sages-femmes cadres de santé, personnels d'encadrement technique et ouvrier, manipulateurs d'électroradiologie médicale.

³Décret n° 2020-65 du 30 janvier 2020 portant création d'une prime d'attractivité territoriale des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.



aux infirmiers anesthésistes et aux agents exerçant les fonctions d'aide-soignant ou d'auxiliaire de puériculture travaillant au sein d'établissements de santé situés dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne. **Cette prime aurait dû être versée au premier trimestre 2020. Des difficultés informatiques conduisent à reporter ce versement d'ici au 1^{er} juillet prochain.**



ANNEXE N°2 : BAROMÈTRE DE L'ACTIVITÉ DES ENTREPRISES

Selon les données recensées par le Medef au 30 mars en provenance des différentes fédérations, **le taux d'activité des différentes filières s'élève à 61 %**, avec de fortes disparités selon les secteurs :

- 56 % pour l'industrie, des secteurs étant particulièrement touchés comme l'industrie automobile, quasiment à l'arrêt (-90 %), et l'aéronautique (- 60 %) ;

- 16 % pour le BTP ;

- 72 % pour les services, ce qui recouvre une forte hétérogénéité entre des activités très sollicitées comme la banque et l'assurance, et d'autres quasiment à l'arrêt à l'instar des transports de personnes, quasiment interrompus (- 90 % pour l'aérien et les TGV de voyageurs) ou fortement réduits, comme le transport de marchandises (- 60 % pour le transport routier non alimentaire et - 40 % pour le fret). Conformément aux mesures sanitaires, l'activité est à l'arrêt pour l'hôtellerie-restauration et l'évènementiel ;

- 65 % pour le commerce.

Il en résulte une **chute très marquée de l'intérim, évaluée à 75 %**, soit 200 000 équivalents temps plein (ETP), contre 750 000 ETP en période normale.

Un impact sectoriel marqué pour les transports

L'automobile

Pour l'automobile, la perte d'activité est particulièrement forte. Selon le Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA), les immatriculations de voitures neuves ont diminué de 72 % en mars 2020 par rapport à mars 2019 et d'un tiers sur le premier trimestre 2020.

Par conséquent, pour l'ensemble de l'année 2020, le CCFA anticipe un recul du marché de 20 %, soit une baisse de 300 000 voitures immatriculées en un an.

L'aéronautique

Dans le secteur aéronautique, Airbus avait suspendu sa production sur son site de Toulouse (et dans deux de ses quatre sites espagnols) pour quatre jours à compter du mardi 16 mars.

La production a redémarré dès le lundi 23 mars, à la suite d'un accord d'entreprise signé par trois syndicats représentatifs (FO, CGC et CFTC) mais pas par la CGT.

Après avoir mobilisé une ligne de crédit de 15 milliards d'euros, l'entreprise a indiqué disposer de 30 milliards d'euros de liquidités. Elle a également annoncé renoncer au versement de 1,4 milliard d'euros de dividendes. Des délais et des facilités de paiement devraient être accordés aux compagnies aériennes, en grande difficultés financières.