

Paris, le 14 avril 2020



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

**OBJET : NOTE N° 3 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 13 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 au deux précédentes notes réalisées les 27 mars et 3 avril derniers¹, **elle fait le point sur les dernières informations disponibles et les mesures nouvelles à la date du 13 avril 2020**, avant l'examen d'un projet de loi de finances rectificative pour 2020 annoncé par les ministres² ainsi que du programme de stabilité qui devra être transmis à la Commission européenne d'ici au 30 avril.

¹ Voir les notes de conjoncture et de suivi précédemment diffusées par la commission des finances les [27 mars](#) et [3 avril](#) 2020.

² Les Échos, 9 avril 2020.



SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I.	ANALYSE MACROÉCONOMIQUE	4
A.	Éléments d'analyse des prévisions de croissance de l'économie française pour 2020.....	4
B.	L'annonce d'un deuxième projet de loi de finances rectificative.....	7
C.	Les réponses au niveau de l'Union européenne	9
II.	CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : NOUVELLES DONNÉES	13
A.	Concernant la sphère sociale : le relèvement de l'Ondam	13
B.	Concernant la sphère locale.....	15

SECONDE PARTIE MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I.	LES SUITES DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 23 MARS 2020....	20
A.	Un recours massif au dispositif de l'activité partielle financé par l'État (programme 356 nouveau) et l'Unédic.....	20
B.	Fonds de solidarité pour les entreprises (programme 357 nouveau).....	23
C.	La garantie de l'État pour les prêts des entreprises (article 6) : un outil largement mobilisé mais des difficultés qui subsistent pour certaines entreprises.....	26
II.	LES AUTRES MESURES D'URGENCE AYANT OU ÉTANT SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT BUDGÉTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	28
A.	Point sur les mesures d'accompagnement des entreprises	28
B.	Le report de versement de contribution à l'audiovisuel public	31
C.	La déductibilité de la TVA pour les entreprises fabriquant ou important du matériel sanitaire et qui en font dons.....	31
D.	Une mobilisation du plan d'investissement dans les compétences	32
E.	Un soutien aux professionnels de santé libéraux et aux structures d'accueil de la petite enfance	32
F.	Une aide sociale adaptée aux conséquences de l'épidémie.....	33



III.	LES AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE EN LIEN AVEC LA SITUATION D'URGENCE.....	34
A.	Point sur la mobilisation des assureurs dans la réponse à la crise économique.....	34
B.	La suspension des plans de réorganisation des hôpitaux.....	36



PREMIÈRE PARTIE
PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I. ANALYSE MACROÉCONOMIQUE

A. Éléments d'analyse des prévisions de croissance de l'économie française pour 2020

1) L'estimation de la perte d'activité instantanée liée au confinement est insuffisante pour en déduire l'effet de la crise sanitaire sur la croissance

Dans sa note de conjoncture du 8 avril, la Banque de France estime que **la perte d'activité sur une semaine-type de confinement atteint 32 %**¹.

Il s'agit d'une estimation **très proche de celle de l'Insee**, qui considère pour sa part, dans sa note de conjoncture du 9 avril, que la perte d'activité pendant le confinement s'élève à 36 % par rapport à une période « normale »².

À partir de cette estimation de la chute du PIB pendant une semaine de confinement, la Banque de France indique que « **chaque quinzaine de confinement entraîne une perte de PIB annuel proche de - 1,5 %** ». Comme le précise la Banque de France, il s'agit toutefois d'une **estimation purement comptable** consistant à rapporter la perte d'activité pendant le confinement au PIB annuel³. Intuitivement, elle se rapproche de la croissance 2020 qui serait obtenue si le PIB restait au même niveau qu'en fin d'année 2019 tout au long de l'année 2020, à l'exception de la quinzaine de confinement, pendant laquelle il chuterait temporairement de 32 % avant de revenir instantanément à son niveau initial.

Cette estimation ne doit donc pas être interprétée comme une prévision de croissance, qui dépend de trois autres facteurs : le profil de la croissance 2019, l'évolution de l'activité entre le 1^{er} janvier 2020 et le début du confinement et l'évolution de l'activité postérieurement à la fin du confinement. Si le profil de la croissance 2019 est déjà connu⁴ et qu'il paraît désormais acquis que la croissance du PIB entre le 1^{er} janvier 2020 et le début du confinement se situe au voisinage de zéro, **la rapidité de la reprise de l'activité en sortie de confinement reste difficile à anticiper car elle dépend de nombreux paramètres économiques et sanitaires pour lesquels l'incertitude est très forte.**

Or, pour une même perte de PIB initiale, la croissance sur l'ensemble de l'année 2020 peut être radicalement différente selon la vitesse de rebond en

¹ Banque de France, *Point sur la conjoncture française à fin mars 2020*, 8 avril 2020.

² Insee, « *Point de conjoncture du 9 avril 2020* », 9 avril 2020.

³ Sachant qu'il y a vingt-quatre quinzaines dans l'année, une approximation de la perte de PIB annuel calculée par la Banque de France correspond ainsi à $1/24 * 32 = 1,3 \%$, arrondie à 1,5 %.

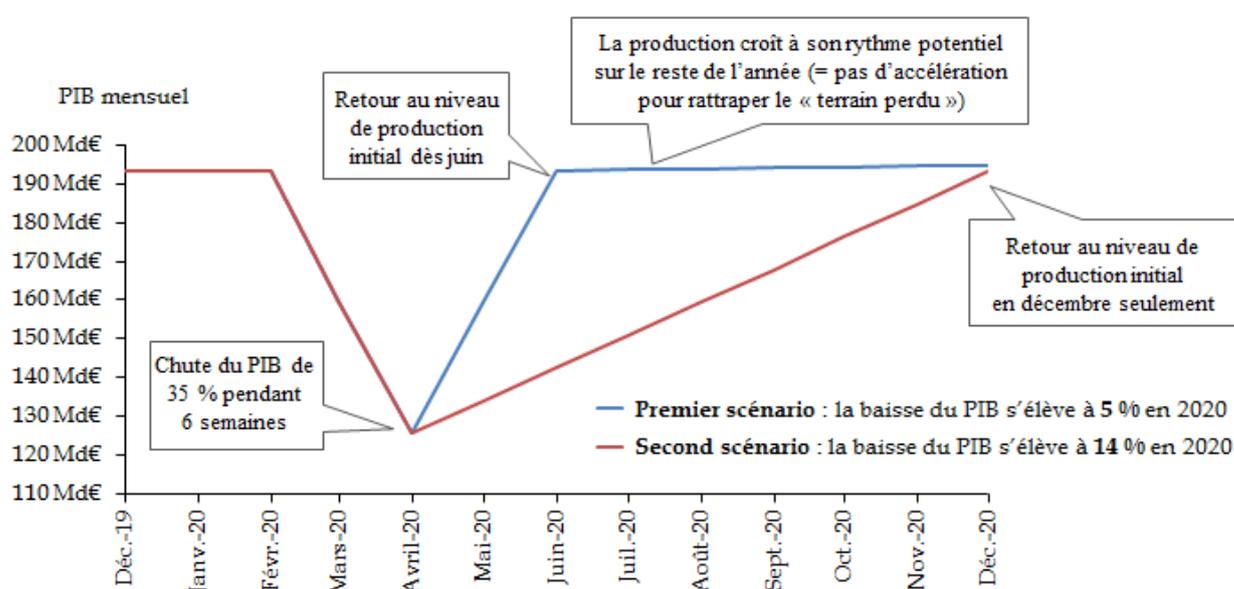
⁴ Les premières données d'exécution de l'Insee indiquent que l'acquis de croissance à l'issue de l'exercice 2019, soit le niveau de la croissance qui serait observé en 2020 si la production restait au niveau atteint au dernier trimestre 2019, s'élève à 0,2 %, au plus bas depuis 2012.



sortie de confinement, ainsi que l'avait souligné la commission des finances dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020¹.

Afin d'illustrer l'importance de ce paramètre, le graphique ci-dessous présente **deux scénarios de reprise différents, après une même chute du PIB de 35 % pendant six semaines** entre mi-mars et avril : dans le premier, l'économie retrouve dès juin le niveau de production du mois de février puis croît à son rythme potentiel (1,2 % par an) ; dans le second, le niveau de production de février n'est retrouvé qu'en décembre.

Deux scénarios de reprise de l'économie française après une même chute d'activité



Précision méthodologique : les estimations de la croissance 2020 ont été arrondies à l'unité. Les calculs ont été effectués à partir d'une estimation du niveau de production lors d'une semaine-type du dernier trimestre 2019.

Source : commission des finances du Sénat

Comme indiqué, la chute du PIB sur l'ensemble de l'année 2020 s'élève à **5 %** dans le premier scénario, tandis qu'elle atteint **14 %** dans le second.

Ces deux scénarios de reprise ne constituent pas des scénarios « extrêmes ». Il existe ainsi des scénarios plus optimistes, où l'économie française, une fois revenue à son niveau de production de février, accélérerait temporairement au-delà de son rythme potentiel pour « rattraper » une partie du terrain perdu pendant le confinement (par exemple parce que les ménages désépargneraient pour effectuer des achats reportés pendant le confinement). À l'inverse, il existe bien évidemment des scénarios beaucoup plus pessimistes où l'activité ne retrouverait pas son niveau de février dès le mois de décembre (par exemple si le déconfinement était très progressif, que l'épidémie connaissait un rebond ou que la destruction du tissu productif se révélait importante).

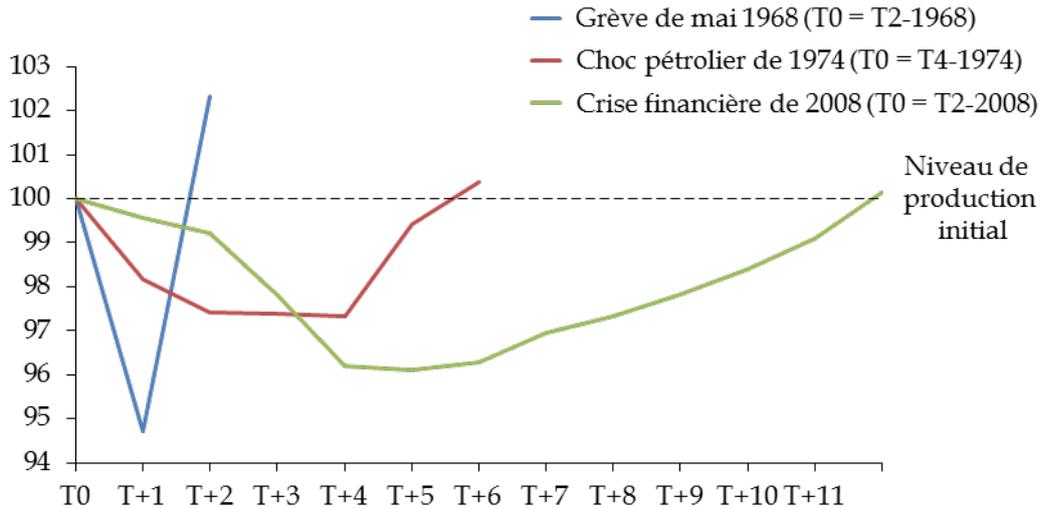
¹ Voir le rapport n° 385 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2020, fait au nom de la commission des finances et déposé le 20 mars 2020.



Ainsi, après la chute du PIB liée à la **grève de mai 1968** (- 5,3 %), l'économie française avait fortement rebondi (+ 8 %) dès le trimestre suivant pour rattraper une partie du « terrain perdu », tandis que près de trois ans ont été nécessaires après la **crise de 2008** pour retrouver le niveau de production initial.

Nombre de trimestres nécessaires pour retrouver le niveau de production initial

(base 100)



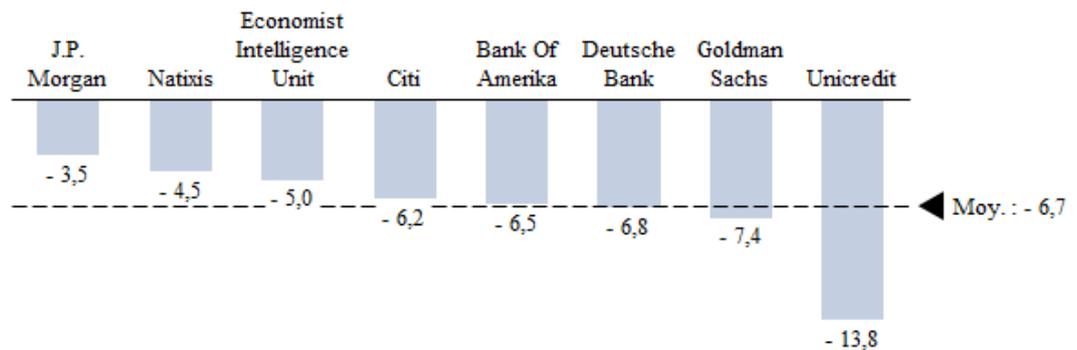
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

2) L'incertitude sur le scénario de reprise constitue le principal facteur explicatif de la divergence des prévisions de croissance pour 2020

La forte incertitude sur la vitesse de rebond de l'économie française explique la **très grande divergence des prévisions de croissance des instituts de conjoncture pour 2020**, qui vont de - 3,5 % à - 13,8 %.

Principales estimations du niveau de la croissance française en 2020

(taux de croissance du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

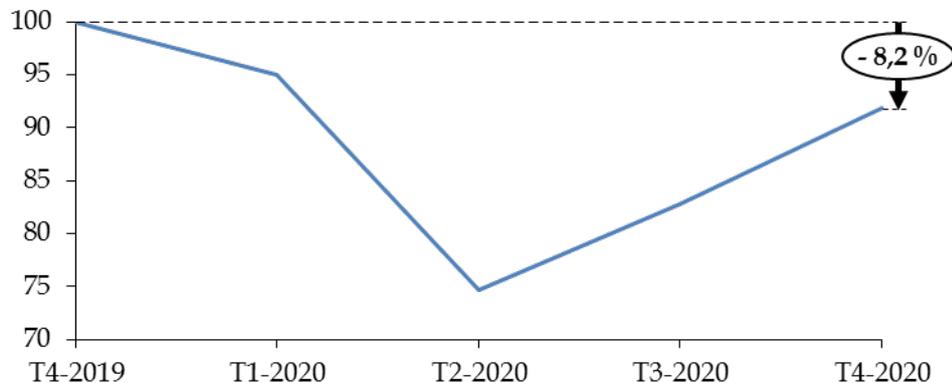


À titre d'illustration, si la banque Unicredit anticipe un rebond au second semestre, ce dernier serait insuffisant pour revenir au niveau de production précédant le confinement (au dernier trimestre 2020, le PIB resterait inférieur de 8,2 % au niveau atteint au dernier trimestre 2019), ce qui entraînerait une chute du PIB de près de 14 % sur l'ensemble de l'année 2020.

Scénario de croissance d'Unicredit pour l'année 2020 en France

(base 100, T4-2019=100 ; taux de croissance du PIB en volume)

T1-2020	T2-2020	T3-2020	T4-2020	Croissance 2020
- 5	- 21,4	+ 10,9	+ 10,9	- 13,8



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Unicredit, « The UniCredit Economics Chartbook », avril 2020)

Dans ce contexte, le programme de stabilité sera l'occasion pour le rapporteur général de la commission des finances de **présenter une première analyse du scénario de reprise retenu par le Gouvernement.**

B. L'annonce d'un deuxième projet de loi de finances rectificative

Le 9 avril, le Gouvernement a annoncé la présentation, le mercredi 15 avril, d'un **deuxième projet de loi de finances rectificative**¹.

Le montant total du plan d'aide, y compris les mesures de trésorerie, passerait de 45 milliards d'euros à 100 milliards d'euros.

De nouveaux chiffres ont depuis été annoncés dans les médias par le ministre de l'économie et des finances mardi 14 avril et sont indiqués ci-dessous.

¹ MM. Bruno Le Maire et Gérald Darmanin, Entretien au journal Les Echos, 9 avril 2020 : <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/exclusif-coronavirus-gerald-darmanin-et-bruno-le-maire-e-plan-durgence-revise-a-100-milliards-deuros-1193765#xtor=CS1-26>



1) Le scénario macroéconomique prévu

- La prévision de croissance avait été annoncée à - 6 %, contre - 1 % dans le premier projet de loi de finances rectificative, et pourrait même désormais atteindre - 8 %.

- Selon les chiffres annoncés le 9 avril, le déficit public serait de 7,6 % du PIB (contre 1 %) et la dette publique pourrait s'élever à 112 % du PIB. D'après les nouveaux éléments fournis par le ministre de l'économie et des finances le 14 avril, le déficit public pourrait même atteindre 9 % du PIB et la dette publique 115 % du PIB.

- Enfin l'inflation serait limitée à 0,5 %, principalement en raison de la chute du prix du pétrole.

2) Le budget de l'État

Le déficit budgétaire de l'État serait de 170 milliards d'euros, contre 109 milliards d'euros prévus dans la première loi de finances rectificative.

La diminution des recettes fiscales serait de 37 milliards d'euros, concernant tous les grands impôts.

- Les dépenses nouvelles seraient désormais de **plus de 35 milliards d'euros**, contre 12 milliards d'euros en loi de finances rectificative (**dont 22,5 milliards d'euros au titre du budget de l'État**) principalement répartis sur les dispositifs suivants :

- le dispositif de chômage partiel : 20 milliards d'euros (contre 8,5 milliards d'euros) ;

- le fonds de solidarité pour les TPE et PME : 6 milliards d'euros (contre 1 milliard d'euros) ;

- les nouvelles dépenses de santé : 7 milliards d'euros (contre 2 milliards d'euros), dont 4 milliards d'euros pour l'achat de matériel sanitaire ;

- des crédits supplémentaires d'urgence, dont les moyens nouveaux pour le Fonds de développement économique et social, dont l'enveloppe budgétaire passerait à 1 milliard d'euros. Ce compte de concours financiers (programme 862), doté de 75 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2020, finance des prêts accordés par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale ;

- enfin le décalage de certaines mesures et le maintien de certains droits.



- Par ailleurs, le **mécanisme de garantie de l'État devrait être modifié** afin de permettre l'octroi de la garantie à des prêts conclus par des **entreprises faisant l'objet de difficultés** résultant de la crise sanitaire.

Cette possibilité, offerte par le cadre temporaire des aides d'État, n'avait initialement pas été activée par le Gouvernement. Elle devrait permettre d'élargir le périmètre des entreprises couvertes par la garantie publique, sous réserve que les établissements de crédit acceptent de leur accorder des prêts.

Malgré les difficultés constatées sur ce point, le Gouvernement n'envisagerait pas, selon les informations transmises et à ce stade, d'autoriser l'octroi d'une garantie à 100 %. En effet, depuis l'ajustement du cadre temporaire des aides d'État opéré le 3 avril¹, il est désormais possible d'offrir une garantie pour les entreprises à hauteur de 100 % des sommes empruntées. Plusieurs États européens ont d'ores et déjà fait usage de cette possibilité, à l'instar de l'Italie et de l'Allemagne, qui garantissent intégralement les prêts de trésorerie accordés aux petites et moyennes entreprises, dans la limite d'un montant maximal.

- Selon le ministre de l'action et des comptes publics, une mesure pourrait être prise et nécessiter une disposition dans le projet de loi finances rectificative afin d'**octroyer aux agents publics mobilisés une prime exceptionnelle qui pourrait être défiscalisée et désocialisée. Des arbitrages seraient encore en cours sur ses modalités et son montant.** Ce nouveau dispositif serait ouvert aux trois versants de la fonction publique, pour tous les employeurs publics.

- Le mardi 14 avril, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que le **report de charges pourra aussi se transformer en annulation de charges** s'agissant des hôtels et restaurants.

C. Les réponses au niveau de l'Union européenne

1) Les nouvelles mesures prises par la Commission européenne le 2 avril

Après avoir formulé le 13 mars dernier une première réponse budgétaire aux conséquences économiques de la crise sanitaire², la Commission européenne a présenté le 2 avril dernier **un second paquet de mesures budgétaires** passant par deux canaux.

¹ [Communiqué de presse de la Commission européenne](#)

² Cf. [note de conjoncture et de suivi de la commission des finances du 3 avril 2020](#).



Premièrement, la Commission européenne a proposé **l'activation de l'aide d'urgence** (« *emergency support instrument* »)¹ qui fait partie, au même titre que le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), du fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et de l'instrument de flexibilité, des **instruments spéciaux** permettant à l'Union de réagir à des circonstances imprévues².

L'objectif de cet instrument est de **soutenir directement les dépenses de santé des États membres engagées en raison de l'épidémie**. La Commission a indiqué avoir établi une évaluation initiale des besoins des États membres sur la base de laquelle elle pourra ainsi, d'une part, acheter, en leur nom, des équipements médicaux (masques, respirateurs, etc.) et les distribuer, ainsi que, d'autre part, assurer un soutien financier et logistique à la construction d'hôpitaux temporaires et au transport de matériel médical et de patients³.

L'effort budgétaire s'élèvera à **3 milliards d'euros**, dont **2,7 milliards d'euros** qui transiteront par l'intermédiaire de **l'instrument d'aide d'urgence**, et **300 millions d'euros** par **la réserve de matériel médical** de l'Union européenne (« rescUE »).

Dans cette perspective, la Commission européenne a présenté **un budget rectificatif pour l'exercice 2020**⁴, prévoyant une hausse de 3 milliards d'euros des crédits d'engagement et de 1,5 milliard d'euros des crédits de paiement. Elle a également proposé **l'activation de la marge pour imprévus**, pour un montant de **714,6 millions d'euros**⁵, permettant ainsi de dépasser le plafond annuel du cadre financier pluriannuel⁶.

Deuxièmement, après avoir affecté une enveloppe de 37 milliards d'euros au titre des crédits de la politique de cohésion et rendues éligibles aux fonds structurels les dépenses liées à la crise sanitaire, la Commission européenne a présenté de **nouvelles mesures** en ce sens, regroupées au sein de « **l'initiative d'investissement +** »⁷. L'objectif de cette proposition de règlement est d'accroître la flexibilité du recours aux fonds structurels, notamment via :

- la possibilité, sous certaines conditions et temporairement, de **transferts entre les trois fonds de la politique de cohésion** - fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE) et le fonds de cohésion- **et entre catégories de régions** ;

¹ Proposition de règlement du Conseil activant l'instrument d'aide d'urgence prévu par le règlement du Conseil (UE) 2016/369 du 15 mars 2016 et modifiant ses dispositions en réaction à la pandémie de COVID-19.

² Conformément aux termes de l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Instrument d'aide d'urgence de l'Union européenne pour le secteur des soins de santé — questions et réponses de la Commission européenne – 2 avril 2020.

⁴ Projet de budget rectificatif 2/2020, COM(2020) 170 – 2 Avril 2020.

⁵ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 172 final.

⁶ Article 13 du règlement (UE) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des fonds structurels et d'investissement européen en réaction à la pandémie de COVID-19.



- **un taux de cofinancement de 100 % provenant du budget de l'Union européenne** pour l'exercice 2020-2021¹, à la demande de l'État membre, et sous réserve des crédits disponibles. Il s'agirait des dépenses déclarées dans les demandes de paiement au cours de l'exercice comptable commençant le 1^{er} juillet 2020 et prenant fin le 30 juin 2021, pour un ou plusieurs axes prioritaires dans un programme financé par le FEDER, le FSE ou le fonds de cohésion ;

- l'introduction de **flexibilité dans les obligations de concentration thématique**, c'est-à-dire la répartition des ressources par objectif stratégique de la politique de cohésion ;

- **l'allègement des obligations administratives** liées à la gestion des fonds structurels. Par exemple, la date limite pour la présentation des rapports annuels de mise en œuvre pour 2020 est reportée. **Les exigences en matière d'audit** seront également allégées, comme avec le recours élargi à la méthode d'échantillonnage non statistique qui permet de réduire le nombre d'opérations contrôlées.

La proposition de règlement comporte également des dispositions sectorielles, notamment avec le **fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)** et le **fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, afin d'en faciliter le recours.

Mercredi 8 avril, le Comité des représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne a confirmé son accord sur ces dispositions. **Le Parlement européen** se prononcera sur ces actes législatifs le **16 avril prochain**.

S'agissant des **négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel**, la Commission européenne devrait présenter ses propositions rectificatives **d'ici la fin du mois d'avril**. **Les députés européens de la commission des budgets** ont, pour leur part, appelé à la mise en œuvre d'un « **plan de contingence** » **budgétaire**, si jamais le cadre financier pluriannuel 2021-2027 n'était pas adopté à temps pour l'élaboration du budget 2021 de l'Union européenne.

2) *L'Eurogroupe est parvenu à un accord le 10 avril sur les mesures visant à soutenir l'économie européenne*

À l'issue du Conseil européen du 26 mars dernier, **les États membres avaient invité l'Eurogroupe à présenter des propositions** permettant de faire face aux conséquences sociales et économiques de la crise d'ici à deux semaines.

Alors que plusieurs États membres s'étaient prononcés en faveur de **la mise en place d'un instrument de dette commun**, permettant de réduire le coût de l'emprunt des États pour lesquels l'accès au financement des marchés financiers devient plus difficile, d'autres États membres, tels que l'Allemagne, l'Autriche et

¹ Article 25 bis du projet de règlement. Ce taux de cofinancement est accordé par dérogation à l'article 60, paragraphe 1, et à l'article 120, paragraphe 3 du règlement financier du cadre financier pluriannuel 2014-2020.



les Pays-Bas, se sont **opposés à toute hypothèse de mutualisation des dettes nationales**¹.

Une autre piste consistait en **l'octroi de lignes de crédits par le Mécanisme européen de stabilité (MES)** pour les États demandeurs. Toutefois, son bénéfice étant en principe conditionné à l'adoption de **mesures correctives**, les États membres susceptibles d'en bénéficier ont exprimé leurs réticences, en particulier l'Italie, **craignant d'être « stigmatisés »** par la suite sur les marchés financiers.

Par ailleurs, l'Eurogroupe devait se prononcer sur la mise en œuvre de **deux autres mesures** visant à muscler la réponse budgétaire de l'Union européenne, à savoir **l'apport de garanties aux entreprises par la Banque européenne d'investissement (BEI)**, et la proposition de la Commission européenne du **dispositif « SURE »** (« *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* »), permettant d'accorder des prêts aux États membres pour refinancer les aides nationales au chômage.

Au terme de plusieurs jours de discussions, **l'Eurogroupe, réuni en format inclusif, est parvenu à un accord jeudi 9 avril** sur un plan de soutien, composé de plusieurs dispositifs.

Premièrement, **l'Eurogroupe s'est accordé sur le recours à une ligne de crédit à conditions renforcées** (« *Enhanced Conditions Credit Line* », ECCL) **du MES** pour les États membres de la zone euro qui le demandent. L'assistance financière pourra s'élever jusqu'à 2 % du PIB de chaque État membre, soit un montant de **240 milliards d'euros** si l'ensemble des États membres y recouraient, alors même que le MES dispose d'une capacité financière de 410 milliards d'euros². L'objectif est de rendre ce dispositif **opérationnel d'ici deux semaines**.

S'agissant de la conditionnalité de l'accès à cette ligne de crédit, l'Eurogroupe a précisé que le soutien financier dégagé devait être **affecté au financement du système de santé et aux coûts résultant de la crise sanitaire**, excluant ainsi le financement de mesures liées aux difficultés macroéconomiques d'un État membre.

Deuxièmement, **l'Eurogroupe a validé la proposition de la Commission européenne d'instaurer un dispositif permettant de soutenir les aides nationales au chômage des États membres**. Ainsi, la Commission européenne pourra emprunter jusqu'à **100 milliards d'euros** grâce à la garantie des États membres, d'un montant de **25 milliards d'euros**, et accorder des prêts aux États membres. Aux termes de l'accord trouvé, ce dispositif sera temporaire. En tout état de cause, ce mécanisme devra faire l'objet d'un débat au Parlement européen et au Conseil en tant qu'initiative législative.

¹ Cf. [note de conjoncture et de suivi de la commission des finances du 3 avril 2020](#).

² Aujourd'hui le MES dispose de fonds propres d'environ 80 milliards d'euros issus des contributions des États membres, le reste étant constitué de capitaux appelables.



Troisièmement, l'Eurogroupe s'est accordé sur la proposition de la BEI, dont les actionnaires sont les États membres de l'Union européenne, de créer un fonds de garantie de 25 milliards d'euros. Ce fonds, abondé par les États membres, permettra de garantir des prêts bancaires et d'investir dans des fonds d'investissement qui prêteront à leur tour aux entreprises européennes, pour un volume total de 200 milliards d'euros. Ce dispositif, correspondant au cœur de l'activité de la BEI, devrait pouvoir être opérationnel très rapidement.

Enfin, la question de la mise en œuvre d'un instrument de mutualisation des dettes, désigné sous le terme de « Coronabonds », est discrètement abordée par les conclusions de l'Eurogroupe en évoquant un recours à un « fonds de relance » dont l'objectif serait de soutenir la reprise économique. Ce fonds serait temporaire, et devrait permettre d'étaler au cours du temps le remboursement des dépenses extraordinaires liées à la crise actuelle.

Pour rappel, le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, avait proposé une solution de compromis, visant à créer un fonds temporaire permettant d'émettre des titres de dettes communs. La formule retenue par l'Eurogroupe suspend, à ce stade, le débat sur la nécessité de mutualiser les dettes, sans pour autant trancher sur la nature de ce futur instrument de relance.

L'Eurogroupe renvoie aux chefs des États membres les débats relatifs aux modalités de fonctionnement et de financement ainsi que l'articulation avec le budget de l'Union européenne de ce fonds.

Par ailleurs, l'Eurogroupe s'est exprimé sur les mesures présentées par la Commission européenne relative au budget de l'Union. Il est ainsi favorable à l'activation de l'instrument d'aide d'urgence du budget de l'Union européenne et des mesures de flexibilité prévues par « l'initiative d'investissement + ». Les conclusions de l'Eurogroupe rappellent également que le prochain cadre financier pluriannuel devra jouer un rôle majeur dans la relance économique.

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

A. Concernant la sphère sociale : le relèvement de l'Ondam

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 premier 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 ;



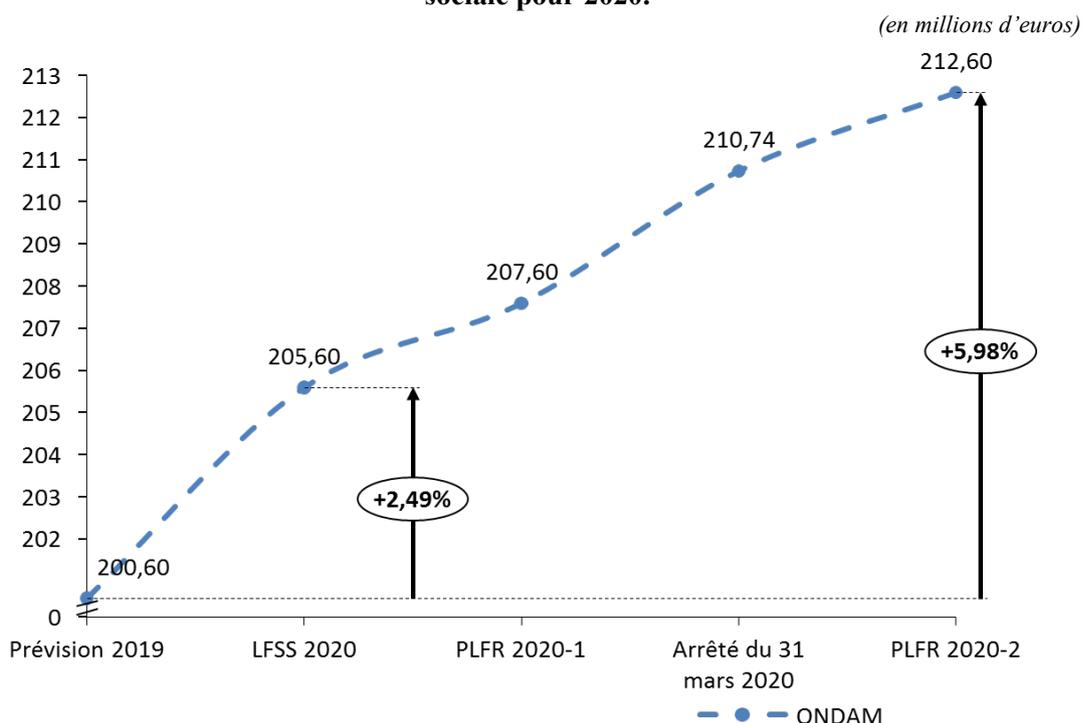
- les **indemnités journalières** versées aux salariés contraints de rester chez eux en vue de garder un enfant ou s'ils font l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile en raison de l'épidémie.

Cette majoration est apparue insuffisante. Le montant de la dotation accordée à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France) aux fins d'achat de matériels (médicaments, masques, respirateurs mais aussi tests) a, ainsi, été portée, le 31 mars, de 860 millions d'euros à 4 milliards d'euros¹.

Le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 devrait être l'occasion d'annoncer **un nouveau relèvement de l'ONDAM**, afin, désormais, de majorer les crédits dédiés aux indemnités journalières et aux mesures de reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers.

Dans ces conditions, l'ONDAM devrait être *in fine* relevé de 7 milliards d'euros par rapport à la cible retenue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020² pour atteindre 212,6 milliards d'euros.

Progression de l'ONDAM depuis l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.



Source : commission des finances du Sénat

Cette nouvelle progression rend d'autant plus incertaine la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux à l'horizon 2023, définie à l'occasion de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

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

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



B. Concernant la sphère locale

1) Le risque d'une baisse importante du versement mobilité

Le versement mobilité (VM) est une contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Il est perçu par l'Urssaf, qui le reverse ensuite aux collectivités territoriales en charge des transports (commune, établissement public de coopération intercommunale, département, région, syndicats), c'est-à-dire qui sont « autorités organisatrices de la mobilité » (AOM).

Tout employeur public et privé qui a au moins 11 salariés et dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain – en région parisienne ou dans le périmètre d'une AOM – y est assujéti, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social, des représentants d'États étrangers et de certains organismes internationaux.

Le taux de la contribution est fixé par la commune ou le groupement de communes.

La contribution est calculée sur la base des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs et affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie. Le versement est recouvré dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que ces cotisations.

Or, dans un contexte de développement de l'activité partielle, **l'assiette de cette ressource va diminuer.** Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle permet en effet aux entreprises qui en font la demande à compter du 1^{er} mars 2020 d'indemniser leurs salariés placés en activité partielle à hauteur de 70 % de la rémunération brute (soit 84 % de la rémunération nette)¹, et de bénéficier d'une allocation de l'État permettant de couvrir les indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 SMIC. **Les indemnités versées par les entreprises à leurs salariés au titre de l'activité partielle sont exonérées de cotisations sociales et sortiront, à ce titre, de l'assiette du versement mobilité.**

La perte de recettes pourra être directement subie par les collectivités territoriales et les EPCI, lorsqu'ils sont AOM. Elle pourra également être subie par les syndicats de transports, qui répercuteront sans doute leurs pertes de recettes sur les contributions budgétaires de leurs collectivités membres.

En 2018, le versement mobilité représentait plus de 8 milliards d'euros, répartis pour moitié en faveur de l'opérateur « Île-de-France mobilités » et pour moitié en faveur des autres AOM.

Si les données relatives aux revenus d'activité qui servent d'assiette au versement mobilité ne sont pas encore disponibles pour le mois de mars 2020, une évaluation de la perte de versement mobilité peut toutefois être dessinée à

¹ Sauf pour les salariés rémunérés au SMIC, indemnisés à 100 %.

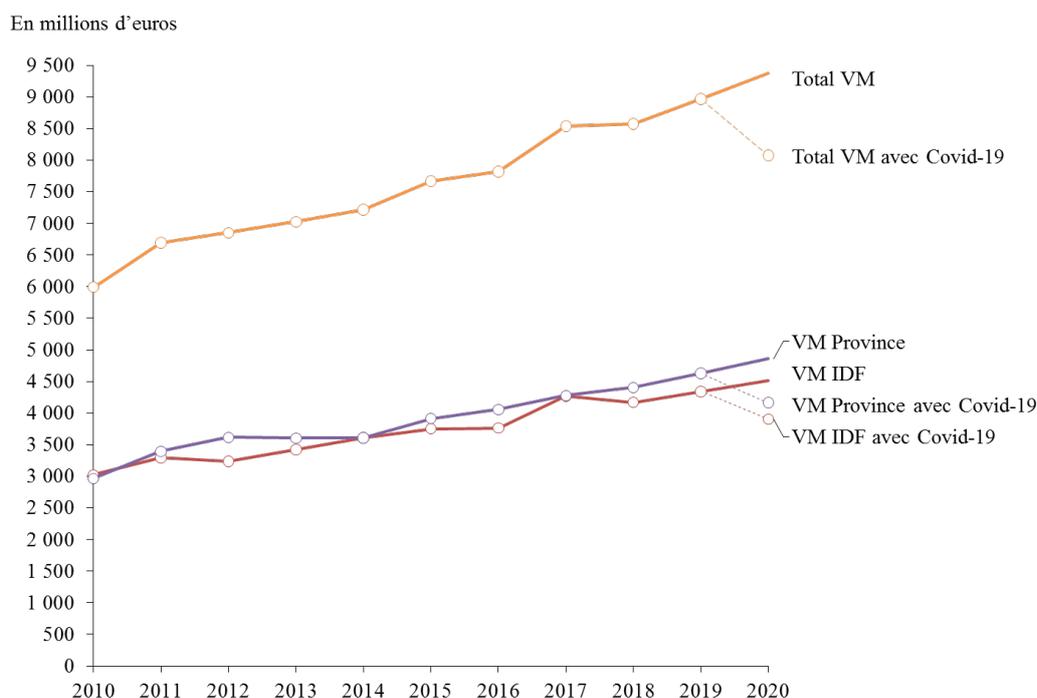


grands traits. Au 7 avril, 6,3 millions de salariés en France ont été placés en activité partielle. Cela représente environ 20 % de la population en emploi. Il est à ce jour difficile de prévoir le temps durant lequel les entreprises auront recours à ce dispositif. Parmi les établissements fermés obligatoirement après l'arrêt du 14 mars, une partie d'entre eux seulement pourra reprendre l'activité immédiatement après la fin du confinement, d'autres ne seront pas en mesure. Pour le reste des secteurs, la sortie du chômage partiel sera beaucoup plus diffuse. Le dispositif actuel permet en tout état de cause un placement en activité partiel jusqu'à 12 mois renouvelables. Par ailleurs, un certain nombre d'entreprises de plus de 11 salariés déposeront le bilan ou réduiront leurs effectifs.

Dans de telles conditions, un scénario médian consiste à considérer que l'assiette du versement mobilité serait réduite de 20 % pendant 6 mois. **Le versement mobilité pourrait dès lors s'élever à 8 milliards d'euros en 2020 – soit 3,9 milliards pour IDF Mobilité et 4,1 milliards d'euros pour les autres AOM – au lieu de 9,4 milliards d'euros si la tendance d'évolution depuis 2010 avait perduré, soit une perte de recettes de 1,4 milliard d'euros.**

Dans un scénario optimiste de réfaction de l'assiette du versement mobilité de 20 % pendant trois mois, la perte de recettes par rapport au tendanciel s'élèverait à 860 millions d'euros pour l'ensemble des AOM. Dans un scénario pessimiste de réduction de l'assiette du versement mobilité de 20 % pendant 12 mois, la perte de recettes s'élèverait à 1,9 milliard d'euros.

Évolution du versement mobilité depuis 2010 et scénario d'évolution en 2020 (diminution d'assiette de 20 % pendant 6 mois)



Source : commission des finances d'après les données de la DGCL



Or cette ressource n'est pas négligeable dans les comptes des collectivités concernées. **Au sein des 8 établissements publics de coopération intercommunale percevant le plus de versement mobilité (à l'exception d'Île de France Mobilité et du syndicat mixte de la région lyonnaise), il représentait en moyenne 30 % des recettes réelles de fonctionnement en 2018. Cette part serait encore supérieure dans les AOM de plus petite taille.**

Part du versement mobilité dans les recettes de fonctionnement des huit EPCI qui en perçoivent le plus en 2018¹

	Part du VM dans les recettes réelles de fonctionnement
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	41%
Métropole européenne de Lille	31%
Toulouse métropole	40%
Bordeaux métropole	25%
Nantes métropole	25%
Montpellier méditerranée métropole	20%
Eurométropole de Strasbourg	17%
Rennes métropole	41%

Source : commission des finances d'après données GART et comptes administratifs 2018

La perte de 20 % de cette ressource pendant six mois en 2020 pourrait ainsi **représenter, pour chacune des collectivités citées ci-dessus, entre 10 et 37 millions d'euros.**

2) *Une évolution des dépenses et des recettes qui engendre des difficultés de trésorerie importantes*

À très court terme, et sans préjudice des effets budgétaires que les collectivités connaîtront également, **un certain nombre de collectivités rencontrent des difficultés de trésorerie. En effet, les produits des services locaux diminuent fortement** en raison des mesures de confinement tandis que les charges courantes de fonctionnement des collectivités demeurent. **La cellule du Sénat d'assistance aux maires a ainsi été saisie par un certain nombre de collectivités inquiètes de leurs capacités à faire face à court terme à leurs dépenses.** C'est notamment le cas des communes touristiques disposant d'équipements leur procurant une part de recettes de fonctionnement importante : recettes d'exploitation des bases de loisirs, recettes des parkings payants, recettes d'équipements sportifs et culturels, etc. C'est également le cas de communes forestières perdant leurs recettes de vente de bois.

¹ Hors Île de France Mobilité et SYTRAL (Lyon).



D'après les informations transmises par le ministère de l'action et des comptes publics, la trésorerie des collectivités territoriales au 31 mars s'élevait à 39 milliards d'euros. Ce montant représente une diminution de 600 millions d'euros par rapport à la situation constatée au 31 mars 2019.

Si l'estimation par les services de l'État de l'impact de la crise actuelle sur l'évolution des recettes des collectivités territoriales est « en cours », il apparaît néanmoins acquis que le montant des dépenses exécutées aurait augmenté de 700 millions d'euros au cours de la première semaine d'avril par rapport à l'année passée.

Pour faire face à ces difficultés, l'ordonnance du 1^{er} avril dernier, 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, **a donné la possibilité au président de l'exécutif de souscrire les lignes de trésorerie nécessaires**, dans des limites fixées soit antérieurement par l'assemblée délibérante elle-même, soit par le montant total du besoin budgétaire d'emprunt, soit par 15 % des dépenses réelles figurant au budget.

En outre, l'administration a institué une procédure de versements anticipés d'avances de fiscalité locale. À ce stade, 4 collectivités territoriales auraient bénéficié de ce dispositif depuis le début de la crise sanitaire.

En revanche, aucun mécanisme budgétaire n'a été mis en place à ce jour pour soutenir à moyen et long terme les collectivités les plus en difficulté dans ce contexte de crise.

3) Les projets de relance actuellement proposés par les collectivités territoriales

L'Association des Régions de France a présenté le 6 avril 2020¹ **les axes d'un plan de relance de l'économie** qualifié de « *new deal industriel et environnemental* ».

À court terme, l'ARF propose de **substituer des « contrats de relance » aux actuels contrats de plan État-régions (CPER)**. Ces dispositifs, construits dans un cadre partenarial avec l'État, permettraient de **financer des projets actuellement « à l'arrêt »** du fait de la situation sanitaire mais comprendraient, également, **des volets relatifs à la santé, à l'environnement, au tourisme et à l'économie sociale et solidaire**.

¹ Association des Régions de France, dossier de presse « un new deal industriel et environnemental », 6 avril 2020.



À moyen et long terme, l'ARF appelle à **définir une « nouvelle politique industrielle »** au niveau national. Celle-ci serait **mise en œuvre dans le cadre d'une planification et d'une contractualisation entre l'État et les régions**, qui reposerait sur **l'institutionnalisation d'un « comité économique permanent État-Régions »** et sur l'association des acteurs économiques et des autres catégories de collectivités territoriales.

L'ARF propose, enfin, **des modifications plus structurelles** tendant à reconfigurer les instruments économiques des régions, notamment :

- un **allègement des règles encadrant les prises de participation** au capital des entreprises ;
- une **revue des dispositions applicables à l'usage des fonds européens** ainsi que des thématiques qu'ils peuvent financer ;
- une **réorientation des crédits du plan d'investissement dans les compétences** au profit d'action de formations aux métiers de l'industrie afin d'accompagner la relocalisation de la chaîne de valeur ;
- la mise en œuvre d'un **mécanisme de garantie des ressources** ;
- une action en faveur du **droit à la différenciation**.



SECONDE PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

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

Cette section est relative aux **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 des précédentes notes de conjoncture et de suivi** du 27 mars et du 3 avril 2020 précitées¹.

A. Un recours massif au dispositif de l'activité partielle financé par l'État (programme 356 nouveau) et l'Unédic

Rappel des principales caractéristiques du dispositif

- Ce que contient la loi de finances rectificative du 23 mars²

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. Il a depuis été réévalué très à la hausse (*cf. infra*).

Le programme est placé sous la responsabilité de la ministre du travail³.

- Les contours juridiques du dispositif exceptionnel

Ce dispositif exceptionnel applicable aux demandes déposées à compter du 1er 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).

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 assouplies⁴.

¹ Voir les notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances du [26 mars](#) et du [3 avril](#) derniers.

² [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020](#) de finances rectificative pour 2020 ([dossier législatif](#)).

³ 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.

⁴ 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.



Par ailleurs, 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...), 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.

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 ailleurs¹, en leur appliquant un taux unique de 6,20 %, aligné sur celui des allocations de chômage.

Source : commission des finances du Sénat

Le rapport de suivi des mesures de soutien aux entreprises dans le cadre de l'épidémie Covid-19, remis par le Gouvernement au Sénat le 11 avril 2020, indique qu'au 9 avril, **808 000 demandes d'activité partielle ont été adressées** par 777 000 établissements, représentant **668 000 entreprises**. **7,5 millions de salariés** sont concernés (soit une hausse de 2,7 millions en une semaine), pour un total de 3,2 milliards d'heures chômées (soit une hausse de 1,2 milliards en une semaine) pour une moyenne de 427 heures chômées par salarié (soit l'équivalent de 12 semaines de 35 heures). Sur son compte Twitter, la ministre du travail a même indiqué samedi 11 avril que le nombre de salariés en chômage partiel était désormais de 8 millions pour plus de 700 000 entreprises, soit 3 millions de salariés supplémentaires en une semaine et plus d'un salarié du secteur privé sur 3.

Selon le rapport précité remis au Sénat, au 9 avril, la grande majorité des demandes (83 %) a déjà été validée par la DIRECCTE, pour 575 000 entreprises et 6 millions de salariés. 65 demandes seulement ont été refusées ou retirées à ce stade.

La répartition des demandes reste stable par secteur d'activité. Les demandes d'autorisation concernent d'abord les établissements du commerce et de la réparation automobile (23,2 %), de l'hébergement et de la restauration (14,2 %), de la construction (14 %) et des activités de services spécialisés, scientifiques et techniques (13,1 %). Ces quatre secteurs concentrent 65 % des demandes, 59 % des effectifs concernés et 61 % des heures chômées demandées depuis le 1^{er} mars.

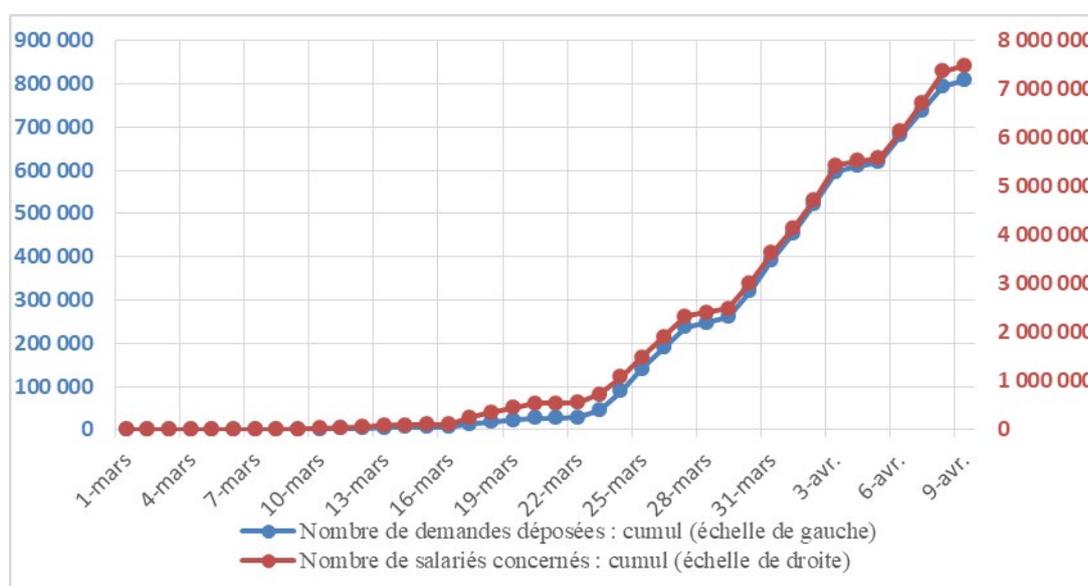
¹ Art. L. 5122-4 du code du travail.



Les deux régions ayant reçu le plus de demandes d'activité partielle restent l'Ile-de-France (20,1 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (13 %). Elles cumulent à elles seules 33 % des demandes, 36 % des effectifs concernés et 35 % des heures chômées demandées depuis le 1^{er} mars.

La DARES¹ indique par ailleurs que la part des entreprises de moins de 50 salariés est croissante puisque celle-ci recouvrait, au 7 avril, 59 % des salariés faisant l'objet d'une demande d'activité partielle (contre 43 % au 1^{er} avril).

Nombre de demandes d'activité partielle pour motif de Coronavirus depuis le 1^{er} mars et nombre de salariés concernés



Source : Rapport du Gouvernement de suivi des mesures de soutien aux entreprises dans le cadre de l'épidémie Covid-19, DARES

La DARES² indique que les salariés d'entreprises de plus de 250 salariés représentent 15 % des salariés en activité partielle, alors que ces établissements comprennent 20 % de l'emploi salarié privé.

L'effort massif en faveur de l'activité partielle ne suffit toutefois pas à enrayer une certaine dégradation de la situation du marché du travail.

Le recours à l'activité partielle devrait ainsi avoir pour effet de limiter les faillites d'entreprises ainsi que les licenciements économiques, et donc de contenir l'augmentation du taux de chômage.

Bien que le recul manque pour estimer avec précision l'impact de la crise sur l'emploi, de premiers indicateurs permettent néanmoins de percevoir une certaine dégradation de la situation du marché du travail. Le journal *Les Échos* relève une baisse de 143 000 offres d'emploi sur le site internet de Pôle emploi

¹ DARES, Situation sur le marché du travail au 7 avril 2020, 8 avril 2020.

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



entre le 24 mars et le 6 avril¹. La DARES observe également une diminution sensible des entrées en formation des demandeurs d'emploi ainsi que des recrutements en contrats aidés².

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 représentant **15 % des heures travaillées** pour une durée de deux mois³.

Du fait du nombre de demandes, le coût du dispositif est bien supérieur aux 8,5 milliards d'euros annoncés. Le prochain projet de loi de finances rectificative devrait ainsi le porter à 20 milliards d'euros (voire 24 milliards d'euros selon les indications données à la presse le 14 avril par le ministre de l'économie et des finances), avec notamment 8 milliards d'euros de crédits budgétaires supplémentaires.

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**⁴

B. Fonds de solidarité pour les entreprises (programme 357 nouveau)

Rappel des principales caractéristiques du dispositif

- 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 publics⁵.

- Les contours juridiques du fonds de solidarité pour les entreprises

L'ordonnance, prise dans le cadre de la loi d'urgence du 23 mars, porte création du fonds et son décret d'application pris le 30 mars précise ses modalités de fonctionnement.

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

Les aides financières sont 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.

¹ *Les Échos*, « Coronavirus : les offres d'emploi chutent lourdement », consulté le 8 avril 2020 : <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/coronavirus-les-offres-demploi-chutent-lourdement-1192706>.

² DARES, *Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 7 avril 2020*, 8 avril 2020.

³ *Projet de loi de finances rectificative pour 2020, analyse par programme*.

⁴ Interview de Bruno Le Maire lors de l'émission « Bourdin direct » sur BFMTV et RMC, le 30 mars 2020.

⁵ Décret n° 2020-299 du 24 mars 2020 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.



Il 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.

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. 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 50 % au cours du même mois, par rapport à la même période de l'année précédente. Ce seuil, qui était précédemment de 70 %, y compris pour le mois de mars, par un décret du 2 avril 2020.

Si ces conditions sont remplies, les entreprises bénéficient 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.

Source : commission des finances du Sénat

- Entendu le 6 avril 2020 par la commission des affaires économiques du Sénat, **le ministre de l'économie et des finances a annoncé que les critères d'éligibilité au fonds de solidarité devraient encore être revus prochainement** : d'une part, la période de référence pour le calcul de la baisse du chiffre d'affaires devrait être élargie au-delà du seul mois de mars, afin de faciliter et d'amplifier le recours aux subventions de ce fonds ; d'autre part, certaines professions aux rythmes particuliers de revenu (comme les architectes, par exemple) devraient être prises en compte.

Il ne serait, en revanche, pas prévu de revenir ni sur le critère relatif au bénéfice imposable, limité à 60 000 euros, de manière à limiter le bénéfice du fonds aux entreprises les plus fragiles, ni sur le critère relatif au chiffre d'affaires inférieur à 1 million d'euros¹.

¹ *Le Figaro, Coronavirus: Bercy pourrait assouplir l'accès au fonds de solidarité, 7 avril 2020 : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/coronavirus-bercy-pourrait-assouplir-l-acces-au-fonds-de-solidarite-20200407>*



En revanche, le plafond de l'aide devrait également être augmenté à 5 000 euros afin d'intégrer le paiement des loyers des entreprises.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, les modifications suivantes devraient, par ailleurs, être apportées au fonctionnement du fonds :

- ouverture du bénéfice du fonds aux entreprises en difficulté en procédure de sauvegarde et de redressement judiciaire, les entreprises en liquidation restant exclues ;
- élargissement de l'éligibilité du fonds aux agriculteurs membres d'un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) et aux artistes-auteurs ;
- assouplissement de la méthode de calcul de la perte de chiffre d'affaires (50 %) qui serait calculée sur la moyenne de 2019.

• S'agissant du coût et du financement du fonds, pour mémoire, celui-ci était doté initialement 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**, dont 103 millions d'euros ont été versés le 9 avril¹. Selon les informations parues dans les médias le 14 avril, la participation des assureurs **passerait à 400 millions d'euros**.

Régions de France indique que la contribution des régions pourrait utilement être comptabilisée en section d'investissement, ce qui permettrait notamment de la financer par l'emprunt².

Le dispositif d'inscription en ligne a été ouvert le 1^{er} avril.

D'après les informations communiquées par le Gouvernement, le montant des crédits consommés sur le programme 357, c'est-à-dire la part du financement provenant de l'État, était de 556,9 millions d'euros au 8 avril.

Les premiers versements ont été effectivement effectués le 6 avril. À la date du 9 avril, 773 000 aides ont été demandées et 447 407 dossiers individuels ont été payés, représentant 594 millions d'euros, soit environ 1 300 euros par entreprise ou professionnel bénéficiaire. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 000 euros représentent 56 % des bénéficiaires et 51,6 % du montant versé.

Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé le 31 mars 2020 la mise en

¹ Cette somme a été versée par voie de fonds de concours sur le nouveau programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » (arrêté du 9 avril 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2020/4/9/CPAB2009347A/jo/texte>).

² Régions de France, Plan de relance de l'économie : les Régions proposent un new deal industriel et environnemental, communiqué de presse, 6 avril 2020 : <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2020/04/CP-Conseil-20200406-Relance.pdf>



ligne à venir 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 sanitaire¹. Quelques jours plus tard, toutefois, la mise en place d'une plateforme en ligne ne semblait plus d'actualité².

Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative prévu pour le 15 avril, la dotation du fonds devrait passer à 6 milliards d'euros, voire **7 milliards d'euros** selon les informations parues dans les médias le 14 avril.

Les régions ont d'ailleurs annoncé qu'elles allaient **doubler leur participation, pour la passer de 250 à 500 millions d'euros**.

C. La garantie de l'État pour les prêts des entreprises (article 6) : un outil largement mobilisé mais des difficultés qui subsistent pour certaines entreprises

La mise en place des garanties publiques a permis de maintenir l'accès à l'emprunt d'un grand nombre de d'entreprises, et ce sur l'ensemble du territoire³.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'action et des comptes publics, le 9 avril, **le montant des garanties validées par les établissements de crédit s'élevait à 9,14 milliards d'euros, pour un total de 68 065 dossiers**. De plus, près de 130 000 dossiers étaient en instance (les attestations ayant été pré-accordées), pour un montant de 17,93 milliards d'euros. **Au total, 27 milliards d'euros d'emprunt devraient ainsi être garantis en deux semaines par l'État**.

Dans 90 % des cas, les dossiers concernent des emprunts dont le montant est inférieur à 300 000 euros, **et un peu moins de la moitié d'entre eux portent sur des montants inférieurs à 50 000 euros**. Le graphique ci-dessous reproduit la répartition par montant des dossiers validés.

¹ 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>

² Le Figaro, Fonds de solidarité: pas de plateforme pour les dons, 6 avril 2020 :

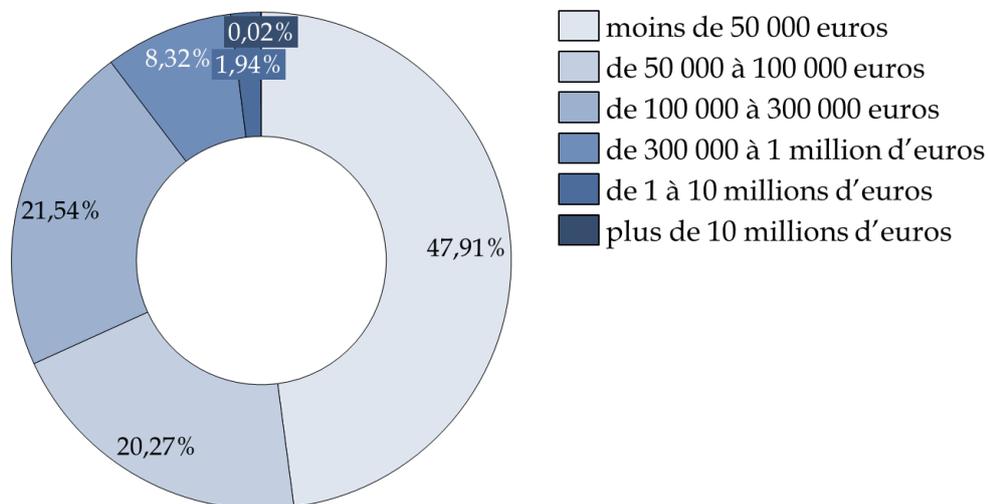
<https://www.lefigaro.fr/social/fonds-de-solidarite-pas-de-plateforme-pour-les-dons-20200406>

³ Pour une présentation détaillée du dispositif, voir les précédentes notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances du Sénat des 27 mars et 3 avril derniers.



Répartition du nombre de dossiers en fonction du montant des prêts pour lesquels est octroyée la garantie au 9 avril

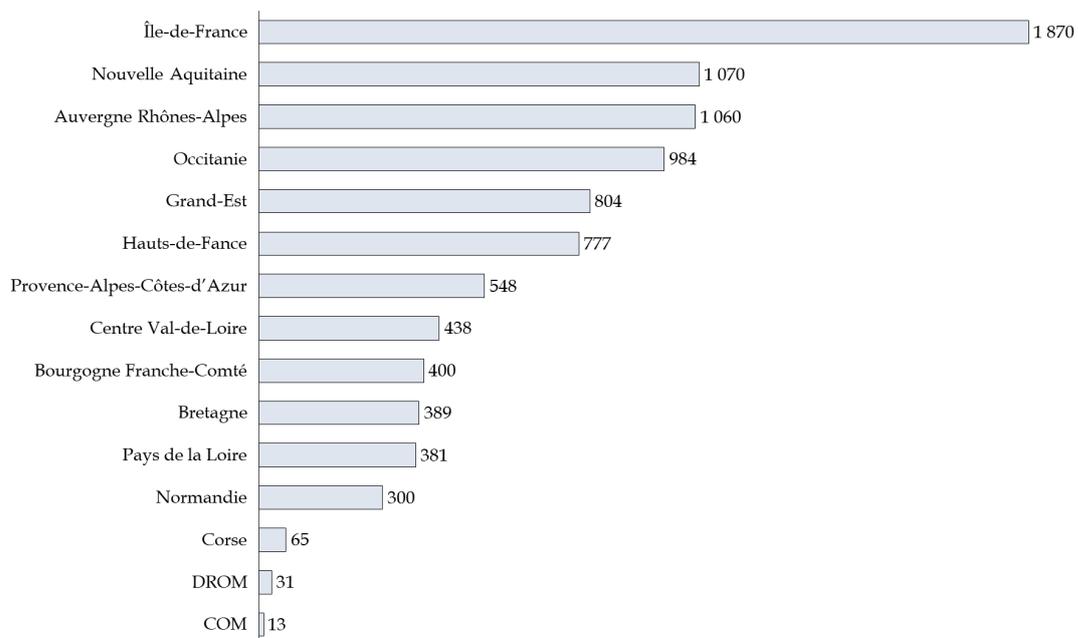
(en %)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par Bpifrance

Répartition par région des emprunts validés pour la garantie publique au 9 avril

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par Bpifrance



Toutefois, certaines difficultés subsistent pour les entreprises dont la note de crédit est inférieure à 5+.

En effet, les établissements bancaires se sont engagés pour un octroi du crédit quasi-automatique en faveur des entreprises dont la notation est comprise entre 3 et 5+. Pour les notes inférieures, la demande fait l'objet d'un examen au cas par cas, comme le souligne le ministère de l'économie et des finances : « *les banques s'engagent pour tous les autres professionnels et entreprises à examiner, au cas par cas, leur demande ; l'examen sera nécessairement plus fin et pourra conduire, au cas par cas, à des décisions négatives ; en cas de refus, la banque indiquera, dans la mesure du possible, les éléments qui ont conduit à sa décision* »¹.

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) s'est ainsi fait l'écho d'un certain nombre de refus d'octroi de prêts de la part des banques. Dans ce cas, l'entreprise peut contacter la Banque de France, dans le cadre d'une procédure *ad hoc* de médiation du crédit. Ensuite, les comités départementaux d'examen des difficultés d'entreprises (le CODEFI) peuvent également être saisis.

Concernant le traitement prudentiel des prêts garantis par l'État en application de l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars dernier, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) considère qu'ils respectent les critères du règlement européen dit « CRR » du 26 juin 2013² permettant d'être pris en compte en réduction des risques portés par les établissements prêteurs. Cette conclusion a été transmise à la Banque centrale européenne.

Il s'agit d'un élément essentiel pour la diffusion des prêts garantis.

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

A. Point sur les mesures d'accompagnement des entreprises

Il s'agit là de faire le point sur les **mesures principales de soutien à la trésorerie des entreprises**, autres que les garanties par l'État des prêts bancaires (*cf supra*).

1) *S'agissant des impôts*

Au 2 avril, 54 264 demandes de report de paiement des échéances d'impôts directs ont été formulées et **45 638 entreprises en ont bénéficié**. **Le montant total des impôts concernés atteint 3,2 milliards d'euros**.

¹ [Foire aux questions, Prêts garantis par l'État, ministère de l'économie et des finances, 31 mars 2020.](#)

² [Règlement \(UE\) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement \(UE\) n° 648/2012 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE](#)



Les reports d'échéance sont accordés pour une période de trois mois. À ce stade, le Gouvernement a indiqué qu'il n'envisageait pas d'extension de ce report mais qu'il réexaminerait la question en fonction de l'évolution de la situation sanitaire. Une éventuelle annulation d'échéances n'est toujours pas envisagée.

Par ailleurs, de nombreuses entreprises ont d'ores et déjà sollicité un remboursement anticipé de créances de crédits d'impôt restituables en 2020. Il s'agit là d'une mesure de trésorerie pour **un montant potentiel de 10 milliards d'euros**, qui bénéficie aux entreprises n'ayant pas préalablement cédé les créances à des tiers afin de les monétiser. Le tableau ci-après détaille les montants et le nombre d'entreprises concernées.

Détail des remboursements anticipés de créances restituables en 2020

(en euros et en nombre d'entreprises)

Crédit d'impôt	CICE	CIR	Autres
Montant	9 milliards d'euros		1 milliard d'euros
Nombre d'entreprises	32 000	3 000	20 000

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la direction générale des finances publiques

Concernant les acomptes de TVA, ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un report mais les entreprises peuvent acquitter un montant de TVA forfaitaire suivant deux régimes dérogatoires :

- le régime applicable en période de congés¹, permet de réaliser une estimation du montant de TVA due au titre d'un mois et de verser le mois suivant un acompte correspondant à ce montant, une marge d'erreur de 20 % étant tolérée ;
- les entreprises ayant subi une baisse de leur chiffre d'affaires pourront verser un acompte forfaitaire pour avril au titre de mars correspondant à 80 % du montant déclaré au titre du mois précédent ou, lorsque l'activité est arrêtée depuis mi-mars ou en très forte baisse (chute de 50 % du chiffre d'affaires ou plus), de 50 % du montant déclaré au titre du mois précédent (donc février).

2) S'agissant des cotisations sociales

Pour mémoire, 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 prendre en compte **le report de la collecte des cotisations sociales**.

¹ Paragraphe 260 du [Bofip BOI-TVA-DECLA-20-20-10-10](#)



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

Selon la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, 1,8 million entreprises ont bénéficié de ce report en mars, le montant total des cotisations reportées atteignant 4,7 milliards d'euros, soit 1,80 % des cotisations attendues en 2020¹.

Le ministère de l'action et des comptes publics a annoncé, le 3 avril, le **report du paiement des cotisations sociales (salariales et patronales) prévu le 5 avril pour les entreprises de plus de 50 salariés**, les travailleurs indépendants et les professions libérales².

Pour les entreprises de plus de 50 salariés, le versement de ces cotisations peut être reporté jusqu'à trois mois. En ce qui concerne les travailleurs indépendants et les professions libérales, l'échéance du 5 avril n'est pas prélevée et le montant dû serait lissé sur les échéances ultérieures, entre mai et décembre prochains. Les professions libérales et les travailleurs indépendants peuvent, en complément, solliciter des délais de paiement, sans pénalité. Un ajustement de l'échéancier de cotisations peut également être demandé afin de tenir compte de la diminution de leurs revenus.

Compte-tenu de ce nouveau, le montant total des charges sociales non collectées atteignait 8,5 milliards d'euros au 9 avril³.

Plus largement, le ministre de l'économie et des finances, entendu au Sénat le 6 avril dernier, a indiqué que **le principe d'une annulation ciblée des charges était envisagé pour les entreprises les plus fragilisées par la crise**, les modalités restant à définir. Il a depuis confirmé dans les médias, le mardi 14 avril, que **le report pourra se transformer en annulation de charges** à propos des hôtels et restaurants.

Aucune annulation de charges sociales n'avait été opérée lors de la crise de 2008. L'exercice 2009 avait même été marqué par une progression des cotisations sociales versées au régime de base (+0,4 %) qui contrastait avec le repli de la masse salariale du secteur privé (-1,3 %). Plusieurs facteurs avaient expliqué cet écart : dynamisme des cotisations sur les revenus versés par la fonction publique, des travailleurs indépendants et des employeurs à domicile, diminution de la masse salariale concentrée sur les salaires bénéficiant d'allègements de charges... La CSG assise sur les revenus d'activité avait, de son côté, fortement décéléré, tout en conservant une évolution positive : 0,5% après 4,8% en 2008.

¹ *Sénat, Séance de questions au Gouvernement, 8 avril 2020.*

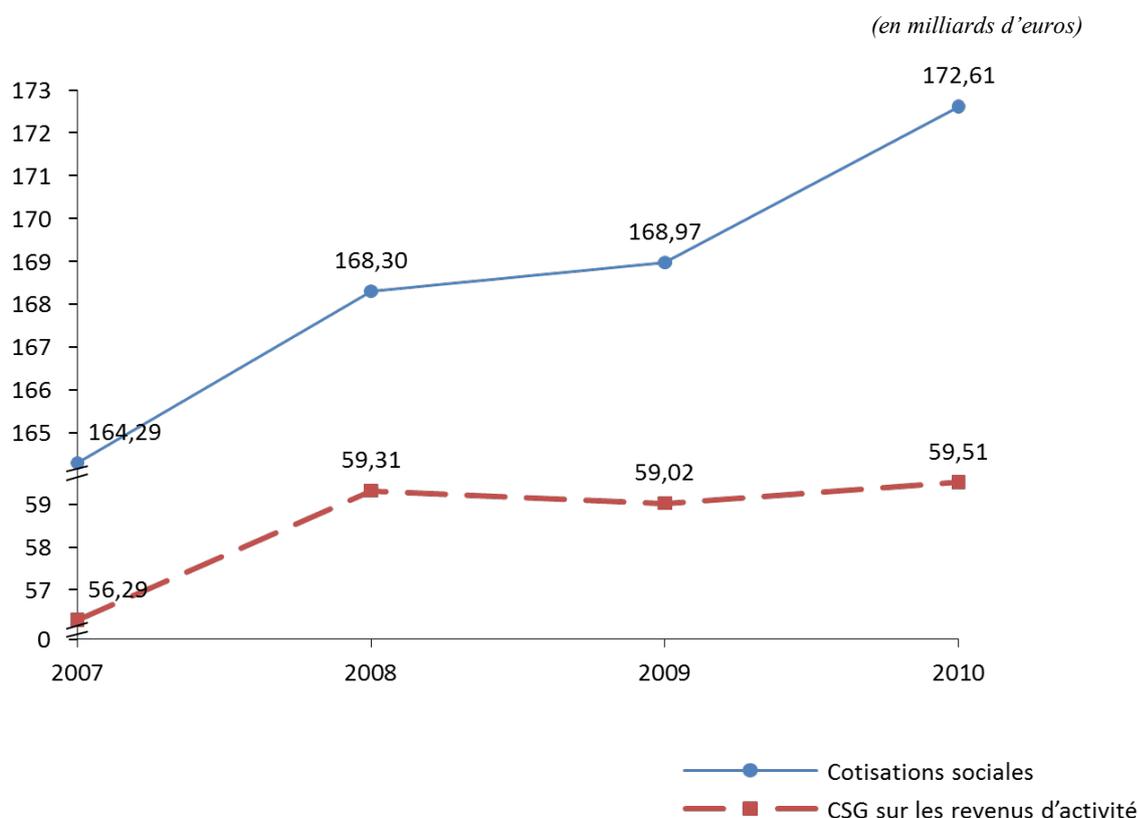
<http://www.senat.fr/seances/s202004/s20200408/st20200408000.html>

² *Prolongement des possibilités de report des cotisations sociales et impôts directs des entreprises pour tout le mois d'avril, communiqué de presse du ministre de l'action et des comptes publics, 3 avril 2020.*

³ *Gérald Darmanin et Bruno Le Maire : « Le plan d'urgence révisé à 100 milliards d'euros », Les Échos, 10 avril 2020*



Évolution des cotisations sociales versées au régime général et de la CSG assise sur les revenus d'activité entre 2007 et 2010



Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale 2009 et 2010

B. Le report de versement de contribution à l'audiovisuel public

Le lundi 6 avril, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé le report pour trois mois de la contribution à l'audiovisuel public pour le secteur de l'hôtellerie-restauration¹.

C. La déductibilité de la TVA pour les entreprises fabriquant ou important du matériel sanitaire et qui en font dons

Le 9 avril 2020, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont annoncé² que **les entreprises qui font don de matériel sanitaire** à des établissements d'accueil ou d'hébergement de personnes âgées ou handicapées **pourraient déduire la TVA** supportée à l'occasion de l'acquisition ou de la fabrication de ces matériels.

¹ M. Gérald Darmanin, Twitter, 6 avril 2020.

² Ministère de l'économie et des finances et ministère de l'action et des comptes publics, communiqué de presse, 9 avril 2020 : <https://bit.ly/2REOs7d>



Cette décision a fait l'objet d'un rescrit¹. La mesure s'inscrit dans le cadre d'un article de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : l'article 273 *septies* D nouveau du code général des impôts permet de déduire la TVA (ou plus formellement de ne pas régulariser en TVA collectée) dans le cadre de dons. L'article visait initialement le don des invendus alimentaires et non alimentaires à des associations. Le rescrit invoque « l'esprit » de cet article afin d'étendre le dispositif aux dons de matériel sanitaire aux établissements de santé pendant l'état d'urgence sanitaire.

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

Les crédits de formation du **Plan d'investissement dans les compétences (PIC)**² devraient être mobilisés à hauteur de **57 millions d'euros** afin de verser une **aide individuelle exceptionnelle aux élèves-infirmiers et des élèves-aides-soignants**, appelés en renfort au sein d'établissements publics de santé dans certaines régions³. Une première intervention à hauteur de 29 millions d'euros avait été envisagée la semaine passée en vue de prendre en charge les indemnités des élèves-infirmiers et des élèves-aides-soignants dans les régions Ile-de-France et Grand Est. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur seraient désormais également intégrées à ce dispositif. **35 000 personnes seraient concernées.**

E. Un soutien aux professionnels de santé libéraux et aux structures d'accueil de la petite enfance

Si les **professionnels de santé libéraux** (médecins, dentistes, infirmiers, sages-femmes, pharmaciens, kinés...) peuvent d'ores et déjà bénéficier du Fonds de solidarité, le Gouvernement envisage désormais la mise en œuvre d'une **compensation de perte de revenus** et la mise en place de **dispositifs d'avance afin de faire face à la baisse d'activité constatée depuis le début de l'épidémie pour certaines de ces professions**⁴. 37 % des 4 000 pharmaciens interrogés par l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine (Uspo) ont relevé une baisse d'activité de 10 à 30 % depuis le 18 mars dernier⁵. Cette diminution est comprise entre 30 à 50 % pour 23 % des pharmaciens interrogés.

Des négociations entre la Caisse nationale de l'assurance-maladie (CNAM) et les organisations représentatives sont en cours pour **une prise en charge par l'assurance-maladie**. Une ordonnance viendrait concrétiser cet accord.

¹ RESCRIT - TVA - Dispense de régularisation de la taxe sur la valeur ajoutée relative aux dons de biens consentis aux établissements de santé, aux établissements sociaux et médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques, aux professionnels de la santé, aux services de l'État et des collectivités territoriales, durant la période de l'état d'urgence sanitaire : <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12310-PGP.html>

² 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 en 2020.

³ Communiqué de presse du ministère du travail, 8 avril 2020.

⁴ Sénat, Séance de questions au Gouvernement 1^{er} avril 2020, <http://www.senat.fr/seances/s202004/s20200401/s20200401002.html#orat18>

⁵ Uspo, Point info du 6 avril 2020, 11 heures.



Par ailleurs, face à la fermeture de la quasi-totalité des équipements et services aux familles soutenus par la branche Famille, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a adopté une série de dispositions visant à compléter l'indemnisation de l'activité partielle :

- une aide exceptionnelle de 3 euros par jour et par place fermée, afin de couvrir les charges de loyer des 2 900 maisons d'assistants maternels ;

- une aide de 27 euros par jour et par place, versée aux crèches bénéficiant de la prestation de service unique (Psu) et employant des agents publics ;

- une aide de 17 euros par jour et par place, accordée aux micro-crèches ayant opté pour un financement via le complément de mode de garde ainsi que les crèches relevant de la Psu employant du personnel de droit privé.

86 760 places en crèches sont concernées par les deux dernières aides¹.

F. Une aide sociale adaptée aux conséquences de l'épidémie

Le versement des minimas sociaux, de la prime d'activité (allocation adulte handicapé, revenu social d'activité), des aides personnelles au logement et des allocations familiales **a été avancé au lundi 4 avril**, soit deux jours avant la date de leur versement habituel, afin de fluidifier l'accès des bénéficiaires à leurs établissements bancaires et respecter ainsi les consignes de sécurité sanitaire préconisées par le Gouvernement.

Montant et nombre de bénéficiaires des aides sociales concernées par le versement anticipé

	Nombre d'allocataires en 2019 (en millions)	Montant annuel estimé en 2019 (en millions d'euros)
Allocation adulte handicapé (AAH)	1,19	10 034
Prime d'activité	4,26	9 560
Revenu social d'activité	1,87	11 080
Allocations familiales	NS	36 904
Aide personnelle au logement	6,3	13 429

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les données de la Caisse nationale d'allocations familiales

¹ 48 900 places au sein des micro-crèches, 30 000 au sein des crèches familiales et 7 860 places au sein des 143 crèches rattachées à un établissement de santé ou à un établissement social ou médico-social financées par les caisses d'allocations familiales



La continuité des droits des bénéficiaires est garantie. Les allocataires devant renouveler leur déclaration trimestrielle de ressources ont été encouragées à le faire par internet. **Les bénéficiaires dans l'incapacité de le faire verront cependant le versement automatiquement renouvelé.**

Le ministre chargé de la ville et du logement a, en outre, annoncé **le déblocage de 15 millions d'euros de crédits** en vue de distribuer des chèques-service, d'un montant de 7 euros par jour, auprès de **60 000 sans domicile fixe (SDF)** afin d'acheter nourriture, produits hygiéniques de première nécessité et/ou destinés à des enfants en bas âge. Cette distribution vient compléter la réquisition de 7 800 chambres d'hôtel et l'ouverture de 73 sites spécialisés (2 800 places environ), dédiés aux SDF malades du Covid-19 mais ne relevant pas d'une hospitalisation. **Ces mesures en faveur du logement d'urgence sont estimées à 50 millions d'euros.** Elles s'ajoutent aux 157 000 places d'hébergement déjà financées par l'État, dont 14 000 places hivernales prolongées jusqu'à fin mai¹.

Le Président de la République a, par ailleurs, annoncé, le 13 avril, le versement sans délai d'une « **aide exceptionnelle** » **aux familles les plus modestes avec enfants ainsi qu'aux étudiants en situation de précarité.** Le montant de cette aide n'a pas été précisé.

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

A. Point sur la mobilisation des assureurs dans la réponse à la crise économique

1) Les pistes en vue de la création d'un mécanisme assurantiel visant à couvrir les crises sanitaires

Alors que 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'avenir², **le directeur général d'Axa**, Thomas Burbel, s'est montré favorable à la mise en œuvre, dans cette optique, d'un « **mécanisme de mutualisation permettant d'accompagner les crises sanitaires d'une telle ampleur** »³. S'inspirant du régime d'indemnisation des catastrophes sanitaires, ce mécanisme pourrait appartenir à 50 % à l'État et à 50 % « à un pool d'assureurs privés ».

La Fédération française de l'assurance (FFA) a pour sa part estimé que le mécanisme proposé par le directeur général d'Axa constituait une hypothèse de travail intéressante.

¹ Communiqué de presse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 7 avril 2020.

² Cf. note de suivi du 3 avril 2020.

³ Interview de Thomas Burbel, publié dans le Journal du dimanche, 5 avril 2020.



Le fonctionnement de ce dispositif se distinguerait toutefois de celui de l'indemnisation des catastrophes naturelles¹ en raison du partage de responsabilités entre les assureurs et l'État. Pour rappel, l'indemnisation des catastrophes naturelles est fondée sur trois piliers : une indemnisation des dommages matériels par **les assurances**, financée par le paiement d'une prime additionnelle ; une offre de réassurance publique auprès de **la Caisse centrale de réassurance (CCR)** ; enfin, en dernier ressort, l'intervention de **l'État**, détenteur à 100 % de la CCR, lui permettant de faire face à des sinistres de très grande ampleur.

Si un tel dispositif devait être instauré pour l'avenir, **les modalités de partage de l'indemnisation des pertes d'exploitation des entreprises entre les assureurs et l'État seraient évidemment au cœur de la discussion**, en raison du coût élevé de cette indemnisation.

Ainsi, **la FFA estime que si les assureurs devaient couvrir les pertes résultant de la crise sanitaire des entreprises ayant souscrit une assurance dommage incluant une garantie « pertes d'exploitation »**, les indemnités à verser s'élèveraient à **60 milliards d'euros** pour une crise d'une durée de trois mois². En outre, le taux de couverture de cette garantie reste actuellement faible³, cette estimation pourrait donc être revue à la hausse si cette clause était généralisée.

2) La participation des assureurs à la couverture des pertes engendrées par l'épidémie de Covid-19

S'agissant de la participation des assureurs à la mobilisation en faveur des entreprises les plus touchées par la crise actuelle, la FFA a signalé que **le versement de sa contribution à hauteur de 200 millions d'euros au fonds de solidarité était en cours**, une partie de ce montant ayant été versé⁴. Le montant de la participation de chaque adhérent à proportion de sa part de marché respective a été défini. **Elle a annoncé samedi 11 avril le doublement de sa participation**, avec le versement d'une nouvelle tranche de 200 millions d'euros au fonds de solidarité⁵.

Par ailleurs, le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, a annoncé mardi 14 avril que les assureurs français proposaient d'investir 1,5 milliard d'euros en faveur des PME dans le cadre d'un programme d'investissement commun avec la Caisse des dépôts et des consignations. En outre, les assureurs proposent de porter à 500 millions d'euros les remises commerciales au bénéfice de leurs assurés.

¹ Prévus par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

² L'hypothèse de calcul retenue par la FFA retient un taux d'utilisation des capacités de production de 50 %.

³ D'après la FFA, 47 % des artisans, commerçants, et prestataires de services (ACPS) ne sont pas couverts par la garantie « perte d'exploitation », qui est une garantie facultative de l'assurance dommage.

⁴ Interview de Gérald Darmanin et Bruno Le Maire, publié dans Les Echos le 9 avril 2020.

⁵ Article « Les assureurs tentent de faire valoir leur effort de guerre », publié dans l'Agefi, le 11 avril 2020.



Certains assureurs ont, de leurs côtés, annoncé des gestes commerciaux. Ainsi, la MAIF a indiqué le 2 avril pouvoir réaliser des économies en raison du confinement, notamment grâce à la baisse du nombre des accidents de la route, permettant ainsi de redistribuer 100 millions d'euros à ses sociétaires.

B. La suspension des plans de réorganisation des hôpitaux

Le ministre des solidarités et de la santé a annoncé, le 5 avril dernier, la **suspension des projets de réorganisation des hôpitaux**, menés par les autorités régionales de santé (ARS) avec le comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de Soins (COPERMO). **Les plans de réorganisation des établissements de santé sont désormais suspendus à la consultation annoncée par le Président de la République sur l'avenir de l'hôpital public.**

Cette suspension s'inscrit dans un contexte de recours accru à l'endettement de la part des établissements publics de santé. D'après les informations fournies par le Gouvernement, le recours aux lignes de trésorerie des établissements bancaires est estimé à 296 millions d'euros au 9 avril. Il s'élevait à 226 millions d'euros le 17 mars. La dette sociale et fiscale des établissements publics de santé a également tendance à progresser depuis le début de la crise. Elle atteint ainsi 1,71 milliard d'euros au 9 avril, contre 823 millions d'euros le 26 mars dernier. La dégradation semble plus marquée au sein des établissements ultra-marins.

Rappel sur la situation financière des hôpitaux

6 hôpitaux publics sur 10 étaient en déficit fin 2017, le déficit cumulé des établissements déficitaires atteignant 1,1 milliard d'euros (725 millions d'euros en 2016)¹. L'essentiel de ce déficit reste concentré sur un petit nombre d'établissements, la moitié du déficit cumulé étant imputable à une quarantaine d'établissements en 2017. La dette des hôpitaux publics a atteint 29,4 milliards d'euros en 2018 (contre 24,1 milliards d'euros en 2010), soit un taux d'endettement de 51,6 % (47,4 % en 2010). Le Gouvernement a annoncé, le 20 novembre dernier, une reprise par l'État de la dette des hôpitaux à hauteur de 10 milliards d'euros, étalée sur trois ans. De leur côté, les investissements des hôpitaux publics représentaient 3,7 milliards d'euros en 2018, la part des investissements rapportées aux recettes atteignant 5,2 %, contre 10,5 % en 2010 (7 milliards d'euros environ).

Source : Commission des finances

¹ Les chiffres qui suivent sont issus du *Panorama des établissements de santé édition 2012 et du rapport 2018 sur les établissements de santé publiés par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des solidarités et de la santé.*