

N° 406

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 avril 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1)
*sur le projet de loi de **finances rectificative**, adopté par l'Assemblée nationale,*
pour 2020,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabout, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2820, 2822 et T.A. 415

Sénat : 403 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE	
UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES	
DE NOUVEAU FORTEMENT BOULEVERSÉE PAR LA CRISE SANITAIRE	
I. L'ANTICIPATION D'UN RECU DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT SANS PRÉCÉDENT, MALGRÉ UN SCÉNARIO DE REPRISE VOLONTARISTE.....	7
A. LA PROLONGATION DU CONFINEMENT ET LES PREMIÈRES ESTIMATIONS DE SES EFFETS SUR L'ACTIVITÉ CONDUISENT LE GOUVERNEMENT À REVOIR FORTEMENT À LA BAISSA SA PRÉVISION DE CROISSANCE.....	7
1. <i>La chute de l'activité pendant le confinement devrait conduire à un recul de l'activité inédit dès le premier trimestre 2020.....</i>	<i>7</i>
2. <i>La prolongation du confinement conduit le Gouvernement à anticiper une chute du PIB de 8 % en 2020.....</i>	<i>11</i>
B. SI CETTE HYPOTHÈSE SE SITUE DANS LA FOURCHETTE BASSE DES ESTIMATIONS DISPONIBLES, ELLE SUPPOSE POURTANT UN REBOND RAPIDE DE L'ÉCONOMIE EN SORTIE DE CONFINEMENT.....	13
1. <i>L'hypothèse retenue par le Gouvernement se situe dans la fourchette basse des principales estimations disponibles, qui ont toutefois été réalisées avant la prolongation du confinement.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Le scénario gouvernemental suppose un retour rapide à la normale de l'activité en sortie de confinement, qui est loin d'être acquis.....</i>	<i>14</i>
II. LE PLAN DE SOUTIEN EST REVU SIGNIFICATIVEMENT À LA HAUSSE MAIS CONTINUE DE SE SINGULARISER PAR LE RECOURS À DES INSTRUMENTS SANS EFFET IMMÉDIAT SUR LE DÉFICIT.....	21
A. UN RENFORCEMENT BIENVENU DU PLAN DE SOUTIEN QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE DIVERSIFICATION DE SES OUTILS.....	21
1. <i>Le plan de soutien initial reposait pour l'essentiel sur des reports de charges et l'octroi de garanties.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Le présent projet de loi de finances permet d'en renforcer significativement le montant et d'en diversifier les instruments.....</i>	<i>22</i>
B. LE PLAN DE SOUTIEN FRANÇAIS CONTINUE DE SE SINGULARISER PAR LE RECOURS À DES MESURES SANS EFFET IMMÉDIAT SUR LE DÉFICIT.....	24
1. <i>Le renforcement des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public est insuffisant pour combler l'écart avec nos principaux voisins.....</i>	<i>24</i>
2. <i>À l'échelle européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni vont plus loin que la France dans la prise en charge publique des pertes subies par les entreprises.....</i>	<i>26</i>
III. UNE FORTE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS INDISPENSABLE POUR SOUTENIR LE TISSU PRODUCTIF.....	29
A. LA RÉVISION DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE ET LE RENFORCEMENT DU PLAN DE SOUTIEN PÈSENT FORTEMENT SUR DES COMPTES PUBLICS DÉJÀ DÉGRADÉS.....	29
1. <i>La France n'a pas réussi à retrouver des marges de manœuvre budgétaires avant le déclenchement de la crise sanitaire.....</i>	<i>29</i>

2. *La dégradation de la conjoncture et le renforcement du plan de soutien conduisent à une très forte augmentation du déficit et de la dette publique, dont l'ampleur reste incertaine...*30

B. LA PRÉSERVATION DU TISSU PRODUCTIF EST LA BONNE STRATÉGIE TANT SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE QUE BUDGÉTAIRE.....34

1. *À court terme, soutenir l'économie permet de préserver le tissu productif, sans surcoût pour les finances publiques*34

2. *À moyen terme, l'héritage budgétaire de la crise sanitaire ne paraît pas de nature à remettre en cause la soutenabilité de la dette française, à condition de ne pas reporter indéfiniment le redressement des comptes publics*37

SECONDE PARTIE

UN BUDGET DE L'ÉTAT MARQUÉ PAR LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE ET TRÈS SOLlicitÉ POUR SOUTENIR LE TISSU ÉCONOMIQUE

I. LE DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT ATTEINT UN NIVEAU INÉDIT 41

II. LA DIMINUTION DES RECETTES EST DÉJÀ IMPORTANTE, MAIS DEVRA PROBABLEMENT ENCORE ÊTRE RÉVISÉE 43

A. UNE INCERTITUDE CONSIDÉRABLE ENTOURE LES ESTIMATIONS43

B. LES GRANDS IMPÔTS CONNAISSENT TOUS UNE DIMINUTION MARQUÉE DE LEURS RECETTES43

1. *L'impôt sur les sociétés*43

2. *La taxe sur la valeur ajoutée*45

3. *L'impôt net sur le revenu*.....45

4. *La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques*.....46

5. *Les autres recettes fiscales nettes*.....47

C. LA CHUTE DES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES REFLÈTE LES EFFETS DE LA CRISE SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....48

D. LES PRÉVISIONS D'AUGMENTATION DE RECETTES50

E. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES50

F. LES CONSÉQUENCES DES DIMINUTIONS DE RECETTES FISCALES SUR LES OPÉRATEURS.....52

III. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE » SONT MULTIPLIÉS PAR SEPT 54

A. LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE JOUE UN RÔLE MAJEUR DANS LA STRATÉGIE DE MAINTIEN « À TOUT PRIX » DE L'EMPLOI.....55

1. *Les contours juridiques du dispositif exceptionnel d'activité partielle ont pour l'essentiel été posés*55

2. *Un montant supérieur à 25 milliards d'euros doit être alloué au financement du dispositif, soit un montant bien supérieur à celui prévu initialement*.....56

3. *De nombreux facteurs contribuent à expliquer l'explosion du coût du dispositif, qui devrait continuer d'augmenter*.....57

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ EST ÉTENDU AFIN DE PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS DES ENTREPRISES59

1. *La procédure du fonds spécifique est justifiée, quoique non entièrement orthodoxe*.....59

2. Le fonds a rencontré un rapide succès auprès des très petites entreprises.....	60
3. ... mais demeurait incomplet dans son dispositif initial.....	62
4. ... ce qui conduit à le réformer et à trouver et à mobiliser de nouvelles ressources.....	63
C. UN NOUVEAU PROGRAMME PORTE 20 MILLIARDS D'EUROS DESTINÉS À PRENDRE DES PARTICIPATIONS DANS DES ENTREPRISES	64
IV. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR LES MISSIONS BUDGÉTAIRES TRADITIONNELLES SONT PRISES EN COMPTE DE MANIÈRE INCOMPLÈTE.....	67
A. LE GOUVERNEMENT MET EN ŒUVRE DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES INHABITUELLES	67
1. Alors même que l'endettement de l'État atteint un niveau inédit, la charge de la dette poursuit sa décroissance	67
2. Les crédits non répartis sont érigés en réserve de budgétisation massive pour faire face à la crise sanitaire	69
3. Le fonds de développement économique et social est réactivé pour apporter une aide à des entreprises en difficulté.....	71
4. Un nouveau programme finance des avances remboursables et des prêts bonifiés aux entreprises.....	72
B. LE BUDGET RECTIFICATIF N'INCLUT TOUTEFOIS QU'UNE PARTIE DES AUGMENTATIONS DE DÉPENSES PRÉVISIBLES SUR LES POLITIQUES NON INCLUSES DANS LA NOUVELLE MISSION	73
C. UN CAS PARTICULIER : LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » CONNAÎTRA EN 2020 DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES DE FINANCEMENT.....	75
1. L'impact de la crise du Covid 19 réduit considérablement les recettes du BACEA.....	75
2. Les dépenses du BACEA ne diminueraient que faiblement.....	76
3. L'endettement du BACEA progresserait de manière spectaculaire	77
EXAMEN DES ARTICLES	79
• ARTICLE LIMINAIRE Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020	79
• ARTICLE 1^{er} Exonérations des sommes versées par le fonds de solidarité des entreprises.....	81
• ARTICLE 1^{er} bis (nouveau) Déductibilité fiscale exceptionnelle des abandons de loyers	90
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{er} bis Exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires	94
• ARTICLE 1^{er} ter (nouveau) Application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les masques de protection.....	98
• ARTICLE 1^{er} quater (nouveau) Application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les gels hydroalcooliques.....	104
• ARTICLE 1^{er} quinquies (nouveau) Mobilisation par les exploitants agricoles de l'épargne constituée sous le régime de la déduction pour aléas	109
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{er} quinquies Crédit d'impôt au titre des impôts directs et cotisations et contributions sociales dus par les employeurs faisant l'objet d'une mesure d'interdiction d'ouverture au public au-delà du 11 mai 2020	111
• ARTICLE 2 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	113

• ARTICLE 3 Budget général : ouverture et annulations de crédits	117
• ARTICLE 4 Comptes spéciaux et comptes de concours financiers : ouvertures de crédits	121
• ARTICLE 5 Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle pour les agents des administrations publiques	123
• ARTICLE 5 bis (nouveau) Prolongement de la durée de validité de timbres électroniques	138
• ARTICLE 6 Rehaussement du plafond d'encours maximal de réassurance publique d'opérations d'assurance-crédit export de court terme	140
• ARTICLE 7 Modification du régime d'octroi de la garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises	144
• ARTICLE 8 Augmentation du plafond de garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2020	155
• ARTICLE 9 Garantie par l'État d'un emprunt de la Collectivité de Nouvelle Calédonie octroyé par l'AFD	161
• ARTICLE 10 (nouveau) Extension de l'accès au dispositif exceptionnel d'activité partielle aux salariés en arrêt pour cause de vulnérabilité ou de garde d'enfants	166
• ARTICLE 11 (nouveau) Demande de rapport sur la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves	174
• ARTICLE 12 (nouveau) Rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »	176
• ARTICLE 13 (nouveau) Création d'une section « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de covid-19 » au sein du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés »	180
• ARTICLE 14 (nouveau) Demande de rapport portant sur la participation au fonds de solidarité des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises	186
• ARTICLE 15 (nouveau) Demande de rapport sur les bases de calcul ayant servi à l'élaboration des première et présente lois de finances rectificatives pour 2020 concernant les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages	190
• ARTICLE 16 (nouveau) Demande de rapport sur l'utilisation des crédits du Fonds de développement économique et social	193
• ARTICLE 17 (nouveau) Rapport détaillant la stratégie du Gouvernement en matière de souveraineté industrielle	199
EXAMEN EN COMMISSION	201
LA LOI EN CONSTRUCTION	227

PREMIÈRE PARTIE

UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DE NOUVEAU FORTEMENT BOULEVERSÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

I. L'ANTICIPATION D'UN REcul DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT SANS PRÉCÉDENT, MALGRÉ UN SCÉNARIO DE REPRISE VOLONTARISTE

Moins d'un mois après l'adoption de la première loi de finances rectificative pour 2020, déjà marquée par une forte révision à la baisse de l'hypothèse d'évolution du produit intérieur brut (PIB) pour 2020 (- 1 %, contre + 1,3 % en loi de finances initiale), **le présent projet de loi repose sur un scénario de croissance radicalement différent (- 8 %).**

A. LA PROLONGATION DU CONFINEMENT ET LES PREMIÈRES ESTIMATIONS DE SES EFFETS SUR L'ACTIVITÉ CONDUISENT LE GOUVERNEMENT À REVOIR FORTEMENT À LA BAISSSE SA PRÉVISION DE CROISSANCE

La prévision gouvernementale reste fondée sur l'hypothèse d'une absence de rebond de l'épidémie de Coronavirus au second semestre. Dès lors, **le scénario de croissance pour 2020 dépend de quatre principaux paramètres :**

- le profil de la croissance 2019 ;
- l'évolution de l'activité du 1^{er} janvier 2020 au début du confinement ;
- la perte d'activité liée au confinement ;
- la rebond de l'économie française en sortie de confinement.

1. La chute de l'activité pendant le confinement devrait conduire à un recul de l'activité inédit dès le premier trimestre 2020

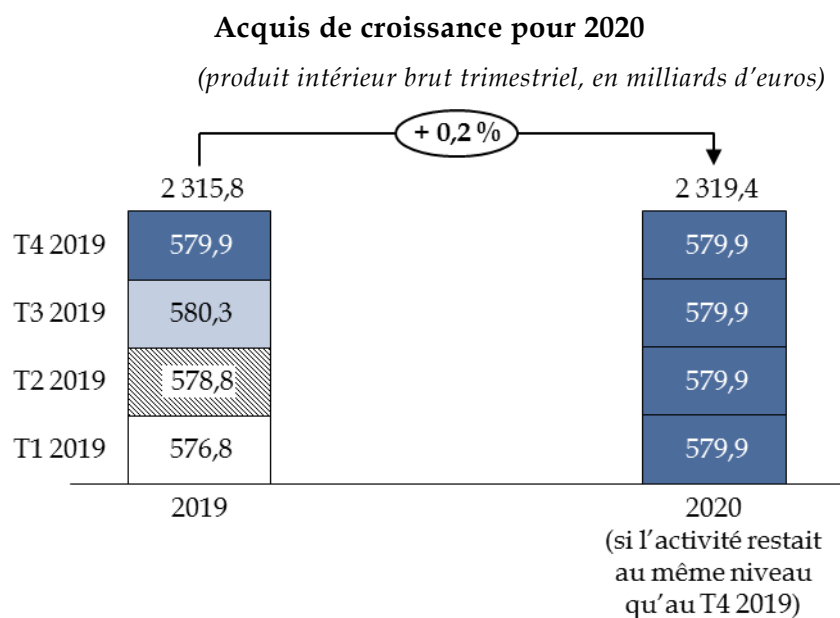
Les nouveaux développements intervenus depuis la première loi de finances rectificative **n'ont pas modifié l'appréciation portée sur les deux premiers paramètres.**

S'agissant du profil de la croissance 2019, celui-ci est défavorable, compte tenu notamment de la baisse non anticipée du PIB de 0,1 % au dernier trimestre de l'année, dont l'Insee a fait état lors de la publication des comptes trimestriels le 28 février 2020.

À titre de rappel, plus le profil infra-annuel de la croissance de l'année précédente est ascendant, plus l'économie dispose d'une « rampe de lancement » favorable pour l'exercice à venir. À l'inverse, un profil descendant est fortement handicapant pour la croissance de l'exercice suivant.

L'acquis de croissance, qui correspond à la croissance qui serait enregistrée sur l'ensemble de l'année si l'activité restait au même niveau qu'au dernier trimestre de l'exercice précédent, permet à cet égard de quantifier la « rampe de lancement » dont dispose l'économie en début d'exercice.

Pour l'exercice 2020, l'acquis de croissance est limité à 0,2 %. Autrement dit, si la croissance de trimestre à trimestre était nulle tout au long de l'exercice 2020, la croissance 2020 s'élèverait malgré tout à 0,2 %.



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

Il faut ainsi **remonter à 2013** pour trouver une « rampe de lancement » aussi peu favorable pour l'économie française.

Acquis de croissance en début d'année

(taux d'évolution du PIB en volume)

2013	0,0
2014	0,5
2015	0,4
2016	0,4
2017	0,5
2018	1,1
2019	0,6
2020	0,2

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

S'agissant de l'évolution de l'activité du 1^{er} janvier 2020 jusqu'au début du confinement, elle devrait logiquement se situer au voisinage de zéro.

En effet, il paraît acquis que l'épidémie de Coronavirus a pesé sur l'économie dès le début de l'année, par son effet sur la production chinoise.

Les mesures de confinement drastiques mises en place en Chine se sont vraisemblablement traduites par une **diminution de la demande adressée à la France** – la Chine représentant 4,2 % des exportations françaises¹ – et une **perturbation des chaînes de production des entreprises françaises**.

Ainsi, l'Institut des politiques publiques (IPP) estime qu'un choc négatif de 10 % sur la production chinoise pourrait réduire le PIB français de 0,3 % uniquement à travers les chaînes de valeur, ce qui serait « *suffisant pour que la croissance de 0,2 % sur le premier trimestre 2020 qui était prévue par l'Insee en décembre 2019 se transforme en réduction de l'activité* »².

Or, les premières données publiées par les autorités chinoises indiquent que la chute de l'activité intervenue au premier trimestre 2020 s'élèverait à 9,8 % par rapport au dernier trimestre 2019³.

Si ces deux premiers paramètres étaient connus lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative, **la durée du confinement décidé en France pour lutter contre la diffusion rapide de l'épidémie et son effet sur l'activité restaient très incertains**.

¹ Camille Bortolini et Estelle Jacques, « Les relations commerciales entre la France et la Chine en 2018 », direction générale du Trésor, 4 avril 2019.

² Institut des politiques publiques, « Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationales : le cas du coronavirus », Note IPP n° 53, mars 2020.

³ Les Échos, « Coronavirus : le grand bond en arrière du PIB chinois », 17 avril 2020.

Sur ce dernier point, la commission des finances avait certes fait état de premières données chinoises préoccupantes¹, qui l'avaient d'ailleurs conduite à considérer que la prévision de croissance gouvernementale était optimiste, mais celles-ci restaient parcellaires et difficilement transposables au cas français.

Depuis lors, différentes évaluations, dont certaines s'appuient sur la mobilisation en temps réel de données inédites sur l'activité française, sont venues **confirmer l'impact massif du confinement au plan économique, avec une baisse du PIB comprise entre 25 % et 36 %** par rapport à la normale.

**Perte d'activité instantanée liée au confinement
par rapport à une période « normale »**

(baisse du PIB, en pourcentage)

Insee	- 36
OCDE	- 25
OFCE	- 32
Banque de France	- 32

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Insee, « Point de conjoncture », 9 avril 2020, p. 8)

Ainsi, chaque quinzaine de confinement ferait perdre environ 1,5 point de PIB annuel et 6 points de PIB trimestriel à l'économie française.

À partir de ces travaux, la Banque de France estime que **le PIB aurait reculé de 6 % au premier trimestre**, marqué par une première quinzaine de confinement à la fin du mois de mars, après deux mois et demi d'activité au voisinage de zéro².

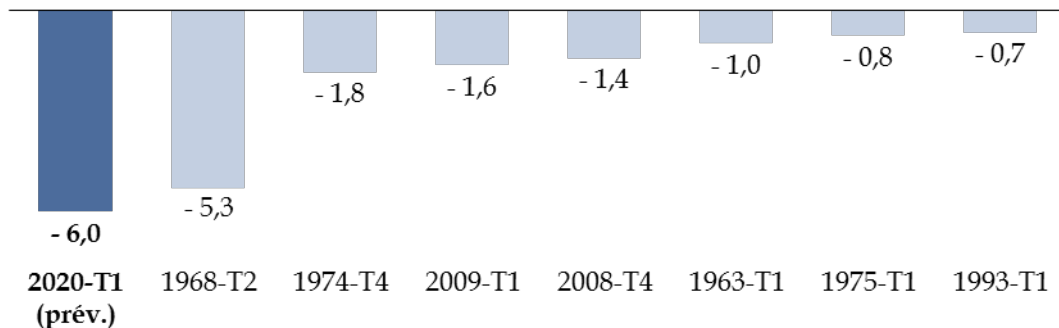
Il s'agirait du **plus fort recul trimestriel du PIB de l'après-guerre**.

¹ Rapport n° 385 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020, fait au nom de la commission des finances et déposé le 20 mars 2020, p. 11.

² Banque de France, Point sur la conjoncture française à fin mars 2020, 8 avril 2020.

Comparaison de la prévision de croissance de la Banque de France pour le premier trimestre 2020 avec les plus bas niveaux atteints depuis 1949

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

2. La prolongation du confinement conduit le Gouvernement à anticiper une chute du PIB de 8 % en 2020

Si les effets du confinement sur l'activité française sont aujourd'hui mieux appréhendés, sa durée a également été révisée.

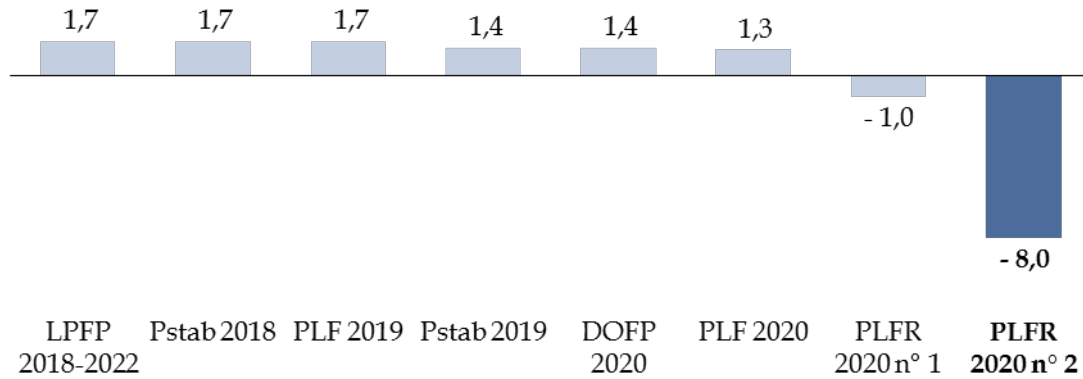
Alors que le scénario macroéconomique sous-jacent à la première loi de finances rectificative reposait sur une durée de confinement d'un mois, ce dernier devrait finalement durer au moins deux mois.

Près de la moitié du second trimestre serait donc concerné par le **confinement**, dont la prolongation jusqu'au 11 mai 2020 a été annoncée par le Président de la République. Si le Gouvernement a malheureusement refusé de transmettre au Parlement le profil infra-annuel de sa prévision de croissance, cela devrait en toute logique entraîner une **chute encore plus grande de l'activité au deuxième trimestre, avant un rebond au second semestre**.

Sur l'ensemble de l'année, le Gouvernement estime que **la chute du PIB s'élèverait à 8 %**, contre 1 % dans le cadre de la première loi de finances rectificative.

Évolution de l'hypothèse gouvernementale de croissance du PIB pour l'année 2020

(taux d'évolution du PIB en volume)

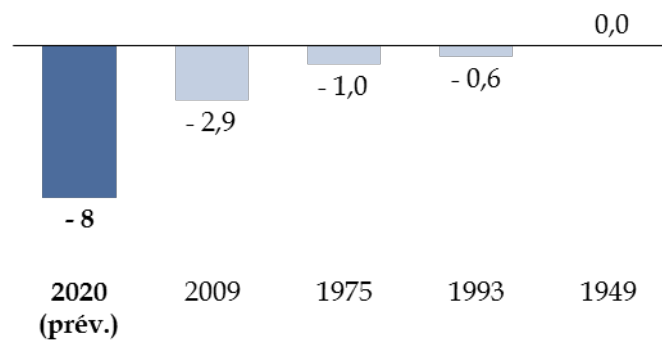


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Il s'agirait là aussi de la **plus mauvaise performance de l'après-guerre.**

Comparaison de la prévision de croissance pour 2020 avec les plus bas niveaux atteints depuis 1949

(taux d'évolution du PIB en volume)

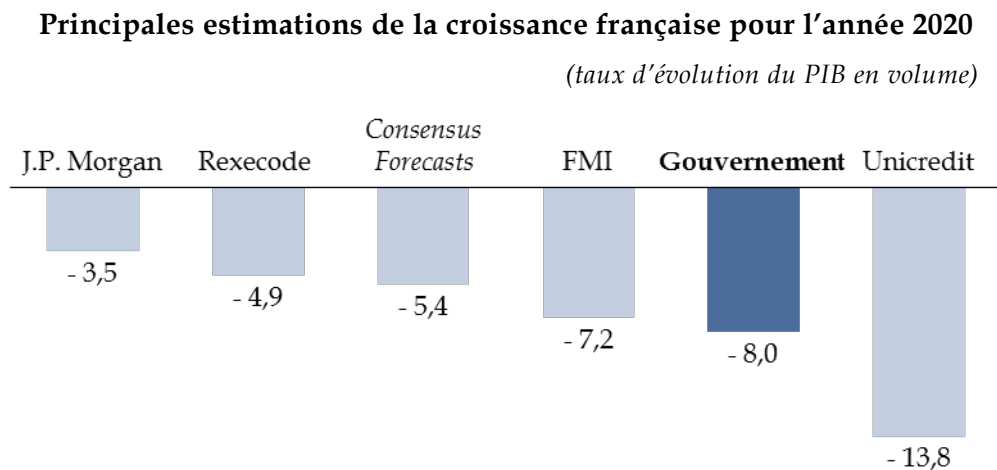


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

B. SI CETTE HYPOTHÈSE SE SITUE DANS LA FOURCHETTE BASSE DES ESTIMATIONS DISPONIBLES, ELLE SUPPOSE POURTANT UN REBOND RAPIDE DE L'ÉCONOMIE EN SORTIE DE CONFINEMENT

1. L'hypothèse retenue par le Gouvernement se situe dans la fourchette basse des principales estimations disponibles, qui ont toutefois été réalisées avant la prolongation du confinement

Si les prévisions sont très hétérogènes, l'hypothèse gouvernementale se situe dans la fourchette basse des estimations disponibles : elle est ainsi en ligne avec le scénario du Fonds monétaire international (- 7,2 %) et significativement inférieure au *Consensus Forecasts* (- 5,4 %).



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme l'avait souligné la commission des finances du Sénat lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative, dont l'hypothèse de croissance se situait également dans la fourchette basse des prévisions, **ces comparaisons sont moins pertinentes qu'habituellement pour apprécier le réalisme du scénario gouvernemental.**

En effet, les prévisions sous-jacentes au *Consensus forecasts* révélées le 6 avril 2020 ont été **réalisées pour certaines plusieurs semaines en amont de la publication**, bien avant l'annonce de la prolongation du confinement. À titre d'illustration, le *Consensus forecasts d'avril* incorpore encore des prévisions datées faisant état d'une perte de PIB de seulement 1,6 point.

De même, si la prévision de croissance du FMI, très proche de celle du Gouvernement, a été publiée le 14 avril 2020, elle est fondée sur les informations disponibles le 6 avril, avant l'annonce de la prolongation du confinement.

Le fait que l'hypothèse gouvernementale se situe dans la fourchette basse des prévisions ne saurait donc suffire pour la qualifier de prudente.

En réalité, l'hypothèse gouvernementale suppose un retour rapide à la normale de l'activité en sortie de confinement, qui paraît désormais volontariste.

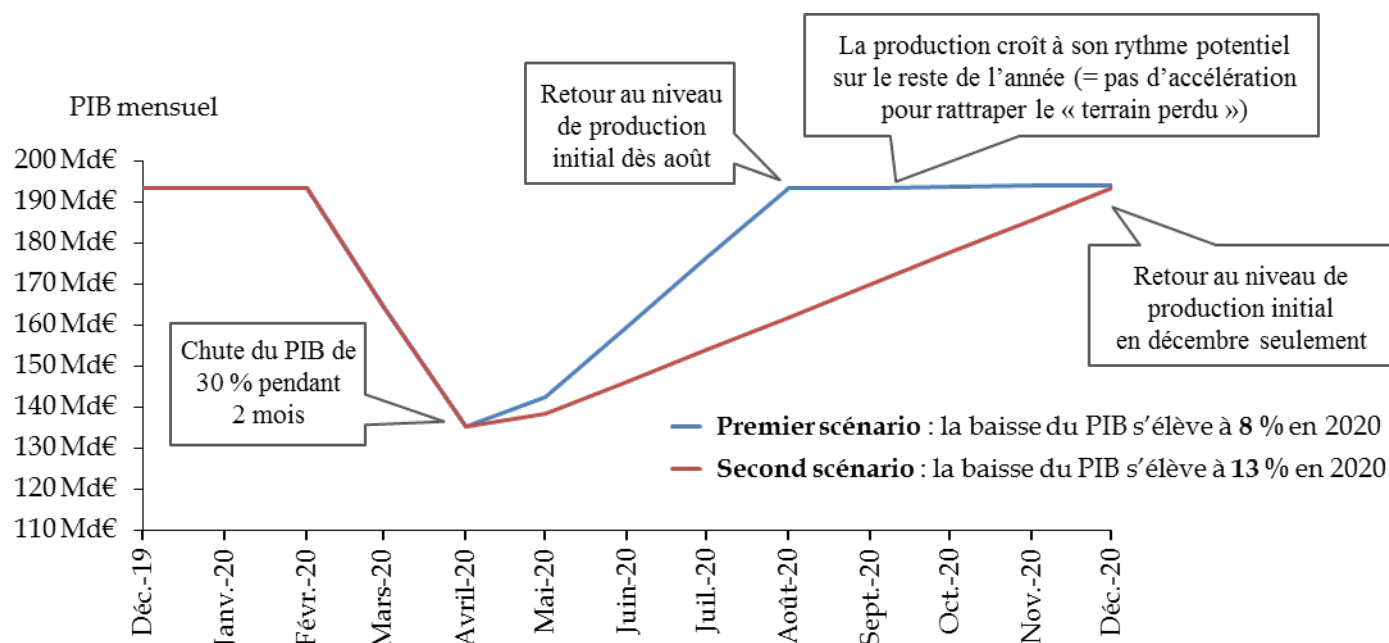
2. Le scénario gouvernemental suppose un retour rapide à la normale de l'activité en sortie de confinement, qui est loin d'être acquis

Ainsi que l'avait souligné la commission des finances dans sa troisième note de conjoncture¹, pour une même perte de PIB initiale liée au confinement, **la croissance sur l'ensemble de l'année 2020 peut être radicalement différente selon le scénario de reprise au second semestre.**

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 30 % pendant deux mois, ce qui correspond à la moyenne des estimations disponibles : dans le premier, l'économie retrouve dès août le niveau de production du mois de février puis croît à son rythme potentiel (1,2 %) ; dans le second, le niveau de production de février n'est retrouvé qu'en décembre.

¹ Note de conjoncture et de suivi de la mise en œuvre des mesures d'urgence du 14 avril 2020.

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



Note 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 (d'après les données de l'Insee)

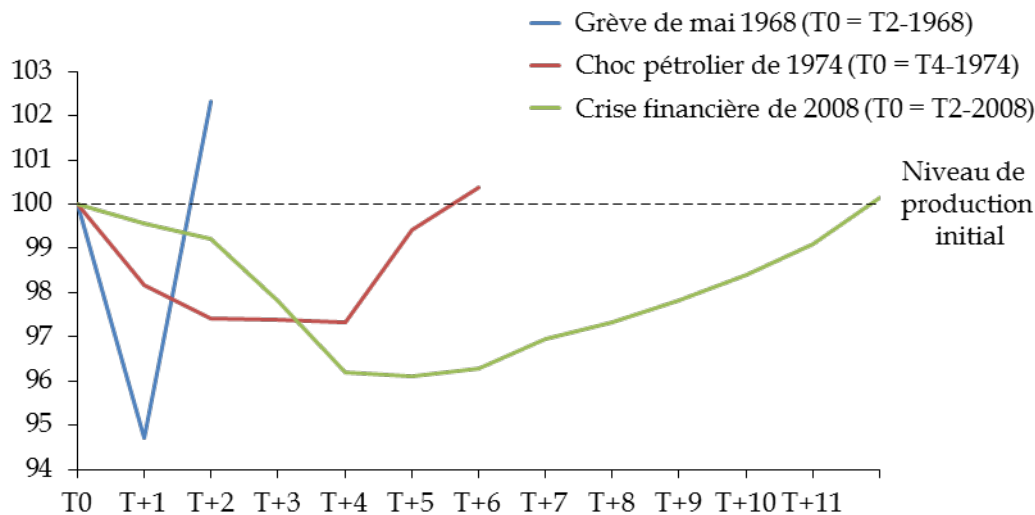
Comme indiqué, la chute du PIB sur l'ensemble de l'année 2020 s'élève à 8 % dans le premier scénario, tandis qu'elle atteint 14 % dans le second.

Il doit être souligné que 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 initial, accélérerait temporairement au-delà de son rythme potentiel pour « rattraper » une partie du terrain perdu 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.

À titre d'exemple, 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

(PIB trimestriel, base 100)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

Si le Gouvernement n'a malheureusement pas transmis le profil infra-annuel de sa prévision de croissance au Parlement, le Haut conseil des finances publiques confirme que son scénario « *repose sur l'hypothèse forte d'un retour assez rapide à la normale de l'activité au-delà du 11 mai* »¹.

En première analyse, deux principaux facteurs paraissent de nature à conforter cette hypothèse.

D'une part, la chute du PIB procède d'une mise à l'arrêt volontaire de l'économie pour des raisons sanitaires. La récession a donc une cause exogène qui n'est pas liée à des déséquilibres internes au fonctionnement de l'économie qui mettraient du temps à se résorber, à l'image de la crise financière de 2008².

D'autre part, des mesures de soutien fortes ont été mises en place par les pays touchés pour préserver le tissu productif et le revenu des ménages pendant le choc du confinement.

L'épargne accumulée pendant le confinement pourrait ainsi constituer un puissant relai de croissance au second semestre.

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2020-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, p. 1.

² Jon Danielsson, Robert Macrae, Dimitri Vayanos et Jean-Pierre Zigrand, « The coronavirus crisis is no 2008 », Vox, 26 mars 2020.

En effet, la consommation a chuté aussi fortement que la production pendant les premières semaines de confinement (- 35 % d'après l'Insee¹), alors que le revenu disponible des ménages ne devrait pas avoir significativement baissé², en l'absence notamment de hausse massive du chômage³. Cela devrait donc logiquement conduire à une **hausse très importante de l'épargne des ménages, estimée à 100 milliards d'euros** (4,4 % du PIB) par le ministère de l'économie et des finances⁴ et à 55 milliards d'euros par l'OFCE⁵. Dans un scénario optimiste où l'intégralité de l'épargne accumulée serait consommée d'ici la fin de l'année, l'OFCE estime ainsi que la perte d'activité liée au confinement serait réduite à seulement 2 points de PIB annuel⁶.

En sens inverse, quatre principaux facteurs paraissent de nature à freiner la reprise.

Premièrement, le déconfinement sera progressif et des pans entiers de l'économie resteront à l'arrêt au-delà de la fin du confinement général.

À titre d'illustration, les secteurs de l'hébergement et de la restauration, du transport aérien et des arts et spectacles, dont l'activité ne pourra pas reprendre dès le 11 mai, représentent près de 5 % du PIB en France.

Poids dans le PIB des principaux secteurs qui resteront à l'arrêt après la levée du confinement prévue le 11 mai

(en pourcentage du PIB)

Hébergement et restauration	2,9
Arts, spectacles et activités récréatives	1,4
Transports aériens	0,3
Total	4,6

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données d'Eurostat)

¹ Insee, « Point de conjoncture », 9 avril 2020, p. 1.

² L'OFCE estime ainsi que le revenu des ménages se réduirait de 9 milliards d'euros pendant les deux mois de confinement. Cf. OFCE, « Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », Policy brief, 20 avril 2020, p. 19.

³ D'après une première enquête, les entreprises ayant réduit leurs effectifs ne représentent que 11 % des salariés, contre 3 % pour celles qui les ont augmentés. Cf. DARES, « Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 », avril 2020.

⁴ Assemblée nationale, compte rendu n° 50 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, réunion du jeudi 9 avril 2020 à 9 heures 30.

⁵ OFCE, « Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », précité, p. 1.

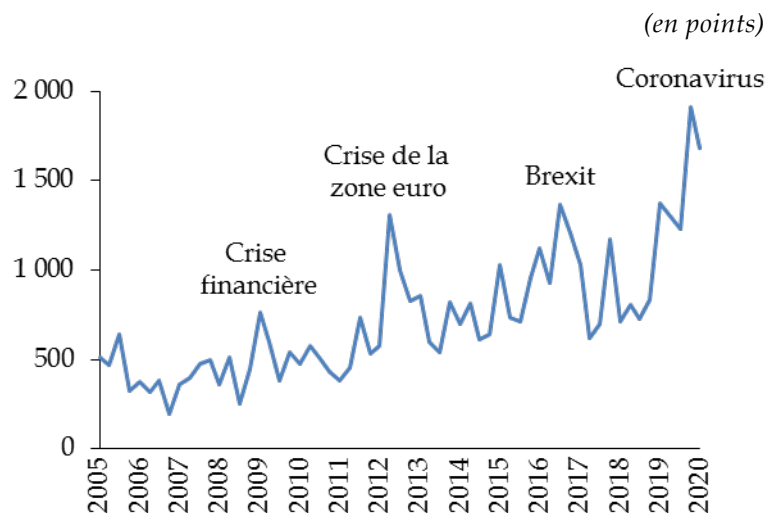
⁶ Ibid., p. 4.

Deuxièmement, le caractère simultané du choc à l'échelle internationale devrait en renforcer les effets récessifs et compliquer la sortie de crise, qui ne se fera pas au même rythme selon les États, alors même que les chaînes de production sont aujourd'hui mondiales.

Ainsi, une récente étude, réalisée par les services de la Banque des règlements internationaux (BRI), estime à partir des rythmes de reprise moyens observés entre 1997 et 2019 et des « effets de débordement » liés au caractère simultané du choc que la production ne sera toujours pas revenue à son niveau initial en zone euro à la fin de l'année 2021¹.

Troisièmement, l'incertitude sur un éventuel rebond de l'épidémie pourrait freiner la reprise de la consommation et déprimer l'investissement.

Évolution trimestrielle de l'index d'incertitude en Europe



Source : commission des finances du Sénat (à partir du World Uncertainty Index)

S'agissant de la consommation, l'incertitude pourrait conduire les ménages à relever durablement leur niveau d'épargne de précaution, le temps que le scénario d'un rebond de l'épidémie soit écarté. Dans cette hypothèse, l'épargne accumulée pendant le confinement mettrait beaucoup de temps à être réinjectée dans l'économie.

S'agissant de l'investissement des entreprises (13 % du PIB), le comportement des sociétés durant les récessions est généralement attentiste : les dirigeants sont incertains quant à l'évolution future de la demande et suspendent préventivement les projets dont les coûts sont

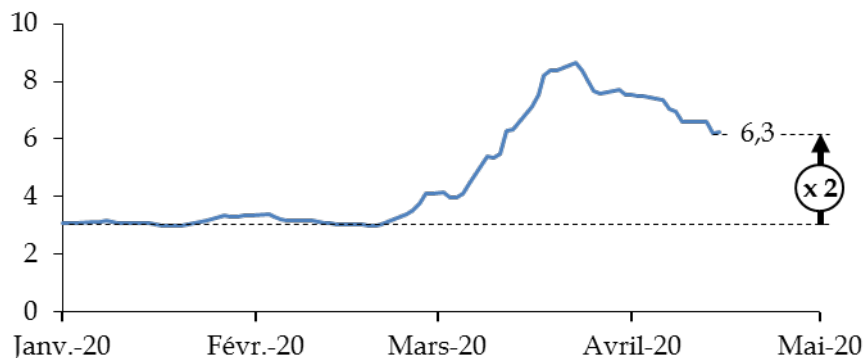
¹ Emanuel Kohlscheen, Benoît Mojon et Daniel Rees, « The macroeconomic spillover effects of the pandemic on the global economy », Banque des règlements internationaux, BIS Bulletin n° 4, 2020.

irréversibles, ce qui accroît l'effet du ralentissement¹. **Un même phénomène est observé pour l'investissement des ménages** (construction de logements neufs et entretien-rénovation, 5 % du PIB), qui dépend négativement de l'incertitude conjoncturelle².

L'incertitude s'accompagne généralement d'un **durcissement des conditions financières**, qui amplifie la baisse de l'investissement, dans un contexte où les marges des entreprises sont fortement contraintes. Malgré les mesures de soutien décidées par les banques centrales, une **forte hausse des coûts de financement peut d'ailleurs déjà être observée** sur certains segments du marché de la dette des entreprises.

Évolution de la prime de rendement exigée sur les obligations européennes à haut risque

(en points de pourcentage)



Note méthodologique : les obligations européennes à haut risque sont celles émises par des entreprises dont la note financière est inférieure à BBB- ; l'écart est calculé par rapport aux obligations souveraines américaines.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : ICE BofA Euro High Yield Index Option-Adjusted Spread)

À partir d'une évaluation économétrique de l'effet dépressif de l'incertitude liée à des chocs exogènes (ex : attentats, etc.), une étude publiée par Stanford estime ainsi que **l'ampleur de la montée de l'incertitude observée depuis le déclenchement de la crise du Coronavirus pourrait très fortement handicaper la reprise**, en faisant basculer les agents dans une véritable « économie de la peur »³.

¹ Voir par exemple : Patrick Villieu, « Profitabilité, incertitude et irréversibilité », *Macroéconomie : l'investissement*, Repères, La Découverte, 2019.

² « Le redressement de l'investissement immobilier résidentiel est-il durable ? » *Trésor-Éco* n° 201, 11 juillet 2017.

³ Krysten Crawford, « Expecting a quick economic recovery ? Don't hold your breath », *Standard Institute for Economic Policy Research*, 13 avril 2020.

Enfin, les mesures de soutien mises en place pourraient se révéler insuffisantes pour prévenir la destruction du capital productif et du capital humain, ce qui pèserait durablement sur la capacité de production.

Dans son scénario central – fondée sur une perte équivalente à 8 % des jours travaillés en 2020 du fait des mesures de confinement –, le FMI estime ainsi que le taux de chômage français serait encore de 10,4 % en 2021. Dans un scénario plus pessimiste où les mesures de confinement seraient 50 % plus longues, 1 % du capital productif serait détruit, la productivité ralentirait de 0,25 % et le taux de chômage structurel s’élèverait de 0,5 point par rapport au scénario antérieur à la crise.

Au total, si l’incertitude sur le scénario de reprise est extrême, faute de précédent historique, les prévisions semblent de plus en plus pessimistes, comme l’a confirmé Jean-Luc Tavernier, directeur général de l’Insee, devant la commission des finances de l’Assemblée nationale¹. À titre d’illustration, le FMI estime que le niveau de production du quatrième trimestre 2020 resterait 5 % en-deçà de celui du quatrième trimestre 2019 dans son scénario central.

Le scénario gouvernemental d’un retour rapide de l’activité à la normale pourrait donc se révéler optimiste, sauf en cas de débouclage rapide de l’épargne accumulée pendant le confinement par les ménages.

¹ Les Échos, « Coronavirus : la crainte que les Français constituent une épargne de précaution se renforce », 17 avril 2020.

II. LE PLAN DE SOUTIEN EST REVU SIGNIFICATIVEMENT À LA HAUSSE MAIS CONTINUE DE SE SINGULARISER PAR LE RECOURS À DES INSTRUMENTS SANS EFFET IMMÉDIAT SUR LE DÉFICIT

Si le présent projet de loi de finances rectificative prend acte de la dégradation de la conjoncture, il porte également un **renforcement significatif du plan de soutien à l'économie française**

A. UN RENFORCEMENT BIENVENU DU PLAN DE SOUTIEN QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE DIVERSIFICATION DE SES OUTILS

1. Le plan de soutien initial reposait pour l'essentiel sur des reports de charges et l'octroi de garanties

Afin de permettre aux entreprises et aux travailleurs de surmonter le choc lié à la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en place « *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-19¹.

Pendant l'examen du premier 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**, dès lors que l'essentiel des « *mesures de soutien immédiates* » consistaient en un simple étalement des charges fiscales et sociales des entreprises, tandis que les garanties constituaient un engagement « hors bilan » de l'État, qui n'auraient un impact sur les indicateurs maastrichtiens que si elles étaient appelées.

D'après les chiffres du Gouvernement, **l'impact budgétaire 2020 de ces mesures 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 pour les TPE, professions libérales et indépendants.

Sur le plan économique, le **Gouvernement faisait implicitement l'hypothèse que les entreprises seraient suffisamment solides pour surmonter la crise en étalant son coût par le recours à l'emprunt**. La prise

¹ Exposé général des motifs du premier projet de loi de finances rectificative pour 2020.

en charge directe par l'État du coût de la crise sanitaire se limitait donc au dispositif exceptionnel de chômage partiel et au fonds de solidarité.

La commission des finances a eu par la suite l'occasion de souligner que cette approche contrastait avec celle de l'Allemagne, qui a dès le départ prévu un recours beaucoup plus massif aux subventions et aux recapitalisations pour absorber les pertes des entreprises¹.

2. Le présent projet de loi de finances permet d'en renforcer significativement le montant et d'en diversifier les instruments

Dans ce contexte, le rapporteur général observe avec satisfaction que le présent projet loi de finances permet à la fois de **renforcer le montant global** du plan de soutien, en cohérence avec la prolongation du confinement, et d'en **rééquilibrer les différentes composantes**, au profit des instruments de prise en charge publique des pertes des entreprises.

¹ Note de conjoncture et de suivi de la mise en œuvre des mesures d'urgence du 3 avril 2020.

Évolution des coûts des différentes composantes du plan de soutien français

(en milliards d'euros)

Mesures ayant un impact sur le solde public		
<i>Nature</i>	<i>PLFR n° 1</i>	<i>PLFR n° 2</i>
Mesures relatives à l'activité partielle	8,5	24
Fonds de solidarité	1,0	7,0
Dépenses additionnelles de santé	2,0	8,0
Assurance chômage	0,0	0,5
Crédits supplémentaires d'urgence	0,0	2,5
Sous-total	11,5	42
Mesures sans impact sur le solde public		
<i>Nature</i>	<i>PLFR n° 1</i>	<i>PLFR n° 2</i>
Report de prélèvements obligatoires	33,5	25,5
Remboursement anticipé de crédits d'impôt	0,0	23
Fonds de développement économique et social	0,0	1,0
Prises de participation	0,0	20
Sous-total	33,5	69,5
Mesures en garantie		
<i>Nature</i>	<i>PLFR n° 1</i>	<i>PLFR n° 2</i>
Garanties de l'État pour les prêts	300	300
Réassurance des encours d'assurance-crédit	10	10
Réassurance des crédits-export	0,0	5,0
Sous-total	310	315
Ensemble des mesures		
	<i>PLFR n° 1</i>	<i>PLFR n° 2</i>
Total	355,0	426,5

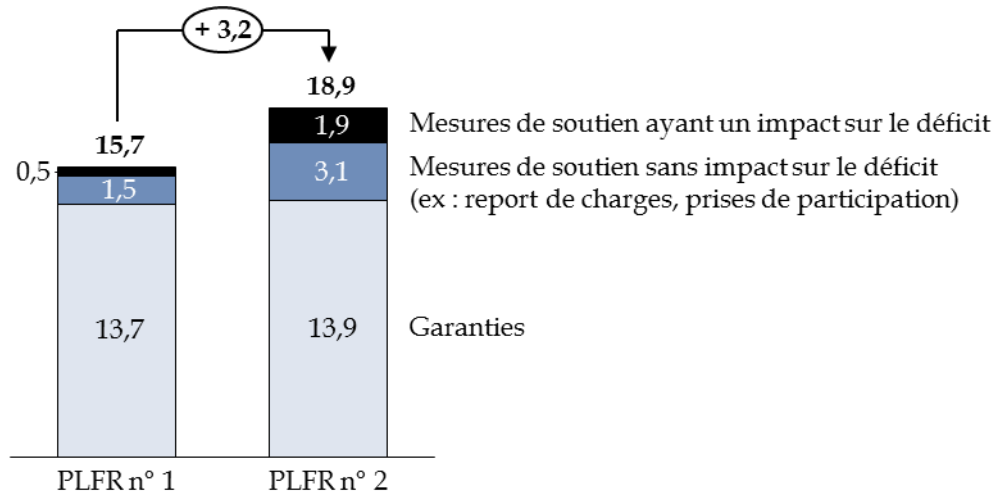
Précision : les montants de la colonne « PLFR n° 2 » incluent le coût des mesures du « PLFR n° 1 ».

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le montant global du plan passe donc de 355 milliards d'euros à 426,5 milliards d'euros, soit une hausse de 20 %, portée par les prises de participation (+ 20 milliards d'euros), le remboursement anticipé de crédits d'impôt (+ 23 milliards d'euros) ainsi que la forte hausse du coût de l'activité partielle (+ 24 milliards d'euros), du fonds de soutien (+ 6 milliards d'euros) et des dépenses de santé, qui feront l'objet d'une analyse approfondie dans la suite du rapport.

Évolution des différentes composantes du plan de soutien français

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

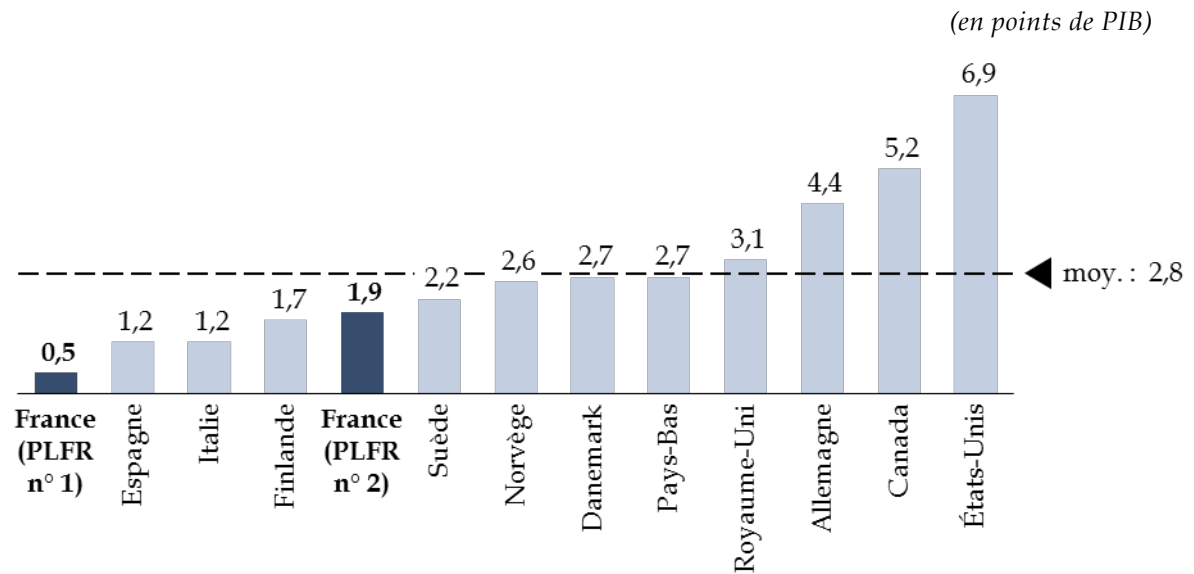
Le poids des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public est ainsi multiplié par quatre, tandis que les garanties restent quasiment stables. Il peut être noté que si les prises de participation n'ont pas d'impact sur le déficit public, elles pèsent en revanche sur l'endettement et participent au **rééquilibrage du plan au profit des instruments de prise en charge publique des pertes des entreprises**.

B. LE PLAN DE SOUTIEN FRANÇAIS CONTINUE DE SE SINGULARISER PAR LE RECOURS À DES MESURES SANS EFFET IMMÉDIAT SUR LE DÉFICIT

1. Le renforcement des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public est insuffisant pour combler l'écart avec nos principaux voisins

En dépit de ce rééquilibrage, les comparaisons internationales suggèrent que le renforcement des mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public est **insuffisant pour combler l'écart avec nos principaux voisins**.

Mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public



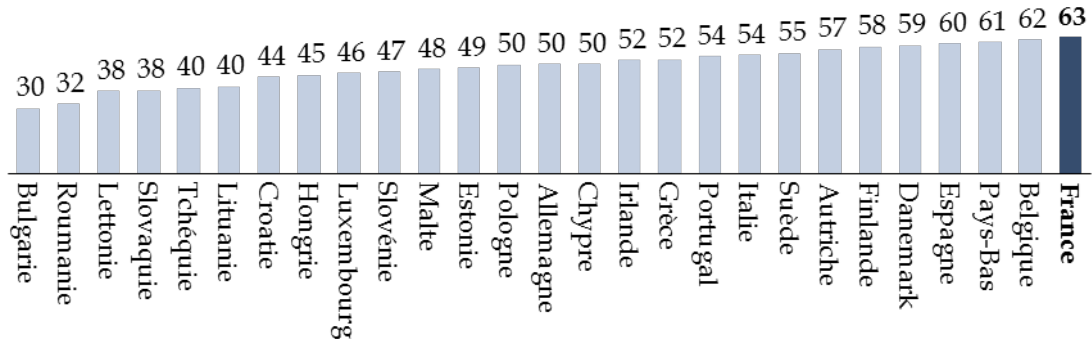
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires pour la France et l'édition d'avril 2020 du *Moniteur des finances publiques* du Fonds monétaire international pour les autres pays)

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, ces derniers **ne sont pas de nature à expliquer l'écart avec des pays européens comparables tels que l'Allemagne.**

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.

Importance des « stabilisateurs automatiques » au sein des pays de l'Union européenne

(en pourcentage)



Note méthodologique : l'importance des « stabilisateurs automatiques » est ici appréhendée par le niveau de la semi-élasticité budgétaire, qui correspond à la sensibilité du solde public à la variation de l'écart de production. Un coefficient de 63 signifie qu'une baisse de la croissance française d'un point conduit à une hausse du déficit public de 0,63 point de PIB.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « *The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis* », Commission européenne, *European Economy - Discussion Paper 098*, mai 2019)

Une chute du PIB de 8 points entraîne ainsi automatiquement une hausse du déficit public de l'ordre de 5 points de PIB en France, contre 4 points de PIB en Allemagne, ce qui ne peut donc expliquer qu'une part minoritaire de l'écart de taille entre les plans de soutien des deux pays.

2. À l'échelle européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni vont plus loin que la France dans la prise en charge publique des pertes subies par les entreprises

Afin d'expliquer l'origine de ces divergences, une comparaison détaillée des plans de soutien de deux pays européens de taille comparable, à savoir le Royaume-Uni et l'Allemagne, a été conduite.

Il en ressort que le plan français **continue de recourir avec davantage de parcimonie aux outils de prise en charge publique des pertes subies par les entreprises**, sous la forme de subventions ou d'apports en fonds propres.

Principaux outils de prise en charge publique des pertes subies par les entreprises

(en milliards d'euros)

	Allemagne		Royaume-Uni		France	
	Nature	Coût	Nature	Coût	Nature	Coût
Chômage partiel	Renforcement du dispositif existant	10	Coronavirus Job Retention Scheme	48	Activité partielle	24
Subventions	Fonds de soutien pour les TPE, indépendants et professions libérales	50	Fonds de soutien aux indépendants (Self-employed income support scheme)	11,5	Fonds de soutien pour les TPE, indépendants et professions libérales	7
			Fonds de soutien aux PME (Small business grant schemes)	17,5		
Annulation de prélèvements obligatoires	Pas d'annonce à ce stade	/	Annulation des taxes sur les biens immobiliers à usage commercial pour certains secteurs (business rates package)	15	Possible annulation de charges pour l'hôtellerie, la restauration et les arts et spectacles	0,75
Prises de participation	Fonds économique de stabilisation	100	Pas d'annonce à ce stade	/	CAS « Participation s financières de l'État »	20
Total	160 Md€ (4,9 % du PIB)		92 Md€ (3,9 % du PIB)		52 Md€ (2,3 % du PIB)	

Note méthodologique : le coût des mesures anglaises a été converti avec un taux de change de 1,15.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Office budget responsibility, « OBR coronavirus reference scenario : Commentary », 14 avril 2020, p. 18 ; Ministère allemand des finances, « Federal government takes large-scale measures to tackle crisis fallout », communiqué de presse, 23 mars 2020 ; Service économique régional de Berlin, « Mesures de soutien aux entreprises allemandes dans la crise du Covid-19 – état des lieux », 13 avril 2020)

L'écart est particulièrement important s'agissant du fonds de soutien pour les TPE, indépendants et professions libérales, qui apparaît encore sous-dimensionné (7 milliards d'euros, contre 29 milliards d'euros au Royaume-Uni et 50 milliards d'euros en Allemagne), en dépit de son renforcement. Le différentiel s'explique à la fois par le montant des aides (jusqu'à 15 000 euros pour les aides fédérales en Allemagne) et le nombre d'entreprises couvertes (la totalité des entreprises de dix salariés ou moins

en Allemagne, soit 3 millions de bénéficiaires)¹. Il peut être noté que l'écart serait encore plus grand en tenant compte du fait que la plupart des Länder allemands ont mis en place leurs propres plans de soutien, incluant pour certains des subventions complémentaires pouvant aller jusqu'à 60 000 euros, auxquelles des entreprises de taille plus importantes sont éligibles².

Face à ce constat, le rapporteur général appelle le Gouvernement à expliciter devant le Parlement les raisons pour lesquelles il adopte une approche plus prudente que ses homologues – s'agit-il de minimiser l'impact sur les finances publiques ou a-t-il un diagnostic plus optimiste sur la capacité des entreprises à faire face à la crise ? –, et ce d'autant plus que certains économistes s'inquiètent du déficit de compétitivité qui pourrait en résulter pour les entreprises françaises à moyen terme³.

¹ Le montant de la subvention n'est pas forfaitaire mais correspond à la différence entre les dépenses matérielles et financières liées à l'entreprise (par exemple les loyers ainsi que les dépenses d'énergie ou de location de matériel) et le chiffre d'affaires prévisionnel, cumulée sur les trois mois qui suivent la demande. Les dépenses de personnel ne sont pas couvertes dès lors qu'elles ont vocation à être prises en charge par le biais du chômage partiel. Cf. Service économique régional de Berlin, « Mesures de soutien aux entreprises allemandes dans la crise du Covid-19 – état des lieux », 13 avril 2020.

² Ibid., p. 11.

³ Elena Carletti, Marco Pagano, Lorian Pelizzon et Marti G. Subrahmanyam, « Germany Will Be a Post-Coronavirus Winner », Bloomberg Opinion, 9 avril 2020.

III. UNE FORTE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS INDISPENSABLE POUR SOUTENIR LE TISSU PRODUCTIF

A. LA RÉVISION DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE ET LE RENFORCEMENT DU PLAN DE SOUTIEN PÈSENT FORTEMENT SUR DES COMPTES PUBLICS DÉJÀ DÉGRADÉS

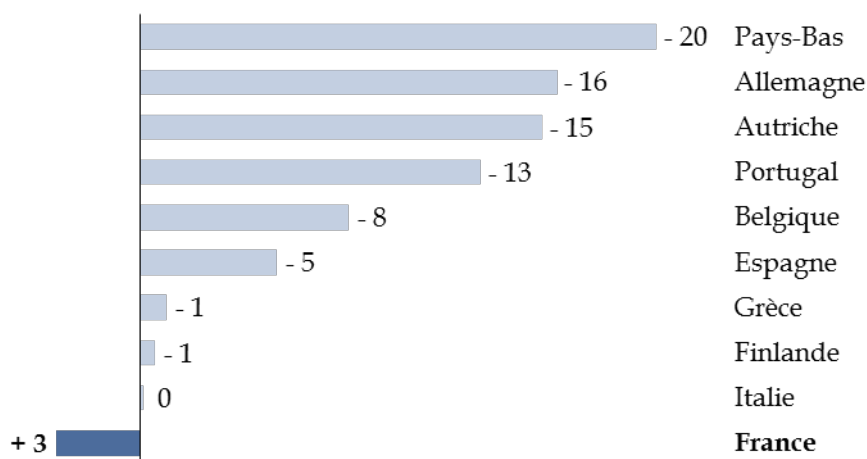
1. La France n'a pas réussi à retrouver des marges de manœuvre budgétaires avant le déclenchement de la crise sanitaire

Cette crise sanitaire intervient dans un contexte budgétaire déjà dégradé. En effet, contrairement à ses principaux voisins, la France n'a pas réussi à infléchir le poids de la dette publique dans la richesse nationale avant le déclenchement de la crise, comme l'a regretté à de nombreuses reprises la commission des finances du Sénat¹.

La France est ainsi le **seul grand pays de la zone euro dont le ratio d'endettement a continué d'augmenter** entre 2014 et 2019 (+ 3 points de PIB).

Évolution du ratio d'endettement entre 2014 et 2019 au sein des principaux pays de la zone euro

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution de l'Insee et des prévisions du Fonds monétaire international d'avril 2020)

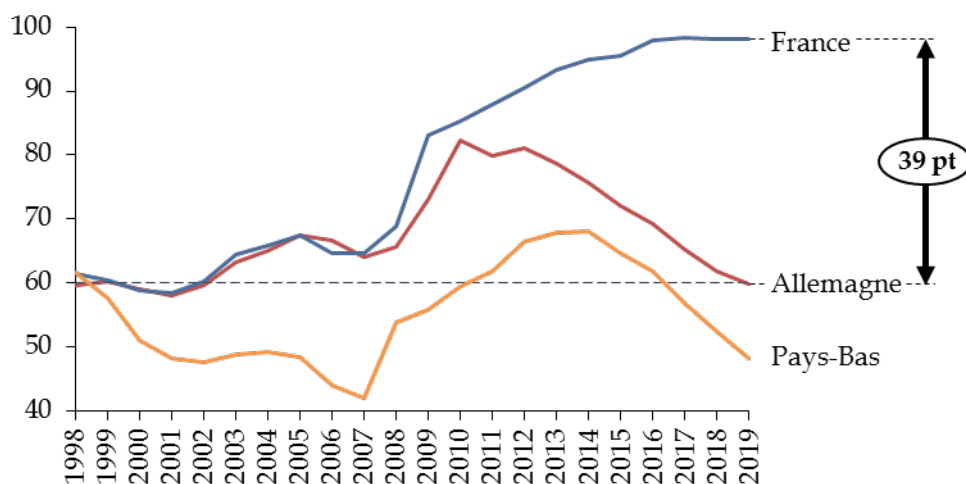
¹ Voir par exemple : rapport général n° 140 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2020, fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 novembre 2019.

La séquence précédant la crise sanitaire est de ce point de vue emblématique d'un **travers persistant de la politique budgétaire française**, à savoir son **caractère asymétrique** : elle soutient à juste titre l'économie lorsque l'activité est déprimée, dans une logique contracyclique, mais ne tire pas parti du retour de la croissance pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires.

Depuis l'assainissement des finances publiques préalable à l'entrée de la zone euro, qui avait permis une véritable convergence européenne en matière budgétaire, **la trajectoire d'endettement de la France a ainsi fortement divergé de celle d'autres pays** tels que les Pays-Bas ou, plus récemment, l'Allemagne.

Comparaison de l'évolution du ratio d'endettement de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution de l'Insee et des prévisions d'avril 2020 du FMI pour l'Allemagne et les Pays-Bas)

Dans ce contexte, les conséquences économiques de la crise du Coronavirus viennent naturellement **différer le redressement des comptes publics**.

2. La dégradation de la conjoncture et le renforcement du plan de soutien conduisent à une très forte augmentation du déficit et de la dette publique, dont l'ampleur reste incertaine

Alors que la première loi de finances rectificative avait déjà été marquée par une révision en profondeur du scénario budgétaire gouvernemental, la dégradation de la conjoncture et le renforcement du plan de soutien conduisent à une **nouvelle révision de ce dernier**.

À cet égard, il doit être souligné que le programme de stabilité 2020, présenté conjointement avec le présent projet de loi de finances rectificative, ne comporte **aucune information supplémentaire** par rapport à ce dernier. En effet, le programme de stabilité couvre uniquement l'exercice 2020, le Gouvernement ayant fait usage des dérogations ouvertes par la Commission européenne pour tenir compte de l'incertitude inédite liée à la crise sanitaire¹.

Le rapporteur général estime néanmoins que le Gouvernement devra, une fois que le pire de la crise sanitaire sera passé, présenter au Parlement une actualisation de ses orientations budgétaires pluriannuelles, par exemple en déposant un nouveau projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Alors que la première loi de finances rectificative pour 2020 tablait sur un déficit de 3,9 % du PIB, la prévision gouvernementale s'établit désormais à **9 % du PIB, soit une hausse de 5,1 points**.

Évolution du tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	PLF 2020		PLFR 2020 n° 1		PLFR 2020 n° 2	
	Prévision d'exécution 2019	Prévision d'exécution 2020	Prévision d'exécution 2019	Prévision d'exécution 2020	Exécution 2019	Prévision d'exécution 2020
Solde structurel (1)	- 2,2	- 2,2	- 2,2	- 2,2	- 2,0	- 2,0
Solde conjoncturel (2)	0,0	0,1	0,0	- 1,3	0,0	- 5,3
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,9	- 0,1	- 0,9	- 0,4	- 1,0	- 1,7
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,1	- 2,2	- 3,1	- 3,9	- 3,0	- 9,0

Précision : les votes de l'Assemblée nationale ont conduit à dégrader le solde effectif de 0,1 point, ce qui porterait celui-ci à 9,1 % du PIB.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Cette dégradation s'explique au premier chef par la **révision de l'hypothèse de croissance**, qui pèse sur le déficit à hauteur de 4 points par le jeu des « stabilisateurs automatiques », ainsi que par la hausse de 1,3 point de PIB des **mesures budgétaires du plan de soutien**, compensées à la marge par une exécution 2019 légèrement meilleure qu'escompté.

Le solde structurel resterait en revanche inchangé, dès lors que le Gouvernement considère que l'intégralité du coût des mesures de soutien peut être catégorisée au sein des mesures exceptionnelles et temporaires, qui ne sont pas prises en compte dans son calcul. Le Gouvernement **s'éloigne**

¹ Commission européenne, « Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergence Programmes in light of the Covid-19 Outbreak », 6 avril 2020.

sur ce point des recommandations de la Commission européenne¹, qui appelle les États membres à faire figurer les mesures de soutien dans une catégorie à part, dès lors que certaines pourraient présenter un caractère pérenne. Un tel traitement aurait facilité la mise en place d'une approche commune pour l'ensemble des dépenses liées à la crise dans le cadre de l'activation de la clause pour récession économique sévère (communément appelée « *general escape clause* »), sans élargir les critères de définition habituels des mesures exceptionnelles et temporaires.

Il peut être souligné que les conséquences exactes de l'activation de cette clause sur l'application des règles du pacte de stabilité et de croissance demeurent incertaines. Si le Gouvernement a indiqué dans ses réponses au questionnaire qu'il est d'ores et déjà acquis qu'elle autorise une déviation par rapport aux cibles budgétaires applicables à la France dans le cadre du volet « préventif » du pacte, il précise que « *la Commission doit encore clarifier la manière dont elle compte appliquer cette clause et en particulier sa durée d'application : si elle devrait permettre de s'écarter du cadre usuel pour 2020, les implications pour les exigences au titre de 2021 doivent encore être précisées. De plus, la Commission doit aussi clarifier la possibilité d'engager ou non en parallèle de procédures pour déficit excessif pour les États membres qui dépasseraient significativement le seuil de 3% de déficit public* ».

Au-delà du seul déficit public, c'est naturellement **l'ensemble du scénario budgétaire** gouvernemental qui s'en trouve bouleversé.

Scénario budgétaire du Gouvernement actualisé

(en milliards d'euros)

	2019	2020
Solde nominal	- 3,0	- 9,0
Solde structurel	- 2,0	- 2,0
Prélèvements obligatoires	44,1	44,0
Recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,8
Dépense publique	54,0	60,9
Croissance de la dépense publique en volume	2,8	5,1
Endettement	98,1	115,2

Précision : les votes de l'Assemblée nationale ont conduit à dégrader le solde effectif de 0,1 point, ce qui porterait celui-ci à 9,1 % du PIB.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le renforcement des mesures du plan de soutien et la baisse concomitante du PIB entraîneraient une **forte hausse de la part des dépenses publiques dans la richesse nationale**, qui s'élèverait à 60,9 % du PIB.

¹ Ibid., p. 6.

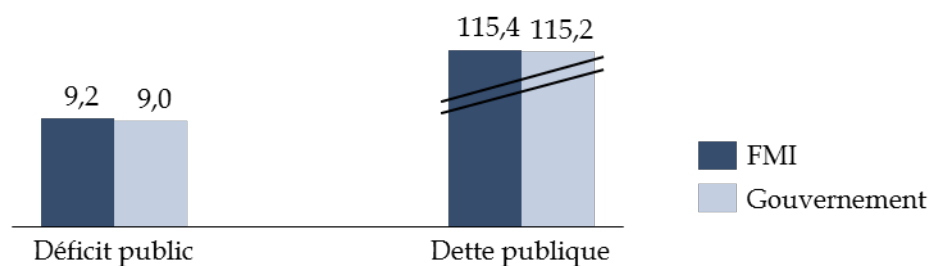
Par rapport à 2019, le poids des prélèvements obligatoires resterait en revanche **quasiment stable** (- 0,1 point de PIB), compte tenu du maintien des baisses d'impôts initialement prévues et de l'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité légèrement supérieure à l'unité (1,1) retenue par le Gouvernement.

L'endettement public atteindrait pour sa part 115,2 % du PIB, en hausse de 17,1 points par rapport à 2019.

Le rapporteur général observe avec satisfaction que ce scénario budgétaire apparaît **en ligne avec les prévisions du FMI**.

Comparaison du scénario budgétaire du Gouvernement et du FMI pour la France en 2020

(en points de PIB)



Précision : les votes de l'Assemblée nationale ont conduit à dégrader le solde effectif de 0,1 point, ce qui porterait celui-ci à 9,1 % du PIB.

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'avril 2020 du *Moniteur des finances publiques* du Fonds monétaire international)

S'il n'est donc pas entaché de biais manifeste, il reste en revanche entouré de fortes incertitudes.

L'hypothèse de croissance constitue naturellement la principale source d'interrogation, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

À titre d'ordre de grandeur, un recul supplémentaire de la croissance d'un point pèserait sur le déficit public à hauteur de 0,6 point de PIB, compte tenu de l'importance des « stabilisateurs automatiques » en France.

À prévision de croissance inchangée, l'élasticité des recettes à la conjoncture constitue également un aléa important.

Si le Gouvernement table désormais sur une élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique légèrement supérieure à l'unité (1,1, soit + 0,1 point par rapport à la loi de finances initiale), le Haut Conseil des finances publiques a rappelé qu'une baisse plus forte

qu'anticipé n'est pas à exclure, compte tenu de la brutalité du choc¹.

Le coût des mesures de soutien annoncées pour faire face à la crise sanitaire constitue un troisième aléa majeur, qui fera l'objet de développements approfondis dans la deuxième partie du rapport.

Enfin, il est probable que le Gouvernement décide dans les prochains mois de mettre en œuvre des mesures de soutien « offensives » visant à accélérer le rattrapage du terrain perdu une fois l'épidémie endiguée. Après avoir « sauvé » le tissu économique, il conviendra probablement de mettre en œuvre un plan de relance.

B. LA PRÉSERVATION DU TISSU PRODUCTIF EST LA BONNE STRATÉGIE TANT SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE QUE BUDGÉTAIRE

En dépit de cette dégradation des comptes publics, le rapporteur général soutient la stratégie gouvernementale consistant à ne pas chercher à augmenter les impôts ou à diminuer les dépenses pour atteindre les objectifs budgétaires initialement fixés pour 2020, d'une part, et de mettre en place des mesures de soutien visant à préserver le tissu productif, d'autre part.

1. À court terme, soutenir l'économie permet de préserver le tissu productif, sans surcoût pour les finances publiques

En effet, **à court terme, le surcroît de déficit lié à la crise du Coronavirus ne devrait pas se traduire par une charge de la dette plus élevée**, dès lors que les coûts de financement de la France sont négatifs sur les échéances les plus courtes (- 0,4 % à 1 an) et se situent au voisinage de zéro à dix ans.

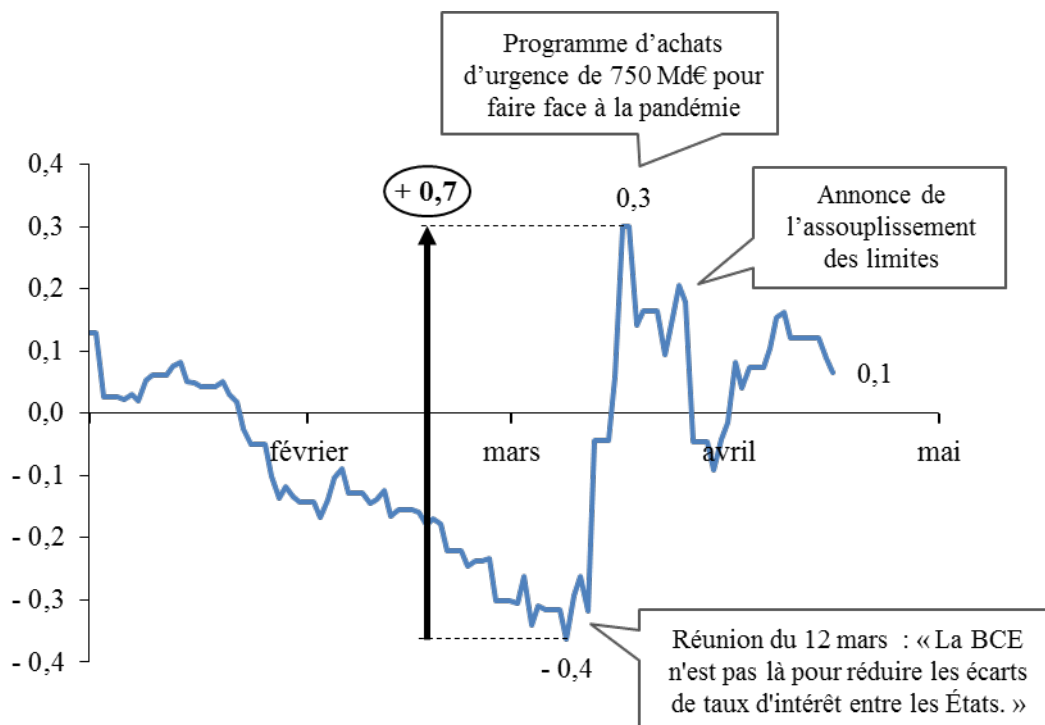
À cet égard, si le déclenchement de la crise sanitaire a d'abord conduit à un durcissement des conditions de financement, **l'action monétaire de la Banque centrale européenne (BCE)**, marquée notamment par l'annonce d'un nouveau programme temporaire d'achats de titres des secteurs public et privé, doté de 750 milliards d'euros, a rapidement permis de **juguler cette hausse**².

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2020-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, p. 10.

² Pour une description détaillée, voir la note de conjoncture et de suivi de la mise en œuvre des mesures d'urgence du 3 avril 2020.

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)

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 », ce qui implique de lutter contre une appréciation des coûts de financement des États¹.

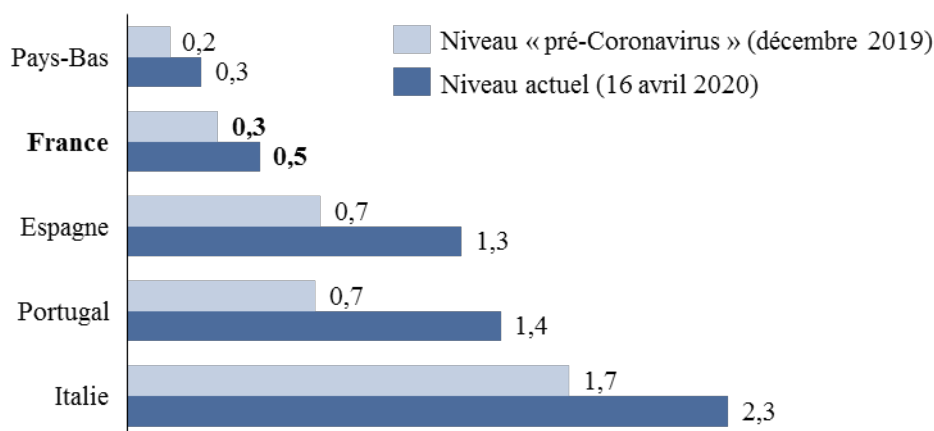
Dans ces conditions, la charge de la dette française pourrait même légèrement décroître, à mesure que le stock de dette émis à des taux d'intérêt plus élevés est renouvelé. Le FMI anticipe ainsi que la charge de la dette française devrait atteindre 1,1 % du PIB en 2021, contre 1,4 % en 2019.

De ce point de vue, **la situation française diffère fortement de celle d'autres pays tels que l'Italie**, pour le financement desquels les acteurs de marché exigeaient déjà avant la crise une rémunération significativement supérieure.

¹ 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.

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

(écarts en points de pourcentage)



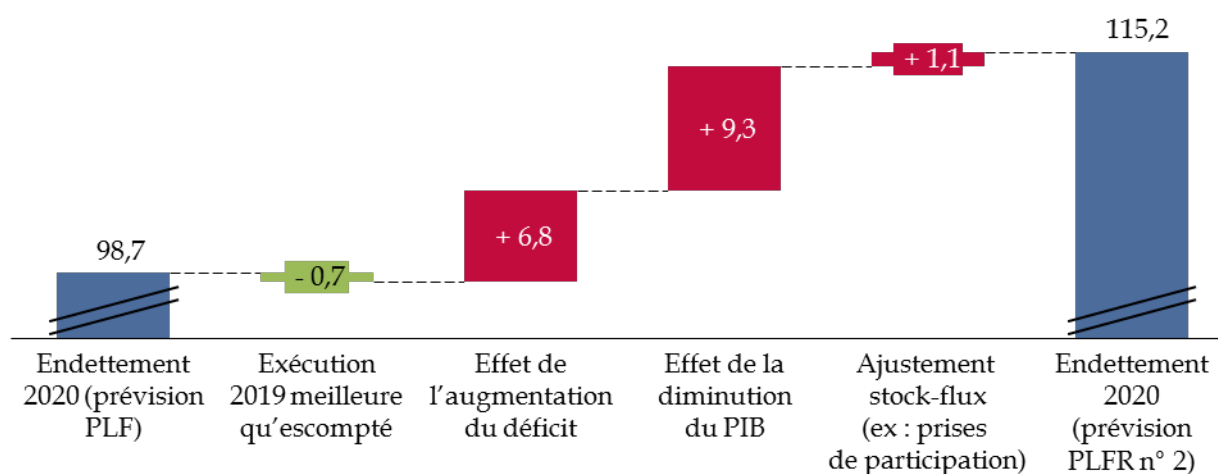
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données historiques de la Banque centrale européenne et les données de marché du London Stock Exchange Group)

Si cette stratégie de soutien au tissu productif ne devrait donc pas se traduire par une hausse de la charge de la dette à court terme, **elle permet en revanche de prévenir une destruction de capital productif et humain qui aurait durablement pesé sur le niveau du PIB – et donc sur l'endettement.**

À cet égard, la révision à la hausse de la cible d'endettement gouvernementale pour 2020 **tient davantage à la chute du PIB qu'à l'accroissement du déficit.**

Décomposition de l'évolution de la prévision d'endettement du Gouvernement pour 2020

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des documents budgétaires)

Cette décomposition permet ainsi d'illustrer pourquoi **sauver le tissu productif est pertinent sur le plan budgétaire** : dans la mesure où l'essentiel de la capacité productive est préservée, la perte de PIB peut être rattrapée, ce qui contribue à la stabilisation du ratio d'endettement.

Dans ses prévisions, le FMI anticipe ainsi un **net rebond du PIB dès 2021** (+ 4,5 %), qui permettrait pratiquement de stabiliser l'endettement, alors que le déficit resterait élevé (6,2 % du PIB).

Prévisions économiques et budgétaires du FMI pour la France

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2020	2021
Croissance du PIB en volume (%)	- 7,2	4,5
Déficit public	9,2	6,2
Déficit primaire	7,9	5,1
Dette publique	115,4	116,4

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'avril 2020 du *Moniteur des finances publiques* du Fonds monétaire international)

2. À moyen terme, l'héritage budgétaire de la crise sanitaire ne paraît pas de nature à remettre en cause la soutenabilité de la dette française, à condition de ne pas reporter indéfiniment le redressement des comptes publics

Si la confiance des marchés et le soutien monétaire de la BCE paraissent donc de nature à prémunir la France d'une hausse de la charge de la dette à court terme, il est également nécessaire de **s'interroger sur la soutenabilité de la stratégie gouvernementale à moyen terme**.

À cet horizon, l'endettement est généralement considéré comme **insoutenable si sa stabilisation implique de dégager un excédent primaire considéré comme excessif**¹. Une telle situation apparaît lorsque le taux d'intérêt payé sur la dette devient nettement supérieur au taux de croissance de l'économie, phénomène qualifié d'effet « boule de neige » négatif.

¹ Pour un examen détaillé, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 29 avril 2019.

Qu'est-ce que l'effet « boule de neige » ?

D'une année sur l'autre, la variation du taux d'endettement peut être décomposée comme la somme de **trois facteurs**.

Premièrement, **le solde primaire**, qui correspond au solde public hors charge de la dette.

Deuxièmement, **l'ajustement stock-flux**, qui correspond à la partie de la variation de l'endettement qui n'est pas reflétée dans le déficit (par exemple, les recettes tirées des privatisations n'ont pas d'effet sur le déficit car elles constituent une opération financière au sens de la comptabilité nationale mais permettent de diminuer la dette).

Troisièmement, **le différentiel entre le taux d'intérêt moyen que les administrations publiques paient sur leur dette (dit taux d'intérêt « apparent ») et le taux de croissance nominal de l'économie**, rapporté au taux d'endettement initial.

Ce dernier facteur est communément désigné sous le terme d'effet « boule de neige ». En effet, lorsque le taux d'intérêt apparent est supérieur au taux de croissance nominal, il implique que l'endettement continue d'« augmenter tout seul » même si l'équilibre primaire est atteint - et ce dans des proportions d'autant plus importantes que le stock de dette initial est élevé.

À titre d'exemple, si le solde public primaire est nul et que la dette publique atteint 100 % du PIB, le numérateur du ratio d'endettement va s'accroître du montant de la charge de la dette, tandis que le dénominateur évolue au même rythme que le taux de croissance nominal. Si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance nominal, le numérateur augmente plus vite que le dénominateur. Par conséquent, le ratio d'endettement augmente, alors même que l'équilibre primaire est atteint. On parle alors d'effet « boule de neige » défavorable. Ce phénomène est susceptible de s'auto-entretenir, si bien que stabiliser l'endettement requiert de dégager un excédent primaire toujours plus élevé.

À l'inverse, si le taux d'intérêt apparent est inférieur au taux de croissance nominal, un solde primaire à l'équilibre (ou même légèrement négatif) suffit pour diminuer l'endettement. On parle alors d'effet « boule de neige » favorable.

Source : commission des finances du Sénat

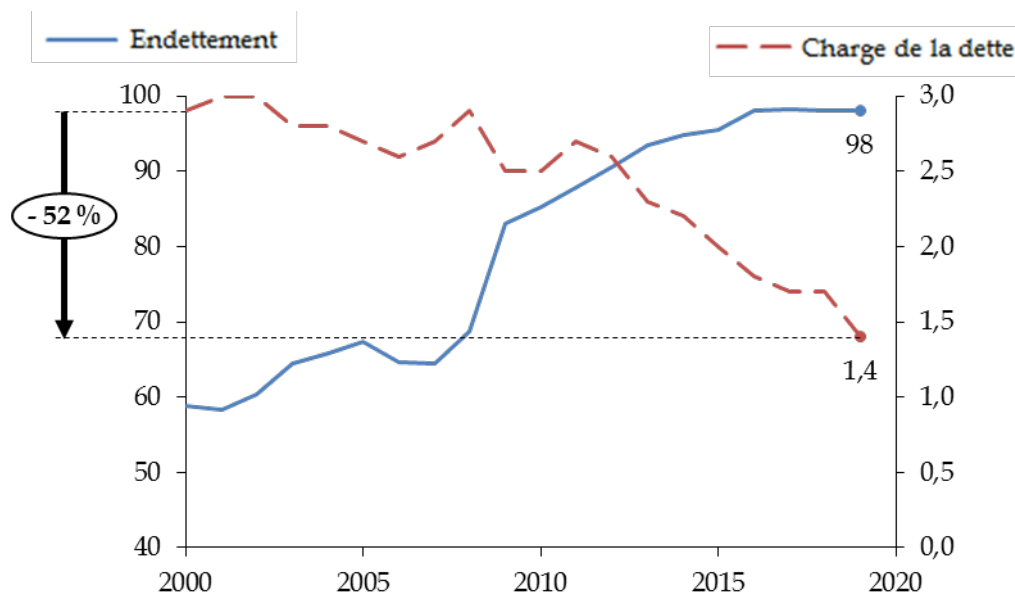
S'interroger sur la soutenabilité de l'endettement de la France implique donc de **comparer le taux de croissance potentiel de l'économie avec le taux d'intérêt qui devra être payé sur la dette à moyen terme** lorsque le soutien monétaire de la BCE cessera.

En l'absence de crise sanitaire, il est très probable que la France aurait continué à bénéficier d'un effet « boule de neige » favorable, comme l'avait souligné à plusieurs reprises le rapporteur général, dès lors que l'essentiel de la baisse des taux d'intérêt souverains observée à l'échelle mondiale depuis plusieurs décennies paraît relever de facteurs structurels (excès d'épargne et déficit d'investissement) et non de facteurs monétaires¹.

¹ Pour une synthèse récente sur le sujet, voir : François Villeroy de Galhau, « Les taux bas : quelles causes, et quels effets pour la France ? », 9 janvier 2020.

Évolution de l'endettement et de la charge de la dette en France entre 2000 et 2019

(en points de PIB)



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

Ainsi, les services de la BCE estimaient avant la crise que la « normalisation » de la politique monétaire entraînerait une hausse du coût de financement à long terme de la France de seulement 1,6 point de pourcentage¹. Même en l'absence de soutien monétaire, la France aurait donc pu continuer à se financer sur les marchés à un taux (autour de 1,5 % à 10 ans, et environ 1 % en moyenne, compte tenu du fait qu'une partie de la dette est émise à plus court terme) significativement inférieur à sa croissance nominale potentielle (autour de 3 %, en ajoutant la cible d'inflation de la BCE, fixée à 2 %, à la croissance potentielle française en volume, estimée à 1,2-1,3 % par le Gouvernement et les principaux instituts de prévision). Le rapporteur général avait d'ailleurs invité le Gouvernement à profiter de cet effet « boule de neige » favorable pour infléchir rapidement l'endettement².

La hausse du ratio d'endettement lié à la crise sanitaire amène nécessairement à reconsidérer ce diagnostic.

¹ « Bilan du programme d'achats d'actifs de l'Eurosystème après l'arrêt des achats nets d'actifs », Bulletin économique de la Banque centrale européenne, n° 2/2019, p. 95.

² Rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, précité.

En effet, une hausse de l'endettement public provoque en principe une hausse du coût de financement à moyen terme, compte tenu du risque plus élevé induit pour les prêteurs. Dans leurs analyses de soutenabilité, le FMI et la Commission européenne considèrent ainsi qu'au-delà de 60 points de PIB d'endettement, une augmentation de 10 points de PIB de l'endettement se traduit en moyenne par une élévation du coût de financement à long terme de 0,3 à 0,4 point de pourcentage en zone euro¹.

À supposer que le surcroît d'endettement lié à la crise sanitaire atteigne 30 points de PIB, ce qui correspond à la borne haute retenue par certains économistes tels qu'Olivier Blanchard², **la hausse de coût de financement pour la France devrait donc atteindre environ un point.**

L'héritage budgétaire de la crise sanitaire ne paraît donc pas de nature à créer un effet « boule de neige » problématique pour la soutenabilité de la politique budgétaire française : le taux d'intérêt moyen payé sur la dette ne devrait pas excéder la croissance potentielle nominale de l'économie française. À l'inverse, ne pas soutenir le tissu productif aurait pu créer un risque de ce point de vue, en grevant la croissance potentielle.

Une fois la situation économique revenue à la normale, il sera en revanche plus que jamais nécessaire d'infléchir progressivement l'endettement de la France, chaque crise nous rapprochant un peu plus du seuil au-delà duquel une hausse supplémentaire de l'endettement est susceptible de remettre en cause la soutenabilité de la politique budgétaire.

Garder une marge de manœuvre suffisante par rapport à ce seuil sera d'autant plus indispensable qu'il ne peut être apprécié avec exactitude. En effet, pour des niveaux d'endettement très élevés, un surcroît d'endettement de faible ampleur peut parfois se traduire par une élévation brutale des taux d'intérêt auxquels l'État se finance sur les marchés financiers³.

¹ Cinzia Alcidi et Daniel Gros, « *Public Debt and the Risk Premium: A Dangerous Doom Loop* », *Econpol Europe*, 2019.

² Olivier Blanchard, « *Global Economic Prospects: Spring 2020* », *PIIE*, 10 avril 2020.

³ Voir par exemple : Werner Roeger, Jan in't Veld, « *Expected defaults and fiscal consolidations* », *Commission européenne, Economic Papers 479*, 2013, p. 3 et s.

SECONDE PARTIE

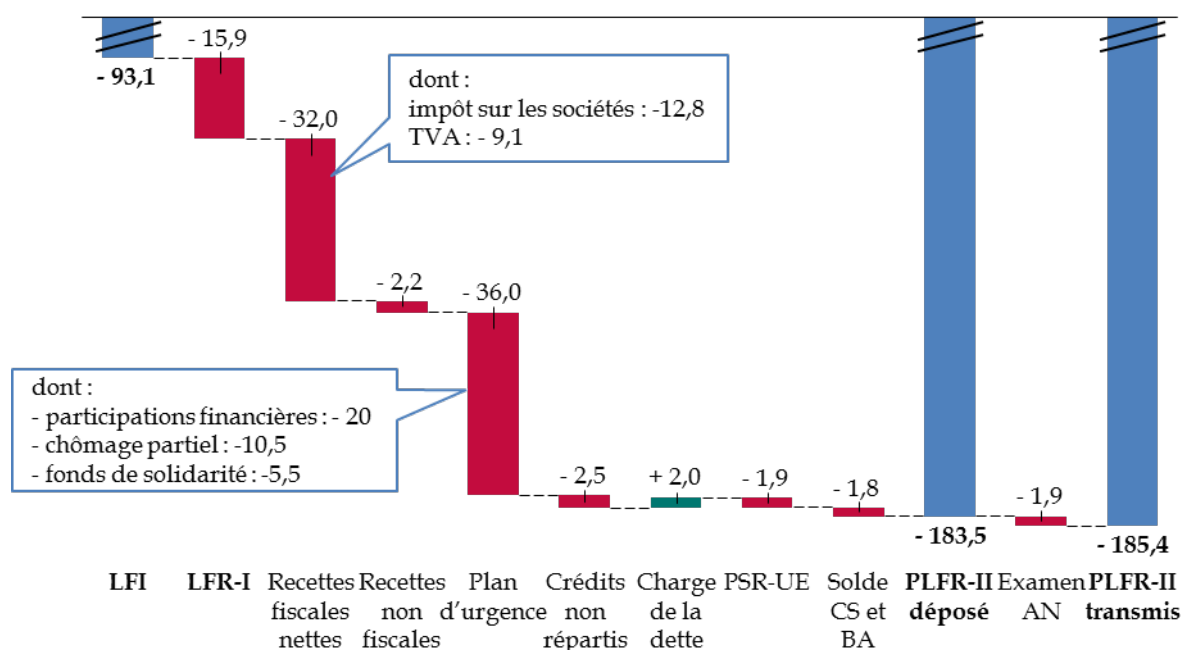
UN BUDGET DE L'ÉTAT MARQUÉ PAR LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE ET TRÈS SOLLICITÉ POUR SOUTENIR LE TISSU ÉCONOMIQUE

I. LE DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT ATTEINT UN NIVEAU INÉDIT

Déjà prévu en dégradation de 15,9 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier, **le déficit budgétaire de l'État est à nouveau révisé à la baisse de 74,4 milliards d'euros** pour atteindre **183,5 milliards d'euros** dans le texte déposé à l'Assemblée nationale, et même 185,4 milliards d'euros dans le texte adopté par cette assemblée et transmis au Sénat.

Évolution du solde budgétaire prévisionnel de l'État en 2020

(en milliards d'euros)



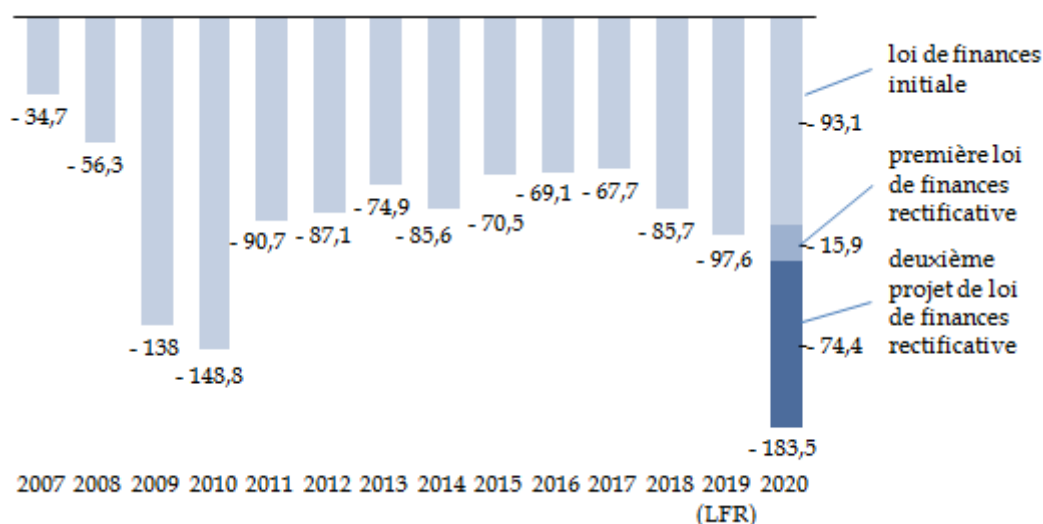
Source : commission des finances, à partir du deuxième projet de loi de finances rectificative et du texte adopté par l'Assemblée nationale

Les deux principaux facteurs de cet accroissement considérable sont la **diminution de 32 milliards d'euros des prévisions de recettes fiscales nettes** et des **ouvertures de crédit à hauteur de 36 milliards d'euros** sur le programme « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui seront présentées en détail *infra*.

Le niveau atteint par le déficit en 2020 serait donc encore **supérieur à celui atteint en 2009 et 2010**, c'est-à-dire lors des deux années où la crise financière a produit les effets les plus importants sur l'économie et sur les finances publiques.

Le solde budgétaire de l'État depuis 2007

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Or le solde budgétaire avait été dégradé ces deux années-là non seulement par la conjoncture très défavorable faisant suite à la crise financière, mais aussi et dans une très large mesure **par les effets des mesures de relance et d'investissements qui**, pour l'instant, **n'ont pas encore été prises** dans le cadre de la crise actuelle.

En se limitant aux effets sur l'année 2009 du plan de relance mis en œuvre cette année-là, le déficit avait été affecté selon la Cour des comptes¹ par les mesures fiscales prises à hauteur de 16,3 milliard d'euros ; l'impact des prêts consentis au secteur automobile avait été de 6,3 milliards d'euros, charge non définitive ; le plan de relance avait également augmenté de 19,5 milliards d'euros le niveau des remboursements et dégrèvements et de 12,3 milliards d'euros les dépenses effectives du budget général au titre de 2009, soit un impact total supérieur à 50 milliards d'euros.

La définition d'un programme très important de relance paraissant probable et souhaitable une fois que l'activité économique sera en mesure de répondre à la demande, **les conséquences budgétaires de ce plan risquent d'entraîner une dégradation du solde budgétaire de l'État nettement supérieure à celle présentée dans le présent projet de loi de finances rectificative**, même si un tel plan ne porterait ses effets que sur le second semestre.

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et le budget de l'État en 2009.

II. LA DIMINUTION DES RECETTES EST DÉJÀ IMPORTANTE, MAIS DEVRA PROBABLEMENT ENCORE ÊTRE RÉVISÉE

La dégradation du solde budgétaire est due pour près de la moitié à la révision de la baisse des recettes fiscales et, dans une moindre mesure, non fiscales de l'État. Ces prévisions sont toutefois encore très fragiles.

A. UNE INCERTITUDE CONSIDÉRABLE ENTOURE LES ESTIMATIONS

Les estimations présentées dans le présent projet de loi de finances rectificative, si elles sont plus fines que celles qui accompagnaient le premier projet de loi de finances rectificative du mois de mars, **demeurent particulièrement incertaines.**

Cette incertitude est due à **l'aléa considérable que fait peser la crise sanitaire sur le niveau de l'activité** dans les mois à venir, d'autant qu'on sait à présent que la reprise de l'activité ne sera que progressive et, parfois, soumise à des contraintes fortes par des mesures de distanciation.

En outre, le projet de loi de finances rectificative **n'intègre pas une hypothèse d'abandons de créances**, alors même que le Président de la République a évoqué, dans son allocution du 13 mai, l'annulation, et non simplement le report, des charges de certaines entreprises. Or le rapporteur général considère qu'il sera difficile d'éviter tout dégrèvement pour des entreprises durablement affectées dans des secteurs tels que la restauration ou la culture.

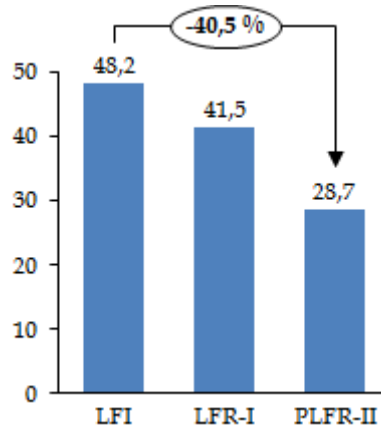
B. LES GRANDS IMPÔTS CONNAISSENT TOUS UNE DIMINUTION MARQUÉE DE LEURS RECETTES

1. L'impôt sur les sociétés

La diminution la plus importante concerne le produit prévisionnel de l'impôt net sur les sociétés. En raison de la mécanique de cet impôt, assis sur les bénéfices des sociétés, il **surréagit couramment à un choc ponctuel** tel que l'arrêt brutal qui touche de nombreuses branches d'activité. Alors que la première loi de finances rectificative estimait déjà sa diminution à 6,7 milliards d'euros, la nouvelle révision à la baisse des projections de croissance entraîne logiquement une **réduction de 19,5 milliards d'euros** de son produit, soit 40,5 %, **par rapport à la loi de finances initiale.**

Évolution des prévisions du produit de l'impôt sur les sociétés

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances rectificative

Or, lors de la crise financière de 2008, qui avait eu un impact principalement à partir du quatrième trimestre de cette année et n'avait en conséquence pas été prise en compte lors de l'élaboration du budget pour 2009, **les recettes d'impôt sur les sociétés de l'exercice 2009**, prévues à un niveau de 52 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale qui se fondait sur une prévision de croissance de 1 %, **avaient finalement été de 20,9 milliards d'euros, soit une diminution de 60 % par rapport à la prévision**. Si une partie de cette diminution était due aux mesures de relance prises par le Gouvernement au début de 2009, les deux tiers de la diminution du produit de l'impôt sur les sociétés entre 2008 et 2009 relevaient de la dégradation de la conjoncture¹. La diminution du produit intérieur brut n'avait pourtant été que de 2,9 % cette année-là, alors qu'elle est désormais estimée à 8 % en 2020 selon les hypothèses du présent projet de loi de finances rectificative.

Un facteur pouvant justifier une certaine préservation du rendement de l'impôt sur les sociétés est le maintien à flot de nombreuses entreprises par les politiques de soutien à l'activité mises en place (chômage partiel, fonds de solidarité pour les petites entreprises, garanties de l'État pour les prêts...). Toutefois, si ces aides soutiennent les entreprises, elles ne compensent pas la baisse du chiffre d'affaires proprement dit. Les aides fournies par le fonds de solidarité sont d'ailleurs exonérées du paiement de l'impôt sur les sociétés en application de l'article premier du présent projet de loi de finances rectificative, pour un coût proche de 1 milliard d'euros.

Il est donc nécessaire de souligner que **les prévisions de recettes de l'impôt sur les sociétés pour 2020 sont probablement encore optimistes**.

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2009, p. 24.

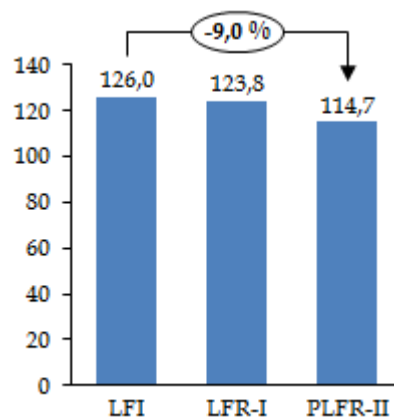
2. La taxe sur la valeur ajoutée

Le produit de la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) nette est estimé en **baisse de 11,3 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale, soit 9,0 %, ce qui représente une diminution légèrement plus importante que celle du produit intérieur brut. La TVA suit généralement l'activité économique de manière moins heurtée que l'impôt sur les sociétés et cette évolution correspond à l'élasticité de 1,1 % prise pour hypothèse par le projet de loi de finances rectificative concernant le taux de croissance spontané des prélèvements obligatoires par rapport au PIB.

La validité de cette estimation dépend donc grandement de celle de la croissance et du redémarrage de la consommation au sortir de la période de confinement.

Évolution des prévisions du produit de l'impôt sur la valeur ajoutée

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances rectificative

3. L'impôt net sur le revenu

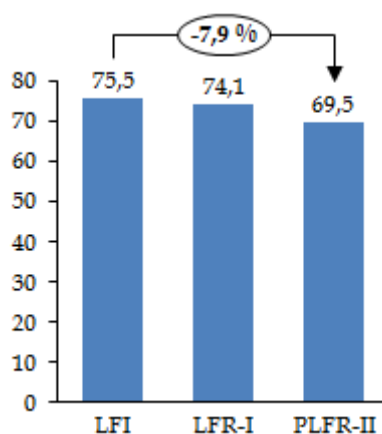
La première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 ne prenait en compte les conséquences de la récession que sur l'impôt sur le revenu net, et non sur l'impôt sur le revenu brut, c'est-à-dire avant prise en compte des remboursements et dégrèvements (notamment les restitutions de crédits d'impôt). Il se fondait en effet sur l'hypothèse d'une hausse des remboursements et dégrèvements, chiffrée à + 4,6 milliards d'euros pour l'ensemble des impôts d'État.

Le présent texte fait une présentation plus complète et prend acte d'une **diminution du produit de l'impôt sur le revenu brut de 5,1 milliards d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale**, qui était de 94,6 milliards d'euros. Une diminution du même ordre affecterait le produit de l'impôt net sur le revenu.

Deux éléments peuvent expliquer cette diminution : une baisse globale des revenus, à laquelle le produit de l'impôt sur le revenu sur-réagit en raison de son caractère progressif, mais aussi, selon le Gouvernement, les choix faits par les ménages de moduler à la baisse le taux du prélèvement à la source.

Évolution des prévisions du produit de l'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances rectificative

4. La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques

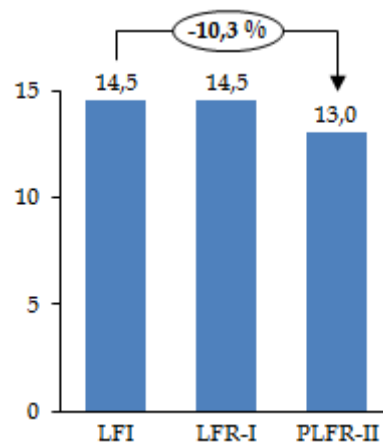
Le rapporteur général s'est étonné de l'absence de prise en compte, dans le premier projet de loi de finances rectificative¹, de la chute déjà prévisible des recettes de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE).

Cette omission est réparée dans le présent projet de loi de finances rectificative qui prévoit une **diminution de 1,5 milliard d'euros**, soit 10,3 %, du **produit de la TICPE affecté à l'État**. Les déplacements étant extrêmement réduits depuis la mi-mars et devant le rester au moins jusqu'à la mi-mai, cette estimation demeure provisoire.

¹ Voir le [rapport n° 385 \(2019-2020\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 mars 2020.

**Évolution des prévisions du produit
de la TICPE reversé au budget général de
l'État**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances rectificative

Il convient de rappeler que seule une partie minoritaire du produit de cet impôt revient au budget général de l'État. Selon la prévision présentée dans le projet de loi de finances pour 2020¹, le produit total brut de la TICPE devait être de 33,6 milliards d'euros, dont 11,2 milliards d'euros devaient être reversés aux collectivités territoriales, 6,3 milliards d'euros au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » et 1,6 milliard d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

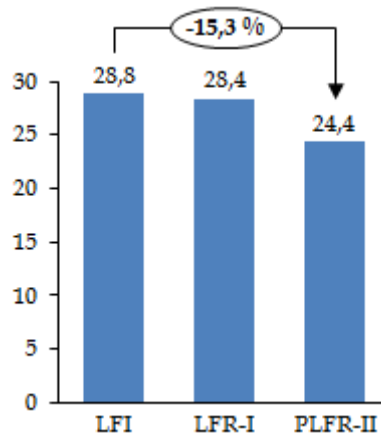
5. Les autres recettes fiscales nettes

Les autres recettes fiscales nettes, dont la prévision avait été peu revue par la première loi de finances rectificative, sont désormais prévues à un niveau de 24,4 milliards d'euros, en **diminution de 4,4 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale.

¹ Documents « Voies et moyens », tome 1, annexé au projet de loi de finances pour 2020.

Évolution des prévisions des autres recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances rectificative

Cette baisse est notamment due à une **diminution des droits de donation et de succession** (- 1,3 milliard d'euros), que l'exposé des motifs justifie par la forte baisse des prix des actifs financiers, ainsi que des **recettes fiscales des jeux d'argent et de hasard** (- 0,6 milliard d'euros) qui sont fortement réduites en période de confinement, à l'exception des jeux en ligne.

C. LA CHUTE DES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES REFLÈTE LES EFFETS DE LA CRISE SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

L'examen des évolutions des différentes recettes fiscales et non fiscales en pourcentage, parmi l'ensemble des recettes présentées dans l'état A dont le produit initial était supérieur à 200 millions d'euros, permet de détecter plusieurs grandes tendances.

Les diminutions de recettes fiscales et non fiscales découlent d'abord des **effets de la chute de l'activité, qui n'avaient la plupart du temps pas été pris en compte dans la première loi de finances rectificative**. Plusieurs autres recettes fiscales voient ainsi leur prévision de rendement diminuer de 10 à 30 % avec, outre l'impôt sur les sociétés et la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques déjà cités :

- le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos voit son rendement révisé de 787 millions d'euros en loi de finances initiale à 599 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances rectificative, soit une diminution de 23,8 %, alors qu'une hausse de 3,7 % était prévue dans la première loi de finances rectificative ;

- en lien avec l'arrêt des transactions immobilières, une diminution de l'ordre de 18 % à 20 % est prévue pour le produit de la contribution de sécurité immobilière et de la taxe de publicité foncière par rapport à la prévision initiale, alors que la première loi de finances rectificative prévoyait encore des hausses respectives de 9,5 % et 15,8 % sur ces deux taxes ;

- de même, les redevances d'usage des fréquences radioélectriques, la taxe sur les services numériques, la taxe sur les transactions financières, le prélèvement sur les paris sportifs et le prélèvement sur les sommes versées par les organismes d'assurances et assimilés à raison des contrats d'assurances en cas de décès sont tous prévus à un niveau inférieur de 10 à 18 % à celui prévu en loi de finances initiale ;

- enfin, la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés est prévue à un niveau de 350 millions d'euros, en diminution de 22 % par rapport à la contribution de 449 millions d'euros prévue en loi de finances initiale. Cette baisse était déjà prévue dans la première loi de finances rectificative.

S'agissant du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », les recettes du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction (radars) et du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers, prévues à un niveau de 1,6 milliard d'euros, devraient être inférieures à ce montant en raison de la chute du trafic routier du mois de mars au mois de mai.

Certaines diminutions de recettes reflètent également les **conséquences environnementales du confinement**. La ligne « Autres recettes diverses » de la section des produits de la vente de biens et de services » connaît ainsi une diminution de son rendement prévisionnel de 476 millions d'euros, ce qui correspond à l'indication de l'exposé des motifs selon laquelle la baisse prévisionnelle des recettes d'enchères sur les quotas carbone ne devrait pas permettre de reversement à l'État, au-delà de la part de cette ressource affectée à l'Agence nationale de l'habitat (voir *infra*).

Certaines évolutions correspondent enfin au **choix de l'État de ne pas demander de versements** de la part des entreprises ou établissements dans lesquels il a des participations :

- le prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, prévu à un niveau de 380 millions d'euros en loi de finances initiale et déjà diminué de 4,5 % dans la première loi de finances rectificative, est ici réduit à zéro ;

- le produit des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers, en conséquence de la décision de l'État de ne pas bénéficier de dividendes, est réduit à 286,7 millions d'euros contre 1,5 milliard d'euros en loi de finances initiale et dans la première loi de finances rectificative.

Toutes ces évaluations sont provisoires et certainement perfectibles.

A titre d'exemple, le produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers, estimé en baisse de 10 millions d'euros, soit 1,5 %, dans la première loi de finances rectificative, n'est pas révisé dans le présent projet de loi de finances rectificative, alors même que la durée du confinement a été prolongée jusqu'au 11 mai. Il paraît vraisemblable que ce poste sera en très forte diminution pour les mois de mars à mai.

D. LES PRÉVISIONS D'AUGMENTATION DE RECETTES

La seule augmentation des recettes de l'État prévue par le présent projet de loi de finances rectificative, par rapport à la première loi de finances rectificative, concerne le prélèvement sur les jeux de cercle en ligne. Son produit, prévu à un niveau de 66 millions d'euros en loi de finances initiale et non modifié dans la première loi de finances rectificative, serait en augmentation de 26,2 millions d'euros, soit 39,7 %. L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) a noté une pratique plus intensive du poker en ligne et une augmentation sensible du produit brut des jeux¹.

Il convient de rappeler que la première loi de finances rectificative a procédé à une importante réévaluation du produit des amendes, en hausse de 3,9 milliards d'euros, dont la prévision reste inchangée dans le présent projet de loi de finances rectificative.

E. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

La dégradation du solde budgétaire résulte également de la majoration de 1,9 milliard d'euros du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE). Initialement fixé à **21,48 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2020², il atteint désormais **23,38 milliards d'euros**, soit une hausse de 9 %.

Pour rappel, le montant annuel du prélèvement sur recettes est déterminé chaque année en loi de finances initiale sur la base de **la prévision du besoin de financement de l'Union européenne**. Cette prévision dépend :

- du **projet de budget présenté en N-1 par la Commission européenne** ;

- des **hypothèses établies par la Commission quant aux assiettes des ressources TVA et revenu national brut (RNB), ainsi que de l'hypothèse de recouvrement des ressources propres traditionnelles de**

¹ ARJEL, [Confinement et risque d'addiction aux jeux d'argent et de hasard : les conseils de l'ARJEL pour garder la main sur son jeu](#), 14 avril 2020.

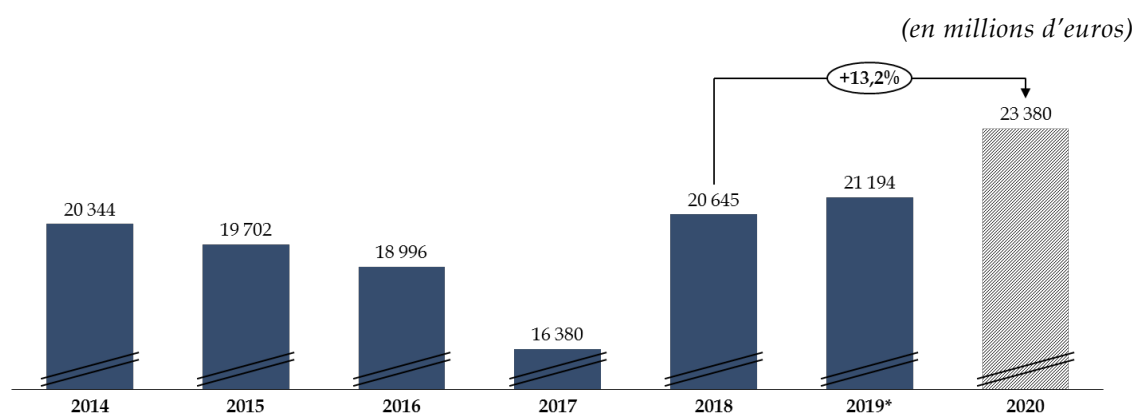
² Article 95 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

l'ensemble des États membres, présentées lors du comité consultatif des ressources propres (CCRP).

Par nature évaluatif¹, ce montant peut ensuite faire l'objet de corrections ultérieures, notamment en cours d'exercice avec l'adoption de budgets rectificatifs, l'actualisation des hypothèses d'assiette des ressources TVA et RNB, ou encore l'évolution attendue des ressources propres traditionnelles.

Par conséquent, des écarts significatifs à la prévision initiale en loi de finances peuvent être constatés. En outre, le montant du prélèvement varie au cours du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne, traduisant une montée en charge progressive de la consommation des crédits européens dans la seconde moitié du CFP.

Montant du PSR-UE depuis le début du cadre financier pluriannuel 2014-2020



N.B : les montants sont en exécution, à l'exception du montant pour 2019 correspondant à la prévision inscrite dans l'annexe « Voies et Moyens », tome 1, au projet de loi de finances pour 2020.

Source : Commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

D'après les informations recueillies auprès de la direction du budget, la majoration de 1,9 milliard d'euros du montant du PSRUE vise à tirer les conséquences des éléments suivants :

- la présentation par la Commission européenne de **trois projets de budgets rectificatifs**, amendant le budget de l'Union européenne pour 2020 ;
- **les corrections de l'évaluation du revenu national brut des exercices antérieurs** ;
- une première estimation de la réduction des ressources de l'Union européenne liée à **la baisse des droits de douane** ;

¹ Aux termes de l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

- la proposition de règlement européen dite « **Initiative d'investissement +** » (« *Coronavirus Response Investment Initiative +* » ou CRII+)¹. En permettant plus de flexibilité dans l'emploi des fonds structurels, la Commission européenne propose de mobiliser une partie des crédits de la politique de cohésion en réponse à la crise sanitaire. La Commission estime que la flexibilité introduite par la proposition de règlement se traduira par une mise à disposition anticipée des crédits de paiement pour l'exercice comptable 2020-2021, majorant les crédits de paiement de 8,5 milliards d'euros en 2020 pour l'ensemble de l'Union européenne ;

- **le décaissement intégral du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)** en réponse à la crise du Covid-19.

Si la révision du montant du PSR-UE tient compte de l'incidence budgétaire des mesures prises par l'Union européenne, ces dernières pourraient encore évoluer dans les prochains mois, *via* l'adoption d'autres budgets rectificatifs. Le cas échéant, le montant du PSR-UE pourrait être réévalué lors de projets de lois de finances rectificatives ultérieurs.

F. LES CONSÉQUENCES DES DIMINUTIONS DE RECETTES FISCALES SUR LES OPÉRATEURS

Le projet de loi de finances rectificative n'est pas accompagné des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale et ne contient donc pas d'information sur les taxes affectées à des opérateurs ou aux autres administrations.

Un certain nombre d'opérateurs risquent toutefois de voir leurs ressources amputées par les effets de la crise sanitaire et de la période de confinement.

La chute généralisée des recettes fiscales concerne en effet non seulement l'État, mais également de nombreux opérateurs bénéficiant de l'affectation de taxes.

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) devrait être particulièrement atteinte. Son budget dépend largement de ressources dépendant du trafic routier ou aérien² : fraction du produit de la TICPE (1,6 milliard d'euros en 2020), taxe d'aménagement du territoire due par les concessionnaires d'autoroutes (557,3 millions d'euros), taxe de solidarité sur les billets d'avion (230 millions d'euros), fraction du

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19.

² Les estimations de recettes affectées à l'AFITF proviennent de l'annexe « Voies et moyens », tome 1, au projet de loi de finances pour 2020, et du rapport spécial de Mme Christine Lavarde, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2020.

produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national (191 millions d'euros).

Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, l'AFITF a obtenu au premier semestre de 2020 des versements de TICPE et un rééchelonnement des paiements qui lui permettent de maîtriser pour l'instant sa situation financière. Il ne s'agit toutefois que de solutions provisoires et **il est probable qu'un report de certaines dépenses s'imposera en cours d'année**, remettant en cause la trajectoire d'augmentation des investissements de l'AFITF prévue par la loi d'orientation des mobilités¹ et mise en œuvre pour l'année 2020 dans le cadre de la dernière loi de finances initiale.

Plusieurs **établissements publics du domaine culturel** verront également leurs ressources fortement affectées par l'absence quasi-totale de chiffre d'affaires du secteur pendant la durée du confinement, qui selon les annonces du président de la République le 13 avril devrait produire ses effets au moins jusqu'au mois de juillet dans le secteur des spectacles.

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) devrait être affecté par une diminution importante du produit de la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA), dont le rendement en 2020 était évalué à 146,7 millions d'euros² et de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E), notamment assise sur les recettes issues des messages publicitaires et de parrainage, dont le montant affecté au CNC était prévu à un niveau de 293 millions d'euros³.

Il en est de même de la taxe sur les spectacles de variétés, affectée au Centre national de la musique, dont le rendement en 2020 était évalué à 50 millions d'euros, et de la taxe sur les spectacles, affectée à l'Association pour le soutien du théâtre privé, dont le rendement en 2020 était évalué à 8 millions d'euros.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), quant à elle, pourrait également voir ses moyens affectés par la **baisse prévisionnelle des recettes d'enchères sur les quotas carbone** : le projet de loi de finances rectificative prévoit ainsi qu'aucun surplus ne sera versé à l'État cette année. Pour mémoire, le produit de cette ressource est versé à l'ANAH dans un plafond de 420 millions de l'euros, le surplus revenant au budget général de l'État. La loi de finances initiale prévoyait un rendement total de 840 millions d'euros.

Le rapporteur général souligne à cet égard les **risques posés par un usage immodéré de l'affectation de taxes à des opérateurs**. Pour mémoire, la doctrine d'affectation des taxes inscrites à l'article 18 de la loi de

¹ [Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019](#) d'orientation des mobilités.

² *Jaune budgétaire « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication » annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 107.*

³ [Rapport spécial de M. Roger Karoutchi](#) sur la mission « Médias, livre et industries culturelles », fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020.

programmation des finances publiques¹ prévoit trois cas d'affectation d'une taxe à un opérateur :

1° La ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;

3° La ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

Dans les premier et deuxième cas, la chute d'activité du secteur devrait avoir pour effet, en théorie, de réduire les besoins d'intervention de l'opérateur lui-même et de rendre donc plus supportable la réduction de sa ressource ; cette logique présente toutefois des limites importantes étant donné l'importance des frais difficilement compressibles tels que les dépenses de personnel et, souvent, la permanence des besoins même en temps de crise². Dans le troisième cas, l'opérateur peut avoir des besoins plus importants en temps de crise et le financement de l'opérateur par une affectation de taxe peut avoir un effet cyclique important.

La crise actuelle vient ainsi mettre l'accent sur la nécessité de fournir aux opérateurs des ressources déterminées par l'analyse de leurs besoins et non pas dépendantes d'éléments conjoncturels.

III. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE » SONT MULTIPLIÉS PAR SEPT

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », créée par la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier, voit ses crédits passer de **6,25 milliards d'euros** à **42,25 milliards d'euros**, avec **l'ouverture de 36 milliards d'euros de crédits supplémentaires**, auxquels il convient d'ajouter une ouverture de crédits supplémentaire de 1,2 milliard d'euros lors de l'examen par l'Assemblée nationale.

Les deux programmes existants voient leurs moyens considérablement renforcés et un troisième programme est créé afin de porter un renforcement des participations financières de l'État.

Cette mission, créée *ex nihilo*, devient ainsi la **quatrième mission du budget général de l'État**, après les missions « Remboursements et dégrèvements », « Enseignement scolaire » et « Défense ». Ses crédits

¹ [Article 18 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² Ainsi le faible trafic routier actuel, qui est temporaire, ne diminue-t-il pas les besoins de rénovation ou de développement du réseau dont le financement relève de l'AFITF.

approchent de ceux de cette dernière mission, qui sont de 46,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

A. LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE JOUE UN RÔLE MAJEUR DANS LA STRATÉGIE DE MAINTIEN « À TOUT PRIX » DE L'EMPLOI

1. Les contours juridiques du dispositif exceptionnel d'activité partielle ont pour l'essentiel été posés

Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle a défini les principaux paramètres 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 antérieur (70 % de la rémunération brute 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**, alors que le droit antérieur prévoyait une allocation forfaitaire permettant de couvrir quasiment l'indemnisation au niveau du SMIC, le solde étant entièrement à la charge de l'employeur. La période maximale d'indemnisation est par ailleurs passée de 6 à 12 mois renouvelables.

L'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, modifiée par l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a permis une **extension large du dispositif à de nouvelles catégories de salariés** et ce jusqu'à une date devant être fixée par décret au plus tard au 31 décembre 2020. Sont notamment concernés les salariés de droit privé de certaines entreprises publiques, par exemple la RATP et la SNCF, ou encore les salariés employés à domicile et assistants maternels.

L'ordonnance prévoit également une **adaptation des règles d'indemnisation à la situation particulière de certains salariés**, tels que ceux dont le temps de travail n'est pas décompté en heures (cadres) ou qui sont soumis au régime d'équivalence (par exemple dans le secteur du transport routier). Elle pose enfin que **le taux horaire d'indemnisation des salariés à temps partiel ainsi que des intérimaires ne pourra en principe être inférieur au SMIC horaire**, comme c'était auparavant le cas pour les seuls salariés à temps plein.

2. Un montant supérieur à 25 milliards d'euros doit être alloué au financement du dispositif, soit un montant bien supérieur à celui prévu initialement

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoyait dans a version initiale **l'ouverture de 10,5 milliards d'euros** supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du financement du dispositif exceptionnel d'activité partielle porté par le programme 356. L'Assemblée nationale a depuis, sur la proposition du Gouvernement, ouvert **1,2 milliard d'euros supplémentaires** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer l'extension, prévue à compter du 1^{er} mai, de l'activité partielle aux salariés faisant l'objet d'une mesure d'isolement en raison de leur vulnérabilité, ainsi qu'aux salariés parents d'un enfant de moins de 16 ans, sans solution de garde (dont les indemnités étaient jusqu'alors couvertes par l'assurance maladie).

Ce total s'ajoute aux 5,5 milliards d'euros ouverts dans la première loi de finances rectificative, portant ainsi provisoirement le coût total du dispositif pour l'État à 17,2 milliards d'euros.

Les allocations d'activité partielle devant être financées à hauteur d'un tiers par l'Unédic, **leur coût global pourrait dès lors s'élever à plus de 25 milliards d'euros.**

Ce montant représente **près du double du budget annuel de la mission « Travail et emploi »** voté en loi de finances initiale pour 2020. Pour mémoire, les crédits qui étaient alloués dans ce cadre au dispositif ordinaire d'activité partielle étaient limités à 99 millions d'euros. Cet effort financier est sans comparaison avec celui qui avait été consenti par la France au titre du recours à l'activité partielle lors de la crise de 2009 (610 millions d'euros au total), mais également par l'Allemagne à la même époque, qui était déjà pourtant près de dix fois supérieur (6 milliards d'euros). Cet écart avait alors permis d'expliquer le différentiel d'évolution du taux de chômage entre les deux pays, témoignant de l'efficacité du dispositif en temps de crise.

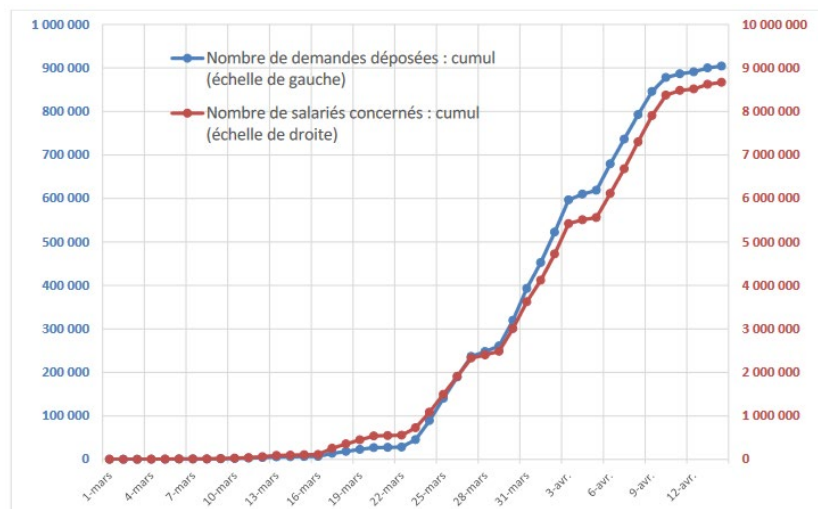
Enfin, il convient de rappeler que ce montant ne reflète qu'imparfaitement l'impact du dispositif sur les finances publiques. En effet, celui-ci ne prend pas en compte le coût en termes de moindres recettes, pour les administrations de sécurité sociale comme pour les collectivités territoriales, liées aux exonérations applicables aux indemnités d'activité partielle (cotisations sociales, versement mobilité...).

3. De nombreux facteurs contribuent à expliquer l'explosion du coût du dispositif, qui devrait continuer d'augmenter

Le recours des entreprises au dispositif est massif. Au 14 avril 2020, la DARES¹ indique que 904 000 demandes d'autorisation préalable de mise en activité partielle ont été adressées aux DIRECCTE par 864 000 établissements représentant **732 000 entreprises**.

Ces demandes concernent **8,7 millions de salariés, soit environ 44 % de l'emploi salarié privé en France**, pour un total de 3,7 milliards d'heures chômées. Après **une croissance quasi-exponentielle du nombre de demandes entre le 22 mars et le 10 avril**, on observe que les demandes continuent d'augmenter quoiqu'à un rythme moins élevé.

Nombre de demandes d'activité partielle pour motif de coronavirus depuis le 1^{er} mars 2020 et nombre de salariés concernés



Source : DARES

Les déterminants de l'évolution du nombre de demandes ainsi que du coût du dispositif sont nombreux. Il s'agit notamment :

- en premier lieu, des fermetures d'établissements sur décision administrative jusqu'à une date encore inconnue et plus largement de l'impact du confinement sur l'activité économique ;
- de l'extension large du dispositif permise par les ordonnances précitées ;
- de la relative générosité des paramètres du dispositif, permettant de financer les indemnités jusqu'à un niveau élevé (70 % de 4,5 SMIC brut),

¹ DARES, Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 14 avril 2020, 15 avril 2020.

légitime au vu de la situation mais qu'il conviendra néanmoins d'évaluer en temps voulu et lorsque les données pertinentes seront disponibles. En outre, il appartient au Gouvernement de déterminer précisément les conditions dans lesquelles le chômage partiel continuera de s'appliquer à la fin du confinement ;

- de la communication gouvernementale sans précédent autour de ce dispositif ;

- de l'assouplissement considérable des procédures de demandes d'autorisation, qui peuvent désormais être adressées dans les 30 jours suivant le placement en activité partielle avec un principe de « silence vaut acceptation » de l'administration au bout de 48 heures¹ ;

- d'une potentielle sur-réaction des employeurs : en effet, en prenant en compte les établissements ayant fait l'objet d'une fermeture par décision administrative et sur la base de son estimation de l'impact de la crise sur l'activité, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) avait estimé que le « besoin » d'activité partielle se limiterait à 5,7 millions de salariés², soit trois millions de moins que ceux concernés par demandes recensées ;

- des abus, voire des fraudes, commis par des entreprises qui soit font appel à l'aide publique sans réelle nécessité, soit continuent à exiger que leurs salariés travaillent malgré leur placement en activité partielle. Ces abus et fraudes, facilités par la souplesse de la procédure de demande, peuvent également contribuer à expliquer l'écart entre le « besoin » estimé d'activité partielle et les demandes recensées. Le rapporteur général appelle donc le ministère du travail à **mener efficacement les contrôles qui s'imposeront a posteriori**. À l'inverse, l'attitude de certaines entreprises ayant annoncé leur décision de ne pas recourir au dispositif doit être saluée.

En tout état de cause, l'enveloppe actuelle pourrait s'avérer encore insuffisante, comme le souligne l'avis du Haut conseil des finances publiques sur le présent projet de loi de finance rectificative. La probabilité d'une mobilisation d'une partie des 2,5 milliards d'euros de crédits non répartis (voir *infra*) demandés, voire d'une nouvelle demande de crédits dans le cadre d'un prochain projet de loi de finances rectificative, paraît élevée, d'autant que certains secteurs ne bénéficieront probablement pas du déconfinement et de la reprise d'activité (restauration, lieux de culture...).

¹ Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

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

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ EST ÉTENDU AFIN DE PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS DES ENTREPRISES

Le fonds de solidarité des entreprises a été créé par ordonnance le 25 mars dernier¹.

Ce fonds peut apporter à des très petites entreprises ou des indépendants une **aide principale d'un montant maximal de 1 500 euros** et, pour les entreprises faisant face à des difficultés particulières, une **aide complémentaire pouvant aller jusqu'à 5 000 euros**. Les modalités d'accès à ce fond, qui ont été plusieurs fois élargies au cours des semaines, sont présentées plus en détail *infra*, dans le commentaire de l'article premier relatif à l'exonération des sommes versées par le fonds de solidarité des entreprises.

Le fonds a été doté de crédits de l'État à hauteur de 750 millions d'euros dans la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier. Les régions ont annoncé dans un premier temps une participation à hauteur de 250 millions d'euros, qui n'avait pas encore été versée au 15 avril selon les indications du ministre de l'action et des comptes publics devant la commission.

Le secteur des assurances s'est engagé pour sa part à apporter une contribution initiale de 200 000 000 euros. Au 17 avril, le fonds avait ainsi reçu 188,1 millions d'euros de fonds de concours².

1. La procédure du fonds spécifique est justifiée, quoique non entièrement orthodoxe

Une procédure particulière a été mise en œuvre par la première loi de finances rectificative pour le financement et la gestion du fonds de solidarité.

Le financement et la gestion du fonds ont fait l'objet de la création d'un programme 357 nouveau « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », créé au sein de la nouvelle mission budgétaire « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », dont la responsabilité a été confiée au ministère de l'action et des comptes publics.

Le soutien à l'économie et notamment aux petites et très petites entreprises relève pourtant du périmètre de programmes budgétaires existants tels que le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».

¹ [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.

² Arrêtés du 9 et du 15 avril 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours.

Le fonds monétaire international a d'ailleurs cité l'exemple du fonds de solidarité français¹ pour considérer que l'utilisation de ce type de fonds devrait être évitée ou, à tout le moins, que ce type de fonds devrait respecter trois critères :

- les opérations du fonds devraient être retracées dans le compte unique du budget ;

- les décaissements devraient suivre les procédures d'exécution budgétaire normales ;

- les recettes et les dépenses du fonds devraient être clairement décrites dans les documents budgétaires et les rapports financiers annuels du Gouvernement.

Ces conditions paraissent toutefois respectées par la mission nouvellement créée et en particulier par le programme consacré au fonds de solidarité. **La commission des finances a approuvé la création** d'un programme nouveau qui garantit également la possibilité de **suivre encore mieux l'exécution spécifique de ces crédits** au sein des documents budgétaires.

En outre, des **considérations opérationnelles** expliquent que la responsabilité du programme soit confiée au ministre de l'action et des comptes publics : c'est en effet la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui est chargée d'accorder la première enveloppe, à hauteur de 1 500 euros, pour laquelle les conditions à respecter sont très réduites. L'instruction de la deuxième enveloppe, pour sa part, est confiée à l'échelon régional.

2. Le fonds a rencontré un rapide succès auprès des très petites entreprises...

Le ministre de l'action et des comptes publics, lors de son audition le 15 avril devant la commission, a indiqué que plus de 900 000 entreprises avaient demandé à bénéficier d'une aide du fonds et que 684 millions d'euros avaient déjà été versés.

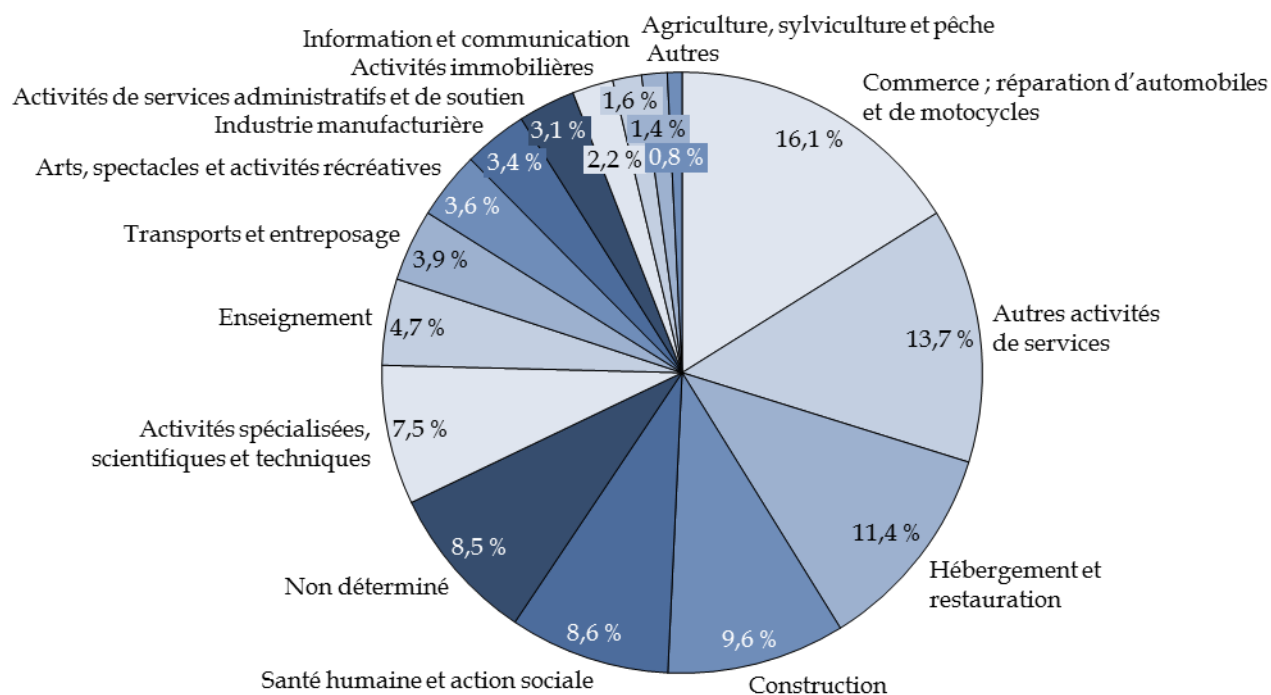
Leur utilisation paraît respecter dans l'ensemble les conditions prévues.

Selon des éléments apportés le 10 avril 2020 par le Gouvernement, l'aide principale accordée par la DGFIP, d'un montant maximal de 1 500 euros, s'est répartie en majorité entre les secteurs d'activité relevant du **commerce**, des **services** et de la **construction**, conformément à l'objectif du fonds de viser les entreprises faisant l'objet d'une fermeture administrative ou dont l'activité est particulièrement touchée par les conséquences de la crise sanitaire.

¹ *Fonds monétaire international, [Public Sector Support to Firms](#), 6 avril 2020.*

Ventilation par secteurs de l'aide principale du fonds de solidarité

(en pourcentage de l'aide totale apportée)



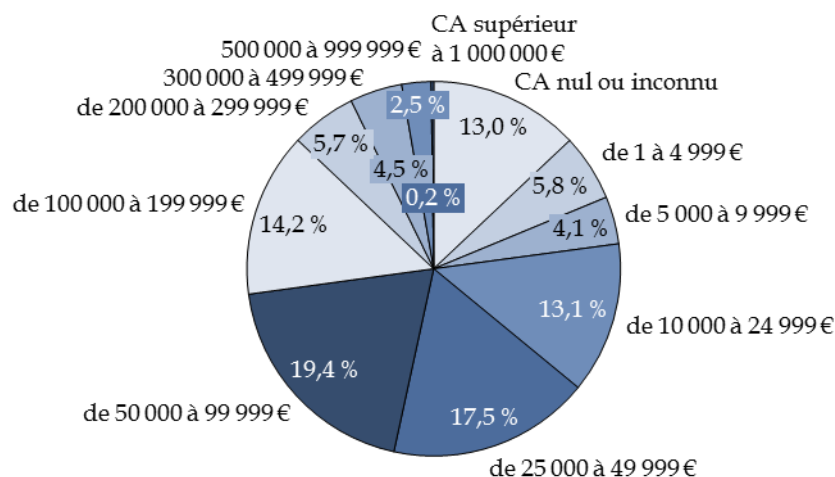
Source : commission des finances. Données de la DGFIP au 14 avril 2020

Le montant moyen versé est supérieur à 1 200 euros dans chacun de ces secteurs. Les trois quarts des entreprises ont même bénéficié de l'aide maximale, fixée à 1 500 euros.

Enfin, si le bénéfice du fonds est ouvert en principe à des entreprises pouvant avoir jusqu'à 1 million d'euros de chiffre d'affaires, près des trois quarts des crédits ont été attribués à des entreprises dont le chiffre d'affaires est en réalité inférieur à 100 000 euros.

Ventilation par chiffre d'affaires de l'aide principale du fonds de solidarité

(en pourcentage des crédits versés)



Source : commission des finances. Données de la DGFIP au 14 avril 2020

3. ... mais demeurait incomplet dans son dispositif initial

De nombreuses entreprises ont constaté que les critères d'éligibilité étaient **trop restrictifs** et les procédures **trop complexes**.

Le seuil de 50 % pour la baisse de chiffre d'affaires au mois de mars paraît difficile à atteindre pour des entreprises qui n'ont, pour la plupart, connu de baisse d'activité que pendant la seconde moitié du mois. Pour d'autres entreprises, la facturation n'a pas lieu tous les mois et la référence du mois de mars 2020 n'est donc pas significative.

Le cas des **entreprises en difficulté** est également emblématique des limites du dispositif. En application du décret du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité¹, le bénéfice du fonds est en effet limité aux entreprises qui d'une part n'ont pas déposé de déclaration de cessation de paiement au 1^{er} mars 2020, d'autre part n'étaient pas, au 31 décembre 2019, considérées en difficulté au sens du droit européen². Ainsi, selon l'interprétation de l'administration³, une entreprise qui a été placée en procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire avant le 31 décembre 2019 ne

¹ [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.

² L'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité définit les entreprises en difficulté, auxquelles ce règlement ne s'applique pas.

³ DGFIP, [FAQ du fonds de solidarité](#).

bénéficiait pas encore d'un plan de sauvegarde ou de redressement à cette date et elle ne peut donc bénéficier du fond de solidarité.

Au total, le fonds de solidarité français paraît, dans sa version initiale, largement **sous-dimensionné** par rapport à celui mis en œuvre en Allemagne. Dans ce pays, un programme de subventions aux très petites entreprises et indépendants est doté de 50 milliards d'euros. Les subventions peuvent s'élever en effet à un montant maximal de 9 000 euros pour entreprises de 1 à 5 équivalents temps-plein (ETP) et à 15 000 euros pour les entreprises de 6 à 10 ETP, sans compter l'aide additionnelle apportée par certains Länder.

4. ... ce qui conduit à le réformer et à trouver et à mobiliser de nouvelles ressources

Les limites du dispositif ont conduit à le réformer et à l'étendre à plusieurs reprises, selon des modalités qui seront précisées *infra* dans le commentaire de l'article premier.

Le succès rencontré par le fonds, ainsi que les extensions successives des conditions d'accès, conduisent toutefois le ministère de l'action et des comptes publics à constater **l'insuffisance de son financement**.

Les régions se sont certes engagées à doubler leur participation, en la portant à 500 millions d'euros. Le secteur des assurances a annoncé également une multiplication par deux de leur participation, qui s'élèverait à 400 millions d'euros. En outre le ministère de l'action et des comptes publics a informé le président et le rapporteur général de la commission des finances, par deux courriers en date du 17 avril 2020, de son intention de mobiliser des ressources supplémentaires d'urgence :

- d'une part en utilisant, pour un montant de 100 millions d'euros, la dotation des dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission « Crédits non répartis » ;

- d'autre part en prenant un décret de virement de crédits à hauteur de 15 millions d'euros¹ depuis le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La prise d'une mesure nouvelle en crédits paraît désormais urgente et c'est pourquoi le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 5,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 357.

¹ Ce montant, égal à 2 % des crédits ainsi ouverts sur le programme 357, correspond à la limite supérieure des crédits pouvant faire l'objet d'un tel virement en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances.

La dotation totale du fonds serait donc, en prenant en compte l'ensemble de ces ressources, de 7,265 milliards d'euros.

Une ressource complémentaire pourrait être rapidement mobilisée dans les semaines à venir, sans obligation de prendre un décret d'avance ou une nouvelle loi de finances rectificative : le présent projet de loi de finances rectificative, dans sa version transmise au Sénat, ouvre en effet des crédits à hauteur de 1,62 milliard d'euros sur la dotation précitée destinée aux dépenses accidentelles et imprévisibles¹. Cette enveloppe peut toutefois être également utilisée pour d'autres usages, tels que le financement de l'activité partielle.

C. UN NOUVEAU PROGRAMME PORTE 20 MILLIARDS D'EUROS DESTINÉS À PRENDRE DES PARTICIPATIONS DANS DES ENTREPRISES

Le Gouvernement propose la création d'un nouveau programme au sein de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », intitulé « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » et abondé à hauteur de **20 milliards d'euros**. Ce programme vise à **retracer le versement de crédits vers le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »** d'un montant identique.

À cet effet, le compte enregistre une recette de 20 milliards d'euros et voit les crédits du programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » majorés d'un montant identique. Après les annulations de crédits et de recettes opérées à l'occasion de la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier, **le solde prévisionnel du compte demeure à un niveau identique de - 2 milliards d'euros**, tandis que ses marges d'action sont renforcées, comme le récapitule le tableau ci-après.

Évolution de l'équilibre du compte depuis la loi de finances initiale

(en millions d'euros)

Programme	LFI		LFR-1		PLFR-2	
	Recettes	Crédits	Recettes	Crédits	Recettes	Crédits
731 - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	-	10 180	-	5 200		25 200
732 - Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	-	2 000	-			
Total au niveau du compte	12 180	12 180	3 200	5 200	23 200	
Solde prévisionnel		0		- 2 000		- 2 000

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

¹ Voir infra, *Crédits non répartis*.

Les montants inscrits doivent toutefois être détaillés et nuancés, dans la mesure où ils intègrent deux opérations annexes :

- la **création du grand pôle financier public** permise par l'article 151 de la loi « Pacte »¹, ayant conduit l'État à céder une partie de ses participations au capital de La Poste à la Caisse des dépôts et consignations, pour un montant de près d'un milliard d'euros, majorant ainsi les recettes du compte en 2020 ;

- **l'abondement du compte par le budget général** pour un montant de 1 191 millions d'euros au titre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), majorant à la fois les recettes et les crédits du compte en 2020, ce dernier servant alors de véhicule budgétaire pour une opération neutre du point de vue du solde du compte.

C'est donc un montant prévisionnel de 24 milliards d'euros que le Gouvernement prévoit pour procéder à des opérations en capital en soutien d'entreprises faisant face à des difficultés. Ces opérations conduiraient le compte à enregistrer un déficit de 2 milliards d'euros en 2020, ce qui s'imputerait sur son solde cumulé atteignant 4,2 milliards d'euros et viendrait dégrader le déficit budgétaire.

Ces marges de manœuvre doivent **permettre l'État d'intervenir en capital**, par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État (APE), **au sein d'entreprises en difficulté**, sous la forme soit de prises de participation, soit d'augmentations de capital. **Plusieurs entreprises prioritaires faisant face à de fortes contraintes financières auraient été identifiées** par l'APE ; les exemples d'Air France et de Renault, dont l'État est déjà actionnaire² et particulièrement affectés par les conséquences économiques de la crise sanitaires, sont souvent relevés.

Le risque est double : le manque de fonds propres expose une entreprise à une **crise de solvabilité**, tandis que, pour une société cotée, un fort recul de sa valorisation boursière l'expose à **une montée au capital de fonds activistes**. Le portefeuille de l'État actionnaire est particulièrement concerné, la valorisation de ses participations cotées ayant reculé de 40 % entre le 21 février dernier et le 9 avril, avec **un décrochage par rapport à la tendance générale**, les indices parisiens CAC 40 et SBF 120 ayant diminué de 25 % sur la même période³.

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

² À hauteur, respectivement, de 14,3 % pour Air France et de 15 % pour Renault.

³ Sur ces éléments, voir la [note de suivi n° 2](#) de la commission des finances, p. 20, et la [note sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »](#) de M. Victorin Lurel.

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.

Ces interventions participent de la palette d'outils à mobiliser en réponse à la situation actuelle. **Leurs conséquences pour les finances publiques peuvent de surcroît être maîtrisées** dans la mesure où, comme l'a détaillé notre collègue Victorin Lurel dans la note sectorielle sur les marges de manœuvre du compte spécial publiée le 14 avril dernier¹, **les prises de participations n'ont généralement pas d'impact sur le déficit maastrichtien**².

Pour autant, compte tenu des crédits budgétaires consacrés à ces opérations, il est indispensable de prévoir, **sur le modèle des autres crédits supplémentaires ouverts** pour contribuer aux mesures d'urgence, un **mécanisme d'information** de la représentation nationale. Votre rapporteur général propose à cet égard un dispositif *ad hoc* dans le cadre du présent projet de loi de finances (voir le commentaire de l'article 12).

¹ Voir [la note de Victorin Lurel](#), rapporteur spécial des crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », aux membres de la commission des finances sur la situation et les marges de manœuvre du compte, publiée le 14 avril 2020.

² Une prise de participation est en effet, sous réserve que l'État agisse comme un « investisseur avisé », traitée comme une opération financière en comptabilité nationale.

IV. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR LES MISSIONS BUDGÉTAIRES TRADITIONNELLES SONT PRISES EN COMPTE DE MANIÈRE INCOMPLÈTE

L'impact de la crise sanitaire sur les dépenses du budget général de l'État ne se limite pas aux trois politiques désormais incluses dans la nouvelle mission « Plan d'urgence contre la crise sanitaire ».

Le projet de loi de finances rectificative, malgré certaines adaptations de crédits lors de l'examen à l'Assemblée nationale, ne prend toutefois que partiellement en compte les suppléments de charges prévisibles qui pèseront sur les missions traditionnelles du budget.

En revanche, il met en œuvre des procédures inhabituelles, voire peu orthodoxes afin de préserver des marges de manœuvre budgétaires d'urgence.

A. LE GOUVERNEMENT MET EN ŒUVRE DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES INHABITUELLES

Le présent projet de loi de finances rectificative se caractérise par une multiplication de procédures budgétaires inhabituelles, voire peu orthodoxes, mais qui s'expliquent par les conséquences sur les finances publiques de la situation exceptionnelle résultant de la crise du « Grand Confinement »¹.

Après la création d'une mission spécifique au plan d'urgence par la première loi de finances rectificative, le présent texte propose des annulations de crédits sur la charge de la dette malgré la croissance inédite de l'encours de celle-ci et des ouvertures de crédit massives sur des programmes habituellement très peu dotés mais disposant d'une capacité d'action particulièrement flexible.

1. Alors même que l'endettement de l'État atteint un niveau inédit, la charge de la dette poursuit sa décroissance

L'encours de la dette négociable de l'État, qui était de 1 313 milliards d'euros à la fin de 2011, a poursuivi son augmentation chaque année. Son niveau était de 1 848 milliards d'euros à la fin de février 2020 et, au moment de la présentation du budget de 2020, **un niveau de 1 916 milliards d'euros était prévu pour la fin 2020**, dont 1 765 milliards d'euros au titre de la dette négociable d'une durée supérieure à un an.

Cette limite sera très certainement dépassée.

¹ Le terme de « Grand Confinement » (en anglais *The Great Lockdown*) est utilisé par le fonds monétaire international pour décrire la crise actuelle.

L'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative autorisant une variation nette de la dette négociable supérieur à un an de 114,5 milliards d'euros, contre 74,5 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Le même article, dans la version du texte transmise au Sénat, prévoit en outre une augmentation très importante de l'encours des titres d'État à court terme, de 64 milliards d'euros¹, contre 10 milliards d'euros en loi de finances initiale. Une augmentation du même ordre a été constatée lors de la crise financière de 2008 et 2009².

Au total, on peut estimer que l'encours de la dette négociable de l'État devrait approcher pour la première fois les 2 000 milliards d'euros en fin d'année 2020.

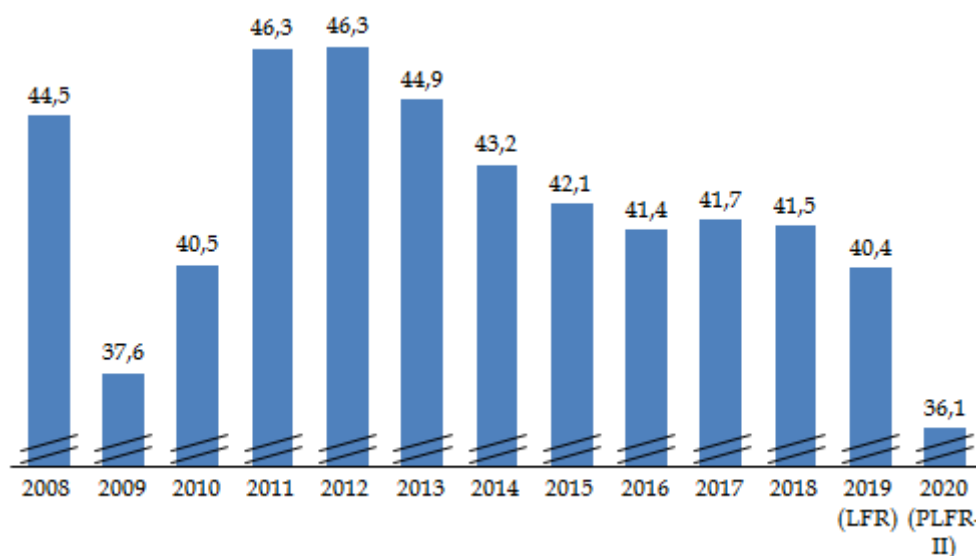
Dans le même temps et d'une manière qui pourrait paraître contradictoire, **la charge de la dette de l'État poursuit sa diminution**. Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » fait même l'objet, dans le présent projet de loi de finances rectificative, d'une révision de ses crédits à la baisse de 2 millions d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale. La charge de la dette atteindrait ainsi un niveau historiquement bas, en dépit de l'augmentation très importante de son encours qui résultera de la crise actuelle.

¹ Cette augmentation, qui était de 60 milliards dans le texte déposé à l'Assemblée nationale, a été portée à 64 milliards d'euros par l'Assemblée nationale, sur la proposition du Gouvernement, afin de combler le besoin de financement accru résultant des nouvelles ouvertures de crédit proposées.

² Selon les lois de règlement, l'encours des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés a augmenté de 59,8 milliards d'euros en 2008 et de 75,8 milliards d'euros en 2009, avant de connaître une diminution de 27 milliards d'euros en 2010.

Évolution de la charge de la dette (crédits du programme 117)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat. Chiffres en loi de règlement pour les années 2008 à 2018, en loi de finances rectificative pour 2019 et dans le présent projet de loi de finances rectificative

Selon l'Agence France Trésor, cette baisse résulte de la prévision d'inflation en baisse retenue dans le présent projet de loi de finances rectificative. Pour mémoire, il en avait déjà été de même en 2009 : en raison de la baisse des taux d'intérêt et d'un recul de l'inflation lié au contexte économique et financier, la charge de la dette s'était établie à un niveau de près de 7 milliards d'euros inférieur à celui prévu l'année précédente¹.

2. Les crédits non répartis sont érigés en réserve de budgétisation massive pour faire face à la crise sanitaire

Le projet de loi de finances rectificative prévoit une **ouverture de crédits d'une ampleur inédite** sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis », à hauteur de **2,5 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ce programme regroupe, comme le prévoit l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, « une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ». Il a été doté de crédits à hauteur de 124 millions d'euros par les lois de finances pour 2019 et 2020 afin de compenser la diminution du taux de mise

¹ Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, [rapport annuel de performances de la mission « Engagements financiers de l'État », exercice 2009](#).

en réserve sur les autres programmes. Au cours des années précédentes, cette dotation recevait des crédits inférieurs à 50 millions d'euros.

Selon le projet de loi de finances rectificative, cette ouverture de crédits *« a pour objet principal d'abonder les programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », dont la prévision de dépenses reste incertaine et pourra évoluer en fonction de la durée de confinement et de l'évolution du contexte macroéconomique »*.

Or, le jour même du dépôt du projet de loi de finances rectificative, le 15 avril, le ministre de l'action et des comptes publics indiquait devant la commission des finances qu'**un montant de 880 millions d'euros serait prélevé sur cette enveloppe**, par un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, afin d'**alimenter une prime versée à 4 millions de personnes précaires et placée sous la responsabilité du ministère de la santé et des solidarités**. Cette dépense n'est donc pas imputée sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », contrairement à l'indication donnée dans le projet de loi de finances rectificative, mais bien sur une mission « traditionnelle » du budget de l'État.

Cet amendement a effectivement été adopté par l'Assemblée nationale et le montant des crédits dont l'ouverture est demandée sur cette dotation n'est donc plus que de **1,62 milliard d'euros** dans le texte transmis au Sénat.

Il est permis de s'interroger sur le classement de cette dépense parmi les crédits non répartis. Une autre solution aurait été d'ouvrir les crédits directement sur les programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avec une mise en réserve des crédits non utilisés immédiatement et en conservant la possibilité d'annuler ultérieurement les crédits non utilisés.

Si la procédure est donc particulièrement peu orthodoxe, le rapporteur général ne s'opposera pas à sa mise en œuvre en raison du **caractère exceptionnel de la période actuelle** et de la nécessité de laisser une certaine marge de manœuvre au Gouvernement en période de crise sanitaire majeure. Cette solution permet par exemple de répartir ultérieurement les crédits soit sur le dispositif de chômage partiel, soit sur celui du fonds de solidarité, ce qui ne serait pas possible par un décret de virement car ces programmes relèvent de ministères différents.

Il constate d'ailleurs que le plan de soutien présenté le 23 mars 2020 par le gouvernement allemand complète le plan de subventions de 50 milliards d'euros à destination des petites entreprises et des indépendants

par une enveloppe supplémentaire de 55 milliards d'euros pouvant être débloquée à court terme pour lutter contre la pandémie¹.

Il souligne toutefois la nécessité pour le Gouvernement :

- d'une part, de **limiter l'utilisation de cette « réserve de budgétisation »** à des dépenses ayant pour objet soit de lutter contre la crise sanitaire, notamment par l'acquisition de matériel médical, soit d'apporter un complément aux plans de soutien d'urgence aux entreprises déjà présentés en loi de finances rectificative ;

- d'autre part, **d'informer la commission des finances de chaque utilisation faite de cette dotation**, comme l'a déjà fait le ministre de l'action et des comptes publics le 15 avril dernier pour un premier abondement du fonds de solidarité à partir de cette dotation².

3. Le fonds de développement économique et social est réactivé pour apporter une aide à des entreprises en difficulté

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 925 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », qui a été doté de 75 millions d'euros seulement en loi de finances initiale pour 2020.

Ce montant a vocation à alimenter le fonds de développement économique et social (FDES) afin d'aider à la restructuration financière et commerciale d'entreprises dont les perspectives de redressement sont avérées.

Le rapporteur général ne s'oppose pas à l'utilisation de ce fonds pour accompagner des entreprises en difficulté : en prenant en compte de manière spécifique la situation des entreprises concernées, il peut constituer un complément utile, au cas par cas, aux dispositifs plus génériques que constituent le fonds de solidarité, limité à certaines catégories d'entreprise, ou le dispositif de garantie des prêts.

Comme il le rappelle toutefois *infra*³, **le FDES a d'abord été pensé pour accompagner des entreprises connaissant des difficultés structurelles**, alors que la crise actuelle provient d'une cause exogène – la pandémie et l'obligation de confinement qui en résulte – et peut mettre en péril des entreprises qui ne connaissaient pas de difficulté particulière

¹ Ministère des finances allemand, [Federal government takes large-scale measures to tackle crisis fallout](#), 23 mars 2020.

² L'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances, qui permet au ministre chargé des finances de répartir par décret les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, ne prévoit pas explicitement d'information du Parlement.

³ Voir le commentaire de l'article 7 du présent projet de loi de finances rectificative.

antérieurement. Il sera donc nécessaire **d'adapter rapidement les modalités de fonctionnement du fonds.**

4. Un nouveau programme finance des avances remboursables et des prêts bonifiés aux entreprises

Sur la proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a créé un programme « **Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du coronavirus** » nouveau au sein du comptes de concours financier précité « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », placé sous la responsabilité du directeur général des entreprises (DGE).

Ce dispositif, doté de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, s'adresse en priorité aux **entreprises industrielles de 50 à 250 salariés**, fragilisées économiquement du fait de la crise sanitaire et stratégiques ou sensibles sur un territoire.

Les avances remboursables et les prêts bonifiés devront être compatibles avec le droit européen, assoupli par l'encadrement temporaire communiqué par la Commission européenne le 4 avril 2020.

Ce programme destiné aux petites et moyennes entreprises, apparaît donc **complémentaire des autres dispositifs**, à savoir le fonds de solidarité, qui vise plus spécifiquement les très petites entreprises, le dispositif de garantie de prêts et du fonds de développement économique et social (FDES).

Comme le FDES, et contrairement au fonds de solidarité, **ce dispositif** n'intervient pas de manière semi-automatisée en fonction de critères précis, mais **est activé lorsque les autres mesures** (mesures de trésorerie, report d'échéances) **n'ont pas pu être mises en œuvre ou n'ont pas suffi à rétablir la situation de l'entreprise**. Les décisions d'octroi requièrent ainsi la prise d'un arrêté par le ministre de l'économie et des finances.

Le dispositif de performance associé au programme met l'accent sur la rapidité de mise en œuvre du dispositif (délai entre l'ouverture des crédits en loi de finances et l'adoption des textes réglementaires, nombre d'entreprises bénéficiaires), son ciblage sur les entreprises de 50 à 250 salariés et ses effets sur la pérennité des entreprises aidées (taux de défaillance ou de défaut de remboursement à terme).

Toutefois, aucun indicateur ne porte sur les conditions, autres que de taille, posées pour l'accès au fonds, à savoir la fragilité économique de l'entreprise et son caractère stratégique. Il pourrait donc être difficile de vérifier a posteriori si les financements ont bien été attribués en dernier recours à des entreprises que l'échec des autres dispositifs mettait en danger.

Dans la mesure toutefois où le dispositif est placé sous le contrôle de la direction générale des entreprises et qu'il ne s'agit donc pas d'un dispositif à guichet ouvert, **le rapporteur général approuve sa mise en place.**

B. LE BUDGET RECTIFICATIF N'INCLUT TOUTEFOIS QU'UNE PARTIE DES AUGMENTATIONS DE DÉPENSES PRÉVISIBLES SUR LES POLITIQUES NON INCLUSES DANS LA NOUVELLE MISSION

S'il était compréhensible que le premier projet de loi de finances rectificative, élaboré puis voté dans des conditions d'urgence exceptionnelles¹, n'appréhende pas la totalité des effets budgétaires prévisionnels de la crise, **force est de noter que le projet présenté par le Gouvernement, un mois après le début du confinement, ne se fonde pas sur une estimation des dépassements et sous-consommations de crédits concernant d'autres missions.**

L'examen du texte par l'Assemblée nationale a toutefois conduit à modifier les crédits de deux missions du budget général afin de répondre à des annonces de mesures nouvelles faites par le Gouvernement.

D'une part 880 millions d'euros de crédits ont été ouverts sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général de l'Assemblée nationale afin de financer la nouvelle **prime en faveur des familles modestes** annoncée par le Gouvernement².

D'autre part l'Assemblée nationale, sur la proposition du Gouvernement, a ouvert 281,1 millions de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 134 « **Développement des entreprises et régulations** » de la mission « Économie » afin, selon l'exposé sommaire de l'amendement, de **financer des mesures diverses** : achat de masques et investissement dans des machines permettant la production de matériaux utilisés pour la confection des masques, mais aussi mesures de soutien aux zoos, refuges et cirques familiaux au titre des soins prodigués aux animaux. Cette ouverture de crédits accroît de 26 % les crédits de ce programme.

Les conséquences de la crise sanitaire sur les autres dépenses des ministères ne sont toutefois pas prises en compte, alors même qu'elles apparaissent parfois d'ores et déjà comme inéluctables.

¹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), seule la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008, présentée elle aussi au début d'une crise majeure, a été discutée et adoptée dans des conditions de délai comparables à la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

² La recevabilité de l'amendement, au regard des conditions fixées par l'article 40 de la Constitution, est fondée sur l'accord exprimé par le Gouvernement devant les commissions des finances des deux assemblées préalablement au dépôt de l'amendement.

S'agissant, à titre d'exemple, de la mission « Cohésion des territoires » : **le report de la mise en œuvre du versement contemporain des aides personnelles au logement** devrait se traduire par des besoins de dépenses de l'ordre de **100 millions d'euros par mois de retard**. Or aucune date n'a été fixée pour sa mise en œuvre, d'autant que la Caisse nationale d'assurance familiale (CNAF), qui en était chargée, doit à présent répondre au défi de la mise en place de la nouvelle prime en faveur des familles modeste précitée. Le ministère du logement a par ailleurs annoncé des dépenses nouvelles d'hébergement et d'aide aux personnes sans domicile à hauteur de 65 millions d'euros.

La sollicitation particulière dont fait l'objet la direction générale des finances publiques (DGFIP) pose également la question de l'application du plan de réduction de postes, le schéma d'emploi étant en diminution de 1 500 équivalents temps-plein dans cette administration en 2020 avec un impact estimé à 46 millions d'euros.

Certaines missions pourraient connaître une sous-consommation de leurs crédits, faute de possibilité de mettre en œuvre les actions prévues.

D'une manière générale, l'arrêt des déplacements et la généralisation du télé-travail peut permettre de constater des économies sur les frais de fonctionnement (déplacements) au sein des administrations publiques.

L'exécution des crédits de la mission « **Action et transformation publique** », qui était déjà faible au cours des exercices 2018 et 2019, pourrait être également affectée par les conséquences de la crise sanitaire, dans la mesure où la mission met en œuvre des procédures de sélection de projets, plus difficiles à conduire en période de confinement, et des travaux immobiliers tels que la rénovation ou la construction de nouvelles cités administratives.

Les crédits de la mission « **Travail et emploi** » devraient connaître des évolutions. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a d'ores et déjà indiqué une nette diminution des entrées en contrats aidés et on peut s'attendre à une sous-consommation des crédits afférents aux dispositifs d'inclusion dans l'emploi, pour lesquels environ 2 milliards d'euros ont été prévus en loi de finances initiale pour 2020. La baisse constatée des entrées en formation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi devrait également se faire ressentir sur la consommation des crédits du plan d'investissement en compétence ou PIC (environ 1 milliard d'euros prévus en loi de finances initiale). Le PIC devrait toutefois être mobilisé, notamment pour revaloriser les indemnités de stage des élèves-infirmiers et élèves aides-soignants faisant face à l'urgence sanitaire.

On peut enfin s'interroger sur la mise en œuvre en 2020, dans le cadre de la mission « **Sport, jeunesse et via associative** », du service civique, pour lequel des crédits ont été ouverts en loi de finances initiale à hauteur de

30 millions d'euros, même si la mise en œuvre de la réserve sanitaire pourrait avoir pour effet de consommer une partie de ces crédits.

C. UN CAS PARTICULIER : LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » CONNAÎTRA EN 2020 DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES DE FINANCEMENT

1. L'impact de la crise du Covid 19 réduit considérablement les recettes du BACEA

Le secteur du transport aérien étant l'un des plus touchés par la crise du Covid 19, le **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**, dont les recettes sont étroitement liées à l'activité des compagnies aériennes, **est naturellement très fortement impacté.**

À cette chute spontanée des recettes provoquées par le quasi-arrêt du trafic aérien, le programme de vol d'Air-France KLM ne représentant plus que 10 % de son programme de vol habituel, sont venues s'ajouter des mesures destinées à venir en aide aux compagnies aériennes françaises.

Un soutien rapide en trésorerie paraissait en effet 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.

Or, ces recettes sont celles du BACEA : il s'agit donc, 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.

Dans le détail, sont concernées la taxe de l'aviation civile et les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA).

Par ailleurs, l'organisation Eurocontrol a décidé d'un moratoire de plusieurs mois de la redevance de route, laquelle constitue de loin la principale ressource du BACEA.

L'impact massif sur les recettes du BACEA de la chute brutale du trafic à compter de mars 2020 et des mesures destinées à soutenir les compagnies aériennes est décrit dans le tableau ci-dessous.

Principales recettes du BACEA en 2020

	LFI 2020	Première LFR 2020	Deuxième PLFR 2020	Prévision 2020 actualisée
Redevances de route	1 293,0	- 312,7	- 549,4	430,9
Redevance océanique	13,0	- 3,1	- 6,1	3,8
RSTCA-M	214,0	- 51,8	- 116,0	46,2
RSTCA-OM	31,0	- 7,5	- 15,8	7,7
Redevances certification	30,4	- 7,4	- 9,4	13,6
Taxe de l'aviation civile	472,0	- 114,1	- 200,1	157,8
Frais taxes pour compte tiers	6,5	- 1,6	- 2,8	2,1
Total	2 060	- 498	- 900	662

Source : commission des finances

Des 2,06 milliards d'euros de recettes initialement prévues ne subsisteraient donc plus que 662 millions d'euros en 2020.

Par ailleurs, les compagnies aériennes ont également bénéficié du report sur 2021 et 2022 de la taxe de solidarité sur les billets d'avion exigible au titre de 2020. Cette mesure n'a pas d'impact sur le BACEA puisque la taxe de solidarité finance le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

2. Les dépenses du BACEA ne diminueraient que faiblement

Selon la secrétaire générale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), **la baisse des dépenses du budget annexe en 2020 pourrait être de 80 millions d'euros**, alors que la prévision d'exécution initiale du BACEA, y compris reports de crédits et fonds de concours, était de 2 211 millions d'euros.

Cette baisse serait surtout due à une réduction des investissements en faveur de la modernisation des systèmes de la navigation aérienne, l'entrée en service du principal outil, *4-Flight*, étant par exemple repoussée d'un an à l'hiver 2022-2023.

Pour mémoire, les dépenses de personnel du BACEA représentent au total, une fois incluses les cotisations sociales employeurs (278,7 millions d'euros de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »), les prestations sociales et l'action sociale, un montant de 1 217,5 millions d'euros sur lequel il n'existe guère de marge de manœuvre.

3. L'endettement du BACEA progresserait de manière spectaculaire

Les emprunts dont bénéficie le BACEA sont retracés par le programme 824 « Avances à des services de l'État ». La loi de finances initiale a prévu que la DGAC pourrait contracter pour 50 millions d'euros d'emprunts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de l'année 2020. Il s'agissait essentiellement d'une mesure de précaution, l'objectif étant plutôt de poursuivre la réduction de la dette du BACEA, qui s'élevait à 667 millions d'euros au 31 décembre 2019.

À la suite de l'effondrement des recettes du BACEA (voir *supra*), la première loi de finances rectificative pour 2020 a ouvert 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement supplémentaires à son profit via le programme 824. La DGAC disposait ainsi d'une **capacité d'emprunts** en 2020 de **550 millions d'euros**.

En raison de la décision de reporter la perception des recettes de la taxe de l'aviation civile et des différentes redevances de la navigation aérienne pour aider les compagnies, le présent projet de loi de finances rectificative accorde à présent **700 millions d'euros de prêts supplémentaires** au BACEA pour l'année 2020.

La DGAC pourra donc emprunter cette année 1 250 millions d'euros, ce qui pourrait porter sa dette à près de **2 milliards d'euros**, à comparer avec un maximum historique de 1,3 milliard d'euros atteint en 2014.

Cependant, en l'absence de retour à meilleure fortune du trafic aérien, **ces sommes ne permettraient de subvenir aux dépenses contraintes de la DGAC** (masse salariale principalement) **que jusqu'au mois de novembre**. Une nouvelle autorisation d'emprunter jusqu'à 200 millions d'euros supplémentaires serait donc probablement nécessaire pour couvrir ses charges du mois de décembre.

Compte tenu de la dégradation sans doute durable du trafic aérien, on peut considérer que le BACEA pourrait encore voir son endettement augmenter de 200 à 400 millions d'euros en 2021.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020

Commentaire : le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2020.

Conformément à l'article 7 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques¹, **le présent projet de loi de finances rectificative comporte un article liminaire** qui retrace, dans un tableau synthétique, « l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre ».

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Exécution 2019	Prévision d'exécution 2020
Solde structurel (1)	- 2,0	- 2,0
Solde conjoncturel (2)	0,0	- 5,3
Mesures exceptionnelles (3)	- 1,0	- 1,7
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,0	- 9,0

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2020, avant examen à l'Assemblée nationale

En première lecture, un amendement du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable de la commission des finances, pour **majorer le déficit public de 0,1 point**, ce qui porterait celui-ci à 9,1 % du PIB.

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques.

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, auquel le lecteur est invité à se reporter.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Mesures fiscales

ARTICLE 1^{er}

Exonérations des sommes versées par le fonds de solidarité des entreprises

Le présent article prévoit d'exonérer de toute imposition et de toutes contributions et cotisations sociales les aides versées par le fonds de solidarité.

Le fonds de solidarité, créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, est financé à titre principal par l'État, à partir du programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et, à titre complémentaire, par les régions et les collectivités territoriales volontaires ainsi que par une contribution des assureurs, pour un total de ressources qui doit atteindre plus de 7 milliards d'euros.

Il apporte une aide financière aux petites entreprises, quelle que soit leur forme juridique, ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction d'accueil du public ou ayant enregistré une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %. Une aide complémentaire peut être accordée à l'échelon régional pour les entreprises faisant face à des difficultés renforcées.

Le présent article vise à concrétiser l'engagement du Gouvernement d'assurer la neutralité fiscale et sociale des aides versées par le fonds de solidarité, de sorte qu'elles ne soient pas soumises à prélèvements obligatoires, ni prises en compte dans la détermination des seuils de chiffre d'affaires conditionnant l'application de régimes d'imposition simplifiés.

Cette précision, utile et attendue, complète le mécanisme de soutien aux très petites entreprises. Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN FONDS DE SOLIDARITÉ DÉSORMAIS DOTÉ DE PLUS DE 7 MILLIARDS D'EUROS AFIN DE VENIR EN AIDE AUX PETITES ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE

A. UN FONDS DE SOLIDARITÉ DÉSORMAIS DOTÉ DE 7,15 MILLIARDS D'EUROS, DONT 6,25 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Le fonds de solidarité des entreprises a été créé par ordonnance le 25 mars dernier¹ pour **une durée de trois mois, prolongeable** par décret pour une durée identique.

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars dernier précise l'objectif du fonds, chargé de verser des « *aides financières aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une **activité économique** particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation* ». Aucune restriction relative au statut juridique des entreprises n'est prévue par la loi.

L'article 2 de cette même ordonnance indique 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 (EPCI)**. Le montant et les modalités de cette contribution font l'objet d'une convention conclue entre l'État et chaque collectivité territoriale.

Le financement par l'État est assuré par le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » de la nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », créée par la première loi de finances rectificative pour 2020² et alors abondé à hauteur de 750 millions d'euros. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'ouvrir un montant complémentaire de 5,5 milliards d'euros sur ce programme, **portant le financement par l'État à 6,25 milliards d'euros**.

En complément, **le fonds de solidarité bénéficie de deux autres sources de financement**, qui ont également été revues à la hausse :

- **les régions**, dont la contribution initialement prévue à hauteur de 250 millions d'euros devrait être doublée pour atteindre **500 millions d'euros**³ ;

- **les assureurs**, dont la contribution initialement prévue à hauteur de 200 millions d'euros, devrait être doublée pour atteindre **400 millions d'euros**¹.

¹ [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.

² Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Voir le [communiqué de presse](#) de Régions de France du 10 avril 2020.

Il en résulterait, pour le fonds, **une capacité totale de 7,15 milliards d'euros**.

Par ailleurs, il est envisagé que le fonds de solidarité puisse bénéficier de dons de particuliers et d'entreprises, par l'intermédiaire d'un fonds de concours.

B. DES CONDITIONS ÉLARGIES D'ATTRIBUTION DES AIDES

Le fonctionnement du fonds, en particulier son champ d'application et les conditions d'éligibilité et d'attribution des aides, a été précisé par **décret du 30 mars dernier**².

Les conditions d'attribution des aides ont été successivement élargies et assouplies par décret le 2 avril³ et le 16 avril⁴, ce qui explique le besoin d'augmentation des ressources du fonds.

1. Les entreprises éligibles

Le fonds de solidarité s'adresse aux très petites entreprises, aux travailleurs indépendants, aux microentrepreneurs et aux professions libérales qui remplissent les **deux conditions cumulatives** suivantes :

- un **effectif inférieur ou égal à 10 salariés** ;
- un **chiffre d'affaires du dernier exercice clos inférieur à 1 million d'euros** ou, pour les entreprises n'ayant pas clos d'exercice, un chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020 inférieur à 83 333 euros⁵.

Une condition relative au bénéfice imposable constaté lors du dernier exercice clos s'ajoute, mais son appréciation est différente selon l'aide considérée, un assouplissement du critère ayant été opéré pour l'aide versée au titre du mois d'avril, afin de prendre en compte la situation des conjoints collaborateurs et des associés (cf. *infra*).

¹ Voir le [communiqué de presse](#) de la Fédération française de l'Assurance du 15 avril 2020.

² [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.

³ [Décret n° 2020-394](#) du 2 avril 2020 modifiant le 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.

⁴ [Décret n° 2020-433](#) du 16 avril 2020 modifiant le 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.

⁵ Soit un douzième d'un million d'euros.

Sont exclues du dispositif les entreprises qui :

- ont débuté leur activité à compter du 1^{er} février 2020 ;
- se trouvaient en liquidation judiciaire au 1^{er} mars 2020 ;
- sont contrôlées par une société commerciale au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ;
- sont titulaires, ou, pour les personnes morales, dont le dirigeant majoritaire est titulaire, au 1^{er} mars 2020, d'un contrat de travail à temps complet ou d'une pension de vieillesse et n'ont pas bénéficié, au cours de la période prise en compte pour le versement de l'aide, d'indemnités de sécurité sociale d'un montant supérieur à 800 euros.

De fait, les entreprises en difficulté¹ peuvent bénéficier d'une aide du fonds de solidarité, soit sur le fondement et dans la limite de la règle de minimis² pour les entreprises en difficulté au 31 décembre 2019, soit en application du cadre temporaire des aides d'État publié par la Commission européenne pour les entreprises en difficulté depuis cette date.

2. Les aides pouvant être versées

Deux types d'aides doivent être distingués :

- **une aide principale**, pour les entreprises éligibles et faisant face à une perte d'activité, dont le versement aux entreprises éligibles est automatique ;

- **une aide complémentaire**, pour les entreprises éligibles faisant face à des difficultés particulières, dont le versement est soumis à instruction par le conseil régional et fait l'objet d'une autorisation par le préfet de région.

a. Une aide principale allant jusqu'à 1 500 euros

L'aide principale s'élève, au maximum, à 1 500 euros. Elle est appréciée par une période d'un mois, de sorte qu'elle peut être cumulée pour les mois de mars et d'avril.

L'aide versée correspond au montant de la perte de chiffre d'affaires constatée, dans la limite de 1 500 euros.

¹ Au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

² En application du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Elle s'adresse aux entreprises qui :

- ont fait l'objet d'une mesure d'interdiction d'accueil du public intervenue entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2020 d'une part, ainsi qu'entre le 1^{er} avril et le 30 avril 2020 d'autre part ;

- ou ont subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %¹ durant la période comprise entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2020 d'une part, ainsi qu'entre le 1^{er} avril et le 30 avril 2020 d'autre part.

La période de référence pour apprécier la perte de chiffre d'affaires varie selon les aides destinées à couvrir le mois de mars ou le mois d'avril, ce qui reflète un assouplissement de la méthode de calcul au cours des dernières semaines, comme le détaille le tableau ci-après.

Appréciation du critère de perte de chiffre d'affaires de 50 %

Aide versée au titre de mars 2020	Aide versée au titre d'avril 2020
Chiffre d'affaires estimé en mars 2020 par rapport :	Chiffre d'affaires estimé en avril 2020 par rapport :
- au chiffre d'affaires durant la même période de l'année précédente ;	- au chiffre d'affaires de la même période de l'année précédente ;
- ou, pour les entreprises créées après le 1 ^{er} mars 2019, au chiffre d'affaire mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020 ;	- ou au chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 ;
- ou, pour les personnes physiques ayant bénéficié d'un congé pour maladie, accident du travail ou maternité durant la période comprise entre le 1 ^{er} mars 2019 et le 31 mars 2019, ou pour les personnes morales dont le dirigeant a bénéficié d'un tel congé pendant cette période, au chiffre d'affaire mensuel moyen pour la période comprise entre le 1 ^{er} avril 2019 et le 29 février 2020.	- ou, pour les entreprises créées après le 1 ^{er} avril 2019, par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du décret n 2020-371 du 30 mars 2020, modifié par le décret n° 2020-433 du 16 avril 2020

Seules les entreprises ayant réalisé un bénéfice imposable inférieur à 60 000 euros au cours du dernier exercice clos peuvent bénéficier de l'aide principale.

¹ La perte de chiffre d'affaires initialement exigée était de 70 % au cours du mois de mars 2020 par rapport au mois de mars 2019 ; elle a été abaissée à 50 % par le décret par le décret n° 2020-394 du 2 avril 2020.

Ce critère est apprécié différemment selon l'aide portant sur le mois de mars ou le mois d'avril, ce qui traduit un élargissement du dispositif au titre du mois d'avril afin de **prendre en compte la situation des conjoints collaborateurs et des associés**, comme le détaille le tableau ci-après.

Appréciation du critère de bénéfice imposable maximal conditionnant l'éligibilité au soutien du fonds de solidarité

Aide versée au titre de mars 2020

Bénéfice imposable maximal de 60 000 euros au titre du dernier exercice clos, augmenté le cas échéant des sommes versées au dirigeant.

Pour les entreprises n'ayant pas encore clos un exercice, bénéfice imposable, augmenté le cas échéant des sommes versées au dirigeant, à la date du 29 février 2020 sur la durée d'exploitation et ramené sur douze mois.

Aide versée au titre d'avril 2020

Bénéfice imposable maximal au titre du dernier exercice clos, augmenté le cas échéant des sommes versées aux dirigeants associés au titre de l'activité exercée, s'élevant à :

- 60 000 euros pour les entreprises en nom propre, montant doublé si le conjoint du chef d'entreprise exerce une activité professionnelle régulière dans l'entreprise sous le statut de conjoint collaborateur ;

- 60 000 euros par associé et conjoint collaborateur pour les sociétés.

Pour les entreprises n'ayant pas encore clos un exercice, le bénéfice imposable, augmenté le cas échéant des sommes versées au dirigeant, est établi à la date du 29 février 2020 sur la durée d'exploitation et ramené sur douze mois.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, modifié par le décret n° 2020-433 du 16 avril 2020

Les demandes doivent être formulées auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) par voie dématérialisée.

Des formalités réduites s'appliquent : outre les coordonnées bancaires de l'entreprise, seules une déclaration sur l'honneur attestant que l'entreprise remplit les conditions prévues ainsi que l'absence de dette fiscale ou sociale au 31 décembre 2019 et une estimation du montant de la perte de chiffre d'affaires sont requises.

Pour l'aide correspondant au mois de mars 2020, la demande doit être transmise avant le 30 avril 2020, avec un délai supplémentaire fixé au 15 mai pour les artistes auteurs, les associés des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) et les entreprises situées dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie.

Pour l'aide correspondant au mois d'avril 2020, la date limite de transmission de la demande est fixée au 31 mai 2020.

b. Une aide complémentaire pour les entreprises faisant face à des difficultés particulières, pouvant aller jusqu'à 5 000 euros

En complément de l'aide principale, certaines entreprises peuvent solliciter **une aide complémentaire** dont le montant, initialement fixé à 2 000 euros, **peut atteindre 5 000 euros depuis le décret du 16 avril**.

Ce soutien complémentaire s'adresse aux entreprises qui :

- ont bénéficié de l'aide principale ;
- emploient au moins un salarié à durée indéterminée ou déterminée au 1^{er} mars 2020 ;

- ne disposent pas d'un actif suffisant pour régler leurs dettes exigibles dans les trente jours ainsi que le montant de leurs charges fixes dues au titre des mois de mars et d'avril 2020 - ce qui inclus les loyers commerciaux ou professionnels ;

- ont enregistré un refus de la part d'une banque dont elles étaient clientes ou n'ont pas reçu de réponse dans un délai de dix jours à une demande d'un prêt de trésorerie pour un montant « raisonnable » faite depuis le 1^{er} mars 2020.

Sous ces conditions, les entreprises peuvent déposer une demande auprès du conseil régional de leur lieu de résidence, accompagnée des pièces justifiant du respect des critères mentionnés. Le conseil régional instruit la demande, en s'attachant en particulier au caractère raisonnable du montant du prêt refusé.

La liste des entreprises remplissant les critères et le montant de l'aide pouvant être attribuée est ensuite adressée au représentant de l'État pour vérification avant le versement effectif.

Le montant de l'aide complémentaire est compris entre 2 000 euros et 5 000 euros et s'élève à :

- 2 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos est inférieur à 200 000 euros, n'ayant pas encore clos un exercice ou dont le chiffre d'affaires est d'au moins 200 000 euros mais pour lesquelles le solde de l'actif disponible et des dettes exigibles dans les trente jours et les charges fixes au titre de mars et d'avril 2020 est inférieur à 2 000 euros ;

- la différence entre l'actif disponible et des dettes exigibles dans les trente jours et les charges fixes au titre de mars et d'avril 2020, dans la limite de 3 500 euros, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos est compris entre 200 000 euros et 600 000 euros ;

- la différence entre l'actif disponible et des dettes exigibles dans les trente jours et les charges fixes au titre de mars et d'avril 2020, dans la limite de 5 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos est d'au moins 600 000 euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ASSURER LA NEUTRALITÉ FISCALE ET SOCIALE DES AIDES VERSÉES PAR LE FONDS DE SOLIDARITÉ

Le présent article propose d'exonérer intégralement les aides versées par le fonds de solidarité, qui ne seraient donc pas prises en compte dans la détermination du bénéfice imposable ni assujetties à toutes les contributions et cotisations sociales.

En outre, le montant de l'aide perçue n'est pas pris en compte dans l'appréciation des seuils conditionnant l'application d'un régime simplifié d'imposition et des obligations comptables et déclaratives allégées qu'ils autorisent.

Sont ainsi visés les seuils de chiffre d'affaires prévus pour l'application :

- des régimes semi-forfaitaires d'imposition, dits « micro », prévus aux articles 50-0 (bénéfices industriels et commerciaux), 69 (bénéfices agricoles) et 102 *ter* (bénéfices non commerciaux) du code général des impôts ;

- des obligations comptables et déclaratives allégées appliquées à certains régimes simplifiés d'imposition et prévues aux articles 69 (bénéfices agricoles) et 302 *septies A bis* (bénéfices industriels et commerciaux) du code général des impôts ;

- de l'exonération totale ou partielle des plus-values réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale, industrielle ou libérale en application de l'article 151 *septies* du code général des impôts.

Ces dispositions devront être notifiées à la Commission européenne au titre de l'encadrement des aides d'État. Aussi, la date de l'entrée en vigueur du présent article devra être prévue par décret ; elle ne pourra être postérieure de plus de quinze jours à compter de l'autorisation par la Commission européenne.

*

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** à l'initiative de notre collègue député Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE PRÉCISION ATTENDUE ET UTILE

Selon les informations transmises par le Gouvernement, au 14 avril, près de 840 000 entreprises ont déposé une demande d'aide, et **514 000 d'entre elles ont fait l'objet d'un versement**, pour un montant moyen de 1 330 euros et un total de 684 millions d'euros. **Une majorité des entreprises aidées déclare un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 000 euros.**

Le Gouvernement s'était engagé à ce que les aides perçues au titre du fonds de solidarité soient neutres sur les plans fiscal et social¹, c'est-à-dire qu'elles ne soient pas assujetties à imposition ou à cotisations sociales et qu'elles ne soient pas prises en compte dans la détermination des plafonds de chiffre d'affaires conditionnant l'application de certains régimes fiscaux simplifiés.

Cependant, en l'absence de disposition législative spécifique, cette neutralité n'était pas pleinement assurée.

Le présent article apporte donc **une précision utile et attendue.**

La perte de recettes engendrée par ces exonérations est évaluée à près d'un milliard d'euros, dont 900 millions d'euros en 2021². Ce montant devrait toutefois être encore plus élevé, dans la mesure où il est déterminé sur la base d'un montant total d'aides versées de 5,5 milliards d'euros, soit environ les trois quarts du montant total des ressources dont il doit bénéficier. En l'absence de disposition expresse d'une loi de financement de la sécurité sociale, cette disposition sera neutre pour la sécurité sociale, conformément au principe de compensation par l'État des pertes de recettes prévu à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

Cependant, l'impact budgétaire de cette exonération doit être nuancé : il ne s'agit pas d'un coût supplémentaire pour les finances publiques, mais d'un renoncement à percevoir un retour sur une subvention publique au titre des prélèvements obligatoires.

La disposition prévue par le présent article mérite en tout état de cause d'être soutenue car elle s'inscrit dans le cadre du plan de soutien à la trésorerie de nos entreprises en difficulté.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Voir « Coronavirus Covid-19 : Les mesures de soutien aux entreprises », [site du ministère de l'économie et des finances](#).

² Ce qui s'explique car la neutralité fiscale des aides sera constatée sur le solde de l'impôt dû au titre de 2020, soit en 2021.

ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)

Déductibilité fiscale exceptionnelle des abandons de loyers

Le présent article vise à permettre, de façon exceptionnelle, la déductibilité des abandons de loyers consentis par les bailleurs entre le 15 avril 2020 et le 31 juillet 2021. Il s'agit ainsi d'inciter les bailleurs à renoncer aux loyers à percevoir pour permettre aux entreprises locataires de contenir leur endettement.

Sous réserve d'un amendement de précision, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES AMÉNAGEMENTS SPÉCIFIQUES AUX RÈGLES DE DÉDUCTIBILITÉ ET D'IMPUTATION DES DÉFICITS PRÉVUS POUR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

A. UNE DÉDUCTIBILITÉ STRICTEMENT ENCADRÉE DES ABANDONS DE CRÉANCES

Les abandons de créances désignent la renonciation par une entreprise à exercer les droits que lui confère l'existence d'une créance. L'abandon de créance peut être considéré comme une perte, et non comme une libéralité, sous réserve qu'il soit consenti dans l'intérêt de l'entreprise créancière et qu'elle l'intègre à son actif.

En ce qu'elles peuvent conduire à des transferts entre contribuables, le régime fiscal des abandons de créances est strictement encadré. Le 13 de l'article 39 du code général des impôts (CGI) réserve ainsi la déductibilité aux aides à caractère commercial consenties à une autre entreprise. Le juge a interprété cette disposition en limitant la déduction des abandons de créances aux opérations constituant un acte de gestion normal. Parallèlement, l'avantage correspondant est inclus dans le résultat de la personne bénéficiaire.

La preuve du caractère normal de l'aide est appréciée par le juge au cas par cas, en fonction des circonstances, lorsqu'elle respecte deux conditions :

- d'une part, qu'elle a été consentie dans l'intérêt de l'exploitation ;
- d'autre part, qu'elle trouve son fondement dans l'existence d'une contrepartie réelle et suffisante.

La créance abandonnée ne doit par ailleurs pas constituer un élément du prix de revient d'une participation dans une autre société.

Des conditions particulières s'appliquent toutefois pour faciliter la déductibilité des abandons de créances consentis à l'égard d'entreprises en difficulté, conduisant à permettre de déduire des abandons de créances sans que ces deux critères soient remplis.

Deux hypothèses doivent être distinguées :

- **les abandons de créances à caractère commercial ne correspondant pas à l'intérêt de l'exploitation** mais consentis ou supportés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou de redressement sont déductibles pour la totalité de leur montant sans qu'il soit nécessaire que l'entreprise créancière ait agi dans son propre intérêt (8° du 1 de l'article 39 du code général des impôts) ;

- **les abandons de créances à caractère autre que commercial** accordés dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement ou liquidation judiciaires, ou lors d'une procédure de conciliation en application d'un accord constaté ou homologué dans les conditions prévues à l'article L. 611-8 du code de commerce, ainsi que dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité¹, sous réserve de l'existence d'un intérêt de la société à consentir l'abandon de créance - ce qui recouvre en particulier son intérêt financier (13 de l'article 39 du code général des impôts).

B. UN PLAFONNEMENT DE L'IMPUTATION DES DÉFICITS ANTÉRIEURS

En application du I de l'article 209 du code général des impôts (CGI), en cas d'insuffisance du bénéfice constaté au titre d'un exercice, une entreprise peut **reporter l'excédent de déficit sur les exercices suivants**. Elle peut ensuite l'imputer sur les résultats suivants dans la limite d'un plafond de 1 million d'euros, majoré d'un montant de 50 % du bénéfice imposable de l'exercice excédant la limite d'un million d'euros.

Ce plafond ne s'applique toutefois pas aux sociétés bénéficiant d'abandons de créances consentis dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement ou liquidation judiciaires, ou lors d'une procédure de conciliation en application d'un accord constaté ou homologué dans les conditions prévues à l'article L. 611-8 du code de commerce, ainsi que dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité².

¹ Mentionnée à l'annexe A du règlement CE 1346/2000 du 29 mai 2000.

² Mentionnée à l'annexe A du règlement CE 1346/2000 du 29 mai 2000.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : INCITER LES ABANDONS DE LOYERS EN PERMETTANT AUX BAILLEURS DE LES DÉDUIRE DE LEUR RÉSULTAT

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de trois amendements identiques de nos collègues députés Véronique Louwagie, Jean-Noël Barrot et Olivia Grégoire, avec un double avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il prévoit d'introduire un nouveau cas dérogatoire de déductibilité d'abandons de créances, au profit de bailleurs consentant aux entreprises locataires une remise ou une annulation de loyers, sans exiger que l'entreprise bénéficiaire ne fasse l'objet d'une procédure collective comme le prévoit le droit en vigueur. Cette possibilité serait offerte aux bailleurs et aux personnes relevant des bénéfices non commerciaux, ce qui permet notamment de viser les situations de sous-location.

S'agissant des bailleurs, **le a du 2 du présent article** introduit un 9° au sein du 1 de l'article 39 du code général des impôts (CGI) afin de permettre de déduire **les abandons de créances de loyers et accessoires consentis entre le 15 avril 2020 et le 31 juillet 2021**. **Le b du 2 du présent article** procède à une coordination.

Parallèlement, **le 1 du présent article** introduit un nouvel article 14 B au sein du CGI afin de préciser que **les abandons consentis par le bailleur dans les conditions du nouveau 9° du 1 de l'article 39 du CGI ne constituent pas un revenu imposable**. Il permet de surcroît au bailleur de **déduire les charges** correspondant aux loyers ayant fait l'objet d'un abandon.

S'agissant des **contribuables relevant des bénéfices non commerciaux**, le même dispositif est prévu :

- **le 4 du présent article** complète l'article 93 du CGI afin de permettre de déduire les abandons de créances mentionnées au 9° du 1 de l'article 39 du CGI, sous réserve toutefois que l'élément de revenu correspondant soit en temps normal pris en compte dans le calcul du bénéfice imposable ;

- **le 3 du présent article** introduit un nouvel article 92 B au sein du CGI précisant que les loyers ayant fait l'objet d'un abandon dans les conditions prévues au nouveau 9° du 1 de l'article 39 du CGI ne constituent pas une recette imposable de la personne qui les consent au titre des bénéfices non commerciaux, tout en permettant de déduire les charges correspondant aux loyers abandonnés.

Afin de permettre aux entreprises d'imputer les abandons de créances dont elles bénéficient en application de ce qui précède, **le 5 du présent article étend l'application des dispositions dérogatoires prévues à l'article 209 du CGI pour l'imputation des déficits antérieurs**. Ainsi, les

entreprises pourront imputer les abandons de créances indépendamment du plafond de 1 million d'euros prévu.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE COMPLÉMENTAIRE EN SOUTIEN DES ENTREPRISES

Cet article prolonge les mesures de soutien à nos entreprises déjà mises en œuvre, avec les reports d'imposition et de charges, les aides financières ainsi que les adaptations temporaires aux procédures de traitement des difficultés des entreprises¹. Il s'agit **d'inciter les bailleurs à consentir des annulations de loyers** pour éviter que des entreprises déjà en grande difficulté ne fassent faillite.

Le dispositif proposé restreint la faculté de déduire les abandons de créances afférents aux bailleurs et aux contribuables relevant des bénéficiaires non commerciaux. Un périmètre plus large, étendu en particulier aux groupes de sociétés, aurait présenté des risques d'optimisation. C'est la raison pour laquelle le dispositif, initialement rejeté en commission à l'Assemblée nationale après avoir reçu un avis défavorable du rapporteur général du budget, a finalement été recentré avant d'être adopté.

Le coût de cette mesure ne fait l'objet **d'aucun chiffrage**.

Votre commission a adopté un **amendement de précision rédactionnelle FINC.1**.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Voir l'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 qui favorise le recours aux procédures préventives et allonge les délais des procédures collectives.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{er} bis

Exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires

Le présent article que la commission des finances avait déjà adopté lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative, à l'initiative du rapporteur général, vise à soutenir les salariés mobilisés pour assurer, en cette période de crise sanitaire, la fourniture de biens et de services vitaux pour nos concitoyens, que ce soit bien sûr dans le secteur de la santé, mais aussi dans ceux de la grande distribution ou des transports. Un tel dispositif viendrait utilement s'inscrire en complément de l'exonération des primes exceptionnelles versées aux salariés du secteur privé et aux agents des établissements et administrations publics.

Salariés comme agents publics pourraient bénéficier de la défiscalisation et de la désocialisation des heures supplémentaires, une mesure qui permettrait de soutenir leur pouvoir d'achat durant cette crise, mais également lorsque la phase de relance de l'économie sera venue.

C'est pourquoi la commission des finances a adopté cet article, afin d'exonérer d'impôt sur le revenu les heures supplémentaires de ces salariés, sans application du plafond annuel des 5 000 euros prévu dans le droit existant. Elle propose également d'exonérer ces heures supplémentaires de cotisations sociales patronales, afin que les employeurs ne soient pas davantage pénalisés en cette période difficile.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE PLAFONNÉE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

L'article 2 de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales¹ a rétabli, à compter du 1^{er} janvier 2019, l'article 81 *quater* du code général des impôts, abrogé en 2012², afin d'exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations, majorations et éléments de rémunérations mentionnés au I et III de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale. Sous une forme différente, cette exonération avait été introduite en 2007 par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi « TEPA »)³.

¹ Article 2 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales. Cette loi visait à répondre au mouvement des « gilets jaunes ».

² Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Article 1 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Le champ des rémunérations visées est vaste : cette exonération concerne autant les salariés relevant du régime général que ceux relevant du régime agricole, les salariés à temps partiel et ceux à temps plein ou en convention de forfait annuel en heures, les agents publics, les salariés des particuliers employeurs ou encore les assistants maternels¹.

Toutefois, **le bénéfice de cette exonération est soumis au respect de deux conditions** :

- l'exonération est limitée par un **plafond annuel de 5 000 euros**, soit 417 euros par mois en moyenne (article 81 *quater* du code général des impôts) ;

- **les éléments de rémunérations des salariés doivent être éligibles** et ne peuvent pas simplement se substituer à d'autres éléments de rémunération, à moins qu'un délai de douze mois ne se soit écoulé depuis le dernier versement de l'élément de rémunération en tout ou partie supprimé (V de l'article L. 241- 17 du code de la sécurité sociale).

Le champ des rémunérations éligibles à cette exonération fiscale est identique à celui prévu à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale pour l'exonération de cotisations sociales salariales. Ce renvoi assure une harmonisation des dispositions relatives aux cotisations salariales et à l'impôt sur le revenu. Le dispositif d'exonération, abrogé en 2012² et réintroduit, sous une forme aménagée, en 2019³, conduit de fait à **exonérer les rémunérations pour heures supplémentaires de cotisations sociales salariales.** L'entrée en vigueur de ce dispositif avait été avancée, du 1^{er} septembre 2019 au 1^{er} janvier 2019⁴.

Quant aux cotisations patronales, l'article 2 de la loi dite « TEPA »⁵ avait inséré un nouvel article L. 241-18 au sein du code de la sécurité sociale, afin de définir les modalités de **déduction des cotisations sociales patronales pour les heures supplémentaires. Cette déduction, limitée aux employeurs de moins de 20 salariés en 2012⁶, est forfaitaire.** Son montant est fixé à 1,50 euro par heure effectuée, et ce quel que soit le niveau de rémunération du salarié. Contrairement aux rémunérations visées à l'article 81 *quater* du code général des impôts, **cette déduction se limite aux**

¹ Pour une liste exhaustive des rémunérations visées, se reporter au commentaire de l'article 7 du Rapport n° 111 (2018-2019) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROCHE, MM. Bernard BONNE, Gérard DÉRIOT, René-Paul SAVARY et Mme Élisabeth DOINEAU, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 7 novembre 2018 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

² Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Article 7 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

⁴ Article 2 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

⁵ Article 1 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

⁶ Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

heures supplémentaires et ne s'applique pas, par exemple, aux heures complémentaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : SOUTENIR LES SALARIÉS ET LES ENTREPRISES MOBILISÉS POUR ASSURER LA CONTINUITÉ ÉCONOMIQUE DU PAYS

Le dispositif proposé par la commission des finances dans le cadre de l'amendement FINC-2, et qu'elle avait déjà soutenu lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative, vise à soutenir les salariés et les entreprises mobilisés pour assurer, en cette période de confinement et de crise sanitaire, la fourniture de biens et de services vitaux pour la population française ainsi que la continuité économique de notre pays. Du fait des contraintes, justifiées, qui pèsent actuellement sur l'organisation du travail, que ce soit le recours aux arrêts maladie pour garder les enfants de moins de 16 ans ou la protection des employés les plus vulnérables, certaines entreprises et administrations sont amenées à demander à leurs personnels disponibles davantage d'efforts, ce qui se traduit par le recours aux heures supplémentaires et expose davantage ces personnels au risque sanitaire.

Un tel dispositif d'exonération viendrait en outre utilement compléter l'exonération des primes exceptionnelles octroyées aux salariés du secteur privé et des établissements publics¹, ainsi qu'aux agents des administrations publiques². Lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative devant le Sénat, Mme Agnès Pannier-Runacher avait déclaré que le Gouvernement était disposé à travailler sur ce sujet³.

Compte tenu de ces éléments, la commission des finances propose **deux modifications au dispositif actuel d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires** :

- les heures supplémentaires effectuées durant la période d'état d'urgence sanitaire n'entreront pas dans la limite annuelle de 5 000 euros prévue par l'article 81 quater du code général des impôts. Les salariés les plus mobilisés pourraient en effet atteindre plus rapidement ce plafond. Or, leur engagement ne doit pas être pénalisé ;

- les rémunérations éligibles à l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations salariales seront également exonérées de cotisations patronales, afin de ne pas pénaliser davantage les entreprises en cette période difficile. Ainsi, pour les heures supplémentaires effectuées durant la

¹ Article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, tel que modifié par l'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 Article 5 du présent projet de loi de finances rectificative.

³ Examen du projet de loi n° 384 de finances rectificative pour 2020, séance du 20 mars 2020.

période de confinement, ni le plafond de 20 salariés par entreprise, ni la restriction aux seules heures supplémentaires ne seront appliquées.

Si la commission propose d'adopter cet article pour la seconde fois, c'est pour continuer à attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de soutenir les salariés les plus mobilisés. Si elle soutient les dispositifs de primes exceptionnelles mis en place, ces primes ne sont que facultatives pour les entreprises et leur montant, modulable.

Cette exonération d'heures supplémentaires s'appliquerait à tous et enverrait un signal positif en faveur du pouvoir d'achat des salariés mobilisés durant cette crise. Elle pourra aussi servir lorsque la phase de relance de l'économie sera venue. L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires répond à **un contexte d'urgence sanitaire**, dans lequel, comme l'a rappelé le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire, il faut bien tout faire pour « *assurer la continuité économique du pays* ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article.

ARTICLE 1^{er} ter (nouveau)

Application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les masques de protection

Le présent article prévoit l'application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 % en ce qui concerne les masques de protection adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19 en lieu et place du taux normal à 20 %.

Votre rapporteur général considère que l'abaissement du taux de TVA à 5,5 % doit être étendu plus largement aux tenues de protection nécessaires et souvent manquantes aux établissements de santé et médico-sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article tel que modifié par son amendement.

I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX DE TVA À 20 % APPLICABLE AUX MASQUES DE PROTECTION

A. LES RÈGLES RELATIVES AUX TAUX DE TVA SONT FORTEMENT ENCADRÉES PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Les règles relatives aux taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont harmonisées au niveau européen par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dite « **directive TVA** ».

Les articles 96 à 99 de cette directive prévoient en particulier que :

- les États membres appliquent **un taux normal de TVA** ne pouvant être inférieur à 15 %. En France, depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux normal de la TVA, prévu par l'article 278 du code général des impôts (CGI), est fixé à **20 %** ;

- les États membres peuvent prévoir **un à deux taux réduits** pour certaines catégories de biens et de services relevant de catégories limitativement énumérées par l'annexe III à la directive précitée. Ces taux réduits ne peuvent être inférieurs à 5 %. La France fait pleinement usage de cette faculté : les articles 278-0 *bis* et suivants du CGI permettent l'application d'un **taux réduit à 5,5 %** pour ce qui concerne certains biens et services de première nécessité (tels que la plupart des produits alimentaires) et d'un **taux réduit à 10 %** pour divers autres biens et services (par exemple pour le secteur de la restauration ou pour les intrants agricoles).

Des dérogations limitées restent par ailleurs prévues par le droit de l'Union. Ainsi, en vertu de l'article 110 de la directive précitée, les États membres qui, au 1^{er} janvier 1991, accordaient des exonérations de TVA avec droit à déduction (autrement appelées « taux zéro ») ou appliquaient des taux réduits inférieurs à 5 % pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur des consommateurs finaux peuvent continuer à les appliquer.

La France peut donc continuer d'appliquer un taux de TVA particulier dit « super-réduit » de 2,10 % pour ce qui concerne certains biens et services tels que les médicaments remboursés par la sécurité sociale¹ ou certaines publications de presse². En revanche, depuis le 1^{er} janvier 1991, **toute mesure tendant à appliquer un taux « super-réduit » ou un « taux zéro » à de nouveaux biens ou services serait contraire au droit de l'Union européenne.**

B. LES MASQUES DE PROTECTION FONT AUJOURD'HUI L'OBJET D'UN TAUX NORMAL DE TVA À 20 %

En l'état du droit, les masques de protection ne font pas partie des biens concernés par un taux réduit de TVA à 5,5 % ou à 10 % listés par les articles 278-0 *bis* et suivants du CGI ou par un taux « super-réduit » à 2,10 %.

Ainsi, **le taux de la TVA sur les masques de protection est le taux normal de 20 %** prévu par l'article 278 du CGI.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ABAISSEMENT TEMPORAIRE À 5,5 % DU TAUX DE LA TVA SUR LES MASQUES DE PROTECTION

Le présent article est issu de **l'amendement n° 238** du rapporteur général du budget au nom de la commission des finances et des amendements identiques n° 115 et n° 454, respectivement présentés par notre collègue député Marc Le Fur et plusieurs de ses collègues et notre collègue député Daniel Labaronne et plusieurs de ses collègues. Ils ont été adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement.

Le I du présent article prévoit l'insertion d'un K *bis* après le K de l'article 278-0 *bis* du CGI, **disposant que les masques de protection adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19 font l'objet d'un taux réduit de TVA à 5,5 %**. Le texte renvoie à un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la santé la fixation des caractéristiques techniques des masques éligibles au dispositif.

¹ Article 281 octies du code général des impôts.

² Article 298 septies et suivants du code général des impôts.

Le II prévoit que ce taux réduit s'applique aux livraisons et acquisitions intracommunautaires dont le fait générateur intervient à compter du début de l'état d'urgence sanitaire et donc à compter du 24 mars 2020¹. En vertu de l'article 269 du CGI, le fait générateur de la TVA sur les acquisitions intracommunautaires se produit au moment où la livraison des biens est effectuée dans le pays du destinataire, et son exigibilité, en vertu de l'article 289 du même code, intervient le 15 du mois suivant celui au cours duquel est intervenu le fait générateur ou lors de la délivrance de la facture au titre de l'opération effectuée, lorsque celle-ci est délivrée avant cette date.

Enfin, le III du présent article prévoit que **ce taux réduit à 5,5 % cesse de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2022.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE LÉGITIME JUSTIFIÉE PAR UN IMPÉRATIF DE SANTÉ PUBLIQUE ET L'URGENCE À ÉQUIPER LA POPULATION

A. LA FISCALITÉ SUR LES MASQUES DE PROTECTION AVAIT DÉJÀ FAIT L'OBJET D'ADAPTATIONS

Un rescrit de l'administration fiscale en date du 7 avril 2020² a interprété l'article 273 septies D du CGI de telle sorte que, pour la durée de l'état d'urgence sanitaire, **les entreprises ne soient pas redevables de la TVA sur les matériels sanitaires (masques, gels hydroalcooliques, tenues de protection et respirateurs) dont elles font don aux établissements de santé et médicaux-sociaux, aux services de l'État et aux collectivités territoriales.** Concrètement, cela implique qu'à titre exceptionnel, l'administration ne demandera pas la régularisation de la TVA déduite sur ces biens en tant que TVA collectée au titre d'une livraison à soi-même (LASM) au sens de l'article 257 du CGI.

Par ailleurs, alors que les masques de protection importés sont en principe soumis à des droits de douane à hauteur de 6,3 %, une note de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)³ a indiqué que certaines marchandises nécessaires à la lutte contre l'épidémie de covid-19 (dont les masques de protection) pourraient temporairement être importées en franchise de droits de douane par les organismes publics, les organismes agréés par la DGDDI ou les organismes d'aide humanitaire, ainsi que par toute entreprise privée important de telles marchandises dans le but

¹ Article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

² BOI-RES-000068-20200407

³ DGDDI, note aux opérateurs, 11 avril 2020

d'en faire don à l'un de ces organismes. Une décision de la Commission européenne avait préalablement autorisé ce type de mesures¹.

Le présent article trouve pour sa part à s'appliquer aux masques de protection destinés à la vente, quel que soit l'acheteur.

B. LES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES DE LA CRISE JUSTIFIENT L'APPLICATION D'UN TAUX RÉDUIT DE TVA À 5,5 % SUR LES MASQUES DE PROTECTION

Par principe, votre rapporteur général considère que la plus grande modération s'impose s'agissant de l'application de taux réduit de TVA à de nouveaux biens ou services. Généralement, alors que l'impact de telles mesures sur les finances publiques est certain, le bénéfice pour les consommateurs finaux en termes de répercussions sur les prix n'est pas toujours avéré².

Néanmoins, **l'impératif de lutte contre la propagation du virus covid-19 nécessite l'adoption de mesures simples et d'exécution rapide en faveur de la santé publique**. Dans le contexte de la crise sanitaire, les masques de protection constituent incontestablement des produits de première nécessité dont l'acquisition doit être encouragée. **La baisse de 14,5 points du taux de la TVA sur ces produits devrait au moins partiellement se répercuter sur les prix de vente et ainsi participer de cet objectif**.

En outre, les besoins en masques seront probablement importants et pour une longue période sur notre territoire, pour un nombre important d'entreprises, d'établissements, d'administrations et autres structures, ainsi que plus globalement pour l'ensemble de la population. Il importe de mettre tout en œuvre pour minorer leur coût et favoriser la possibilité de chacun de s'équiper, après une période de pénurie dont la France peine à sortir.

L'impact de la mesure sur les finances publiques n'a pas encore été mesuré mais la mesure a aussi le **mérite d'être temporaire** (depuis le début de l'urgence sanitaire et jusqu'au 1^{er} janvier 2022).

Les masques de protection pourraient dans ce cadre être rattachés au 3) et au 4) de l'annexe III de la « directive TVA » listant les livraisons de biens et prestations de services pouvant faire l'objet de taux réduits, en tant que « produits pharmaceutiques normalement utilisés pour (...) la prévention de maladies » (s'agissant des masques « grand public ») ou qu'« équipements médicaux » et « matériel auxiliaire » (s'agissant des

¹ Décision (C(2020) 2146) de la Commission européenne du 3 avril 2020 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020.

² Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée*, décembre 2015.

masques médicaux). En tout état de cause, le terme prévu au 1^{er} janvier 2022 atteste du caractère limité et strictement circonscrit à la lutte contre l'épidémie du dispositif.

Si un arrêté doit venir préciser les caractéristiques techniques des masques visés par le présent dispositif, l'exposé sommaire de l'amendement dont le présent article est issu indique que devraient être concernés :

- les masques de protection respiratoire (FFP) pour la protection du porteur contre l'inhalation de gouttelettes répondant aux niveaux de filtration FFP2, FFP3, N95, N99, N100, R95, R99, R100 ;

- les masques à usage médical, dits « masques chirurgicaux » ou « masques médicaux », pour la protection de l'environnement du porteur en évitant la projection de gouttelettes émises par le porteur du masque et respectant la norme EN 14683 ;

- les masques réservés à des usages non sanitaires relevant des deux catégories d'équipements de travail créées récemment par la note interministérielle du 29 mars 2020 ;

- les masques qui seront spécifiquement développés pour l'usage du grand public, notamment ceux dont le port sera rendu obligatoire.

Lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a confirmé qu'une interprétation large de l'article serait adoptée, incluant les masques pour l'usage du grand public.

C. L'EXTENSION DE L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À D'AUTRES PRODUITS INDISPENSABLES DANS LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE

Il apparaît nécessaire de prévoir l'application du taux de 5,5 % de TVA à d'autres produits que les masques de protection.

Ainsi, en première lecture, l'Assemblée nationale a également étendu le taux réduit de TVA à 5,5 % aux gels hydroalcooliques¹.

Votre commission considère que, comme le rescrit fiscal du 7 avril précité le prévoit pour l'exonération de TVA pour les dons opérés par les entreprises (*cf. supra*), il est opportun **d'étendre ce taux réduit de TVA aux tenues de protection** (« charlottes », blouses, surblouses, gants...), nécessaires et actuellement manquantes dans de nombreuses structures, non seulement dans les établissements hospitaliers mais aussi, par exemple, dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Elle vous propose un **amendement FINC.3 en ce sens**.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er} quater.

L'amendement procède par ailleurs à diverses améliorations rédactionnelles et légistiques de l'article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 1^{er} quater (nouveau)

**Application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 %
sur les gels hydroalcooliques**

Le présent article prévoit l'application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 % en ce qui concerne les gels hydroalcooliques en lieu et place du taux normal à 20 %.

Votre commission vous propose d'adopter cet article tel que modifié par son amendement permettant d'étendre le dispositif à l'ensemble des désinfectants, y compris les solutions hydroalcooliques qui ne comprennent pas de gélifiants, dès lors qu'ils sont utiles à la lutte contre la propagation de l'épidémie. L'amendement procède en outre à diverses améliorations légistiques et rédactionnelles.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX DE TVA À 20 % APPLICABLE
POUR LES GELS HYDROALCOOLIQUES**

**A. LES RÈGLES RELATIVES AUX TAUX DE TVA SONT FORTEMENT
ENCADRÉES PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Les règles relatives aux taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont harmonisées au niveau européen par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dite « **directive TVA** ».

Les articles 96 à 99 de cette directive prévoient en particulier que :

- les États membres appliquent **un taux normal de TVA** ne pouvant être inférieur à 15 %. En France, depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux normal de la TVA, prévu par l'article 278 du code général des impôts (CGI), est **fixé à 20 %** ;

- les États membres peuvent prévoir **un à deux taux réduits** pour certaines catégories de biens et de services relevant de catégories limitativement énumérées par l'annexe III à la directive précitée. Ces taux réduits ne peuvent être inférieurs à 5 %. La France fait pleinement usage de cette faculté : les articles 278-0 *bis* et suivants du CGI permettent l'application d'un **taux réduit à 5,5 %** pour ce qui concerne certains biens et services de première nécessité (tels que la plupart des produits alimentaires) et d'un **taux réduit à 10 %** pour divers autres biens et services (par exemple pour le secteur de la restauration ou pour les intrants agricoles).

Des dérogations limitées restent par ailleurs prévues par le droit de l'Union. Ainsi, en vertu de l'article 110 de la directive précitée, les États membres qui, au 1^{er} janvier 1991, accordaient des exonérations de TVA avec droit à déduction (autrement appelées « taux zéro ») ou appliquaient des taux réduits inférieurs à 5 % pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur des consommateurs finaux peuvent continuer à les appliquer.

La France peut donc continuer d'appliquer un taux de TVA particulier dit « super-réduit » de 2,10 % pour ce qui concerne certains biens et services tels que les médicaments remboursés par la sécurité sociale¹ ou certaines publications de presse². En revanche, depuis le 1^{er} janvier 1991, **toute mesure tendant à appliquer un taux « super-réduit » ou un « taux zéro » à de nouveaux biens ou services serait contraire au droit de l'Union européenne.**

B. LES GELS HYDROALCOOLIQUES FONT AUJOURD'HUI L'OBJET D'UN TAUX NORMAL DE TVA À 20 %

En l'état du droit, les gels hydroalcooliques ne font pas partie des biens concernés par un taux réduit de TVA à 5,5 % ou à 10 % listés par les articles 278-0 *bis* et suivants du CGI ou par un taux « super-réduit » à 2,10 %.

Ainsi, **le taux de la TVA sur les gels hydroalcooliques est le taux normal de 20 %** prévu par l'article 278 du CGI.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ABAISSEMENT TEMPORAIRE À 5,5 % DU TAUX DE LA TVA SUR LES GELS HYDROALCOOLIQUES

Le présent article est issu de **l'amendement n° 175** déposé par notre collègue Christine Pires Beaune, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le I du présent article prévoit l'insertion d'un *K ter* après le *K bis* nouveau de l'article 278-0 *bis* du CGI, **disposant que les gels hydroalcooliques fassent l'objet d'un taux réduit de TVA à 5,5 %.**

Le II prévoit que ce taux réduit s'applique aux livraisons et acquisitions intracommunautaires dont le fait générateur intervient à compter du début de l'état d'urgence sanitaire et donc du 24 mars 2020³. En vertu de l'article 269 du CGI, le fait générateur de la TVA sur les acquisitions intracommunautaires se produit au moment où la livraison des biens est

¹ Article 281 octies du code général des impôts.

² Article 298 septies et suivants du code général des impôts.

³ Article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

effectuée dans le pays du destinataire, et son exigibilité, en vertu de l'article 289 du même code, intervient le 15 du mois suivant celui au cours duquel est intervenu le fait générateur ou lors de la délivrance de la facture au titre de l'opération effectuée, lorsque celle-ci est délivrée avant cette date.

Enfin, le III du présent article prévoit que **ce taux réduit de 5,5 % cesse de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2022.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE LÉGITIME JUSTIFIÉE PAR UN IMPÉRATIF DE SANTÉ PUBLIQUE

A. PLUSIEURS MESURES AVAIENT DÉJÀ ÉTÉ PRISES POUR CONTENIR LES PRIX DES GELS HYDROALCOOLIQUES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE

Afin d'enrayer tout mouvement spéculatif, le Gouvernement a pris le 5 mars 2020 **un décret encadrant les prix des gels hydroalcooliques**. Ces dispositions ont été reprises par l'article 11 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, jusqu'au 31 mai 2020, les prix plafond pour la vente au détail de ces produits sont, toutes taxes comprises (TTC), de 2 euros pour les flacons de 50 millilitres ou moins, de 3 euros pour les flacons de 100 millilitres maximum, de 5 euros pour les flacons de 300 millilitres maximum et de 15 euros pour les flacons d'un litre maximum. Les prix de vente en gros font également l'objet d'un encadrement.

Par ailleurs, le rescrit de l'administration fiscale en date du 7 avril 2020¹ a interprété l'article 273 septies D du CGI de telle sorte que, pour la durée de l'état d'urgence sanitaire, **les entreprises ne soient pas redevables de la TVA sur les matériels sanitaires (masques, gels hydroalcooliques, tenues de protection et respirateurs) dont elles font don aux établissements de santé et médicaux-sociaux, aux services de l'État et aux collectivités territoriales**. Concrètement, cela implique qu'à titre exceptionnel l'administration ne demandera pas la régularisation de la TVA déduite sur ces biens en tant que TVA collectée au titre d'une livraison à soi-même (LASM) au sens de l'article 257 du CGI.

D'autre part, une note de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)² a indiqué que certaines marchandises nécessaires à la lutte contre l'épidémie de covid-19 (dont les gels hydroalcooliques) pourraient temporairement être importées en franchise de droits de douane par les organismes publics, les organismes agréés par la DGDDI ou les

¹ BOI-RES-000068-20200407

² DGDDI, note aux opérateurs, 11 avril 2020

organismes d'aide humanitaire, ainsi que par toute entreprise privée important de telles marchandises dans le but d'en faire don à l'un de ces organismes. Une décision de la Commission européenne avait préalablement autorisé ce type de mesures¹.

Ainsi, le présent article s'applique uniquement aux gels hydroalcooliques destinés à la vente.

B. LES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES DE LA CRISE JUSTIFIENT PLEINEMENT L'APPLICATION D'UN TAUX RÉDUIT DE TVA À 5,5 % SUR LES GELS HYDROALCOOLIQUES AINSI QU'À L'ENSEMBLE DES DÉSINFECTANTS

Comme indiqué pour le commentaire de l'article 1^{er} *ter* (cf. *supra*), l'extension du taux réduit de TVA aux gels hydroalcooliques se justifie pleinement, compte tenu de l'impératif actuel de **lutte contre la propagation du virus covid-19 impose l'adoption de mesures simples et d'exécution rapide en faveur de la santé publique.**

Certes, par principe, votre rapporteur général considère que la plus grande modération s'impose s'agissant de l'application de taux réduit de TVA à de nouveaux biens ou services. En effet, généralement, alors que l'impact de telles mesures sur les finances publiques est certain, le bénéfice pour les consommateurs finaux en termes de répercussions sur les prix n'est pas toujours avéré².

Néanmoins, dans le contexte de la crise sanitaire, les gels hydroalcooliques constituent incontestablement des produits de première nécessité dont l'acquisition doit être encouragée. En outre, dans la mesure où les prix sont actuellement encadrés, l'État devrait directement répercuter cette réduction de TVA - il s'est engagé lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale de l'amendement dont le présent article est issu à modifier le décret du 23 mars 2020 précité encadrant les prix des gels hydroalcooliques, les plafonds prévus dans ce cadre étant applicables aux prix TTC - et le consommateur final en bénéficier ainsi pleinement. Celui-ci sera encouragé à s'en procurer et à respecter plus facilement les mesures barrières contre le covid-19.

Espérons que la baisse de 14,5 points du taux de la TVA sur ces produits devrait au moins partiellement se répercuter sur les prix de vente et ainsi participer de cet objectif. Son impact sur les finances publiques n'a cependant pas encore été mesuré.

¹ Décision (C(2020) 2146) de la Commission européenne du 3 avril 2020 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020.

² Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée*, décembre 2015.

Les gels hydroalcooliques pourraient dans ce cadre être rattachés au 3) de l'annexe III à la « directive TVA » listant les livraisons de biens et prestations de services pouvant faire l'objet de taux réduits, en tant que « produits pharmaceutiques normalement utilisés pour (...) la prévention des maladies ». En tout état de cause, le terme prévu au 1^{er} janvier 2022 atteste du caractère limité et strictement circonscrit à la lutte contre l'épidémie du dispositif.

L'Assemblée nationale a adopté un dispositif similaire s'agissant des masques de protection à l'article 1^{er} ter, dans lequel votre commission a également proposé par un amendement de prévoir un taux réduit de TVA pour les tenues de protection des soignants et autres personnels conduits à porter ce type d'équipement dans le contexte actuel (« charlottes », blouses, surblouses, gants...)¹.

Il est proposé d'adopter **l'amendement FINC.4**, qui vise à étendre le dispositif à l'ensemble des désinfectants, y compris les solutions hydroalcooliques qui ne comprennent pas de gélifiants, dès lors qu'ils sont utiles à la lutte contre la propagation de l'épidémie. L'amendement procède en outre à diverses améliorations rédactionnelles et légistiques de l'article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er} ter.

ARTICLE 1^{er} quinquies (nouveau)

**Mobilisation par les exploitants agricoles de l'épargne constituée
sous le régime de la déduction pour aléas**

Le présent article additionnel vise à déroger aux conditions d'emploi des sommes épargnées au titre de la déduction pour aléas (DPA), en les plaçant sous le régime d'emploi plus souple de la déduction pour épargne de précaution (DPE).

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉDUCTION POUR ALÉAS
SUBORDONNÉE À LA CONSTITUTION D'UNE ÉPARGNE**

L'article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 instituant une **déduction pour épargne de précaution (DPE)** a abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2019, l'article 72 D *bis* du code général des impôts, qui permettait aux exploitants agricoles de pratiquer, sur leur revenu imposable selon un régime réel d'imposition, une **déduction pour aléas (DPA)**.

La déduction pour aléas était subordonnée à la constitution d'une épargne professionnelle – condition réputée remplie dès lors qu'une somme comprise entre 50 % et 100 % de la déduction était inscrite sur un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement financier.

Des fonds d'épargne constitués dans le cadre du régime de l'article abrogé demeurent ainsi inscrits dans les livres des établissements bancaires et restent soumis du point de vue fiscal au régime de l'article 72 D *bis* du code général des impôts.

Ces deux dispositifs ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du rapport relatif au projet de loi de finances pour 2019, auquel le lecteur est invité à se reporter¹.

¹ Voir le commentaire de l'article du rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2019, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 22 novembre 2018.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ASSOUPPLISSEMENT TEMPORAIRE DES CONDITIONS D'EMPLOI

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de Jean-Baptiste Moreau, avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, moyennant l'adoption de deux sous-amendements de précision identiques, **le présent article permettrait de mobiliser les avoirs épargnés au titre de la DPA et les intérêts capitalisés correspondants selon les règles applicables à la DPE en cas de survenance d'un aléa économique, prévues par l'article 73 du code général des impôts.**

Ces règles, qui sont plus souples que celles qui régissent l'emploi de la DPA, ont été exhaustivement exposées dans le rapport précité. Elles seraient appelées à régir l'épargne constituée au titre de la DPA pour une période limitée (au cours des exercices clos entre le 31 mars 2020 et le 31 mars 2021).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT BIENVENU MAIS DONT LA PORTÉE EST LIMITÉE

Votre commission des finances ne peut qu'être favorable au dispositif proposé, même si son utilité ne doit pas être exagérée au vu des réserves d'épargne assez maigres ainsi rendues disponibles.

En effet, seuls 5 700 agriculteurs avaient eu recours à la DPA en 2017, pour un coût pour les finances publiques de 15 millions d'euros.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{er} quinquies

Crédit d'impôt au titre des impôts directs et cotisations et contributions sociales dus par les employeurs faisant l'objet d'une mesure d'interdiction d'ouverture au public au-delà du 11 mai 2020

Le présent article additionnel vise à introduire un crédit d'impôt au bénéfice des employeurs faisant l'objet d'une mesure d'interdiction d'ouverture au public au-delà du 11 mai 2020.

Cette mesure tend à soutenir les secteurs particulièrement touchés par les conséquences économiques de la crise sanitaire et rejoint en cela les intentions exprimées par le Président de la République à l'occasion de son adresse aux Français le 13 avril 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

En réponse aux mesures d'interdiction d'ouverture au public mises en œuvre depuis le 15 mars dernier, le Gouvernement a permis aux entreprises de **solliciter des reports de trois mois sans pénalité de leurs échéances d'impôts directs et de cotisations et contributions sociales** dues pendant cette période.

Pour une présentation détaillée des conditions et de l'application de ces reports, le lecteur est invité à se reporter aux notes de suivi du président et du rapporteur général de la commission des finances du Sénat¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'occasion de son adresse aux Français le 13 avril dernier, le Président de la République a ouvert la voie à une levée progressive des mesures de confinement à compter du 11 mai prochain si les conditions sanitaires le permettent.

Si tel devait être le cas, **de nombreuses entreprises pourraient alors engager une reprise de leur activité. Pour ces entreprises**, accompagnées par les mesures de soutien à la trésorerie mises en œuvre par ailleurs, l'étalement des échéances fiscales et sociales durant trois mois **pourrait constituer une réponse adaptée.**

¹ Voir les notes du [27 mars](#), [3 avril](#) et du [14 avril](#) 2020.

Tel ne sera pas le cas pour les secteurs qui feront l'objet d'une prolongation des mesures d'interdiction d'ouverture au public au-delà du 11 mai, à l'instar de l'hôtellerie-restauration, de la culture ou de l'événementiel. Pour les entreprises concernées, le président de la République a fait part de son souhait qu'une annulation d'échéances puisse intervenir.

C'est pour répondre aux difficultés rencontrées spécifiquement par ces entreprises qui ne pourront reprendre leur activité encore pour de longues semaines qu'il est proposé la création d'un crédit d'impôt « Covid-19 », dont le bénéfice serait réservé aux entreprises faisant l'objet d'une prolongation des mesures d'interdiction d'ouverture au public au-delà du 11 mai. Le crédit d'impôt serait déterminé à partir de l'ensemble des échéances, d'une part, des impôts directs ne portant pas sur le bénéfice (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), en retenant 5/12ème des montants dus, et, d'autre part, de cotisations et contributions sociales dues au titre de la période comprise entre le 1^{er} mars et le 31 juillet 2020, en retranchant les aides versées au titre du fonds de solidarité.

Ce dispositif, conforme à l'encadrement de la recevabilité des initiatives parlementaires, serait neutre pour les ressources des collectivités territoriales et de la sécurité sociale.

Votre commission a adopté un **amendement FINC.5** en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 2

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

L'article 2 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2020, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi.

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait selon le projet de loi initial à un niveau de 183,5 milliards d'euros, en dégradation de 74,4 milliards d'euros par rapport au déficit de 109,0 milliards d'euros prévu dans la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale, la prévision de déficit a été aggravée de près de 2 milliards d'euros supplémentaires pour atteindre 185,4 milliards d'euros en raison de mesures supplémentaires de soutien adoptées par amendements dans le cadre de la seconde partie de la loi de finances rectificative.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ CONSTATE UNE DÉGRADATION HISTORIQUE DU SOLDE BUDGÉTAIRE

Aux termes du I du présent article, le déficit budgétaire de l'État s'établirait à un niveau de 183,5 milliards d'euros, en dégradation de 7,4 milliards d'euros par rapport au déficit de 109,0 milliards d'euros prévu dans la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

Les déterminants de cette dégradation, en recettes et en charges, ont été présentés dans la deuxième partie de l'exposé général du présent rapport et ne seront donc pas repris ici.

Le II définit les ressources de financement permettant de réaliser l'équilibre financier. Le **besoin de financement** s'établit à un niveau de 322,6 milliards d'euros, contre 246,1 milliards d'euros dans la première loi de

finances rectificative. L'augmentation correspond pour l'essentiel à celle du déficit budgétaire.

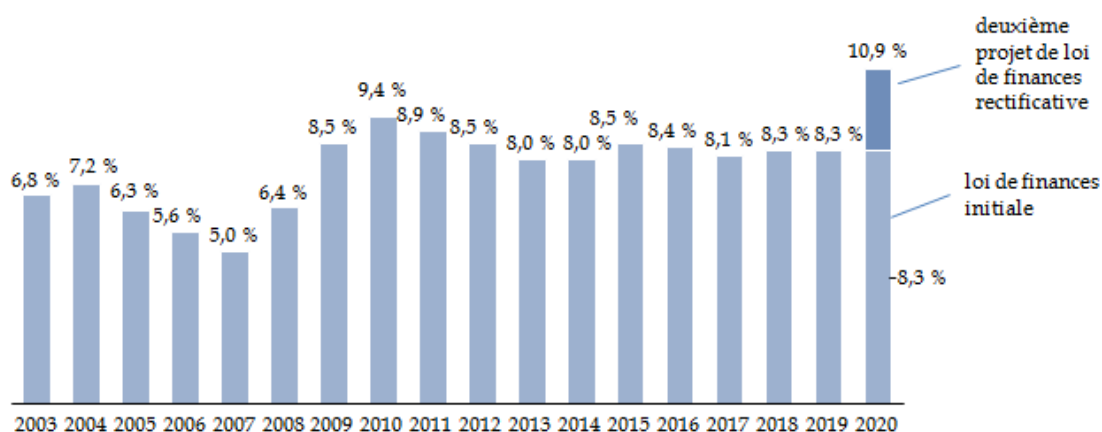
Les **ressources supplémentaires** permettant de combler ce besoin de financement sont fournies à titre principal par les émissions de dette à moyen et long terme d'une part, à court terme de l'autre.

Les émissions de dette à moyen et long terme s'établiraient, hors rachats, à un niveau de **245 milliards d'euros**, contre 210 milliards d'euros dans la première loi de finances rectificative et 205 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Le niveau d'émissions de dette nette à moyen et long terme par l'Agence France Trésor, rapporté au produit intérieur brut (PIB), **devrait ainsi dépasser largement les niveaux atteints lors de la crise financière de 2008-2010**, sous l'effet conjugué de l'augmentation des émissions et de la chute historique du PIB.

Émissions nettes de dette à moyen et long terme

(en % du PIB)



Source : commission des finances. Données de l'Agence France Trésor (2003 à 2020)¹ et calculs commission des finances (deuxième projet de loi de finances rectificative)

La majeure partie du besoin de financement nouveau devrait toutefois être prise en charge par un **accroissement de l'encours des titres d'État à court terme de 62,1 milliards d'euros**. Comme il a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport, cette variation, si elle est très supérieure à celle observée au cours des années précédentes, rejoint la pratique suivie lors de la crise financière de 2008 et 2009.

La loi de finances rectificative du 23 mars avait déjà prévu une augmentation importante de 27,5 milliards d'euros de cet encours. À la fin de 2019, l'encours de dette à court terme (BTF) s'établissait à

¹ Agence France Trésor, [Bulletin mensuel](#), décembre 2019.

106,9 milliards d'euros, soit une diminution de 6 milliards d'euros par rapport à la fin 2018¹.

Le **plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an** est fixé à 114,5 milliards d'euros, contre 79,5 milliards d'euros dans la première loi de finances rectificative et 74,5 milliards d'euros en loi de finances initiale. À la fin de 2019, l'encours de la dette négociable de l'État était de 1 823 milliards d'euros, dont 1 716 milliards d'euros à moyen et long terme².

Enfin, le **III** précise que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé au niveau de 1 943 108 emplois prévu en loi de finances initiale.

II. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ENTRAÎNENT UNE DÉGRADATION SUPPLÉMENTAIRE DU SOLDE DE PRÈS DE 2 MILLIARDS D'EUROS

L'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, **adopté** un amendement constatant une **dégradation supplémentaire du solde budgétaire de 1 981 millions d'euros**. Le déficit budgétaire de l'État est donc porté à **185,4 milliards d'euros** dans le texte transmis au Sénat.

Cette dégradation résulte des mesures en dépense adoptées par l'Assemblée nationale dans la seconde partie de la loi de finances et présentées *supra* dans l'exposé général du présent rapport :

- 1,2 milliard d'euros de crédits sont ouverts sur le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » afin de permettre aux salariés faisant l'objet d'une mesure d'isolement en raison de leur vulnérabilité, ainsi qu'aux salariés parents d'un enfant de moins de 16 ans, sans solution de garde, d'accéder au dispositif d'activité partielle ;

- 281 millions d'euros de crédits sont ouverts sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulation » afin de financer l'achat de masques non sanitaires, l'investissement pour des machines permettant la production de matériaux utilisés pour la confection des masques ainsi que des mesures de soutien aux zoos, refuges et cirques familiaux au titre des soins prodigués aux animaux ;

- 500 millions d'euros de crédits seront ouverts au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » sur le nouveau programme « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 » pour le soutien aux entreprises fragiles ou en difficulté.

¹ Agence France Trésor, [Programme indicatif de financement de l'État pour 2020](#), 11 décembre 2019.

² Agence France Trésor, [Bulletin mensuel](#), janvier 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les autres missions et n'appelle pas d'observations.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 -
CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 3

Budget général : ouverture et annulations de crédits

L'article 3 procède, au titre du budget général, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformes à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Les ouvertures de crédit concernent des mesures d'urgence permettant aux ménages modestes et aux entreprises de faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

La commission a adopté un amendement tendant à accroître de 2 milliards d'euros les crédits du fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire.

La commission propose d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDIT
CONCERNENT LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA
PANDÉMIE ET DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE

Le présent article procède, au titre du budget général, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformes à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Le I ouvre **38,5 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces ouvertures de crédits ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport. Pour mémoire, elles portent sur les missions « Crédits non répartis » (2,5 milliards d'euros) et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » (36 milliards d'euros).

Le **II** annule **6,2 milliards d'euros** de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces annulations portent :

- sur la mission « Engagement financiers de l'État », à hauteur de 2 milliards d'euros : cette diminution, qui tire les conséquences de la baisse prévisionnelle de l'inflation sur la charge de la dette, a été présentée dans l'exposé général ;

- sur la mission « Remboursements et dégrèvements », à hauteur de 4,2 milliards d'euros.

Cette dernière annulation porte sur le programme 200, qui porte les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. Selon les éléments recueillis par le rapporteur général, elle se concentre sur la TVA (- 2,9 milliards d'euros), en raison de l'importance des remboursements et dégrèvements portant sur cet impôt, l'impôt sur les sociétés (- 0,7 milliard d'euros) et l'impôt sur le revenu (- 0,5 milliard d'euros) étant concernés dans une moindre mesure.

Pour mémoire, le même programme avait connu au contraire, dans la première loi de finances rectificative, une ouverture de crédits à hauteur de 4,6 milliards d'euros afin de prendre en compte les résultats de l'exécution 2019, ainsi que le report à 2020 d'un contentieux fiscal important. Le niveau des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État demeure donc, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, supérieur à celui ouvert en loi de finances initiale.

II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A MODIFIÉ LES CRÉDITS DE PLUSIEURS MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

L'Assemblée nationale a modifié les crédits de quatre missions du budget général :

- sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances d'une part, et de M. Charles de Courson et plusieurs de ses collègues d'autre part, elle a **réduit de 880 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la dotation consacrée aux dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission « Crédits non répartis », afin de la consacrer à la nouvelle prime aux familles modestes, suivant ainsi les engagements du gouvernement ;

- en conséquence et sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, elle a **augmenté du même montant**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

- sur la proposition du Gouvernement, elle a **augmenté de 281,1 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme « Développement des entreprises et régulation » de la mission « Économie » afin de financer diverses mesures d'urgence.

- enfin, sur la proposition du Gouvernement, elle a **augmenté de 1,2 milliard d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », afin de financer l'extension, prévue au 1^{er} mai, de l'activité partielle aux salariés faisant l'objet d'une mesure d'isolement en raison de leur vulnérabilité, ainsi qu'aux salariés parents d'un enfant de moins de 16 ans, sans solution de garde (prévue à l'article 10 du présent projet de loi de finances rectificative¹).

Le **montant total des ouvertures de crédits sur le budget général** est donc de **40,0 milliards d'euros** dans le texte transmis au Sénat.

Ces ouvertures de crédit ont été présentés dans l'exposé général du présent rapport.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme il a été indiqué dans l'exposé général, le rapporteur général ne s'oppose pas à ces modifications de crédit qui complètent, en faveur des ménages et des entreprises, le plan d'urgence défini dans la première loi de finances rectificative.

Il ne s'agit donc pas de mesures pérennes, lesquelles devront faire l'objet, ultérieurement, d'un second plan consacré à la relance de l'économie.

La commission a adopté, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.6** tendant à accroître de 2 milliards d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » afin de prendre en compte la nécessité de maintenir l'accès au fonds pour de nombreuses entreprises après le début de la période de déconfinement, car certaines d'entre elles devront encore rester fermer pendant plusieurs semaines ou voir leur activité réduite. En conséquence et

¹ Voir le commentaire de l'article 10 dans le présent rapport.

pour assurer la comptabilité de l'amendement avec les règles de l'article 40 de la Constitution, elle a réduit à due concurrence les crédits du programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4

Comptes spéciaux et comptes de concours financiers : ouvertures de crédits

L'article 4 procède, au titre des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformes à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Les ouvertures de crédit permettent à l'État de prendre des participations dans des entreprises à hauteur de 20 milliards d'euros et financent des mesures d'urgence de soutien à l'économie.

La commission a adopté un amendement réduisant de 2 milliards d'euros les ouvertures de crédit sur les participations dans les entreprises, par coordination avec un amendement adopté à l'article 3.

La commission propose d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ AUTORISE DES PRISES DE PARTICIPATIONS NOUVELLES À HAUTEUR DE 20 MILLIARDS D'EUROS

Le I ouvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'un montant de **20 milliards d'euros**.

L'état D annexé au projet de loi de finances rectificative précise que cette ouverture concerne le programme « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », c'est-à-dire les prises de participation de l'État.

Le II ouvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'un montant de **1,6 milliard d'euros** au titre des comptes de concours financiers.

Cette ouverture de crédits porte :

- pour 700 millions d'euros, sur le programme 824 « Avances à des services de l'État » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » afin de financer des prêts supplémentaires en faveur du budget annexe « Compte et exploitation aériens » ;

- pour 925 millions d'euros, sur le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » de la mission « Prêts et avances à des

particuliers ou à des organismes privés » afin d'abonder le fonds de développement économique et social (FDES) pour l'octroi de prêts à des entreprises.

Ces ouvertures de crédits ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, sur la proposition du Gouvernement, a créé un programme nouveau, intitulé « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 » et doté de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dans le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » afin de financer un dispositif discrétionnaire d'avances remboursables et de prêts à taux bonifiés en faveur des entreprises industrielles de 50 à 250 salariés, choisies en fonction de leur fragilité et de leur caractère stratégique.

Les ouvertures de crédit sont donc de **2,1 milliards d'euros** au titre des comptes de concours financiers dans le texte transmis au Sénat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme il a été indiqué dans l'exposé général, le rapporteur général ne s'oppose pas à ces modifications de crédit qui complètent le plan d'urgence défini dans la première loi de finances rectificative.

Par coordination avec l'adoption à l'article 3 de l'amendement FINC.6, qui réduit de 2 milliards d'euros les crédits du programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », la commission a adopté un **amendement FINC.7** qui limite à 18 milliards d'euros l'ouverture de crédits sur le programme « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » .

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 5

Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle pour les agents des administrations publiques

Le présent article prévoit d'exonérer d'impôt sur le revenu, de cotisations et de contributions sociales les primes exceptionnelles octroyées par les administrations publiques à leurs agents particulièrement mobilisés dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire. Ces primes devront être versées en 2020 et sont ouvertes à l'ensemble des agents, quel que soit leur statut.

Cette exonération répond aux nombreuses demandes, en particulier dans le secteur hospitalier et de la part des associations de collectivités territoriales, de pouvoir récompenser l'ensemble des agents publics dans des conditions similaires à celles prévues pour les salariés et les agents des employeurs privés, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des établissements publics administratifs. Cette harmonisation est saluée par la commission, tout comme la sécurisation juridique de ce dispositif pour les collectivités territoriales.

La commission a cependant regretté de devoir se prononcer sur un dispositif d'exonération de prime exceptionnelle sans même connaître les modalités officielles de cette prime. Ce manque de transparence nuit à la bonne information du Parlement et au rôle du Législateur dans la détermination des principes de l'imposition. La commission a donc adopté cet article, en prévoyant cependant d'en renforcer la sécurité juridique, afin que le dispositif d'exonération s'appuie bien sur les décrets qui détermineront les bénéficiaires, les conditions d'attribution et de versement ainsi que le montant de la prime exceptionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT : LES AGENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DISPOSENT DE PRIMES QUI SONT SOUMISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU ET AUX PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DANS LES CONDITIONS DE DROIT COMMUN ET NE BÉNÉFICIENT PAS DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT

A. LE VERSEMENT D'UNE PRIME AUX AGENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EST TRAITÉ COMME UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION ET DOIT OBÉIR AU PRINCIPE DE PARITÉ ENTRE LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT ET LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. Une prime est un complément de rémunération, soumis à ce titre à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux dans les conditions de droit commun

a) Pour les agents des administrations publiques

L'article 79 du code général des impôts (CGI) dispose que les traitements, indemnités, émoluments, salaires, pensions et rentes viagères concourent à la formation du revenu global servant de base à l'impôt sur le revenu. Cela inclut donc, comme le précise l'article 82 du CGI, les avantages en argent ou en nature accordés en sus des traitements et indemnités proprement dits. Ainsi, **toute prime versée aux agents des administrations publiques est prise en compte pour la détermination des bases d'imposition pour l'impôt sur le revenu**. Ces revenus imposables sont soumis au prélèvement à la source, avec application d'une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement de ces revenus (articles 204 A et 204 B du CGI).

Les traitements « ordinaires » et les primes sont également pris en compte pour déterminer le montant de la contribution sociale généralisée (CSG) (article L. 136-1 du code de la sécurité sociale) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Pour l'assujettissement aux cotisations sociales, une distinction est opérée entre les agents titulaires, dont les primes et indemnités ne sont soumises qu'à la cotisation de retraite complémentaire, et les agents non titulaires, dont les primes et indemnités sont soumises à l'ensemble des cotisations et contributions sociales (salariales et employeur¹).

¹ Il s'agit des cotisations de sécurité sociale, de la contribution solidarité autonomie, de la contribution au fonds national d'aide au logement, du versement mobilité et des éventuelles contributions à l'assurance-chômage.

b) Pour les employeurs publics

Certains employeurs publics sont par ailleurs soumis à des taxes, participations et contributions identiques à celles dues par les employeurs privés au titre des salaires, traitements, indemnités et primes versées à leurs employés. Ainsi, les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), les organismes à caractère industriel et commercial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements sont redevables de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) (article 235 *bis* du CGI et article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation).

Ils sont également redevables de la taxe sur les salaires, si l'employeur n'a pas été assujéti à la TVA sur au moins 90 % de son chiffre d'affaires (article 231 du CGI), ainsi que des contributions prévues à l'article L. 6131-1 du code du travail :

- le versement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (article L. 6131-2 du code du travail) ;

- le versement de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (article L. 6241-1 du code du travail) ;

- le versement de la contribution dédiée au financement du compte personnel de formation pour les titulaires d'un contrat à durée déterminée (article L. 6331-6 du code du travail) ;

L'ensemble de ces versements et contributions ne s'applique pas à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics à caractère administratif (EPA). À noter toutefois que, pour leurs agents non titulaires, certains employeurs publics (hors État, chambres de métiers et chambre d'agriculture) peuvent adhérer au régime d'assurance chômage et y verser à ce titre une contribution (articles L. 5424-1 et L. 5424-2 du code du travail).

2. Le versement de primes est soumis à la double contrainte du référentiel indemnitaire et du principe de parité entre les agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale

a) Le Rifseep, régime indemnitaire d'une majorité des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, ne prévoit pas le versement d'une prime exceptionnelle et ne couvre pas l'ensemble des agents des administrations publiques

Le Rifseep (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) est le dispositif indemnitaire de référence pour les fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Il ne s'applique donc ni aux agents non titulaires, quel que soit leur statut, ni aux agents de la fonction publique hospitalière.

Créé par décret¹, il a remplacé la plupart des primes et indemnités existantes, avec l'objectif de simplifier les modalités indemnitaires des fonctionnaires concernés.

Il se compose de deux volets : **une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)**, versée mensuellement, et **un complément indemnitaire annuel (CIA), qui tient compte de l'engagement de l'agent et de sa manière de servir**. Le CIA est versé annuellement, en une ou deux fois, et n'est pas obligatoire. Son montant est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal fixé par groupe de fonctions². L'État ou les collectivités territoriales peuvent décider d'octroyer ou non ce complément, selon les critères retenus pour son versement. Pour les collectivités territoriales, les modalités de versement (montant, éligibilité) doivent être fixées par délibération, après avis du comité technique. La collectivité doit également délibérer chaque année sur le montant de l'enveloppe budgétaire allouée au CIA.

De nombreux corps de la fonction publique d'État ne relèvent pas encore du Rifseep, du fait de leurs sujétions particulières (ex. militaires, policiers) ou du retard pris dans le déploiement de ce nouveau référentiel. Ces délais constatés dans la fonction publique d'État ont un impact sur la fonction publique territoriale puisque la mise en œuvre du Rifseep dans un cadre d'emploi territorial suppose qu'un corps considéré comme équivalent au sein de la fonction publique d'État y soit lui-même rentré³. **Cette condition est nécessaire au maintien du principe de parité de rémunérations entre ces deux versants de la fonction publique.**

b) Les conditions de rémunération des agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale doivent être harmonisées

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ne peuvent fixer les régimes indemnitaires de leurs agents que « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». Concrètement, **ce régime indemnitaire « ne doit pas être plus favorable que celui dont**

¹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

² Les fonctions occupées par les fonctionnaires au sein d'un même corps ou statut d'emplois sont réparties au sein de différents groupes, en tenant compte de trois grandes catégories de critères (1) fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; (2) technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; (3) sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel. À chaque groupe de fonctions correspond un plafond de primes annuel

³ Cette condition a toutefois été assouplie par le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale. Ce décret a permis une « homologation temporaire » entre certains cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et les corps de la fonction publique d'État déjà éligibles au Rifseep, afin d'accélérer le déploiement de ce nouveau référentiel au sein de la fonction publique territoriale.

bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. »¹

Cette disposition a vocation à **harmoniser les conditions de rémunération des agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale**, un objectif reconnu par le Conseil constitutionnel². Tenant compte de l'instauration du Rifseep, l'article 88 précise que « *lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.* ».

Cela signifie qu'**une prime exceptionnelle ne peut pas être instaurée par une collectivité territoriale, même à titre temporaire, si une telle prime n'existe pas au sein de la fonction publique d'État**³.

3. Le régime indemnitaire de la fonction publique hospitalière est autonome

Les agents de la fonction publique hospitalière ne sont pas concernés par le Rifseep. Les primes et les indemnités applicables à ces agents sont prévues par des décrets et/ou arrêtés ministériels, qui en définissent les bénéficiaires, les conditions d'attribution et les montants. Une majorité de ces primes sont facultatives et peuvent donc être mises en œuvre différemment suivant les établissements. Certaines sont ouvertes aux seuls fonctionnaires, d'autres à l'ensemble des agents, titulaires ou non.

¹ Article 1 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

² Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018. Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme la première phrase du premier alinéa de l'article 88 précité de la loi du 26 janvier 1984, estimant que le législateur avait par-là entendu « contribuer à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des fonctions publiques étatique et territoriale et faciliter les mobilités en leur sein ou entre elles deux ».

³ Cette règle a été rappelée par le ministère de l'intérieur dans sa réponse à la question écrite n° 16705 de notre collègue Jean-Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 05 juin 2015 : <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ150616705.html>

B. LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT: UN DISPOSITIF PRÉVU POUR LES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ ET CERTAINS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, AVEC UNE EXONÉRATION D'IMPOSITIONS AINSI QUE DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES

1. Une réponse initialement apportée à la suite du mouvement des « Gilets jaunes »

Les primes ordinaires octroyées aux salariés du secteur privé sont, comme pour celles des agents publics, en principe soumises à l'impôt sur le revenu et à l'ensemble des cotisations et contributions sociales.

Tel n'est toutefois pas le cas du dispositif dérogatoire introduit pour la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat figurant parmi les mesures législatives prises pour répondre au mouvement dit des « Gilets jaunes »¹. L'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020² a repris, sous une forme aménagée, ce dispositif de prime exceptionnelle.

Cette prime pouvait être versée par l'ensemble des entreprises ayant conclu un accord d'intéressement à leurs salariés dont la rémunération brute est inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC (soit 55 419 euros en valeur 2020). Cette prime devait être versée avant le 30 juin 2020 et était exonérée d'impôt sur le revenu, de taxes sur la rémunération, de cotisations et de contributions sociales dans la limite d'un plafond de 1 000 euros. Son montant pouvait être modulé en fonction du niveau de rémunération, de la durée de présence effective dans l'entreprise et de la durée du travail³.

2. Des aménagements portés à la prime face à la nécessité de soutenir et d'inciter les employés les plus mobilisés dans la gestion de la crise épidémique

Depuis le début de l'épidémie de covid-19 et de l'état d'urgence sanitaire, certains salariés sont particulièrement mobilisés pour assurer, en cette période difficile, la fourniture de biens et de services vitaux pour nos concitoyens, que ce soit bien sûr dans le secteur de la santé, mais aussi dans ceux de la grande distribution ou des transports. Des mesures

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

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

³ Pour une description détaillée de ce dispositif, voir le rapport n° 104 (2019-2020) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROCHE, MM. Bernard BONNE, Gérard DÉRIOT, René-Paul SAVARY et Mme Élisabeth DOINEAU, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 6 novembre 2019, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ainsi que le rapport n° 232 (2018-2019) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 21 décembre 2018 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

devaient être prises pour soutenir ces salariés, très sollicités pendant l'épidémie et exposés à un risque sanitaire important.

Alors que le Parlement examinait le premier projet de loi de finances rectificative et le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie du covid-19, le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, avait appelé les entreprises dont les salariés étaient les plus mobilisés à verser cette prime. **Rapidement, des voix s'étaient élevées pour demander un assouplissement de ces conditions de versement, afin de tenir compte de ce contexte inédit de crise sanitaire. Votre commission des finances était même allée plus loin en proposant d'exonérer les heures supplémentaires effectuées par les salariés durant la période de crise d'impôt sur le revenu et de cotisations, salariales comme patronales.**

Pour répondre à ces demandes, le Gouvernement s'était lui-même engagé en séance, lors de l'examen de la loi de finances rectificative, à l'élaboration d'une mesure simple, lisible et efficace visant à soutenir, en complément des dispositifs existants mais pour partie inopérants, la rémunération de tous les salariés qui travaillent depuis le début de la crise sanitaire dans des conditions délicates et contribuent ainsi à assurer la continuité de la vie économique. L'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19¹ a habilité 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 prévue à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

L'ordonnance n° 2020-385, prise sur le fondement de cette disposition, a procédé à ces aménagements :

- la date limite de versement a été repoussée au 31 août 2020 et la condition de l'existence d'un accord d'intéressement a été levée pour le versement de la prime dans la limite du plafond de 1 000 euros. En revanche, la condition de rémunération brute demeure (elle doit être inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC) ;

- le plafond de 1 000 euros a été relevé à 2 000 euros pour les entreprises disposant néanmoins d'un accord d'intéressement². Pour faciliter la conclusion de ces accords, la date limite permettant de conclure

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

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.

un accord d'intéressement dérogatoire¹ a elle-même été reportée du 30 juin au 31 août 2020 ;

- 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.**

Toutefois, comme c'était déjà le cas dans le dispositif prévu par l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, seuls sont éligibles à ce dispositif les employés des entreprises de droit privé, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des établissements publics administratifs (quel que soit le statut de leurs agents²). **Cela signifie que la plus grande partie des agents des administrations publiques sont exclues de ce dispositif.**

C. L'ANNONCE D'UNE PRIME POUR LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Après l'assouplissement des conditions d'octroi de la prime exceptionnelle pour les salariés du secteur privé et les agents des établissements publics, plusieurs associations et syndicats représentant les collectivités territoriales, les agents de la fonction publique d'État ou les personnels soignants se sont étonnés qu'un tel dispositif ne soit pas également proposé aux agents des administrations publiques.

Le Président de la République avait annoncé, le 25 mars 2020, que des mesures de reconnaissance seraient adoptées en faveur des personnels soignants, sous la double forme d'une majoration des heures supplémentaires et, éventuellement, de l'octroi d'une prime exceptionnelle. France Urbaine avait également demandé, dans un courrier adressé au Premier ministre le 30 mars 2020, que soit créée une prime défiscalisée et désocialisée. En réaction, le 02 avril 2020, la ministre du travail, Muriel Pénicaud, avait indiqué que le Gouvernement réfléchissait effectivement à des dispositifs pour récompenser les agents publics mobilisés en cette période de crise sanitaire.

¹ 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.

² Instruction n° DSS/5B/2020/11 du 15 janvier 2020 relative à l'exonération de primes exceptionnelles prévue par l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: EXONÉRER D'IMPÔTS, DE CONTRIBUTIONS ET DE COTISATIONS SOCIALES LA PRIME EXCEPTIONNELLE OCTROYÉE AUX AGENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Les primes octroyées aux fonctionnaires étant soumises à l'impôt sur le revenu, aux prélèvements sociaux, aux cotisations et contributions sociales dans les conditions de droit commun, **toute exonération doit être expressément prévue par la loi**. Le présent article procède à ces exonérations.

La première phrase du I du présent article définit tout d'abord les administrations publiques qui pourront verser cette prime exceptionnelle défiscalisée et désocialisée. Ce sont toutes les administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté. **Ce champ est extrêmement large** puisqu'il « *comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires [...] et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale* » (chapitre 2, section 13). Ce secteur comprend **donc l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.**

La seconde phrase du I du présent article définit ensuite les agents des administrations publiques éligibles à la prime : ce sont ceux qui ont été **particulièrement mobilisés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire**, déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020¹ et qui ont dû, de ce fait, faire face à un surcroît significatif de leur charge de travail. **Sont éligibles l'ensemble des agents, de droit public ou de droit privé, titulaires ou contractuels.** Une différence de traitement entre agents d'un même corps est admise si elle est en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit, par exemple si elle est fondée sur des conditions d'exercice de fonctions différentes ou sur un motif d'intérêt général.

La troisième phrase du I du présent article liste l'ensemble des exonérations dont bénéficieront les administrations publiques qui verseront cette prime et les agents qui la recevront : impôt sur le revenu, cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle, participation des employeurs à l'effort de construction et contributions dues en faveur de l'apprentissage et de la formation professionnelle (cf. supra).

Le second alinéa du I du présent article précise également que cette prime exceptionnelle ne sera pas prise en compte dans le calcul des ressources permettant de déterminer l'éligibilité des agents des

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

administrations publiques à la prime d'activité (prévue à l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale) **ou à l'allocation aux adultes handicapés** (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale).

Le II du présent article exclut tout cumul entre les exonérations prévues pour la présente prime exceptionnelle et celles attachées à la prime exceptionnelle prévue à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, telle que modifiée par l'ordonnance 2020-385, lorsqu'elle a été versée pour tenir compte des conditions de travail particulières liées à l'épidémie de covid-19. Sont en effet éligibles à cette dernière les agents des EPIC et des EPA. Or, certains établissements publics pouvant être assimilés à des administrations publiques, leurs agents seraient alors également éligibles aux exonérations attachées à la prime exceptionnelle versée par les administrations publiques.

Enfin, **le III du présent article procède à une simple coordination technique**, afin de s'assurer que l'ensemble des dispositions prévues au présent article soient également bien applicables à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

À l'Assemblée nationale, l'article a été adopté **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : SI CE DISPOSITIF D'EXONÉRATION EST LE BIENVENU, NOTAMMENT POUR ASSURER UNE HARMONISATION ENTRE SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ ET AGENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, SES CONDITIONS DE PRÉSENTATION NUISENT À LA BONNE INFORMATION DU PARLEMENT

A. LE DISPOSITIF PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT EXONÈRE FISCALEMENT ET SOCIALEMENT UNE PRIME EXCEPTIONNELLE ATTENDUE ET ANNONCÉE MAIS QUI N'EXISTE PAS ENCORE ET DONT LES MODALITÉS DEVRAIENT ÊTRE ADAPTÉES À CHAQUE VERSANT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le dispositif examiné par la commission des finances n'est pas celui permettant le versement d'une prime exceptionnelle aux agents des administrations publiques, mais celui de son exonération. La commission doit donc se prononcer sur l'octroi d'avantages fiscaux et sociaux à un dispositif qu'elle ne connaît pas, si ce n'est par le biais des informations transmises par le Gouvernement lors d'auditions¹, à la fin du Conseil des ministres du 15 avril 2020 ou lors d'interventions publiques. **Cela nuit gravement à la bonne information du Parlement**, d'autant que les modalités

¹ Audition de MM. Darmanin et Dussopt et de Mme Pannier-Runacher devant la commission des finances du Sénat, 15 avril 2020.

de cette prime exceptionnelle ne figurent même pas dans les documents budgétaires transmis avec le présent projet de loi. Alors que le Gouvernement a sous-entendu que les décrets d'application étaient quasiment prêts, **il est regrettable que ces décrets n'aient pas été publiés avant l'examen du présent article**. D'après les informations transmises au rapporteur général, ils sont en cours de finalisation et devraient être publiés d'ici la fin du mois.

Le Gouvernement n'a pas opté pour un dispositif commun aux trois versants de la fonction publique, mais **pour trois dispositifs différents**, auxquels seraient éligibles tant les titulaires que les contractuels. **Ces trois dispositifs ont toutefois un objectif unique, soutenu par la commission : récompenser les agents publics les plus mobilisés en cette période de crise sanitaire pour assurer la continuité des services de l'État et l'exercice de ses missions essentielles**, y compris pour répondre aux conséquences économiques de cette crise.

1. Dans la fonction publique d'État, une prime modulable, d'un montant maximal de 1 000 euros

Les agents de l'État recevraient une prime exceptionnelle d'un montant maximal de 1 000 euros. Les ministères auront la possibilité d'accorder cette prime dans sa totalité (1 000 euros) ou de la fractionner, à hauteur d'un ou deux tiers de ce plafond (330 et 660 euros).

Environ 400 000 agents pourraient bénéficier de cette prime¹. S'il reviendra à chaque ministère de décider de son périmètre et de ses conditions d'éligibilité, il semble acté que **les personnels placés en autorisation spéciale d'absence n'y seront pas éligibles** (entre 50 % et 60 %). **Seraient prioritairement visés les agents présents physiquement sur leur lieu de travail**, c'est-à-dire ceux participant directement aux plans de continuité d'activité des ministères et administrations (entre 15 % et 20 %) **et, de manière moindre, les agents en télétravail** (entre 25 % et 30 %) ayant connu une hausse de leur activité. Parmi ces agents, environ 15 % seraient des contractuels. Les enseignants ayant assuré les cours au profit des enfants des personnels soignants, les douaniers et policiers mobilisés sur le terrain, les surveillants pénitentiaires pourraient être parmi les premiers concernés.

Aucun crédit n'a été ouvert dans le présent projet de loi de finances rectificative pour financer le versement de cette prime exceptionnelle, le Gouvernement considérant que la dépense associée à une telle prime, estimée à 300 millions d'euros², est finançable sur les crédits d'ores et déjà prévus pour chacun des ministères. Selon le secrétaire

¹ D'après les dernières données publiées par l'Insee, la fonction publique d'État comptait, au 31 décembre 2018, 2,5 millions d'agents.

² Cette estimation suppose que les 400 000 agents potentiellement bénéficiaires de cette prime ne reçoivent pas tous la somme maximale de 1 000 euros.

d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, Olivier Dussopt, les schémas de fin de gestion permettront d'ajuster les crédits nécessaires à la couverture des dépenses de personnel de l'ensemble des ministères, d'autant que certaines de leurs dépenses pourraient mécaniquement diminuer du fait de la crise sanitaire (ex. dépenses de fonctionnement, crédits ouverts pour les dépenses informatiques ou immobilières).

2. Dans la fonction publique territoriale, l'affirmation du principe de libre administration des collectivités territoriales

Dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, il serait laissé à chaque collectivité le soin de décider des modalités d'octroi d'une prime exceptionnelle à leurs agents les plus mobilisés. Chaque collectivité en déterminerait ainsi le montant et le périmètre d'éligibilité. Toutefois, **comme pour les agents relevant de la fonction publique d'État, le plafond maximal serait fixé à 1 000 euros.**

Il est pour le moment impossible d'estimer le nombre d'agents territoriaux qui pourraient bénéficier de cette prime, ou le montant total que l'ensemble des collectivités territoriales pourrait consacrer à ce dispositif. Il y a en effet plus de 48 000 employeurs territoriaux en France. Non seulement la remontée des informations est difficile, d'autant plus en cette période, mais **de nombreuses collectivités attendaient de disposer d'un cadre juridique clair pour se pencher sur la définition des modalités de versement d'une prime exceptionnelle.**

3. Dans la fonction publique hospitalière, une prime forfaitaire et la majoration des heures supplémentaires

Le montant de la prime exceptionnelle octroyée aux personnels de la fonction publique hospitalière serait modulé en fonction de l'exposition de ces agents à l'épidémie de covid-19. Ainsi, les personnels des établissements des départements considérés comme les plus touchés¹ recevraient une **prime forfaitaire d'un montant de 1 500 euros.** Ce même montant serait octroyé aux personnels des hôpitaux de référence² situés dans les autres départements et ayant accueilli des personnes contaminées par le covid-19 (108 établissements pour le moment). **Cela pourrait concerner 60 % du personnel des hôpitaux publics, soit environ 550 000 agents.** Les personnels soignants qui n'ont pas été directement au contact du covid-19 recevraient une **prime forfaitaire de 500 euros.**

¹ S'ils sont actuellement au nombre de 30, la liste pourra être amenée à évoluer.

² Un hôpital de référence a été désigné dans chacun des départements.

Le dispositif de gratification exceptionnelle prévu pour les agents de la fonction publique hospitalière comporte un deuxième volet. Le Gouvernement a en effet confirmé que **l'ensemble des heures supplémentaires effectuées durant la période d'état d'urgence sanitaire serait payé, avec une majoration de 50 %¹.** Pour rappel, un décret² avait relevé le plafond d'heures supplémentaires pour les agents de la fonction publique hospitalière de 15 heures (ou 18 heures pour certains personnels) à 20 heures. Selon les premières estimations communiquées par le ministre des solidarités et de la santé, M. Olivier Véran, cela représenterait en moyenne 600 euros par agent, soit, au total des deux dispositifs, un peu plus de 2 000 euros exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux pour les personnels soignants.

Le coût total de ce double volet est estimé à 1,3 milliard d'euros et serait couvert par les dépenses supplémentaires en faveur de la santé. L'article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative prévoit que l'Ondam serait en effet relevé de huit milliards d'euros. Le Gouvernement a par ailleurs précisé qu'**une consultation était actuellement menée pour étendre ce dispositif de prime au personnel des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad),** en partenariat avec les collectivités locales, qui en sont souvent les premiers financeurs.

Il apparaît essentiel de récompenser les personnels soignants, en première ligne pour faire face à l'épidémie de covid-19 et protéger nos concitoyens. Il est, toutefois, également essentiel que le secteur médico-social puisse également en bénéficier. En outre, le versement d'une prime exceptionnelle ne pourra occulter le débat en cours sur les rémunérations des personnels soignants.

B. SI L'HARMONISATION DES CONDITIONS D'EXONÉRATION DES PRIMES EXCEPTIONNELLES DESTINÉES AUX SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ ET AUX AGENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EST POSITIVE, DES INCERTITUDES DEMEURENT SUR SON ÉTENDUE

Le rapprochement des dispositifs de prime exceptionnelle prévus pour les agents des administrations publiques et pour les salariés du secteur privé (et des EPIC et EPA) est positif : des exonérations identiques s'appliqueront, tant pour les bénéficiaires (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et cotisations sociales) que pour les employeurs (cotisations et contributions sociales). Les deux dispositifs visent également à tenir compte des conditions de travail particulières liées à l'épidémie de covid-19,

¹ Les heures supplémentaires des personnels soignants sont en effet le plus souvent placées sur un compte épargne-temps ou récupérées.

² 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.

récompensant ainsi légitimement les salariés et les agents les plus mobilisés et exposés.

Toutefois, en l'absence de textes officiels décrivant les modalités des primes exceptionnelles pour la fonction publique, votre commission ne peut pas s'assurer que cette harmonisation soit réellement identique. Par exemple, la prime exceptionnelle pour les salariés du secteur privé ne peut être versée qu'aux employés touchant une rémunération annuelle inférieure à l'équivalent de trois SMIC annuels. Selon les informations transmises au rapporteur général, s'il n'y aura pas de limite identique pour les agents des administrations publiques, **devraient être exclus du dispositif de prime exceptionnelle les directeurs d'administrations centrales et des emplois à la discrétion du Gouvernement**, ce qui correspond aux rémunérations les plus importantes.

De même, la durée de versement est différente : jusqu'au 31 août 2020 pour les employeurs privés, toute l'année 2020 pour les administrations publiques, afin de permettre aux ministères de procéder aux ajustements nécessaires lors des schémas de fin de gestion et de pouvoir la verser à la fin de la crise, en conservant ainsi une certaine flexibilité.

C. UNE SÉCURISATION BIENVENUE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La possibilité d'octroyer une prime exceptionnelle aux agents territoriaux était une revendication forte, répétée et quasi-unanime des collectivités territoriales. Les associations les représentant souhaitaient que cette prime soit défiscalisée et désocialisée, dans les mêmes conditions que celles prévues pour le secteur privé, et que le cadre juridique soit clarifié. Dans un courrier adressé au Premier ministre le 30 mars 2020, France Urbaine avait ainsi demandé la création d'une prime distincte de la prime d'intéressement et du Rifseep, trop rigide en situation de crise et ne permettant pas de couvrir l'ensemble des agents.

Comme l'avait rappelé Johan Theuret, président de l'association des directions des ressources humaines des grandes collectivités, *« les incertitudes relatives à la légalité d'une prime exceptionnelle et les disparités entre les métiers pouvant éventuellement y prétendre au travers du régime indemnitaire du Rifseep créeraient de pénibles difficultés de mise en place dans un délai raisonnable d'une prime légitimement attendue ».*

Les collectivités territoriales voulaient non seulement que le cadre juridique soit clarifié, mais qu'elles puissent effectivement moduler cette prime exceptionnelle (montant, éligibilité, conditions d'octroi) comme elles le souhaitaient.

La commission considère que ces deux demandes ont été entendues par le Gouvernement et salue l'équilibre trouvé entre la sécurisation juridique de ce dispositif et le respect du principe de libre

administration des collectivités territoriales. Les exonérations fiscales et sociales attachées à la prime exceptionnelle faciliteront son versement par les collectivités territoriales. Pour autant les difficultés financières que vont rencontrer des employeurs publics risquent de ne pas permettre à chaque collectivité de verser la prime.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission soutient le principe du versement d'une prime exceptionnelle aux agents ayant été particulièrement concernés par l'épidémie de Covid-19. Pour autant, le Gouvernement aurait dû, pour la bonne information du Parlement, présenter plus explicitement les modalités mêmes des primes visées par les exonérations. En effet, les décrets qui doivent instituer cette prime n'ont pas encore été publiés et le législateur doit se prononcer sur l'exonération d'une prime dont les modalités ne sont pas encore parfaitement connues. **Ainsi, afin d'assurer la sécurité juridique du présent article, la commission des finances a adopté l'amendement FINC.8 afin que le dispositif d'exonération de prime exceptionnelle pour les agents des administrations publiques s'appuie bien sur les décrets qui détermineront les bénéficiaires, les conditions d'attribution et de versement et le montant de la prime exceptionnelle.**

Dès l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2020, la commission des finances avait estimé nécessaire que les travailleurs les plus mobilisés et exposés à un risque sanitaire important bénéficient d'une compensation. Elle avait pour cela proposé que les heures supplémentaires effectuées durant la période de confinement ne rentrent pas dans la limite annuelle de 5 000 euros prévue par l'article 81 *quater* du code général des impôts et qu'elles soient totalement exonérées de cotisations salariales - comme actuellement - et patronales, afin de ne pas pénaliser davantage les entreprises en cette période difficile. Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative, **elle propose à nouveau, en complément des dispositifs de prime exceptionnelle prévus pour les salariés du privé comme pour les agents publics, d'exonérer fiscalement et socialement les heures supplémentaires effectuées par les salariés en cette période de crise sanitaire.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 5 bis (nouveau)

Prolongement de la durée de validité de timbres électroniques

Le présent article vise à porter de six à douze mois la durée de validité des timbres électroniques mentionnés à l'article 887 du code général des impôts afin de tenir compte de la fermeture des services administratifs et en particulier des services de délivrance des passeports des mairies dans le contexte de la crise sanitaire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DURÉE DE VALIDITÉ DES TIMBRES ÉLECTRONIQUES LIMITÉE À SIX MOIS

Les droits de timbre constituent une imposition indirecte exigée pour l'accomplissement de certaines procédures administratives, telles que les demandes de passeport, les renouvellements de carte nationale d'identité en cas de perte ou de vol ou encore l'obtention d'un titre de séjour.

L'article 887 du code général des impôts (CGI) prévoit l'acquittement de cette contribution soit par l'emploi de machines à timbrer, soit par l'apposition de timbres mobiles, soit sur déclaration ou sur la production d'états ou d'extraits, soit **par voie électronique au moyen d'un timbre dématérialisé.**

L'article 900 du CGI dispose que celui-ci est valide pendant un délai de 6 mois à compter de sa date d'acquisition.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA DURÉE DE VALIDITÉ DES TIMBRES ÉLECTRONIQUE PORTÉE À DOUZE MOIS

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à modifier l'article 900 du CGI pour **porter à 12 mois la date de validité des timbres électroniques** à compter de leur date d'acquisition. Un décret doit venir préciser la date d'entrée en vigueur du dispositif, au plus tard le 31 décembre 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF LÉGITIME DU FAIT DE LA FERMETURE DE CERTAINS SERVICES ADMINISTRATIFS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE

Dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, certains services administratifs sont fermés, en particulier les services de délivrance de passeports des mairies.

De nombreuses personnes ayant par exemple acquis un timbre électronique dans le but de se voir délivrer un passeport pourraient donc ne pas pouvoir accomplir leurs démarches à temps.

Il apparaît dès lors légitime de prolonger de six mois la durée de validité des timbres électroniques dûment acquis.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

II. GARANTIES

ARTICLE 6

Rehaussement du plafond d'encours maximal de réassurance publique d'opérations d'assurance-crédit export de court terme

Le présent article rehausse de deux milliards d'euros à cinq milliards d'euros le plafond de l'encours réassurable de l'assurance-crédit à l'export dans le cadre du dispositif « Cap Francexport » géré par Bpifrance Assurance Export au nom et pour le compte de l'État. Ce mécanisme de réassurance publique permet de pallier les réductions ou retraits de couverture des assureurs-crédit privés pour les transactions vers des pays étrangers.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE GARANTIE À L'EXPORT ÉLARGIE DANS LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020

Aux termes de l'article L. 432-1 du code des assurances, « *le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France* ». Ces garanties peuvent notamment être octroyées **aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et institutions de prévoyance**, de droit français ou étranger.

En application de l'article L. 432-2 du même code, l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer ces garanties publiques, sous son contrôle, pour son compte et en son nom, est **Bpifrance Assurance Export**.

Aux termes de ce même article, les garanties peuvent être octroyées pour plusieurs motifs, dont **des opérations de réassurance des entreprises habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit, au titre des opérations d'assurance des risques politiques et commerciaux à l'exportation** (e du 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances). Les opérations visées sont de court-terme, avec une durée du risque inférieure à deux ans.

Concrètement, les entreprises exportatrices françaises peuvent bénéficier d'une couverture de court-terme de la part des assureurs-crédit privés pour **couvrir le risque de non-paiement du débiteur étranger**, en raison de difficultés politiques ou commerciales.

Toutefois, en période de crise, **les assureurs-crédit privés peuvent se retirer du marché en raison d'un risque de défaillance trop élevé** en notifiant aux entreprises assurées une réduction de la garantie, ou même un refus de garantie. Afin de permettre une **continuité de la couverture**, Bpifrance Assurance Export a lancé un dispositif, intitulé « **Cap Francexport** » en octobre 2018, qui vise à apporter une réassurance publique aux assureurs-crédit privés¹. Dans ce cadre, la réassurance publique prend deux formes :

- **une couverture complémentaire** qui ne peut excéder 50 % de la garantie initiale émise par l'assureur-crédit privé. Dans ce cas, l'État prend en charge la moitié des risques de l'opération ;

- **une couverture de substitution** dans le cas où l'assureur-crédit privé refuse ou cesse de garantir l'opération. Dans ce cadre, l'État réassure l'assureur privé à 95 %, une part résiduelle de risque reposant sur lui.

En souscrivant une garantie du dispositif de réassurance publique, **l'entreprise assurée s'acquitte d'une prime d'assurance dont le montant varie selon le niveau de risques du pays** vers lequel la transaction est réalisée. **Les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) avec un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros peuvent bénéficier du dispositif**. Au-delà du seuil de 1,5 milliard d'euros, l'assureur-crédit peut notifier le refus ou la réduction de garantie à Bpifrance Assurance Export, laquelle transmet la demande au Ministère des finances qui peut alors accorder une réassurance publique « *au cas par cas et de manière dérogatoire* »².

Alors qu'il était auparavant limité aux exportations vers 17 pays considérés comme les plus risqués en raison d'un équilibre macroéconomique dégradé, **ce dispositif a fait l'objet d'un élargissement récent** à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2020³. En effet, **il est désormais ouvert aux opérations réalisées vers l'ensemble des pays étrangers**. De plus, **le plafond de l'encours réassurable par l'État a été doublé**, en passant de un à **deux milliards d'euros**.

¹ Cinq assureurs-crédit privés participent à ce jour au dispositif : Coface, Euler Hermes, Groupama, Axa et Astradius.

² F.A.Q. CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport + publié le 15 avril 2020 sur le site du Ministère de l'économie et des finances.

³ Article 5 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE REHAUSSEMENT DU PLAFOND MAXIMAL DE L'ENCOURS MAXIMAL RÉASSURABLE

Le présent article modifie l'article L. 432-2 du code des assurances afin de **porter de deux à cinq milliards le plafond de l'encours maximal pouvant bénéficier d'une garantie de réassurance publique.**

Le **plafond de cinq milliards d'euros a été déterminé par analogie avec le taux de couverture de la réassurance publique offerte pour les transactions domestiques.** Ainsi, sur les 212 milliards d'euros d'encours d'assurance-crédit domestique, c'est-à-dire les transactions interentreprises sur le territoire national étant couvertes par une assurance-crédit, **10 milliards d'euros** peuvent être réassurés via la Caisse centrale de réassurance qui bénéficie de la garantie de l'État¹, soit **4,7 % de l'encours environ.**

En considérant que la **part d'encours d'assurance-crédit pouvant être réassurée par l'État pour les exportations doit être au moins aussi importante**, une réassurance publique d'un montant de 5 milliards d'euros permet de couvrir **4,3 % environ** de l'encours total estimé à **117 milliards d'euros².**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE POUR PROTÉGER NOS ENTREPRISES EXPORTATRICES, DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT ÊTRE SUIVIE AVEC VIGILANCE

Lors de l'examen du précédent projet de loi de finances rectificative pour 2020, votre commission avait souligné les avantages de ce dispositif de garantie à l'export, à savoir qu'il permet **d'éviter que les entreprises exportatrices se retirent de certains marchés étrangers** en raison du risque élevé de défaillance de leurs clients, et à **sécuriser leur trésorerie**, en particulier celles des PME qui sont les plus fragilisées par le contexte actuel.

¹ Article 7 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

² D'après l'exposé des motifs.

En assurant une continuité de couverture des transactions réalisées par nos entreprises vers des pays étrangers, ce dispositif envoie **un signal pour rassurer les entreprises exportatrices** et éviter un repli du commerce extérieur.

Comme le relève le Gouvernement dans son évaluation préalable, **l'exposition financière de l'État dépend**, d'une part, **du taux de sinistralité constaté**, et d'autre part, **du montant des primes versées à l'État pour son rôle de réassureur public**. Sur ce dernier point, l'expérience antérieure d'un dispositif similaire entre 2009 et 2011 est plutôt rassurante pour les finances publiques, puisque le bilan consolidé sur la période a permis de dégager un excédent de 6 millions d'euros pour 1 500 entreprises bénéficiaires¹.

Néanmoins, **le caractère « auto-financé » du dispositif fait l'objet de nombreuses incertitudes**. Le dispositif actuel ayant été élargi il n'y a que quelques semaines, **le nombre d'entreprises bénéficiaires reste encore difficile à anticiper**. Par ailleurs, **le taux de défaut des clients des entreprises exportatrices reste tributaire de l'évolution économique mondiale résultant de la crise sanitaire**.

Enfin, votre commission s'interroge **sur le dimensionnement du dispositif de réassurance publique, tant pour son volet « domestique »** pour lequel la garantie s'élève à 10 milliards d'euros, **que pour son volet « export »** à hauteur de 5 milliards d'euros. Si ces plafonds devaient être rapidement atteints, une rupture de la couverture par les assureurs-crédit privés serait à craindre. **Votre commission sera vigilante à l'évaluation de la mise en œuvre de ce dispositif, et à l'évolution du plafond de l'encours réassurable**.

À cet égard, votre commission vous propose d'inclure ce dispositif dans le **champ du comité de suivi** institué par la première loi de finances rectificative pour 2020. Elle a adopté à l'article 7 l'amendement FINC.10 en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ D'après l'évaluation préalable.

ARTICLE 7

Modification du régime d'octroi de la garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises

Le présent article prévoit de modifier le régime d'octroi de la garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises, mis en place dans la première loi de finances rectificative afin de préciser le périmètre des entreprises éligibles ainsi que les modalités de gestion du dispositif par Bpifrance.

L'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 autorise l'octroi de la garantie de l'État pour les prêts de trésorerie contractés par les entreprises non financières immatriculées en France auprès d'établissements de crédit et de sociétés de financement du 16 mars 2020 au 31 décembre 2020. Au 14 avril, 230 000 demandes de prêts ont été comptabilisées pour un montant total emprunté de 45 milliards d'euros environ.

La garantie de l'État présente deux principales caractéristiques : elle ne peut pas couvrir l'intégralité du montant emprunté, le plafond maximal prévu par voie réglementaire étant fixé à 90 %, et elle fait l'objet d'une rémunération, l'arrêté ayant repris le seuil minimal permis par la Commission européenne au titre du cadre temporaire des aides d'État.

De façon principale, le présent article élargit le périmètre des entreprises éligibles au mécanisme de prêts garantis par l'État à l'ensemble des entreprises immatriculées en France, à l'exception des organismes pouvant octroyer de tels prêts, et supprime l'exclusion des entreprises faisant l'objet d'une procédure collective. Cet ajustement permettra en particulier de garantir des prêts octroyés à des entreprises dont les difficultés résultent de la crise sanitaire. Il reviendra à l'arrêté de reprendre les critères précis posés par l'encadrement temporaire des aides d'État permettant de garantir des prêts à des entreprises en difficulté (en excluant la liquidation judiciaire).

La restriction prévue par l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 en application de laquelle la garantie ne peut pas aller jusqu'à 100 % du montant emprunté n'est pas modifiée. Pour les entreprises qui n'auraient pas accès au marché du crédit, le Gouvernement prévoit notamment le recours au fonds pour le développement économique et social, dont les crédits sont abondés pour atteindre 1 milliard d'euros.

Cependant, ce mécanisme reste réservé aux entreprises pour lesquelles une restructuration s'impose. De fait, l'architecture globale envisagée par le Gouvernement n'offre pas de solution aux entreprises qui, sans relever d'un processus de restructuration, ne peut accéder à un prêt garanti par l'État en raison du refus de la banque à assurer la part de risque non couverte par la garantie de l'État.

C'est pourquoi il vous est proposé d'introduire un mécanisme subsidiaire de prêts garantis, octroyés directement par Bpifrance et pouvant bénéficier d'une garantie intégrale de l'État. Ces prêts seraient réservés aux petites et moyennes entreprises s'étant préalablement vu refuser l'octroi d'un prêt par un établissement de crédit ou une société de financement.

Dans cet objectif, la notification du refus par la banque introduite par l'Assemblée nationale en le réservant aux prêts de moins de 50 000 euros, serait rendue obligatoire pour tout refus d'un prêt répondant au cahier des charges.

Par ailleurs, afin d'assurer l'information effective du Parlement sur l'application des mesures d'urgence, les missions du comité de suivi sont étendues à l'ensemble des mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises prévues depuis le début de la crise sanitaire.

I. LE DROIT EXISTANT : UN MÉCANISME DE PRÊTS GARANTIS AUX ENTREPRISES AFIN DE LEUR MAINTENIR LE CANAL DU CRÉDIT OUVERT DANS UN CONTEXTE EXCEPTIONNEL DE CRISE ÉCONOMIQUE

L'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020¹ autorise l'octroi de la **garantie de l'État** dans la limite d'un encours total de **300 milliards d'euros** pour des prêts de trésorerie contractés par des entreprises non financières immatriculées en France auprès d'établissements de crédit et de sociétés de financement du 16 mars 2020 au 31 décembre 2020 inclus. L'arrêté du 23 mars 2020² est venu préciser les conditions d'application de la garantie.

Pour une description détaillée du régime de la garantie, le lecteur est invité à se reporter au rapport du rapporteur général sur le premier projet de loi de finances rectificative³.

Les principales caractéristiques du dispositif sont les suivantes :

- **les entreprises éligibles doivent être immatriculées en France, exercer une activité de nature non financière**, ce qui a conduit l'arrêté à exclure les établissements de crédit ou les sociétés de financement, et ne pas faire l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires, le cahier des charges excluant également les sociétés civiles immobilières (SCI) ;

¹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

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 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ [Rapport n° 385](#) (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 mars 2020.

- les prêts pouvant être garantis doivent comporter un **différé d'amortissement minimal de douze mois** et une clause donnant aux emprunteurs la faculté, à l'issue de la première année, de les amortir sur une période additionnelle allant jusqu'à cinq années et conduire à augmenter le niveau des concours apportés par l'établissement financier ;

- le **montant du prêt garanti est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires** constaté en 2019 pour les entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2019 et à la masse salariale en France estimée sur les deux premières années d'activité pour les entreprises créées à compter de cette date ;

- la **quotité du montant emprunté bénéficiant de la garantie de l'État est plafonnée à 90 %** pour les entreprises qui emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, 80 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros et inférieur à 5 milliards d'euros, et à 70 % pour les autres entreprises ;

- la garantie est de droit pour les prêts conclus par des entreprises employant en France moins de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros et par arrêté du ministre chargé de l'économie pour les entreprises dépassant les deux seuils.

Par ailleurs, **la garantie de l'État donne lieu à une rémunération**, détaillée dans le tableau ci-après, et fixée par arrêté au seuil minimal exigé par la Commission européenne au titre du cadre temporaire des aides d'État¹.

**Prime perçue par l'État au titre de
la garantie accordée aux prêts de trésorerie**

Entreprise	PME au sens communautaire	Autres entreprises
Prime de garantie - rémunération de l'État	0,25 % en année 1 <i>En cas d'amortissement étalé : 0,5 % les années 2 et 3, puis 1 % les années 4 à 6</i>	0,5 % en année 1 <i>En cas d'amortissement étalé : 1 % les années 2 et 3, puis 2 % les années 4 à 6</i>

CA = chiffre d'affaires

Une petite et moyenne entreprise au sens communautaire désigne une entreprise qui emploie moins de 250 salariés et n'excède pas un chiffre d'affaires annuel à 50 millions d'euros ou un total de bilan annuel de 43 millions d'euros.

Source : *commission des finances du Sénat*

La gestion du dispositif est confiée à **Bpifrance Financement SA**.

¹ Voir la [communication](#) de la Commission européenne « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 », (2020/C 91 1/01), 20 mars 2020.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES ENTREPRISES ÉLIGIBLES ET DES PRÉCISIONS SUR LE RÉGIME APPLICABLE

Le présent article propose d'opérer **deux modifications** de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020¹, pour :

- **élargir le périmètre des entreprises éligibles** aux prêts garantis ;
- **préciser les conditions d'octroi de la garantie et de gestion du dispositif** par Bpifrance Financement SA.

A. ÉLARGIR LE PÉRIMÈTRE DES ENTREPRISES ÉLIGIBLES

Les 1° et 2° du I du présent article aménagent le périmètre des entreprises pouvant bénéficier d'un prêt garanti, ce qui aura pour effet de couvrir davantage d'entreprises.

Deux modifications sont proposées :

- le 1° du I du présent article vise à englober l'ensemble des entreprises immatriculées en France, à l'exception des établissements de crédit et des sociétés de financement, afin d'éviter qu'une telle entreprise ne puisse se prêter à elle-même ou profiter de ces prêts pour se refinancer ;

- le 2° du I du présent article supprime la mention excluant du dispositif les entreprises faisant l'objet d'une procédure collective (sauvegarde, redressement, liquidation, etc.).

Ces deux modifications laissent une plus grande marge de manœuvre au pouvoir réglementaire, auquel il reviendra toutefois le soin de préciser le périmètre exact des entreprises éligibles, en particulier s'agissant des entreprises faisant face à des difficultés au sens du droit de l'Union européenne². Le cadre temporaire des aides d'État défini par la Commission européenne autorise ainsi les États membres à octroyer une garantie au profit d'entreprises qui, sans être en difficulté au 31 décembre 2019, répondent ensuite à cette qualification en raison de la situation actuelle³.

¹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

² À savoir les critères figurant à l'article 2, point 18, du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Voir le point 3.1.22.b de la [communication](#) de la Commission européenne « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 », (2020/C 91 1/01), 20 mars 2020.

B. PRÉCISER LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

Les 3° et 4° du I du présent article précisent les conditions dans lesquelles le dispositif est mis en œuvre.

Le 3° du I du présent article modifie le périmètre des entreprises pour lesquelles la garantie est accordée de droit. Actuellement, sont concernées les entreprises qui emploient moins de 5 000 salariés ou qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros. Il est proposé de rendre ces conditions cumulatives, afin de conditionner l'octroi de la garantie à un arrêté du ministre chargé de l'économie pour les entreprises employant au moins 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros. Il peut être relevé que l'arrêté du 23 mars 2020¹ exige déjà cumulativement les deux critères du nombre de salariés et de chiffre d'affaires² pour l'application du plafond maximal de garantie de 90 % du montant du prêt.

Le 4° du I du présent article précise les relations financières entre l'État et Bpifrance dans la gestion du mécanisme. En application du VI de l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020, **Bpifrance est chargé d'assurer à titre gratuit la gestion du dispositif** de garantie sous le contrôle, pour le compte et au nom de l'État.

Dans ce cadre, il est prévu que Bpifrance :

- d'une part, perçoit et reverse à l'État les commissions de garantie ;
- d'autre part, en cas d'appel de la garantie, vérifie le respect des conditions prévues dans le cahier des charges et procède au paiement des sommes dues, qui sont ensuite remboursées par l'État.

Le présent article propose **une double modification** :

- d'une part, en **définissant plus largement les « recettes liées à la gestion du dispositif »**, en incluant les commissions de garantie, que Bpifrance perçoit ;

- d'autre part, **en sécurisant les conditions de versement de la garantie appelée**, en prévoyant qu'elle fait l'objet d'un appel de fonds préalable auprès de l'État.

Ces deux précisions sont cohérentes avec l'exercice de cette mission à titre gratuit par Bpifrance : si l'ensemble des recettes qui en résultent doivent bénéficier à l'État, Bpifrance ne doit pour autant pas assurer le coût de trésorerie en cas d'appel de garantie. Il reviendra à la convention prévue

¹ Article 6 de l'[arrêté du 23 mars 2020](#) accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

² À savoir un nombre de salariés inférieur à 5 000 et un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros.

entre l'État et Bpifrance de préciser ces dispositions. Celle-ci n'a pas encore été établie.

*

Le II du présent article précise que les dispositions du I sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, comme l'ensemble du dispositif de prêts garantis par l'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements, dont l'un a été complété par l'adoption d'un sous-amendement.

Le premier amendement a été adopté à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault et ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances qui l'a complété par un sous-amendement du rapporteur général du budget. Il prévoit que **tout refus de consentement d'un prêt** répondant au cahier des charges doit faire l'objet d'une **motivation écrite adressée à l'entreprise** à l'origine de la demande. **Le sous-amendement restreint** l'application de cette disposition aux **demandes de prêt d'un montant inférieur à 50 000 euros** et limite la procédure à une **notification écrite**, afin d'accélérer la procédure.

L'objectif est ainsi de permettre aux petites entreprises de disposer d'un **justificatif pour solliciter le versement de l'aide complémentaire du fonds de solidarité**, qui requiert le refus d'octroi d'un prêt garanti ou l'absence de réponse dans un délai de dix jours.

Le second amendement a été adopté par l'initiative de notre collègue députée Nadia Hai et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche (LaREM), avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement. Il procède à une coordination et **complète les informations devant être communiquées au comité de suivi** institué par l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, afin qu'il dispose d'une **statistique mensuelle sur le taux de refus et le taux de demandes restées sans réponse** par les organismes prêteurs parmi les demandes de prêts répondant au cahier des charges émanant d'entreprises pour lesquelles l'octroi de la garantie est automatique¹.

¹ À savoir celles qui emploient, lors du dernier exercice clos, moins de cinq mille salariés et ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT BIENVENU DU DISPOSITIF, QUI RESTE TOUTEFOIS RESTRICTIF SUR CERTAINS POINTS

A. UN MÉCANISME DE PRÊTS GARANTIS RAPIDEMENT MIS EN ŒUVRE MAIS INCOMPLET

Le mécanisme de prêts garantis par l'État a été rapidement mis en œuvre après l'adoption de l'article 6 de la première loi de finances rectificative. L'arrêté du 23 mars dernier, la promotion du dispositif et la mobilisation des réseaux bancaires ont permis son déploiement rapide. Ainsi, au 14 avril, ce sont 103 000 entreprises qui ont contracté un prêt garanti enregistré par Bpifrance, pour un montant moyen de 134 000 euros et un encours total de près de 14 milliards d'euros. En outre, une première entreprise a bénéficié d'une garantie accordée par arrêté le 18 avril, pour un montant de 500 millions d'euros¹.

Il s'agit sans nul doute d'une **mesure essentielle pour venir en aide à la trésorerie de nombreuses entreprises**, en complément des mesures de reports d'échéances fiscales et sociales et autres mesures de soutien prises par ailleurs.

Cependant, force est de constater que **la mise en œuvre n'est pas parfaite** et conduit à laisser plusieurs entreprises en dehors du marché du crédit, menaçant leur survie, en raison de **deux types d'obstacles** :

- **juridiques**, d'une part, dans la mesure où **le dispositif en vigueur écarte les entreprises en difficulté et l'arrêté retient une interprétation restrictive des entreprises**, en excluant **par exemple les sociétés civiles immobilières**, même lorsqu'elles exercent des activités de nature commerciale ;

- **pratiques**, d'autre part, compte tenu d'une **approche hétérogène des réseaux bancaires selon les établissements et les territoires**, exigeant parfois un cautionnement personnel ou d'autres conditions pourtant non prévues par le cahier des charges. Des tensions rencontrées sur le marché du crédit sont également remontées vers la commission des finances, rendant l'accès très complexe pour les entreprises ne bénéficiant pas d'une cotation de crédit de la Banque de France comprise entre 3 et 5+.

Il s'ensuit une situation paradoxale, dans laquelle le succès global du dispositif peut se trouver fortement contrebalancé par une efficacité relative pour les entreprises les plus en difficulté. Selon le président de la Fédération bancaire française (FBF), Frédéric Oudéa, le taux de refus serait

¹ Arrêté du 18 avril 2020 accordant la garantie de l'État à un prêt octroyé par les établissements Arkéa Banque Entreprises et Institutionnels, Crédit Industriel et Commercial, Crédit Agricole Corporate and Investment Bank, Crédit Lyonnais, Natixis, Bred Banque Populaire, Société Générale, BNP Paribas, La Banque Postale à la société Fnac Darty SA.

inférieur à 5 % des demandes effectuées par les entreprises éligibles à un prêt garanti par l'État¹.

B. UN AJUSTEMENT OPPORTUN, QUI LAISSERA TOUTEFOIS DE CÔTÉ CERTAINES ENTREPRISES, POUR LESQUELLES D'AUTRES MÉCANISMES SONT PRIVILÉGIÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Comme exposé précédemment, un ajustement s'imposait. Le présent article apporte à cet égard des modifications utiles et attendues, en **élargissant le périmètre des entreprises éligibles** à l'ensemble des entreprises immatriculées en France et en supprimant l'exclusion des entreprises faisant l'objet d'une procédure collective. **Ces ajustements devront toutefois être rapidement et correctement traduits du point de vue réglementaire**, afin de respecter l'intention du législateur de permettre d'octroyer la garantie de l'État à l'ensemble des entreprises immatriculées en France, à l'exception des sociétés de financement et des établissements de crédit.

Concernant les sociétés civiles immobilières, le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, s'est ainsi engagé devant l'Assemblée nationale à rendre « *les SCI propriétaires de monuments historiques et percevant des recettes de billetterie éligibles aux prêts garantis par l'État* »². D'après les dernières informations obtenues par votre rapporteur général, les structures percevant des recettes de billetterie pourraient ainsi entrer dans le champ des prêts avec garantie de l'État, incluant ainsi les SCI.

De même, pour les entreprises considérées comme en difficulté au regard du droit de l'Union européenne, il importe de faire usage des marges de manœuvre offertes par le cadre temporaire de la Commission européenne, afin notamment d'aider les entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019.

Pour autant, **les modifications proposées par le présent article ne répondront pas à l'ensemble des difficultés** rencontrées par nos entreprises qui luttent pour leur survie.

Ainsi, **le principe d'une garantie partielle et non intégrale du prêt demeure**. Le plafond fixé par voie réglementaire à 90 % pour les petites et moyennes entreprises (PME) conduit pourtant à écarter certaines d'entre elles du dispositif, les banques pouvant se montrer réticentes à assumer le risque pour les 10 % d'encours non couverts. Pourtant, le cadre temporaire des aides d'État autorise, depuis le 3 avril dernier, **l'octroi d'une garantie intégrale, ce que l'Allemagne et l'Italie appliquent** pour leurs petites et moyennes entreprises. Ces pays ont donc fait le choix d'assumer un risque

¹ Voir l'entretien de Frédéric Oudéa à LCI le 16 avril 2020.

² Assemblée nationale, [compte rendu intégral](#) de la première séance du vendredi 17 avril 2020.

d'aléa moral et d'effet d'aubaine pour préserver davantage d'entreprises de la faillite.

Le Gouvernement fait un choix différent, en privilégiant le recours à d'autres outils, à l'instar du **fonds de développement économique et social** (FDES), que le présent projet de loi de finances rectificative abonde à hauteur d'un milliard d'euros. Comme le détaille l'encadré ci-après, ce mécanisme ne concerne toutefois que les entreprises engagées dans un processus de restructuration, sous la houlette des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).

Le soutien du fonds de développement économique et social (FDES)

Le fonds de développement économique et social (FDES) vise à accompagner les entreprises en restructuration. Il est géré, pour les entreprises employant plus de 400 employés en France, par la comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et pour les entreprises de moins de 400 salariés, au niveau départemental par les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). Il intervient sous forme de prêts et d'avances remboursables.

À ce jour, la doctrine d'emploi du FDES est définie par la circulaire du 9 janvier 2015, d'après laquelle le fonds ne doit intervenir que de manière subsidiaire et se contenter d'offrir un effet de levier aux investisseurs privés. En effet, le montant du prêt octroyé par le FDES ne doit en principe pas représenter plus de 20 % du nouvel apport de fonds durable d'origine privée à l'occasion de la restructuration.

D'après l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, hors dérogation accordée par décret en Conseil d'État, le taux d'intérêt de ces prêts ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, de l'échéance la plus proche. La circulaire du 9 janvier 2015 fixe que le taux de référence est de deux points de base au-dessus de celui de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) de référence à 10 ans.

Pour permettre d'assurer un « filet de sécurité » indispensable pour l'ensemble des entreprises ne pouvant bénéficier de la garantie d'emprunt par l'État, la doctrine d'emploi du FDES devra rapidement être clarifiée par le Gouvernement (voir le commentaire de l'article 16 du présent projet de loi).

Source : commission des finances du Sénat

C. COMPLÉTER LE DISPOSITIF DE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES, EN PRÉVOYANT UN MÉCANISME SUBSIDIAIRE DE PRÊTS INTÉGRALEMENT GARANTIS PAR L'ÉTAT OCTROYÉS DIRECTEMENT PAR BPIFRANCE

L'architecture globale envisagée par le Gouvernement n'offre donc **pas de solution aux entreprises** qui, sans relever d'un processus de restructuration, **ne peut accéder à un prêt garanti par l'État** du fait du refus

de la banque à assurer la part de risque non couverte par la garantie de l'État.

C'est pourquoi votre rapporteur général propose d'introduire un mécanisme subsidiaire de prêts garantis, octroyés directement par Bpifrance et pouvant bénéficier d'une garantie intégrale de l'État.

Cet outil, permis par le cadre temporaire des aides d'État et mis en œuvre par plusieurs de nos voisins européens, dont l'Allemagne et l'Italie, concernera **les petites et moyennes entreprises s'étant vu notifier un refus de prêt répondant aux cahiers des charges fixé**, conformément à la modification adoptée par l'Assemblée nationale. Par cohérence, le seuil conditionnant l'obligation de notification du refus d'un prêt par les banques, fixé à 50 000 euros, serait supprimé. Initialement, il s'adressait surtout aux entreprises devant justifier d'un tel refus pour solliciter une aide complémentaire du fonds de solidarité.

Votre commission a adopté un **amendement FINC.9** en ce sens.

Par ailleurs, votre rapporteur général considère que, **quoique primordial, l'octroi de prêts garantis ne saurait suffire** : s'il permet à certaines entreprises de se maintenir à flot, il importe également de leur permettre de redémarrer une fois le rebond enclenché. À cet égard, il convient **d'accentuer l'intervention en capital pour renforcer les fonds propres de certaines entreprises**. Cette stratégie a été engagée très rapidement par l'Allemagne, ayant autorisé le fonds économique de stabilisation à prendre des participations dans des entreprises de taille intermédiaires et de grandes entreprises pour un montant allant jusqu'à 100 milliards d'euros.

D. UN RENFORCEMENT DU COMITÉ DE SUIVI À COMPLÉTER

La précision apportée par l'Assemblée nationale concernant les informations devant être transmises au comité de suivi devrait permettre de mieux apprécier la proportion d'entreprises exclues du dispositif de prêts garantis par l'État.

Afin de disposer d'une vision globale de l'ensemble des mesures d'urgence mises en œuvre, il importe par ailleurs de **compléter les missions du comité de suivi, en intégrant d'autres dispositifs de soutien**.

Votre rapporteur général vous propose un amendement à cet effet, afin que le comité de suivi suive et évalue la mise en œuvre des dispositifs suivants :

- la garantie de l'État aux prêts de trésorerie ;
- la réassurance publique des assureurs-crédit gérés par la caisse centrale de réassurance pour le volet « domestique » et Bpifrance Assurance Export pour le volet « export » ;

- le fonds de solidarité ;
- le dispositif d'activité partielle ;
- les prêts et avances remboursables octroyés par le fonds de développement économique et social (FDES).

Votre commission a adopté un **amendement FINC.10** en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8

**Augmentation du plafond de garantie par l'État
des emprunts de l'Unédic émis en 2020**

Le présent article prévoit un relèvement de 8 milliards d'euros du plafond d'emprunts contractés en 2020 par l'Unédic pouvant bénéficier de la garantie de l'État au vu de l'impact de la crise actuelle sur les finances de cet organisme.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PLAFOND D'EMPRUNTS DE L'UNÉDIC BÉNÉFICIAIRE DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT INITIALEMENT LIMITÉ À 2 MILLIARDS D'EUROS EN 2020

A. EN TANT QU'ASSOCIATION, L'UNÉDIC EST EN PRINCIPE SOUMISE AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Gérée de manière paritaire par les organisations syndicales et patronales représentatives, l'Unédic a notamment pour mission d'établir les règles d'indemnisation du chômage négociées par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions d'assurance chômage renouvelées tous les deux ou trois ans, de contrôler leur mise en œuvre et d'assurer le financement du régime. Les partenaires sociaux peuvent également la saisir pour la réalisation d'études et de prévisions en matière d'assurance chômage.

En tant qu'association, l'Unédic relève des dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, notamment, de son article L. 213-15, lequel fixe notamment l'obligation pour de telles associations de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans lorsque ces derniers diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations. En cas d'inobservance de cette obligation, l'association ne peut plus émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

B. UN MÉCANISME DE GARANTIE DE L'ÉTAT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2004 PERMET À L'UNÉDIC DE BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES ÉMISSIONS QUI BÉNÉFICIENT DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT

Face à la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et étant donné l'impossibilité pour elle de satisfaire l'obligation fixée à l'article L. 213-15 précité, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004¹ a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.**

L'Unédic a ainsi la possibilité d'émettre de nouveaux titres obligataires pour assurer l'équilibre de ses comptes.

Depuis 2012, les emprunts contractés par l'Unédic bénéficient d'une garantie de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2012², 7 milliards d'euros en 2013³, 5 milliards d'euros en 2014⁴, 6 milliards d'euros en 2015⁵, 5 milliards d'euros en 2016⁶, 4,5 milliards d'euros en 2017⁷ et 2018⁸, et 2,5 milliards d'euros en 2019⁹.

C. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020 AVAIT PRÉVU D'ACCORDER LA GARANTIE DE L'ÉTAT SUR LES EMPRUNTS CONTRACTÉS PAR L'UNÉDIC À HAUTEUR DE 2 MILLIARDS D'EUROS

L'article 199 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoyait de garantir les emprunts contractés par l'Unédic dans la limite d'un plafond de **2 milliards d'euros**.

Ce montant correspondait :

- au remboursement de 1,5 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance en 2020 ;

- à la couverture du besoin de financement prévisionnel de l'assurance chômage estimé à 420 millions d'euros en 2020.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

² Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁴ Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁵ Article 111 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁶ Article 105 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

⁷ Article 122 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

⁸ Article 82 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

⁹ Article 213 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RELÈVEMENT DU PLAFOND D'EMPRUNTS GARANTIS À 7 MILLIARDS D'EUROS

Dans sa version initiale, le présent article prévoyait la possibilité pour le ministre chargé de l'économie de porter jusqu'à 7 milliards d'euros le montant maximum d'emprunts de l'Unédic pouvant bénéficier de la garantie de l'État en 2020.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RELÈVEMENT À 10 MILLIARDS DU PLAFOND D'EMPRUNTS DE L'UNÉDIC BÉNÉFICIAIRE DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2020

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances, **un amendement** déposé par le Gouvernement qui **porte à 10 milliards d'euros** le montant maximum d'emprunts de l'Unédic pouvant bénéficier de la garantie de l'État en 2020.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE DE L'UNÉDIC, FORTEMENT TOUCHÉE PAR LA CRISE

A. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES FINANCES DE L'UNÉDIC EST MASSIF

La crise actuelle bouleverse profondément la situation financière de l'Unédic, sous le double effet des mesures décidées par le Gouvernement et de la détérioration de la conjoncture économique.

Celle-ci devrait d'abord provoquer une **hausse massive des dépenses de l'organisme**.

Les mesures prises par le Gouvernement impliqueront à elles seules au moins **9,1 milliards d'euros** de dépenses supplémentaires.

Parmi les 25,8 milliards d'euros annoncés par le présent projet de loi de finances rectificative pour **le financement de l'activité partielle**, les dépenses relevant de l'Unédic devraient s'élever à près de 8,6 milliards d'euros (environ un tiers du total)¹. Ce montant fait figure de minimum dans la mesure où le coût du dispositif ne paraît pas stabilisé à ce jour. Une convention entre l'État et l'Unédic doit prochainement formaliser la clé de répartition du financement des allocations d'activité partielle.

¹ Avec 11,7 milliards d'euros de crédits supplémentaires demandés au titre du financement de l'activité partielle, le présent projet de loi de finances porte la contribution de l'État à 17,2 milliards d'euros.

Par ailleurs, dans le programme de stabilité d'avril 2020 qui sera transmis à la Commission européenne, le coût total des **mesures de crise liées à l'assurance chômage** est estimé à 500 millions d'euros, soit encore davantage que dans la note interne de l'Unédic semblant servir de fondement au dispositif proposé. Pour rappel, le Gouvernement a notamment décidé :

- le prolongement du versement des allocations pour les demandeurs d'emploi en fin de droits¹ ;

- la neutralisation de la durée de la crise sanitaire pour le calcul de la période de référence au cours de laquelle est recherchée la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit à l'assurance chômage² ;

- le report de l'entrée en vigueur du second volet de la réforme de l'assurance chômage, du 1^{er} avril au 1^{er} septembre³. L'application de cette réforme, modifiant les modalités de calcul du salaire journalier de référence, aurait notamment entraîné une diminution de l'indemnisation des personnes ayant travaillé de façon discontinue sur la période de référence ;

- l'ouverture des droits à l'assurance chômage à toute personne ayant démissionné pour réaliser une mobilité professionnelle, qui n'a pas pu se concrétiser du fait de la crise⁴ ;

- la suspension du dispositif de dégressivité de l'allocation chômage des cadres mis en place dans le cadre du premier volet de la réforme de l'assurance chômage en 2019⁵.

À ceci s'ajoutent les dépenses supplémentaires liées à **la moindre activité des allocataires** et aux **nouvelles entrées au chômage** sur cette période. En effet, malgré le recours massif à l'activité partielle, celles-ci risquent d'augmenter fortement. En mars, le nombre de demandes d'inscription à Pôle emploi a fait l'objet d'une hausse de 14,9 % par rapport aux mêmes semaines en 2019⁶.

L'impact sur les recettes devrait également être important, du fait des exonérations de cotisations sociales sur les indemnisations d'activité partielle ainsi que des baisses de recettes liées aux arrêts maladie et à la moindre activité des allocataires. La perte avait ainsi été estimée

¹ Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

² Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

³ 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.

⁴ Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

⁵ Ibid.

⁶ DARES, Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 14 avril 2020, 15 avril 2020.

à 1,6 milliard d'euros par l'Unédic fin mars 2020¹, mais celle-ci devrait être encore plus importante du fait de la forte progression du recours à l'activité partielle.

L'Unédic devra également supporter un **décalage de trésorerie** de plus de 2,3 milliards d'euros², dû aux reports des charges sociales pour les entreprises.

B. L'APPORT DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT APPARAÎT NÉCESSAIRE POUR ACCOMPAGNER LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC FACE À LA CRISE ET DEVRA PROBABLEMENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE

Pour faire face à la crise, l'Unédic a développé une stratégie financière³ impliquant la sollicitation du coussin annuel de liquidité mis en place par cet organisme en 2012 (4 milliards d'euros) et l'émission de dette supplémentaire. En effet, **la totalité des 2 milliards d'euros d'emprunts bénéficiant de la garantie de l'État en 2020 en vertu de la loi de finances initiale a d'ores et déjà été émis.**

Le relèvement à 7 milliards d'euros du plafond d'emprunts émis par l'Unédic bénéficiant de la garantie de l'État en 2020, prévue dans la version initiale du présent article, entraine en adéquation avec les estimations du besoin de liquidités de l'Unédic à fin mars relayées dans l'évaluation préalable. Celui-ci semblait toutefois incohérent avec l'augmentation importante des crédits alloués à l'activité partielle prévue à l'état B annexé au présent projet de finances rectificative.

Il paraît donc tout à fait opportun que le plafond ait été porté à 10 milliards d'euros en cours d'examen du présent projet de loi par l'Assemblée nationale, afin de garantir à cet organisme les meilleures conditions de financement.

Fortement corrélé à la conjoncture économique, l'effort supporté par l'Unédic, ainsi que par l'État qui garantit sa dette, devrait néanmoins être durable. 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 d'euros en 2022⁴. Cette perspective baissière tenait à la fois à l'amélioration observée de la conjoncture sur le marché du travail et aux réformes de l'assurance chômage. La crise actuelle bouleversera inévitablement cette trajectoire, sous l'effet

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

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Unédic, Situation financière de l'assurance-chômage, 25 février 2020.

conjugué de l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage et de la baisse des recettes issues des cotisations sociales.

Il est dans ce contexte probable que le montant annuel d'emprunts garantis par l'État soit amené à croître dans les prochaines années, alors même que celui-ci avait considérablement diminué depuis 2013 (7 milliards d'euros). Cette évolution affecte mécaniquement 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'euros¹.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement 2018.*

ARTICLE 9

Garantie par l'État d'un emprunt de la Collectivité de Nouvelle Calédonie octroyé par l'AFD

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à un prêt consenti par l'Agence française de développement (AFD) à la Nouvelle-Calédonie correspondant aux reports de paiement d'impositions et de cotisations sociales, aux pertes de recettes et au surcroît de dépenses exposées au titre des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises dus à la crise sanitaire liée à la propagation de l'épidémie de Covid-19.

Il précise que la garantie s'exerce dans la limite d'un montant de 240 millions d'euros en principal, ce qui correspond à l'estimation des pertes de recettes fiscales et sociales engendrées par la crise sanitaire, et peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2020.

Cette mesure apparaît indispensable car le fonds de roulement de la Collectivité de Nouvelle-Calédonie est épuisé et ne lui permet donc pas de faire face à ses échéances immédiates. La gestion du prêt proposé, confiée à l'AFD, qui est le principal partenaire financier de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, apparaît pertinente.

La convention prévue pourra également inciter la collectivité de Nouvelle-Calédonie à améliorer la soutenabilité de sa dette et restaurer ses marges de manœuvre budgétaires. Ce dispositif, dont l'objet est de faire face aux difficultés de trésorerie immédiate, n'apporte toutefois pas de solution aux problèmes financiers structurels de la collectivité de Nouvelle-Calédonie.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT ET GÉRÉS PAR L'AFD ADAPTÉ À LA SITUATION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. LA POSSIBILITÉ POUR L'AFD DE GÉRER, POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT ET AUX RISQUES DE CELUI-CI, UN PRÊT EN FAVEUR DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Aux termes de l'article R. 515-12 du code monétaire et financier l'AFD peut gérer pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci, des opérations financées sur le budget de l'État.

L'AFD bénéficie d'une garantie explicite de l'État sur un nombre limité de créances, qui représentaient, en 2018, un encours de plus de deux milliards d'euros¹. Il s'agit d'opérations telles que des prêts accordés à des organismes internationaux et des prêts bilatéraux, ou dans le cadre des « contrats de désendettement et de développement » (C2D). Ces garanties formelles de l'État sont accordées en loi de finances.

Rien ne s'oppose à ce qu'une telle procédure soit mise en œuvre au bénéfice d'une collectivité d'outre-mer, même si, pour l'heure, l'activité de l'AFD au sein de ces territoires relève d'un cadre différent. Son activité y prend principalement la forme de bonifications d'intérêts aux prêts accordés aux collectivités territoriales et aux personnes publiques, mais peut s'exercer avec l'octroi de prêts à taux zéro en faveur de projets liés au développement des énergies renouvelables et à la lutte contre les effets du changement climatique.

B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE DEVRAIT CONNAÎTRE UNE BAISSÉ DE RECETTES ESTIMÉE À 240 MILLIONS D'EUROS, DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DÉJÀ CRITIQUE

L'épidémie Covid-19 touche la Nouvelle-Calédonie, où a été mis en œuvre un confinement actuellement prévu jusqu'au lundi 20 avril².

Au **niveau national**, les premières réponses apportées par le législateur ont porté d'une part, sur l'extension aux collectivités du Pacifique de la garantie accordée par l'Etat aux banques soutenant la trésorerie des entreprises, et d'autre part à l'accès au fonds de solidarité.

Au **niveau local**, le Congrès de Nouvelle-Calédonie, compétent dans les matières fiscale et sociale³, notamment, a ensuite adopté le plan de sauvegarde de l'économie calédonienne, en coordination avec l'État et les provinces. Celui-ci prévoit notamment un **report des cotisations sociales, un report de l'impôt sur les sociétés, et la création d'« une allocation de chômage partiel spécifique au bénéfice des salariés des entreprises dont l'activité est réduite ou suspendue du fait des mesures prises par le président du gouvernement et le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie visant à lutter contre la propagation du virus covid-19 en Nouvelle-Calédonie durant la période de crise sanitaire »**.

Comme le relève l'évaluation préalable de l'article, ces mesures et les conséquences du confinement sur l'activité économique devraient entraîner une **baisse de recettes fiscales prévues dans le budget de la collectivité**.

¹ *Compte général de l'État 2018*, p. 167.

² *Communiqué de presse du haut commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie* « Le confinement sera adapté », 11 avril 2020.

³ *Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie*, article 22.

En outre, le report de cotisations sociales, l'accroissement des dépenses de santé, et de nouveaux besoins de financement pour le chômage partiel devraient affecter la Caisse de protection sociale de Nouvelle-Calédonie (CAFAT), dont le financement est assuré par l'affectation de ressources fiscales de la collectivité et le versement d'une subvention d'équilibre par cette dernière.

Le Gouvernement évalue ainsi les pertes de ressources entraînées par la crise sanitaire à 240 millions d'euros.

Impact du plan de sauvegarde sur les recettes de la Nouvelle-Calédonie

(en millions d'euros)

Report à 3 mois de cotisations sociales	93
Report à 3 mois des recettes fiscales : impôts sur les sociétés des secteurs touchés, perte de recettes de taxe générale sur le consommation, d'IR, etc.	147
Total	240

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'évaluation préalable de l'article)

Surtout, ces mesures conjoncturelles interviennent dans un contexte de grande fragilité des finances de la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Le taux d'épargne est seulement de 5 % et le manque de trésorerie de la collectivité a nécessité, pour la première fois, l'ouverture d'une ligne de trésorerie de 5 milliards de francs en 2019. Le fonds de roulement est bien inférieur à 10 jours et le niveau d'endettement propre avoisine les 90 %, seuil prudentiel toléré par les bailleurs de fonds et notamment l'AFD¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXONÉRATION DE CERTAINES IMPORTATIONS ET LIVRAISONS DE BIENS

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à un prêt consenti par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie correspondant aux reports de paiement d'impositions et de cotisations sociales, aux pertes de recettes et au surcroît de dépenses exposées au titre des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises dus à la crise sanitaire liée à la propagation de l'épidémie de Covid-19.

Il précise que la garantie s'exerce dans la **limite d'un montant de 240 millions d'euros en principal** et peut être accordée jusqu'au

¹ Rapport du budget primitif 2020 de la Collectivité de Nouvelle-Calédonie.

31 décembre 2020. Ce montant correspond à l'évaluation des pertes de recettes sociales et fiscales entraînées par la crise sanitaire. La garantie proposée porte sur le principal, les intérêts et accessoires du prêt.

Il est également précisé que le prêt ne peut avoir une maturité supérieure à 25 ans ni un différé de remboursement supérieur à 2 ans.

Le présent article subordonne l'octroi de la garantie à la **conclusion d'une convention entre l'État, l'AFD et le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie**. Cette convention devra prévoir :

- le calendrier et les réformes à mettre en place ;
- le prélèvement au profit du remboursement du prêt garanti d'une fraction des recettes du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie correspondant aux annuités d'emprunt en principal et intérêts ;
- les modalités de ce prélèvement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable du rapporteur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement supprimant la référence aux régimes en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Celui-ci vise à permettre de couvrir les nouvelles dépenses mises en place après 2020, en particulier s'agissant du chômage partiel. Il n'a pas d'impact sur le montant de la garantie.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE INDISPENSABLE À COURT-TERME, DES RISQUES STRUCTURELS ACCRUS

La situation financière de la collectivité de Nouvelle-Calédonie ne lui permet pas, en l'état actuel des choses, de faire face à ses échéances à court-terme. L'octroi d'un prêt supplémentaire apparaît donc indispensable.

La gestion du prêt proposé, confiée à l'AFD, qui est le principal partenaire financier de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, apparaît pertinente. La convention prévue pourra également inciter la collectivité de Nouvelle-Calédonie à améliorer la soutenabilité de sa dette et restaurer ses marges de manœuvre budgétaires.

Elle pourrait notamment inclure, au titre des réformes à mettre en place, les principales pistes évoquées par le gouvernement dans l'évaluation préalable du présent article, à savoir :

- la réforme du régime universel d'assurance-maladie local ;
- la diminution du périmètre d'intervention de la collectivité ;
- l'amélioration de l'autofinancement dégagé, par « l'optimisation du levier fiscal et la diminution des niches fiscales, et la recherche nécessaire de nouvelles marges de manœuvres en fonctionnement (...) la Nouvelle-Calédonie ne pourra vraisemblablement pas faire l'économie d'un chantier visant à réduire (ou a minima contenir) sa masse salariale qui constitue désormais son premier poste de dépenses en fonctionnement »¹.

Le prêt proposé est neutre pour les finances publiques, sauf en cas de défaut de paiement du prêt sous-jacent.

Ce dispositif, dont l'objet est de faire face aux difficultés de trésorerie immédiate, n'apporte **pas de solution aux problèmes financiers structurels de la Collectivité de Nouvelle-Calédonie**. Si le Gouvernement estime actuellement à 240 millions d'euros le montant des pertes de recettes fiscales à attendre, l'on pourrait s'attendre à davantage selon l'étendue de la crise économique engendrée par la crise sanitaire. Surtout, **l'augmentation mécanique du taux d'endettement engendrée par ce prêt va réduire sensiblement les marges de manœuvre, d'ores et déjà affaiblies, de la collectivité**.

Il n'est donc pas à exclure qu'une nouvelle intervention de l'État (garantie, prêt, subvention), soit nécessaire, dans les prochains mois, afin de permettre à la Collectivité de Nouvelle-Calédonie de mettre en place un plan de relance à l'issue du plan de sauvegarde.

De manière plus générale, les incertitudes sont également alimentées par le contexte institutionnel actuel, marqué par la tenue du troisième référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie en septembre 2020.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Évaluation préalable de l'article.*

III. AUTRES MESURES

ARTICLE 10 (*nouveau*)

Extension de l'accès au dispositif exceptionnel d'activité partielle aux salariés en arrêt pour cause de vulnérabilité ou de garde d'enfants

Le présent article prévoit d'étendre, à compter du 1^{er} mai 2020, l'accès au dispositif d'activité partielle aux salariés vulnérables ou partageant leur domicile avec des personnes vulnérables ainsi qu'aux salariés parents d'enfants de moins de seize ans. Jusqu'à cette date, les personnes concernées continueront de bénéficier du régime dérogatoire d'indemnités journalières et d'allocations complémentaires aux indemnités journalières mis en place dans le cadre de la crise.

Sans remettre en cause le principe du dispositif, votre rapporteur général considère que certaines clarifications sont nécessaires dans un souci de sécurité juridique et propose donc un amendement en ce sens.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE LARGE OUVERTURE DES DROITS AUX INDEMNITÉS JOURNALIÈRES ET AU « COMPLÉMENT EMPLOYEUR » POUR CERTAINS SALARIÉS EN ARRÊT DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE

A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES ET DU « COMPLÉMENT EMPLOYEUR »...

Les **indemnités journalières** sont des prestations en espèces relevant de l'assurance maladie qui, en vertu de l'**article L. 321-1 du code de la sécurité sociale**, sont versées aux assurés qui se trouvent dans l'incapacité physique, constatée en principe par le médecin traitant, de continuer ou de reprendre le travail.

Lorsque la durée de l'arrêt de travail est inférieure à 6 mois, le bénéfice des indemnités journalières est conditionné au fait d'avoir effectué au moins 150 heures de travail sur les 3 mois précédent l'arrête de travail ou

à la cotisation sur un salaire d'au moins 1 015 fois le SMIC horaire au cours des 6 mois précédant l'arrêt de travail¹.

Les indemnités journalières sont versées à l'issue d'un délai de carence, fixé à 3 jours dans le secteur privé². Le montant de la prestation est en principe égal à **50 % du salaire journalier de base plafonné à 1,8 SMIC brut**. Pour les parents ayant au moins trois enfants à charge, leur montant peut être majoré pour atteindre deux tiers du salaire journalier de base plafonné à 1,8 SMIC brut à compter du 31^{ème} jour d'arrêt³.

Par ailleurs, **l'article L. 1226-1 du code du travail** instaure une **allocation complémentaire aux indemnités journalières**, dite « **complément employeur** ». Celle-ci est réservée aux salariés absents du fait d'une incapacité résultant d'une maladie ou d'un accident constaté par un certificat médical et comptant au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise. Versée par l'employeur à l'issue d'un délai de carence de 7 jours⁴ en complément des indemnités journalières, celle-ci permet de **porter l'indemnisation du salarié à 90 % du salaire brut que le salarié aurait perçu s'il avait continué à travailler durant les 30 premiers jours d'arrêt et à deux tiers de celui-ci les 30 jours suivants**. Ainsi, l'allocation complémentaire **cesse d'être versée à compter du 60^{ème} jour d'arrêt**⁵. Par ailleurs, ces dispositions ne s'appliquent pas aux salariés travaillant à domicile, aux salariés saisonniers, aux salariés intermittents et aux salariés temporaires.

B. ...A FAIT L'OBJET DE DÉROGATIONS DANS LE CONTEXTE DE L'ACTUELLE CRISE SANITAIRE EN FAVEUR DE CERTAINS SALARIÉS...

Compte tenu de la crise sanitaire actuelle, un décret en date du 31 janvier 2020⁶ a, dans un premier temps, prévu une prise en charge, **durant 20 jours, des salariés faisant l'objet d'une mesure d'isolement à la suite d'un risque d'exposition au coronavirus**.

Dans un second temps, un décret en date du 9 mars 2020⁷ a prévu l'indemnisation des **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**. Un seul parent peut se voir délivrer un arrêt de travail pour ce motif. Sans que cette mesure ne

¹ Articles L. 313-1 et R. 313-3 du code de la sécurité sociale.

² Articles L. 323-1 et R. 323-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 323-4 et R. 323-4 et suivants du code de la sécurité sociale.

⁴ Article D. 1226-3 du code du travail.

⁵ Art. D. 1226-1 du code du travail.

⁶ Décret 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.

⁷ Décret 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.

soit prévue par les textes, le site internet de l'assurance maladie indique que les parents d'enfants en situation de handicap sans limite d'âge pris en charge dans un établissement spécialisé sont également concernés.

Les dispositions de ces décrets peuvent être mises en œuvre jusqu'au 31 mai 2020. Si le montant de l'indemnité journalière versée dans ce cadre équivaut à celui octroyé dans le droit commun, le droit est ouvert sans que soient remplies les conditions de durée d'activité minimales et sans aucun délai de carence. Il est à noter que l'article 8 de loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a par la suite prévu la suspension des délais de carence pour l'ensemble des arrêts maladie.

Parallèlement, depuis le 18 mars 2020, l'assurance maladie a permis aux **personnes présentant un risque de développer une forme grave d'infection au covid-19 de bénéficier d'un arrêt de travail à titre préventif** jusqu'à une date encore indéterminée. Les personnes concernées sont les assurées enceintes dans leur troisième trimestre de grossesse, les assurés pris en charge en affection de longue durée au titre de certaines pathologies (VIH, insuffisance cardiaque grave, maladies chroniques actives du foie et cirrhoses *etc.*) ainsi que les assurés « vulnérables » (personnes âgées de plus de soixante-dix ans, insuffisants respiratoires chroniques, diabétiques insulinodépendants *etc.*) listés par le Haut conseil de la santé publique¹. Depuis le 6 avril 2020, le dispositif a été étendu aux **personnes partageant leur domicile avec ces personnes à risque**.

Enfin, une ordonnance du 25 mars 2020², modifiée par une ordonnance du 15 avril 2020³, prévoit un **élargissement temporaire des bénéficiaires du « complément employeur »** aux salariés faisant l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile, aux parents d'enfants de moins de seize ans ayant fait l'objet d'une telle mesure, ainsi qu'à tout salarié en incapacité pour cause de maladie ou d'accident. Les conditions d'ancienneté posées par le droit commun sont temporairement levées dans ce cadre. Les salariés travaillant à domicile, saisonniers, temporaires et intermittents, expressément exclus du dispositif de droit commun, peuvent bénéficier exceptionnellement de l'allocation complémentaire. Ces dispositions s'appliquent de façon rétroactive et sans délai de carence aux absences intervenues **depuis le 12 mars** et jusqu'à une date fixée par décret ou au plus tard le 31 décembre 2020.

¹ Haut conseil de la santé publique, avis du 14 mars 2020.

² Ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L.1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation.

³ Article 9 de l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Pour les agents publics, c'est en revanche le système des autorisations spéciales d'absence qui trouve à s'appliquer.

C. ... DE TELLE SORTE QUE LEUR PLACEMENT EN ACTIVITÉ PARTIELLE N'ÉTAIT PAS NÉCESSAIRE

Au regard des mesures détaillées *supra*, ni les salariés ayant fait l'objet de mesures d'isolement, ni les salariés parents d'enfants de moins de seize ans, ni les personnes présentant un risque de développer une forme grave d'infection au covid-19 ou leurs proches ne pouvaient faire l'objet d'un placement en activité partielle au sens de **l'article L. 5122-1 du code du travail**.

Pour mémoire, ce dispositif d'activité partielle s'adresse aux salariés subissant une perte de rémunération imputable soit à la fermeture temporaire de leur établissement, soit à la réduction de l'horaire de travail pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale de travail, décidées par l'employeur pour un motif lié à la conjoncture économique, à des difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, à un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel, à la transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ou à toute autre circonstance de caractère exceptionnel¹.

Les indemnités prévues au titre de l'activité partielle ne sont en effet cumulables ni avec les indemnités journalières ni avec le « complément employeur ». Versées par l'employeur, celles-ci sont égales à 70 % du salaire net (soit 84 % du salaire brut), sauf pour les salariés au SMIC qui sont indemnisés à 100 %, et ce pour toute la durée du placement en activité partielle.

Le dispositif a par ailleurs été profondément réformé au fur et à mesure de la crise et du prolongement du confinement. Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle en a défini les principaux paramètres. Ainsi l'allocation perçue dans ce cadre par les entreprises pour financer les indemnités permet désormais de couvrir les indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 SMIC (tandis que le droit antérieur prévoyait une allocation forfaitaire permettant de couvrir quasiment l'indemnisation au niveau du SMIC, le solde étant entièrement à la charge de l'employeur). La période maximale d'indemnisation est par ailleurs passée de 6 à 12 mois renouvelables.

L'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, modifiée par l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19, a par ailleurs posé que le taux horaire d'indemnisation des salariés à temps partiel ainsi que des intérimaires ne

¹ Article D. 5122-1 du code du travail.

pourra en principe être inférieur au SMIC horaire, comme c'était auparavant le cas pour les seuls salariés à temps plein.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : À COMPTER DU 1^{ER} MAI 2020, L'ACTIVITÉ PARTIELLE PRENDRAIT LE RELAI DE L'INDEMNITÉ JOURNALIÈRE ET DU « COMPLÉMENT EMPLOYEUR » POUR UNE PARTIE DE CES SALARIÉS

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit, à compter du 1^{er} mai 2020 et par dérogation à l'article L. 5122-1 du code du travail, le placement systématique en activité partielle des salariés de droit privé sans solution de télétravail :

- qui font l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile, à l'exception des salariés isolés du fait de leur contact rapproché avec une personne malade du covid-19 ou du fait de leur retour d'une zone de circulation active du virus¹, ou les salariés présentant un risque de développer une forme grave d'infection au covid-19 ou partageant leur domicile avec de telles personnes à risque ;

- sont parents d'un enfant de moins de seize ans ou d'une personne en situation de handicap faisant lui-même l'objet d'une telle mesure.

Le présent article s'applique aux salariés concernés déjà arrêtés, quelle que soit la date de leur arrêt de travail. Aucune condition d'ancienneté n'est prévue.

Les salariés concernés percevraient à ce titre l'indemnité d'activité partielle prévue par l'article L. 5122-1 du code du travail, non cumulable avec les indemnités journalières ou avec le « complément employeur ». L'employeur percevrait également l'allocation afférente.

Les travailleurs indépendants, les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public en arrêt de travail pour ces motifs continueraient en revanche à être indemnisés dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

¹ Ces salariés resteraient couverts par le régime des indemnités journalières et du « complément employeur ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE POUR GARANTIR DES REVENUS AUX SALARIÉS AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE, QUI DOIT NÉANMOINS ÊTRE CLARIFIÉ

A. *LE DISPOSITIF PERMET D'ÉVITER UNE PERTE DE RÉMUNÉRATION À CERTAINS SALARIÉS AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE*

Le présent dispositif permet en premier lieu d'éviter une perte de rémunération aux salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables ainsi qu'aux parents qui se trouvent déjà en arrêt de travail. En effet l'indemnité au titre des indemnités journalières et du « complément employeur » aurait été abaissée pour passer de 90 % à deux tiers du salaire brut au bout de 30 jours et à 50 % de celui-ci au bout de 60 jours avec application d'un plafond à 1,8 SMIC. Au contraire, l'indemnité au titre de l'activité partielle représente 70 % du salaire brut et même 100 % de celui-ci au niveau du SMIC.

En revanche, les salariés placés en activité partielle au titre de ce dispositif à compter du 1^{er} mai percevront dans un premier temps une indemnité légèrement inférieure à celle qu'ils auraient perçue sous le régime en vigueur.

Les salariés ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement suite à un risque d'exposition au virus resteraient soumis au régime antérieur, qui leur est plus favorable puisque de telles mesures dans le cadre d'un arrêt de 20 jours seulement.

En second lieu, le dispositif opère ainsi un transfert de la prise en charge de l'indemnisation de ces salariés. Celle-ci ne relèverait désormais plus de l'assurance maladie (au titre des indemnités journalières) ou de l'employeur (au titre de l'indemnité complémentaire aux indemnités journalières), mais de l'État et de l'Unédic au titre du dispositif exceptionnel d'activité partielle, à l'instar de l'indemnisation de l'ensemble des salariés des entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture administrative ou se trouvant dans l'incapacité de poursuivre leur activité dans le respect des consignes sanitaires. Ce transfert paraît cohérent.

Le présent dispositif pourrait concerner environ 2 millions de personnes, qui s'ajouteraient ainsi aux 8,7 millions de salariés ayant fait l'objet d'une demande d'activité partielle au 14 avril 2020¹. **Son coût pour l'État et l'Unédic peut être estimé à 1,8 milliard d'euros**, au regard de l'amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale augmentant de 1,2 milliards d'euros les crédits alloués au dispositif exceptionnel d'activité partielle au titre du programme budgétaire 356 qui couvre la part « État » du dispositif (l'Unédic assurant environ le tiers restants).

Ce coût ne devrait toutefois pas aggraver d'autant le déficit des administrations publiques puisqu'il vient en remplacement du système des indemnités journalières. L'effort global en faveur de l'activité partielle serait en conséquence porté à 25,8 milliards d'euros.

B. DES CLARIFICATIONS PARAISSENT NÉCESSAIRES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU DISPOSITIF

Des mesures d'ordre réglementaire devront vraisemblablement être prises pour articuler le dispositif actuellement applicable pour les salariés concernés avec les dispositions relatives à l'activité partielle.

Par ailleurs **la question de la responsabilité des contrôles qui seront assurées dans ce cadre pour s'assurer de l'absence de fraude ou d'abus reste en suspens**. Les demandes ne seront plus effectuées par le salarié auprès de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) mais par l'employeur auprès de la DIRECCTE.

Votre rapporteur général considère que certaines clarifications sont néanmoins nécessaires pour garantir la sécurité juridique du dispositif. Il vous propose ainsi d'adopter **un amendement FINC.11** qui vise en particulier à clarifier le champ des salariés visés. Dans la mesure où l'arrêt de travail ne relèvera plus d'une demande du salarié auprès de la CNAM mais d'une demande de l'entreprise auprès de la DIRECCTE, il semble nécessaire que le salarié concerné puisse au besoin se prévaloir d'une règle de droit explicite pour demander à son employeur de formuler la demande d'activité partielle.

Par ailleurs, il est indispensable que la base légale la plus claire possible vienne fonder l'ensemble des décisions de placement en activité partielle.

¹ DARES, *Situation sur le marché du travail au 14 avril 2020, 15 avril 2020.*

En conséquence, outre des améliorations rédactionnelles, le présent article tend à renvoyer à un arrêté du ministre chargé de la santé, après avis du Haut Conseil de la santé publique, la définition des caractéristiques des personnes vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus covid-19. Listées par l'avis du Haut Conseil de la santé publique du 14 mars 2020, celles-ci n'ont en effet à ce jour fait l'objet d'aucune disposition juridique.

Enfin, l'amendement vise à clarifier la durée d'application du présent article s'agissant des salariés vulnérables ou partageant leur domicile avec des personnes vulnérables. Dans la mesure où ces salariés n'ont pas nécessairement fait l'objet d'une mesure spécifique d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile, il est proposé de renvoyer au décret la détermination de la date à partir de laquelle les conditions sanitaires permettront une reprise du travail pour ces personnes.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 11 (nouveau)

Demande de rapport sur la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves

Le présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif à la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves non couverts par un dispositif assurantiel et aux conditions de financement d'un tel fonds.

En effet, les pertes d'exploitation résultant des mesures de confinement liées à la crise sanitaire ne sont aujourd'hui pas, ou peu, couvertes par les contrats d'assurance souscrits par les entreprises. Face à ce vide contractuel, votre commission estime effectivement nécessaire d'engager une réflexion pour l'avenir sur la mise en place d'un régime assurantiel propre aux crises sanitaires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DEMANDE DE RAPPORT ÉVALUANT LA MISE EN ŒUVRE D'UN RÉGIME D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES SANITAIRES

À l'initiative de nos collègues députés **Éric Woerth**, Président de la commission des finances, et **Patrick Hetzel**, et avec **un avis favorable du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques prévoyant **la remise d'un rapport au Parlement relatif à la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves non couverts par un dispositif assurantiel et aux conditions de financement d'un tel fonds.**

Le rapport doit être remis six mois après la publication de la présente loi.

Comme le précise les objets des deux amendements identiques, ce rapport vise à initier une réflexion sur **la mise en œuvre d'un nouveau régime d'assurance propre aux catastrophes sanitaires**, en s'inspirant de celui actuellement en vigueur pour les catastrophes naturelles¹. L'amendement présenté par **Éric Woerth** précise que le financement du

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

fonds pourra être assuré par un prélèvement obligatoire et des dotations de l'État.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT PERTINENTE, QUI S'INSCRIT DANS UNE RÉFLEXION DÉJÀ AMORCÉE

Alors que la crise économique résultant de la crise sanitaire se traduit par d'importantes pertes de chiffres d'affaires pour les entreprises, **les contrats d'assurance ne couvrent pas, ou peu, ces pertes d'exploitation dont la responsabilité ne peut pas être imputée aux entreprises.** En effet, la garantie « pertes d'exploitation » constitue une garantie facultative qui, lorsqu'elle est souscrite, n'est activée dans la plupart des cas qu'en cas de pertes d'activité liée à un dommage matériel.

Dans cette perspective, **votre commission estime qu'une réflexion doit être engagée pour l'avenir, dans l'optique de prévoir un régime d'indemnisation propre aux catastrophes sanitaires.** Le régime d'assurance obligatoire dédié aux catastrophes naturelles présente, à ce titre, une construction originale associant les assurances et l'État¹ dont il pourrait être possible de s'inspirer.

Par ailleurs, **votre commission relève que cette demande de rapport viendra alimenter une réflexion déjà amorcée** par les assureurs et le ministère de l'économie et des finances², et dont les travaux devraient aboutir dans les prochains mois. En outre, **plusieurs initiatives parlementaires** ont été déposées en ce sens, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, y compris par des commissaires de votre commission des finances.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Pour une information plus détaillée, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information n° 628 (2018-2019) fait par Nicole BONNEFOY, au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation.

² Communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances, « Engagements des assureurs pour soutenir les assurés et les entreprises affectés par la crise du coronavirus », 23 mars 2020.

ARTICLE 12 (nouveau)

Rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Le présent article précise que, dans le cadre du renforcement des ressources des entreprises présentant un caractère stratégique jugées vulnérables que l'abondement de 20 milliards d'euros du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » par un versement depuis le budget général, permet, les entreprises soutenues doivent pleinement intégrer les objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementales, sous le contrôle de l'Agence des participations de l'État (APE).

Il prévoit également la remise, dans les douze mois, d'un rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au CAS « Participations financières de l'État », détaillant le bon usage des ressources publiques et l'état de mise en œuvre des objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans la stratégie des entreprises du portefeuille de l'État actionnaire.

Ces informations figurent déjà parmi les éléments du jaune budgétaire relatif à l'État actionnaire prévu à l'article 179 de la loi du 29 décembre 2019 de finances pour 2020. Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2020 détaille ainsi la mise en œuvre de « la charte de responsabilité sociale et environnementale » signée par le Commissaire aux participations de l'État en novembre 2018 et que l'Agence des participations de l'État entend déployer dans les entreprises dont il est actionnaire.

Cependant, l'abondement des crédits du CAS « Participations financières de l'État » à hauteur de 20 milliards d'euros par le présent projet de loi, soit près d'un point de PIB, doit effectivement s'accompagner d'une information renforcée du Parlement sur l'utilisation que le Gouvernement entend faire de ces crédits. Mais cela ne saurait être utile dans le cadre d'un nouveau rapport rendu douze mois plus tard et apparaissant très largement superfétatoire compte tenu des documents déjà existants.

C'est pourquoi, votre commission vous propose de modifier les conditions d'information du Parlement prévues par le présent article, en prévoyant l'obligation pour le ministre de l'économie et des finances d'informer les présidents et les rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat pour toute opération en capital d'envergure qu'il entend autoriser.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA FIXATION DE PRINCIPES D'UTILISATION DE UN RAPPORT DÉTAILLANT DES INFORMATIONS DÉJÀ DISPONIBLES

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Bérange Abba et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche (LaREM), avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances.

Le I du présent article détaille que les crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative « *concourent à soutenir l'économie en renforçant les ressources des entreprises présentant un caractère stratégique jugées vulnérables* ». Dans ce cadre, il est indiqué que « *l'Agence des participations de l'État veille à ce que ces entreprises intègrent pleinement et de manière exemplaire les objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans leur stratégie, notamment en matière de lutte contre le changement climatique* ».

Le II du présent article complète ces dispositions et prévoit la remise d'un **rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au compte afin de détailler** « *le bon usage des ressources publiques ainsi que l'état de la mise en œuvre des objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans leur stratégie, notamment en matière de lutte contre le changement climatique et de respect de l'Accord de Paris sur le climat* ».

Ce rapport doit être remis **douze mois** après la publication de la présente loi.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE INDISPENSABLE INFORMATION DU PARLEMENT À RENFORCER

Tel qu'il est actuellement rédigé, le présent article apparaît **très largement dépourvu soit de portée normative, soit de portée pratique**. En effet, il est permis de s'interroger de la portée normative du I du présent article qui fixe les conditions dans lesquelles l'abondement de 20 milliards d'euros sur le CAS « Participations financières de l'État » pourrait être utilisé.

Par ailleurs, il apparaît que le « jaune » budgétaire relatif à l'État actionnaire¹ offre déjà au Parlement, en annexe de chaque projet de loi de finances, une analyse de la situation économique de toutes les entités contrôlées par l'État, assortie d'un bilan de l'action de l'État dans son rôle d'actionnaire ou de tuteur des entreprises publiques. Cette dimension

¹ Prévus par l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020.

intègre désormais la responsabilité sociale des entreprises, avec la conclusion par l'Agence des participations de l'État d'une « charte responsabilité sociale et environnementale » en novembre 2018, formalisant les lignes directrices que l'État actionnaire entend promouvoir dans les entreprises au capital desquelles il est présent.

Pour autant, l'intention des auteurs de l'amendement ayant conduit à l'adoption du présent article est en grande partie partagée par le rapporteur général.

L'objectif d'information du Parlement sur « *le bon usage des ressources publiques* » que le présent article entend servir s'agissant d'un abondement exceptionnel de 20 milliards d'euros **doit néanmoins être renforcé s'agissant du compte d'affectation spéciale** « Participations financières de l'État ».

En effet, **le compte s'inscrit de façon dérogatoire aux principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001¹** afin de concilier l'impératif d'information du Parlement et la confidentialité des opérations conduites par l'État actionnaire. Il obéit donc à une présentation spécifique, les crédits inscrits en projet de loi de finances étant fixés à un niveau conventionnel, mettant le compte à l'équilibre.

Le présent projet de loi de finances rectificative abonde le compte à hauteur de 20 milliards d'euros, soit près d'un point de PIB, afin de permettre à l'État de soutenir par des interventions en capital des entreprises jugées stratégiques et faisant face à des difficultés liées aux conséquences économiques de la crise sanitaire. À l'exception du versement du budget général vers le compte, **aucune disposition ne prévoit l'information du Parlement sur la conduite d'une telle opération**, susceptible de mobiliser plusieurs milliards d'euros. Seules ses conséquences sur le déficit budgétaire seraient constatées lors de l'examen de l'exécution budgétaire. Comme notre collègue Victorin Lurel, rapporteur spécial des crédits du compte, le souligne, **il s'agit d'un « blanc-seing » donné au Gouvernement²**.

Compte tenu des moyens mobilisés pour venir en aide aux entreprises jugées stratégiques et faisant l'objet de difficultés, il importe donc **d'améliorer les conditions d'information du Parlement, tout particulièrement dans le cadre de cet abondement exceptionnel**.

Les préoccupations patrimoniales ne doivent en effet pas conduire à obérer les pouvoirs de contrôle de la représentation nationale. Pour mémoire, les dispositions de l'article 57 de la LOLF prévoient déjà que « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratifs* » demandés par le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux, dans leurs

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

² Voir l'annexe du [rapport général n° 147](#) (2018-2019) consacrée aux crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État, de Victorin Lurel, faite au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2019, déposé le 22 novembre 2018.

domaines d'attributions, des commissions parlementaires chargées des finances doivent leur être transmis.

C'est pourquoi, en complément des orientations définies par le présent article, votre rapporteur général propose un amendement prévoyant **une information pour toute opération en capital d'envergure que le Gouvernement entend conduire**. Ce mécanisme exceptionnel est conçu comme le **pendant de l'abondement massif du compte** que le Gouvernement sollicite du Parlement. De la même façon que les autres mesures d'urgence, il est indispensable de définir les conditions du suivi et du contrôle par la représentation nationale.

Il est donc proposé que **le ministre chargé de l'économie les informe les présidents et aux rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de toute opération en capital qu'il s'apprête à autoriser et qui aurait pour conséquence :**

- soit une **dépense supérieure à 500 millions d'euros ;**
- soit, pour l'ensemble des sociétés, **la prise de contrôle de la société** par l'État au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ou, pour les sociétés cotées, **le franchissement par l'État de l'un des seuils** devant donner lieu à déclaration **auprès de l'Autorité des marchés financiers** en application du premier alinéa du I de l'article L. 233-7 du code de commerce.

Votre commission a adopté un **amendement FINC.12** en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 13 (nouveau)

**Création d'une section « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de covid-19 »
au sein du compte de concours financier
« Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés »**

Le présent article vise à créer une nouvelle section au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » dénommée « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de covid-19 ».

Intervenant en complément de la garantie d'emprunt mise en place en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, le présent dispositif a vocation à permettre aux entreprises industrielles de 50 à 250 salariés de bénéficier d'avances remboursables et de prêts bonifiés dans la limite d'une enveloppe globale de 500 millions d'euros.

Ce nouveau dispositif est rendu possible par les évolutions apportées par la Commission européenne à l'encadrement des aides d'État, compte tenu du contexte sanitaire et économique actuel.

Votre rapporteur général considère que ce dispositif contribuera à la relance de l'appareil productif et au soutien aux PME intervenant en particulier dans la sous-traitance industrielle.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE ADAPTATION DE L'ENCADREMENT DES AIDES D'ÉTAT PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI AUTORISE LES ÉTATS MEMBRES À OCTROYER DES PRÊTS ET AVANCES AUX ENTREPRISES DANS DES CONDITIONS PLUS FAVORABLES QUE LE MARCHÉ

A. LE RÉGIME D'ENCADREMENT DES PRÊTS ET AVANCES REMBOURSABLES AUX ENTREPRISES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE...

Selon le droit de l'Union européenne, les prêts et avances remboursables **qui ne sont pas accordées dans les conditions de marché peuvent relever du régime des aides d'État** de l'article 107 §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et être à ce titre jugées incompatibles avec le marché intérieur par la Commission européenne.

Cependant, même en dehors des périodes de crise, **des aménagements sont prévus**. Tout d'abord, les États peuvent octroyer des prêts et avances remboursables dans des conditions plus favorables que les conditions de marché aux entreprises **dans le respect du règlement 1407/2013 dit « de minimis »¹ ou dans le cadre du régime d'exemption par catégorie**, précisé règlement UE n° 651/2014², modifié en juin 2017 par le règlement UE n°2017/1084³. Dans ces deux cas de figure, les dispositifs de prêts et avances remboursables **n'ont pas à être notifiées à la Commission**.

Ainsi, le règlement 1407/2013 indique que les entreprises peuvent bénéficier d'aides de la part des États membres **dans la limite de 200 000 euros⁴ sur une période de trois exercices fiscaux**. Le seuil est relevé à 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général.

Par ailleurs, en application du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014, modifié en juin 2017 par le règlement UE n°2017/1084, **certaines catégories d'aides répondant à certains critères sont jugées conformes au marché intérieur**. Ces aides font en effet l'objet d'une présomption de compatibilité avec le marché intérieur lorsqu'elles « *servent un objectif d'intérêt général, ont un effet incitatif évident, sont appropriées et proportionnées, sont octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière, et n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* »⁵ de l'Union. Le règlement dresse la liste des différentes catégories visées par l'exemption.

B. ... A ÉTÉ ADAPTÉ POUR PERMETTRE LA MISE EN OEUVRE PAR LES ÉTATS MEMBRES DE DISPOSITIFS D'AIDE SOUS LA FORME D'AVANCES REMBOURSABLES ET DE PRÊTS BONIFIÉS POUR LES ENTREPRISES

Pour répondre à la crise économique engendrée par l'épidémie de Covid-19, la Commission européenne a rapidement pris des mesures pour mettre en place un encadrement temporaire plus favorable aux aides des États membres à leurs entreprises. Ainsi, les règles temporaires

¹ [Règlement \(UE\) n ° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis](#)

² [Règlement \(UE\) n ° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité](#)

³ [Règlement \(UE\) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement \(UE\) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement \(UE\) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles](#)

⁴ Ou son « équivalent subvention brut » pour les prêts et avances remboursables.

⁵ [Fiche prêt et avance remboursable, Guide des outils d'action économique, Conseil d'État, 2018](#)

d'encadrement sont désormais fixées par la communication du 19 mars 2020¹ telle que modifiée par la communication du 3 avril².

Sans dispenser les dispositifs de la notification, le point 22 modifié de la communication indique que la Commission européenne considérera qu'une aide d'État prenant **la forme de subvention directe, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux est compatible avec le marché intérieur lorsque les conditions suivantes seront remplies**³:

- le **total des aides**⁴ (subventions directes, d'avantages fiscaux et d'avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes telles que des avances remboursables, des garanties, des prêts et des fonds propres) doit être inférieur **au plafond global de 800 000 euros par entreprise**⁵ ;

- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;

- l'aide **ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019** ;

- l'aide est **octroyée au plus tard le 31 décembre 2020** ;

La notion d'entreprise en difficulté au sens du règlement (UE) n°651/2014 de la commission, du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité

Est considérée comme entreprise en difficulté :

a) s'il s'agit d'une société à **responsabilité limitée** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées**. Tel est le cas lorsque **la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit**. Aux fins de la présente disposition, on entend par «société à responsabilité limitée» notamment les types d'entreprises mentionnés à l'annexe I de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil. Le «capital social» comprend, le cas échéant, les primes d'émission ;

¹[Communication de la Commission relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 19 mars 2020.](#)

²[Communication de la commission relative à la modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 3 avril 2020.](#)

³Les dispositions spécifiques applicables au secteur agricole primaire et au secteur de la pêche et de l'aquaculture sont présentées au point 23.

⁴ Valeur brute avant impôt

⁵ Ou son "équivalent subvention brut" pour les prêts et avances remboursables.

b) s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont **une responsabilité illimitée pour les dettes de la société** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées**. Aux fins de la présente disposition, on entend par « société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société » en particulier les types de sociétés mentionnés à l'annexe II de la directive 2013/34/UE ;

c) lorsque l'entreprise fait l'objet d'une **procédure collective d'insolvabilité** ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers ;

d) lorsque l'entreprise a bénéficié **d'une aide au sauvetage et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration,**

e) dans le cas d'une **entreprise autre qu'une PME**, lorsque depuis les deux exercices précédents:

1) le ratio **emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5**; et

2) **le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0.**

Source: règlement (UE) n°651/2014 de la commission, du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UN PROGRAMME DÉDIÉ AUX AVANCES REMBOURSABLES ET AUX PRÊTS BONIFIÉS

Introduit par un amendement du Gouvernement avec avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent article vise à **créer une nouvelle section dédiée aux avances remboursables et aux prêts bonifiés accordés aux entreprises fragiles ou en difficulté, au sein du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**. D'après l'exposé de l'amendement, ces dispositifs devraient cibler des entreprises industrielles de 50 à 250 salariés, ce qui correspond principalement à des PME¹.

Selon le Gouvernement, **ces avances viseront en particulier les entreprises stratégiques et les entreprises sensibles socialement sur le territoire.**

¹ Les entreprises de moins de 250 salariés disposant d'un chiffre d'affaires supérieur 50 millions d'euros et d'un total de bilan de plus de 43 millions d'euros sont considérées comme des ETI.

Par ailleurs, l'exposé de l'amendement indique que ce nouveau programme regroupera les crédits en faveur de ces dispositifs d'avances remboursables et prêts à taux bonifiés compatibles avec le droit européen et les régimes d'aides existants, en particulier avec l'encadrement temporaire communiqué par la Commission européenne.

Selon le ministre de l'économie et des finances, il s'agit d'un dispositif spécifique « ***pour toutes les PME qui souhaitent redémarrer leur activité et ont un besoin immédiat de liquidités. Un gros restaurateur, employant vingt à trente salariés et souhaitant rouvrir son établissement, mais dont la trésorerie est vide, pourra obtenir des avances remboursables. Il en va de même pour cette entreprise de décolletage de la vallée de l'Arve, qui n'a plus de commandes car l'industrie automobile est à l'arrêt : pour redémarrer, elle devra acheter des billes d'acier et de l'aluminium, donc sortir des liquidités qu'elle n'a pas ; elle pourra disposer d'avances de trésorerie, sous forme d'avances remboursables fournies par l'État.*** »¹

Ces indications du ministre de l'économie et des finances semblent **indiquer que le soutien apporté par les avances remboursables et les prêts bonifiés pourraient bien être étendu à d'autres secteurs d'activité que l'industrie.**

Le **directeur général des entreprises** est désigné comme responsable de ce nouveau programme.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN OUTIL UTILE POUR LA RELANCE DE L'ACTIVITÉ QUI DEVRA ÊTRE MIS EN ŒUVRE AU PLUS VITE

Alors que le fonds de développement économique et social (FDES) doit permettre **d'accéder au crédit pour les entreprises n'y étant pas parvenues auprès d'une banque dans le cadre de la garantie d'État**, le dispositif d'avances remboursables proposé par le Gouvernement vise à **permettre aux entreprises de bénéficier, dans des conditions très favorables, des liquidités indispensables à la relance de leur activité.**

Conformément à l'article 24 de la loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, les prêts des comptes de concours **financiers sont fixés à « un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État. »**

¹ [Compte rendu de la première séance du 17 avril 2020](#)

Ainsi, sans qu'il soit besoin de déroger à la règle par un décret en Conseil d'État, les avances remboursables et les prêts bonifiés pourraient atteindre des taux proche de 0,1 %¹.

La possibilité de taux très préférentiels constitue un élément indispensable de la relance de l'activité productive, après près de deux mois d'activité économique ralentie et des difficultés de trésorerie qui touchent tous les secteurs d'activité.

Le rapporteur général considère que le dispositif d'avances remboursables et de prêts bonifiés répond à un besoin pressant de relance de la production pour les entreprises rencontrant des difficultés de trésorerie sans que la solvabilité de leur activité ne soit en cause.

Dès lors, **le décret précisant les conditions d'octroi de ces avances remboursables et prêts bonifiés devra être publié rapidement**, ceux-ci devant pouvoir être débloqués aussitôt après la fin du confinement pour permettre aux sites productifs et industriels de reprendre au plus vite leur activité.

Le montant de 500 millions d'euros prévu par le Gouvernement devra pouvoir faire l'objet d'une révision en fonction du recours aux avances par les entreprises.

Si pour l'instant le ministre de l'économie et des finances a seulement évoqué **dans ses propos les avances remboursables destinées à relancer l'activité**, le présent article fait bien référence également à **des prêts bonifiés**. L'usage de ces deux dispositifs et leur condition de mise en œuvre devront être clarifiées par le Gouvernement.

De plus, compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu, votre rapporteur général prévoit d'intégrer aux missions du comité de suivi créé par l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars 2020, le suivi de la mise en œuvre de ces avances remboursables et des prêts bonifiés. Tel est notamment l'objet d'un amendement déposé à l'article 7 du présent projet de loi, qui complète le champ d'intervention du comité de suivi dont votre rapporteur général et le président de la commission des finances sont membres. Cela paraît d'autant plus pertinent que ce comité assure déjà le suivi des prêts garantis par l'État et du fonds de solidarité.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

¹ [Taux OAT à 10 ans au 9 avril 2020](#)

ARTICLE 14 (nouveau)

Demande de rapport portant sur la participation au fonds de solidarité des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises

Le présent article vise à demander au Gouvernement un rapport sur la participation au fonds de solidarité des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises, en particulier des assurances. Ce rapport devra être remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2020. L'objectif est d'évaluer le montant de la contribution de ces différents acteurs, et d'examiner si les montants annoncés ont effectivement été engagés.

Mettant particulièrement l'accent sur la participation des assureurs, le rapport devra également présenter l'évolution globale et par type de risque, depuis le 1^{er} juillet 2019, de la sinistralité et des sommes engagées au titre de l'indemnisation des sinistres. Ces éléments permettront ainsi d'estimer dans quelle mesure le confinement, entraînant une chute de la sinistralité, aurait permis aux assurances de réduire le montant des indemnisations versées durant cette période.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE FONDS DE SOLIDARITÉ, UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES MODIFIÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Pour une information détaillée sur le fonds de solidarité, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 1^{er} du présent rapport.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE VISE À GARANTIR L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES MESURES PRISES POUR SOUTENIR L'ÉCONOMIE

À l'initiative du rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, sous-amendé à l'initiative de notre collègue Christine Pires Beaune, prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, portant sur la participation des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunales et des entreprises au financement du fonds de solidarité.

Alors que l'amendement initialement déposé ne visait que la participation des assurances au fonds de solidarité, le sous-amendement adopté a inclus dans le champ du rapport la participation des collectivités territoriales.

Devant être remis avant le **1^{er} juillet 2020**, le rapport présentera les montants prévus et ceux effectivement engagés :

- par chaque niveau de collectivité territoriale ainsi que pour les établissements publics de coopération intercommunale et, pour les régions, par chacune d'entre elles ;

- par les entreprises, en distinguant les montants prévus et engagés par celles du secteur des assurances.

Au-delà de la participation au fonds de solidarité, le rapport présentera :

- les « engagements de toute nature pris par les entreprises, en particulier celles du secteur des assurances » afin de soutenir l'économie dans le cadre de la crise sanitaire ;

- les montants prévus et engagés « notamment s'agissant des mesures prévues par le secteur des assurances en matière d'investissements dans le secteur de la santé » ;

- l'évolution globale et par type de risque, depuis le 1^{er} juillet 2019, de la sinistralité et des sommes engagées au titre de l'indemnisation des sinistres.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN RAPPORT POUR S'ASSURER QUE LES ENGAGEMENTS PRIS SONT HONORÉS

Votre commission partage l'ambition du présent article qui vise à évaluer avec précision le niveau de contribution respectif des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des assurances au soutien aux entreprises touchées par la crise économique actuelle. **Au-delà des « effets d'annonce », votre commission estime qu'il est nécessaire de s'assurer que les engagements présentés soient effectivement suivis par une contribution rapide au fonds de solidarité.**

S'agissant des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale, l'ordonnance portant création du fonds de solidarité¹ prévoit **une contribution sur une base volontaire**. Le montant de

¹ Article 2 de l'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.

cette contribution, initialement fixé à 250 millions d'euros, devrait doubler et être porté à **500 millions d'euros**. Alors même que la crise actuelle devrait se traduire par **des pertes de recettes considérables pour les collectivités territoriales et les établissements de coopération intercommunale**, il convient d'assurer un suivi particulier de leur contribution à ce dispositif.

Concernant le secteur assurantiel, **les pertes d'exploitation des entreprises ne sont pas, ou peu, couvertes par les contrats d'assurance souscrits**. En effet, la garantie « pertes d'exploitation » est une garantie facultative et qui, une fois souscrite, n'indemnise partiellement que les pertes d'exploitations résultant d'un dommage, ce qui exclut le risque épidémique.

Toutefois, **votre commission estime que la question de la mobilisation des assureurs dans le cadre du plan de soutien aux entreprises est légitime**. Si une indemnisation des pertes d'exploitation n'est pas possible en dehors des obligations contractuelles qui leur incombent, **la participation au fonds de solidarité constitue une alternative permettant a minima aux assurances, en tant qu'acteur financier d'envergure, de contribuer au « sauvetage » de notre tissu économique**.

La Fédération française de l'assurance (FFA) a initialement annoncé une **participation au fonds de solidarité** à hauteur de **200 millions d'euros**. Au 17 avril, le fonds avait ainsi reçu 188,1 millions d'euros par voie de fonds de concours¹. La FFA a depuis annoncé le doublement de cette participation initiale, pour la porter à un niveau de **400 millions d'euros**.

Par ailleurs, le secteur assurantiel a présenté plusieurs mesures visant à soutenir leurs assurés en difficultés, qu'ils s'agissent d'entreprises ou de particuliers. **L'ensemble de ces engagements est estimé à 3,2 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros dédiés à la participation à un programme d'investissement en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**².

Votre commission estime que la révision à la hausse des engagements du secteur assurantiel était indispensable au regard de l'ampleur de la crise actuelle. Elle souligne qu'au-delà de la participation au fonds de solidarité, la mobilisation du secteur assurantiel passe par une **diversité de canaux** - engagements extracontractuels, programme d'investissement avec la CDC - pour lesquels il conviendra d'exercer un **suivi vigilant sur l'ensemble d'entre eux**.

Enfin, **votre commission relève que la demande de rapport intègre des problématiques relativement éloignées de celle de la participation au fonds de solidarité**, telles que l'évolution de la sinistralité et des indemnisations versées par les assureurs depuis le 1^{er} juillet 2019.

¹ Arrêtés du 9 et du 15 avril 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours.

² Communiqué de presse de la FFA en date du 15 avril 2020.

Toutefois, **ces données devraient permettre d'établir dans quelle mesure le confinement de la population s'est traduit par une chute de la sinistralité**, en particulier dans le domaine de l'assurance automobile. Le cas échéant, cette baisse des sinistres permettrait ainsi de **libérer des marges de manœuvre** pour les assurances qui **pourraient être mobilisées au profit du fonds de solidarité, financer d'autres mesures de soutien ou éventuellement être reversées aux assurés.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 15 (nouveau)

Demande de rapport sur les bases de calcul ayant servi à l'élaboration des première et présente lois de finances rectificatives pour 2020 concernant les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages

Le présent article vise à demander une remise au Parlement d'un rapport relatif aux bases de calcul ayant servi à l'élaboration des deux lois de finances rectificatives pour 2020 concernant les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages, ainsi que sur l'évaluation de l'impact de la sinistralité constatée au premier semestre 2020 sur ces prélèvements, avec des éléments de comparaison sur les 15 dernières années et la crise de 2008.

Constatant que cette demande de rapport vise avant tout à évaluer dans quelle mesure le contexte de confinement aurait entraîné une baisse de la sinistralité en matière d'assurance dommage, et donc aurait pu entraîner un « effet d'aubaine » pour les assureurs, votre commission relève que les dispositions du présent article sont déjà satisfaites par celles de l'article 14 du présent projet de loi.

Par conséquent, votre commission vous propose la suppression du présent article.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DEMANDE DE RAPPORT POUR ÉVALUER LES EFFETS DU CONFINEMENT SUR LA BAISSÉ DE SINISTRALITÉ CONSTATÉE DANS LE SECTEUR ASSURANTIEL

À l'initiative de notre collègue député Lionel Causse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article visant à prévoir la remise d'un rapport au Parlement relatif :

- aux bases de calcul ayant servi à l'élaboration de deux lois de finances rectificatives pour 2020 concernant les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages ;

- à « l'évaluation de l'impact de la sinistralité constatée au premier semestre 2020 sur ces prélèvements, avec des éléments de comparaison sur les 15 dernières années et la crise de 2008 ».

Le rapport devrait être remis au Parlement dans un délai de **quatre mois** après l'adoption de la présente loi.

L'amendement adopté explicite l'objet du rapport en indiquant qu'il visera à « *déterminer le bénéfice éventuel issu de la baisse de sinistralité liée au confinement pour les acteurs de l'assurance et permettra à la Représentation nationale de mettre en place un prélèvement fiscal représentatif de cet effet d'aubaine* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUPERFÉTATOIRE COMPTE TENU DE L'ADOPTION D'AUTRES DISPOSITIONS

Votre commission observe que la question de la mobilisation des assurances dans le cadre du plan de soutien aux entreprises fait l'objet d'une demande accrue en matière d'information du Parlement¹. Si ces exigences sont légitimes et nécessaires, il convient de ne pas multiplier les demandes de rapports au Parlement, au risque de diluer la qualité de l'information transmise et d'entraîner une redondance dans les constats et les recommandations.

Or, votre commission constate que l'objectif du présent article est avant tout d'évaluer en quoi les mesures de confinement ont entraîné une baisse de la sinistralité devant être indemnisée par les assureurs, et *in fine*, dans quelle mesure ce contexte aurait permis au secteur assurantiel de bénéficier d'un « effet d'aubaine ».

Votre commission partage cette ambition dans la mesure où des marges de manœuvre supplémentaires des assurances pourraient être mises à contribution pour soutenir nos entreprises, notamment dans le cadre du fonds de solidarité. Toutefois, cette demande d'information est déjà satisfaite par les dispositions adoptées à l'article 14.

Certes la rédaction du présent dispositif diverge de celui prévu à l'article 14, car il établit un lien entre la fiscalité du secteur assurantiel et l'éventuel « effet d'aubaine » lié au confinement. Toutefois, votre commission estime que ce lien est superfétatoire dans la mesure où les mesures fiscales contenues dans la première loi de finances rectificative pour 2020² et le présent projet de loi ne modifient pas les prélèvements fiscaux et sociaux acquittés par les assurés ou les assurances dans le cadre de l'activité d'assurance dommages.

En tout état de cause, les informations transmises au Parlement dans le cadre des dispositions de l'article 14 permettront, le cas échéant, de se prononcer sur la nécessité ou non d'instaurer un prélèvement fiscal spécifique au secteur assurantiel.

¹ Cf. commentaire de l'article 14 du présent rapport.

² Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Par conséquent, votre commission vous propose de supprimer cet article par **l'amendement FINC.13**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 16 (nouveau)

Demande de rapport sur l'utilisation des crédits du Fonds de développement économique et social

Le présent article vise à demander au Gouvernement un rapport sur l'utilisation des crédits du fonds de développement économique et social (FDES) ainsi que sur les modalités d'attribution du fonds.

L'article 3 du présent projet de loi porte en effet à un milliard d'euros les crédits consacrés au FDES afin de financer les PME et les ETI rencontrant des difficultés d'accès au crédit. Le relèvement des moyens du FDES doit permettre de pallier les insuffisances du dispositif de garantie de l'État des prêts aux entreprises mis en place par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

La remise d'un rapport dans un délai de six mois ne pouvant suffire à assurer un contrôle efficace sur l'accès immédiat au crédit des entreprises, votre rapporteur vous propose de supprimer ce rapport et d'ajouter le suivi de ce dispositif aux compétences du comité de suivi prévu par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 et qui suit déjà la mise en œuvre des prêts garantis par l'État.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT: LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, UN OUTIL DE FINANCEMENT ACTUELLEMENT EN APPUI DE LA RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES LES PLUS EN DIFFICULTÉ QUI A VOCATION À COMPLÉTER LES MESURES DE SOUTIEN DANS LE CADRE DE LA CRISE

A. UN OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ DONT LA GESTION EST CONFIEE AU CIRI AU NIVEAU NATIONAL ET AUX CODEFI AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

Le compte spécial dédié au fonds de développement économique et social a été créé par l'article 87 de la loi de finances pour 1960¹, en remplacement du compte d'affectation spéciale créé par le décret n°55-875 du 30 juin 1955, qui avait lui-même succédé au Fonds de modernisation et d'équipement créé en 1948.

¹ [Loi n°59-1454 de finances pour 1960 du 26 décembre 1959](#)

Conçu au départ pour financer une partie la reconstruction industrielle après-guerre, puis pour favoriser la modernisation de la production industrielle, le fonds a progressivement été recentré sur un rôle de soutien aux entreprises les plus en difficulté, et ses moyens ont été réduits. En 2020, le fonds n'était plus doté que de 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La gestion du fonds est confiée au comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) au niveau national et, au niveau départemental, aux comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), placés sous l'autorité du préfet de département et dont le secrétariat permanent est assuré par les directions départementales des finances publiques (DDFiP). Les entreprises employant plus de 400 salariés en France relèvent du CIRI, tandis que les entreprises employant moins de 400 salariés relèvent des CODEFI.

Dans leurs missions d'accompagnement, les CODEFI instruisent les dossiers des entreprises en difficulté et les accompagnent :

- dans des démarches de conciliations auprès d'organismes publics ou parapublics, afin d'obtenir des règlements plus rapides ou des délais pour leurs dettes fiscales ou sociales,

- en intervenant directement auprès des banques ou des investisseurs ;

- en ouvrant des aides financières à la restructuration et en facilitant des audits.

Dans les cas les plus complexes, et lorsque ces mesures ne suffisent pas, **le CIRI ou le CODEFI peuvent octroyer des prêts aux entreprises au moyen du FDES.**

B. UNE DOCTRINE D'EMPLOI DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ACTUELLEMENT CENTRÉE SUR LES ENTREPRISES EN RESTRUCTURATION...

En l'état de la doctrine d'emploi du FDES, telle que définie par la circulaire du 9 janvier 2015¹, les **prêts du fonds doivent uniquement servir à financer l'avenir des entreprises qui en bénéficient, dans le cadre d'un plan de restructuration.**

Le recours au FDES a ainsi vocation à n'être qu'exceptionnel, subsidiaire et suppose que les entreprises ne soient pas parvenues à trouver d'autres sources de financement. Les modalités d'utilisation de ces prêts **ne doivent pas conduire l'État à prendre en charge un risque anormal par rapport aux autres créanciers de l'entreprise, ni l'exposer à des risques**

¹ [Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement](#)

supérieurs à ceux supportés par les autres apporteurs de financements privés nouveaux.

En effet, le FDES doit seulement fournir un **effet de levier** à d'autres sources de financement, la circulaire du 9 janvier 2015 indiquant que **le montant du prêt assuré par l'État ne doit pas représenter qu'au plus 20 % du nouvel apport de fonds durable d'origine privé**. Le prêt **ne peut dépasser un montant correspondant à 3 000 euros par emploi** en contrat à durée indéterminée à l'issue de la restructuration. Une dérogation à ces plafonds peut en revanche être accordée par le secrétariat général du CIRI.

Pour être éligible à un prêt du FDES, les entreprises doivent être en **situation régulière par rapport à leurs obligations fiscales et sociales ou bénéficier d'un plan d'apurement accordé par les créanciers publics**. Les prêts du FDES peuvent faire l'objet d'une affectation : financement d'un investissement, financement du besoin en fonds de roulement, constitution d'un gage-espèce en garantie d'autres créanciers de l'entreprise.

Conformément à l'article 24 de la loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, les prêts des comptes de concours **financiers sont fixés à « un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État. »**

D'après la circulaire du 9 janvier 2015, lors de l'octroi du prêt, le taux d'intérêt des **prêts accordés au titre du FDES est fixé à deux cents points de base au-dessus de celui de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) de référence à 10 ans**. En effet, le taux finalement obtenu doit être supérieur au taux de référence publié par la Commission européenne.

Par ailleurs, l'article 277 de la loi de finances pour 2019¹ autorise, dans la limite de 10 millions d'euros, le ministre chargé de l'économie à **accorder des remises, totales ou partielles, de créances issues de prêts retracés au sein du FDES**.

Ces remises sont toutefois réservées aux entreprises en **procédure de conciliation, de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire, et doivent permettre d'assurer la poursuite ou la reprise de leur activité et le maintien de leurs emplois**.

Ces remises de créances sont accordées selon des conditions similaires à celles selon lesquelles une remise serait octroyée, dans des conditions normales de marché, par un opérateur économique privé placé dans la même situation. Un tel abandon de créance a notamment été accordé,

¹ [Article 277 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019](#)

le 12 février 2020, à la SAS Les Éditions des Fédérés par arrêté du ministre de l'économie et des finances¹.

C.... QUI DEVRA ÊTRE REPENSÉE POUR ÊTRE ADAPTÉE À LA CRISE ACTUELLE : L'ABONDEMENT D'UN MILLIARD D'EUROS AU PROFIT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

L'article 3 du présent projet de loi porte à un milliard d'euros les crédits consacrés au FDES afin de financer les PME et les ETI rencontrant des difficultés d'accès au crédit. Ce relèvement radical (le fonds dispose pour 2020 de seulement 75 millions d'euros) des moyens du FDES doit permettre de pallier les insuffisances du dispositif de garantie publique de l'État des prêts aux entreprises mis en place par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

Dès lors, la doctrine actuellement applicable au FDES et concernant la **restructuration d'entreprises confrontées à des difficultés structurelles n'apparaît plus adaptée** aux conséquences de la crise que traverse actuellement notre économie. Les mesures applicables devront par conséquent rapidement être modifiées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR L'UTILISATION DU FDES ET LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES PRÊTS

Adopté à l'initiative de notre collègue député Xavier Roseren, avec un avis de sagesse de la commission des finances de l'Assemblée nationale et un avis favorable du Gouvernement, l'article 16 consiste en une demande de rapport au Gouvernement sur l'utilisation du FDES et les modalités d'attribution des prêts, à remettre au Parlement dans un délai de six mois.

¹ [Arrêté du 12 février 2020 portant abandon partiel du prêt du Fonds de développement économique et social accordé à la SAS Les Éditions Les Fédérés](#)

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN SUIVI DE L'UTILISATION DU FDES DANS LE CADRE DU COMITÉ DE SUIVI DES MESURES D'URGENCE PLUTÔT QUE PAR LA REMISE D'UN RAPPORT

A. UNE CLARIFICATION DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES PRÊTS DU FDES SERA IMPÉRATIVE

À défaut d'offrir une garantie à 100 % aux entreprises les plus menacées par la crise engendrée par l'épidémie de covid-19, **le Gouvernement a fait le choix de confier au FDES le rôle de « filet de sécurité » dans l'accès au financement.**

D'après les indications du présent projet de loi de finances, les nouveaux crédits du FDES doivent permettre d'aider à la restructuration financière d'entreprises dont « *les perspectives de redressement sont avérées* ». Le projet de loi n'offre aucune information sur ce qui sera considéré comme des « *perspectives de redressement* ». Ainsi, il faut espérer que la grande majorité des entreprises n'étant pas parvenues à obtenir un emprunt bancaire aura bien accès à ce fonds.

En tout état de cause, pour jouer pleinement son rôle, le milliard d'euros consacré au FDES **devra pouvoir être attribué aux entreprises dans des conditions radicalement renouvelées.**

Ces évolutions dans le sens d'un soutien beaucoup plus large aux entreprises sont rendues possibles par l'adaptation du régime des aides d'État dans le cadre de l'encadrement transitoire des aides d'État du 19 mars dernier modifié le 3 avril (voir le commentaire de l'article 12).

Dès lors, **il est indispensable de publier le plus rapidement possible une nouvelle circulaire clarifiant la nouvelle doctrine d'emploi du FDES, précisant les règles de conditionnalité éventuelles, les modalités d'intervention et les taux applicables aux prêts octroyés.**

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, l'examen de la situation des entreprises par les CODEFI conduira ce dernier à proposer « *un plan de rétablissement global pouvant mobiliser différentes sources de financement, incluant la mobilisation de passifs publics ou privés, ainsi que l'injection de liquidités nouvelles par un prêt FDES prioritairement destiné aux entreprises de plus de 250 salariés, ou une avance remboursable, pour les entreprises de moins de 250 salariés* ».

Une clarification sera essentielle pour les entreprises intéressées mais également pour permettre à la représentation nationale de mesurer la réponse aux difficultés d'accès au crédit rencontrées sur l'ensemble du territoire.

B. UN SUIVI APPROFONDI DU DIMENSIONNEMENT ET DES MODALITÉS D'INTERVENTIONS DANS LE CADRE DU COMITÉ DE SUIVI

Il est indispensable que le FDES apporte une réponse adéquate aux entreprises qui, malgré la garantie d'emprunt mise en œuvre par l'État, ne parviennent pas à accéder à des financements. Dans son adresse aux Français du 16 mars dernier, le Président de la République a indiqué que « *aucune entreprise, quelle que soit sa taille, ne sera livrée au risque de faillite* ». Le FDES devra constituer le principal outil pour permettre à cet engagement de se réaliser et devra à ce titre faire l'objet d'un suivi renforcé.

Ainsi, il est indispensable que le Parlement soit informé régulièrement de la consommation des crédits du FDES. **Or, la remise d'un rapport dans un délai de six mois n'est pas de nature à permettre un contrôle suffisant, réel et efficace du Parlement sur le financement de l'économie pendant la crise.**

Par conséquent, votre rapporteur vous **propose, par l'amendement FINC.14, de supprimer le présent article** au profit d'un amendement à l'article 7 du présent projet de loi de finances rectificative qui modifie l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020. Il vise ainsi à confier le suivi de la gestion du FDES au comité de suivi mis en place pour suivre la mise en œuvre et évaluer les mesures de soutien financier aux entreprises des prêts octroyés par le FDES.

Cela paraît d'autant plus pertinent que ce comité assure déjà le suivi de la mise en œuvre de la garantie relative aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement, dispositif que le FDES est amené à compléter. **Les membres du comité de suivi, dont le rapporteur général et le président de la commission des finances du Sénat sont membres, seront ainsi à même d'évaluer la réalité des besoins de financement et d'apprécier la qualité des réponses apportées par le Gouvernement.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 17 (nouveau)

**Rapport détaillant la stratégie du Gouvernement
en matière de souveraineté industrielle**

Le présent article vise à demander la remise au Parlement d'un rapport sur la stratégie du Gouvernement en matière de souveraineté industrielle. Il doit en particulier indiquer les moyens budgétaires mis en œuvre pour protéger le capital des entreprises stratégiques.

La remise de ce rapport d'ici six mois pourra ainsi renforcer l'information des assemblées sur les moyens engagés par le Gouvernement en matière de souveraineté industrielle, en complément du suivi de la mise en œuvre des mesures de soutien aux entreprises prévues dans le cadre de la crise actuelle.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE
DEMANDE DE RAPPORT SUR LA STRATÉGIE DU
GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Nadia Hai, avec un avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.

L'article indique que le Gouvernement devra remettre, dans un délai de six mois, « un rapport détaillant la stratégie du Gouvernement en matière de souveraineté industrielle pendant la crise. Ce rapport détaille notamment l'utilisation des moyens budgétaires mis en œuvre pour protéger le capital des entreprises stratégiques. »

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN
RAPPORT QUI COMPLÈTERA UTILEMENT LE SUIVI DE LA MISE
EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN AU TISSU ÉCONOMIQUE**

Le contexte sanitaire actuel rend évidemment plus que jamais indispensable la défense de notre souveraineté industrielle.

Plusieurs articles du présent projet de loi de finances mettent en œuvre des outils pour assurer la pérennité du tissu industriel français, tant via le renforcement de garanties publiques, que par l'abondement de 20 milliards d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Participation financière de l'État » ou encore l'octroi de prêts via le fonds de développement économique et social (FDES) ou d'avances bonifiées accordées au titre d'une section *ad hoc* du compte de concours financiers « Prêts et avances aux particuliers et aux organismes privés ».

La commission des finances assure à ce titre un suivi attentif de la mise en œuvre de chacune de ces mesures. Le Président et le rapporteur général de votre commission des finances sont par ailleurs membres du **comité de suivi institué par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.**

Dans ce contexte, le présent rapport complètera utilement l'information dont dispose le Parlement.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 avril 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général**, sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons le rapport sur le deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020. Pour des raisons sanitaires, nous avons restreint la présence en commission et je remercie nos collègues qui ont accepté de ne pas venir physiquement et de participer à nos travaux par visioconférence, sachant qu'ils pourront débattre, mais pas prendre part au vote, lequel, hors les délégations de vote, exige une présence physique.

Un mois après un premier collectif budgétaire, nous en examinons un deuxième, qui entend tirer de manière plus réaliste les conséquences de la crise sanitaire et économique actuelle et renforcer les dispositifs de soutien aux entreprises et aux ménages. Adopté le 15 avril dernier en conseil des ministres, ce PLFR 2, qui comprenait initialement dix articles, en compte désormais vingt-trois depuis son examen par l'Assemblée nationale.

Étant donné les délais restreints dont nous disposons, je passe immédiatement la parole au rapporteur général. Nous examinerons les amendements de séance à l'issue de la discussion générale prévue à 14 h 30, et après instruction desdits amendements.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a un mois, lors du premier PLFR, j'avais souligné combien les chiffres du Gouvernement sur la croissance et la dépense publique étaient optimistes, combien les mesures prises étaient sous-dimensionnées et j'avais annoncé que nous devrions nous revoir prochainement pour un nouveau collectif budgétaire : nous le vérifions pleinement aujourd'hui, et, devant ce nouveau texte, je peux vous annoncer pareillement que nous aurons à nous revoir le mois prochain pour un troisième PLFR. La situation ne cesse de se dégrader, on atteint les dix millions de chômeurs partiels, il faudra mobiliser davantage encore de moyens que le Gouvernement ne l'envisage aujourd'hui – le tort du Sénat, c'est d'annoncer trop tôt des choses vraies, on le vérifie encore avec ce collectif. Et dans le fond, cette crise démontre ce que nous ne cessons de dire depuis des années : la France manque de marges de manœuvre, surtout par comparaison avec l'Allemagne, qui a su faire les efforts à temps. Cela explique que, face à la crise, l'Allemagne peut véritablement soutenir son économie avec des subventions directes aux entreprises, tandis que notre plan de soutien repose pour l'essentiel sur des reports de charges et des garanties.

Nous savions donc, il y a un mois, que les besoins seraient bien plus importants que ceux qui ont été prévus par le Gouvernement et que la situation des finances publiques serait bien plus dégradée qu'annoncé. Nous devons donc, dans ce deuxième collectif, et en attendant le troisième, renforcer le plan de soutien et actualiser le scénario budgétaire gouvernemental. Le PLFR est accompagné du programme de stabilité, qui n'apporte aucune information supplémentaire par rapport au premier collectif puisqu'il ne couvre que l'exercice 2020 et qu'il ne comporte pas d'orientations pluriannuelles - c'est un plan de crise, pour parer à l'immédiat.

Le scénario de croissance était passé de +1,3 % en loi de finances initiale à - 1 % dans le premier collectif ; nous avons bien raison de dire que cette hypothèse était trop optimiste. La prévision est aujourd'hui de - 8 %, c'est la plus mauvaise performance depuis la Seconde Guerre mondiale - nous n'étions pas tombés aussi bas, même après la crise de 2008. Le Gouvernement tient compte de la prolongation d'un mois du confinement, dont les effets économiques sont bien plus forts qu'initialement escompté. La Banque de France estime à un tiers le recul de l'activité, mais le coup d'arrêt est bien plus brutal dans certains secteurs - il est par exemple de 90 % dans la construction. Lors de son audition, le gouverneur de la Banque de France nous a confirmé que chaque mois de confinement représentait une perte comptable de 3 points de PIB. Le 11 mai ne signifiera pas la fin du confinement pour toute notre économie, des activités resteront réduites, voire fermées, comme l'hôtellerie-restauration : il y a donc de forts risques que le recul soit plus fort encore. La nouvelle prévision gouvernementale concorde cependant avec celle du Fonds monétaire international (FMI) et se situe dans la fourchette basse du consensus des économistes - les hypothèses varient très fortement, allant de - 18 % pour les plus pessimistes à - 3,5 %. En un mot, la situation est catastrophique.

La véritable incertitude, c'est la vitesse de la reprise en fin de confinement. Le Gouvernement privilégie un rebond rapide, mais rien ne le garantit. Au rang des éléments favorables figurent la mise à l'arrêt de l'activité volontaire - elle ne résulte pas de déséquilibres internes et longs à résorber, comme cela s'est passé en 2008 - ; ainsi que les mesures de soutien massives, en particulier celles qui sont prises par la Banque centrale européenne (BCE). Cependant, les aléas sont nombreux : la fin du confinement sera progressive, de nombreuses activités resteront fermées - l'hôtellerie-restauration ou le transport aérien - ; ensuite, la crise est mondiale, les chaînes de production s'en trouvent déséquilibrées ; enfin, le risque que l'épidémie revienne, ce qui est un facteur de ralentissement... En tout, le rebond n'est en rien garanti, alors que le Gouvernement compte dessus.

Côté épargne, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime que les ménages ont mis de côté 55 milliards d'euros pendant

le confinement, par précaution, mais aussi parce que la consommation est rendue difficile - essayez donc d'acheter une voiture ces temps-ci - ; l'utilisation de cette épargne après le confinement sera un levier.

Le renforcement du plan de soutien est au cœur de ce PLFR. Il y a un mois, je soulignais que le plan de soutien gouvernemental avait un faible impact budgétaire, de 0,5 % PIB, du fait qu'il procédait essentiellement à des allègements de charges, par contraste avec le plan allemand. Les Allemands, en particulier, ont d'emblée recouru à des subventions et des recapitalisations d'entreprises, y compris dans des entreprises de taille intermédiaire (ETI), pour un montant global de 150 milliards d'euros.

Le Gouvernement a pris conscience des limites de son premier plan, il accepte désormais ce que nous proposons, en intervenant plus directement auprès des entreprises : le Fonds de solidarité passe de 1,7 à 7 milliards d'euros ; le montant global du plan progresse également. Néanmoins, la comparaison avec deux pays européens de taille comparable, le Royaume-Uni et l'Allemagne - l'analyse se trouve dans mon rapport - démontre l'insuffisance de ce nouveau plan gouvernemental. Mon homologue de l'Assemblée nationale, qu'on ne peut soupçonner d'être défavorable au Gouvernement, va dans le même sens que moi, comparant en particulier les 1 500 euros forfaitaires du Fonds de solidarité français aux quelque 9 000 euros pour les petites entreprises allemandes, soutien que les Länder peuvent compléter... Et la comparaison démontre que, là où l'Allemagne aide directement les entreprises, le plan français consiste surtout à différer des charges, mécanisme qui pourrait très bien ouvrir sur un dégrèvement, j'y reviendrai.

Les chiffres sont clairs : les 7 milliards d'euros de notre Fonds de solidarité, contre, je le répète, 1,7 milliard il y a un mois, sont à comparer aux 29 milliards d'euros mobilisés par le Royaume-Uni et aux 50 milliards d'euros mobilisés par l'Allemagne pour les TPE, les professions libérales et les indépendants. Plus globalement, ces deux voisins mettent respectivement 92 milliards d'euros et 160 milliards d'euros dans l'aide directe aux entreprises, contre 52 milliards d'euros pour la France. Voyez le côté hypocrite du plan français, qui consiste, pour l'essentiel, à reporter des charges - je doute, pour ma part, qu'un restaurant fermé puisse payer ses charges, ce qui laisse présager que ces reports ne vont pas tarder à devenir des dégrèvements...

La comparaison avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, mais aussi avec d'autres pays d'Europe du Nord, et les États-Unis, relativise donc le plan de 40 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, dont 24 milliards pour le chômage partiel. En réalité, si nous ne faisons pas plus pour les entreprises, c'est que nous ne le pouvons pas, faute de marges de manœuvre - je n'ai cessé de répéter ces dernières années que, en cas de choc, nous ne pourrions pas y faire face comme nos voisins. J'évoquais un choc financier ou pétrolier - il s'agit finalement d'une pandémie -, mais nous sommes dans la crise que

je redoutais, et ceux de nos voisins qui ont fait les efforts à temps disposent des marges qui nous font défaut. Nous allons donc nous endetter dans des proportions effrayantes, même si c'est à faible coût puisque les taux d'intérêt sont, actuellement, très bas, voire négatifs.

Le montant du plan passe ainsi de 355 milliards d'euros à 426,5 milliards d'euros, dont plus de 300 milliards de prêts garantis par l'État, un niveau qui paraît pour le moment suffisant puisque 100 milliards d'euros de prêts sont actuellement consommés par les entreprises.

Le déficit et de la dette bondissent : nous passons, pour le déficit, d'une prévision de 3,9 % du PIB lors du premier PLFR, à 9 % du PIB ; quant à l'endettement, j'avais craint qu'il n'atteigne 100 % du PIB, nous sommes à 115 % du PIB, avec une dépense publique record à 61 % du PIB... Je regrette que notre pays, champion du monde de la dépense publique, se montre incapable de fournir des masques à sa population : c'est une raison supplémentaire de supprimer les dépenses publiques inutiles, et, je le répète depuis des années, de s'interroger sur le rôle des agences régionales de santé (ARS), qui s'avèrent, dans la crise, totalement inefficaces !

Les chiffres budgétaires sont effrayants. Encore la BCE, par l'océan de liquidités qu'elle a déversé sur les marchés, est-elle venue éteindre l'incendie, nous offrant la possibilité de nous endetter à très faible coût - là où l'Italie, en 2008-2009, avait dû payer des taux d'intérêt à 9 %. Mais notre endettement ne sera soutenable qu'à condition que nous rétablissions progressivement nos comptes publics une fois la crise surmontée, faute de quoi la charge de la dette risque fort de devenir notre premier poste de dépenses budgétaires.

Si la décision enfin prise par le Gouvernement de soutenir les entreprises est la bonne, nous manquons donc de marges de manœuvre et nous payons cette stratégie que j'ai maintes fois dénoncée, consistant pour le Gouvernement à reporter sur la deuxième partie du quinquennat les efforts nécessaires. Nous sommes désormais assurés que nous devons vivre désormais avec un budget de crise. Encore ne parlons-nous pas du plan de relance qu'il faudra prendre nécessairement, les chiffres d'aujourd'hui, pour effrayants qu'ils soient, ne permettent que de parer au plus pressé, d'envoyer des bouées de sauvetage pour éviter que les plus modestes et les petites entreprises ne coulent définitivement, et que cela menace les emplois.

Le déficit budgétaire de l'État atteint donc 185,4 milliards d'euros, soit pratiquement le double du niveau, déjà très élevé, de 93,1 milliards d'euros voté en loi de finances initiale. C'est très au-delà, également, des déficits enregistrés pour résorber la crise de 2008 : après 34 milliards en 2007, le déficit avait atteint 56 milliards en 2008, puis 138 milliards en 2009 et 148 milliards en 2010, avant que nous le fassions, péniblement, revenir en dessous de 100 milliards d'euros - nous étions contents d'y parvenir pour le centième anniversaire de la direction du budget en 2019, comme cela paraît

loin désormais ! Et, je le redis, nous ne faisons que lancer des bouées de sauvetage – où en serons-nous quand nous devrons relancer l'économie : devra-t-on en arriver à un déficit de 300 milliards d'euros ?

Côté recettes fiscales, la baisse atteint 32 milliards d'euros par rapport au collectif d'il y a un mois. Le Gouvernement nous avait présenté des chiffres tout à fait irréalistes, avec, par exemple, un produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui ne baissait pas, alors même que les transports étaient quasiment à l'arrêt. Les baisses concernent tous les impôts, conséquence de la chute de l'activité, sans compter que certains reculs sont reportés à plus tard, par exemple celui de l'impôt sur les sociétés. Quelques rares taxes progressent ou vont progresser, comme le prélèvement sur les jeux en ligne, ou peut-être aussi celui sur la vidéo à la demande (VOD), mais c'est dérisoire par rapport aux baisses. De plus, l'État a renoncé à des dividendes, et notre participation au budget européen augmente de 1,9 milliard d'euros. Les opérateurs publics voient eux aussi leurs recettes diminuer. C'est le cas, par exemple, de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), ou sans doute de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Les dépenses du budget général augmentent de 38 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux 6,25 milliards de dépenses supplémentaires votées dans le premier collectif. C'est presque l'équivalent de la mission « Défense », en crédits de paiement, qui a été rajouté dans le budget en quelques semaines. C'est vertigineux, mais la situation l'exige.

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » concentre la quasi-totalité de ces crédits nouveaux, avec une ouverture de crédits à hauteur de 37,2 milliards d'euros.

Le programme 356, qui contribue au financement du chômage partiel, passe de 5,5 milliards d'euros à 17,2 milliards d'euros, soit une dotation totale supérieure à 25 milliards d'euros si l'on inclut la participation de l'Unédic. Je crois qu'il y a certains abus : des entreprises cumulent télétravail et chômage partiel, tandis que d'autres y recourent alors que le travail y est possible. Le chômage partiel évite des fermetures d'entreprises et des pertes de compétence, mais, à force de répéter, comme l'a fait le ministre de l'économie, que nous avons « le meilleur dispositif d'Europe », on en accentue le risque d'abus. Il faut donc un contrôle strict et il faudra, pour l'avenir, définir très précisément les conditions de maintien dans ce dispositif, car ce maintien sera indispensable dans certains secteurs.

Le programme 357 finance le Fonds de solidarité pour les entreprises, qui apporte une aide principale de 1 500 euros et, éventuellement, une aide supplémentaire de 5 000 euros aux très petites entreprises et aux indépendants. Le dispositif initial, qui était trop restrictif, a été utilement élargi, à hauteur de 7,2 milliards d'euros en incluant tous les apports, en particulier ceux des régions et des assurances. Je le répète, nous

sommes loin du soutien apporté par l'Allemagne, qui subventionne les entreprises à hauteur de 50 milliards d'euros.

Le Gouvernement a certes prévu une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, mais une partie ayant déjà été réservée aux primes pour les familles modestes, je vous proposerai d'augmenter le programme 357 de 2 milliards d'euros. Le fonds de solidarité doit pouvoir couvrir le mois de mai pour les entreprises qui ne pourront pas rouvrir. Donnons de la perspective aux restaurateurs, sauf à vouloir les pousser à mettre la clé sous la porte.

Enfin, le nouveau programme intitulé « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », qui est créé au sein de cette mission, est doté de 20 milliards d'euros, pour que l'État intervienne en capital auprès d'entreprises en difficulté. Ces entreprises étant cotées en bourse, le Gouvernement ne peut bien entendu pas annoncer à l'avance à quelles opérations il procédera. Cependant, je proposerai de renforcer l'information du Parlement, en prévoyant que les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des finances, au moment où les opérations les plus importantes se concrétiseront, soient informés par le ministre de l'économie et des finances. Quand on privatise, il faut légiférer ; compte tenu des montants en jeu ici, il est bien normal que le Parlement soit tenu informé. La presse est parfois mieux informée que nous ne le sommes.

La charge de la dette, quant à elle, diminue de 2 milliards d'euros, car l'inflation prévue est en baisse – le déficit ne devrait pas peser sur l'endettement cette année, du fait, comme je l'ai indiqué, des taux d'intérêt très faibles, voire négatifs.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit d'autres mesures, dont certaines ont été insérées par l'Assemblée nationale.

Plusieurs mesures consistent en des mesures fiscales : exonération des sommes versées par le Fonds de solidarité pour les entreprises (article 1er), déductibilité des remises ou annulations de loyers (article 1er bis), taux réduit de TVA à 5,5 % sur les masques (article 1er ter) et sur les gels hydroalcooliques (article 1er quater), enfin exonération fiscale et sociale pour la prime exceptionnelle pour les agents des administrations publiques (article 5). La durée de validité des timbres électroniques est portée de six à douze mois (article 6). D'autres mesures portent sur la réassurance et les garanties. Enfin, l'article 10 étend l'accès du dispositif d'activité partielle à des salariés vulnérables ainsi qu'aux parents d'enfants de moins de seize ans et l'article 13 crée un dispositif d'avances remboursables visant les entreprises de 50 à 250 salariés.

Ce texte est donc hétéroclite, je vous fais l'économie des six articles additionnels qui demandent des rapports, lesquels ne seront pas prêts avant une année...

Il y a un mois, nous nous étions résolus à adopter conforme le premier collectif budgétaire pour ne pas retarder la mise en œuvre des prêts garantis. Nous ne nous étions pas privés de déplorer les insuffisances du texte, que le Gouvernement reconnaît aujourd'hui puisqu'il nous présente un deuxième collectif.

Adoptons ce texte, mais en l'améliorant. Ainsi, je vous propose d'étendre le taux de TVA réduit aux tenues de protection, blouses et surblouses médicales, comme il est appliqué aux masques et aux gants de protection, car ces équipements sont nécessaires.

Pour soutenir les « petites mains » qui font beaucoup d'heures supplémentaires dans le commerce, dans le domaine des livraisons, je vous proposerai de déplafonner l'exonération d'impôt sur le revenu pour ce qui concerne les heures supplémentaires.

Ensuite, l'un de mes amendements autorise la Banque publique d'investissement (BPI) à se porter garante sur l'intégralité de certains prêts à des entreprises en difficulté, et ce au cas par cas, pour compléter l'action des banques privées : on comprend que les prêts ne soient pas intégralement couverts sans condition – l'Allemagne, par exemple, a posé le critère d'avoir été bénéficiaire au moins une fois dans les trois dernières années –, mais il faut conserver de la souplesse, et la BPI peut jouer ce rôle.

Je vous proposerai également d'annuler les charges sociales dans les secteurs où l'activité ne reprendrait pas – je pense aux théâtres, aux traiteurs, aux restaurants, auxquels il faut donner de l'oxygène, sans quoi ils fermeront.

L'un de mes amendements renforce ensuite le Fonds de solidarité de 2 milliards d'euros, pour mieux couvrir les besoins des entreprises qui ne rouvriront pas le 11 mai.

Enfin, je vous proposerai un meilleur contrôle parlementaire sur les nouvelles participations de l'État et un renforcement du comité de suivi, auquel je participe avec le président Éblé, sur les mesures de soutien aux entreprises.

Il s'agit non pas de changements sur le fond, mais d'améliorations pour assurer au mieux que les bouées de sauvetage arrivent à ceux qui sont sur le point de couler. Nous aurons ensuite, dans un deuxième temps, à examiner un plan de relance de l'économie, intégrant des mesures qui demanderont plus d'imagination que l'ouverture des vannes de la dépense comme nous le faisons aujourd'hui.

Dans un esprit de responsabilité, en période de confinement, je vous propose donc d'adopter ce texte amendé pour passer un cap, avant de se revoir en mai pour relancer l'économie.

M. Vincent Delahaye. – Le groupe Union Centriste partage l'analyse et les conclusions de M. le rapporteur général. Nous ne découvrons pas

aujourd'hui nos handicaps par rapport à l'Allemagne. C'est vrai tant pour les finances publiques que pour le système de santé. Nous devrions nous inspirer un peu plus de ce qui se fait à l'étranger plutôt que de vanter en permanence le système français, qui n'est finalement copié par personne.

Notre inquiétude, c'est que nos finances plongent rapidement, le déficit ayant doublé en assez peu de temps, et que la pente ne soit difficile et lente à remonter. Dans ce deuxième PLFR, la Gouvernement a pris des mesures qui vont dans le bon sens pour soutenir l'économie et l'emploi, grâce, notamment, au chômage partiel, aux garanties d'emprunt ou aux reports de charges. Pour notre part, nous sommes favorables à des annulations de charges pour les indépendants, les TPE et les PME, c'est-à-dire tous ceux qui ne pourront pas supporter un doublement des charges au moment de la reprise d'activité. Nous déposerons un amendement en ce sens, mais il faudra bien évidemment réévaluer la charge budgétaire.

Pour le reste, les robinets sont grand ouverts. Malheureusement, on se procure aujourd'hui plus facilement des milliards que des masques et des tests. Pour autant, nous devons sans doute faire preuve d'un peu de discernement pour éviter les abus et les effets d'aubaine. Je note ce qu'a dit le rapporteur général sur les garanties d'emprunt par l'État. Je suis favorable à ce qu'il y ait des critères très précis pour soutenir des entreprises qui se sont vu refuser des prêts par des établissements bancaires, et que l'État souhaiterait financer par l'intermédiaire de la BPI avec une garantie à 100 %. En tout cas, soyons prudents, il ne s'agirait pas de soutenir des entreprises qui ne sont pas viables. Il faudra bien payer ces milliards à un moment donné.

Même si cela relève plus d'un plan de relance que d'un plan de soutien, nous défendrons aussi un amendement sur les assurances s'inspirant d'une mesure déjà prise par le gouvernement de Nicolas Sarkozy en 2008. Nous souhaiterions mettre en place une taxe exceptionnelle sur les fonds de réserve des assurances, car nous estimons que l'effort des assurances est totalement insuffisant vu l'ampleur de la crise.

En conclusion, nous approuvons ce plan de soutien, à condition que le Gouvernement, je le répète, fasse preuve de discernement au moment de la distribution.

M. Philippe Dallier. - Après l'excellente présentation de notre rapporteur général, je commencerai mon propos en annonçant que le groupe Les Républicains votera ce collectif budgétaire, parce qu'il faut le voter. Nous n'avons pas le choix. Nous allons essayer de l'amender à la marge, mais, j'y insiste, il n'y a pas d'autre choix que de le voter, malgré les critiques qu'il peut nous inspirer. Entre le premier et le deuxième PLFR, le Gouvernement a pris conscience d'un certain nombre de choses essentielles.

S'agissant des prévisions macroéconomiques, nous ne pouvons qu'espérer qu'elles en restent à ce qu'elles sont aujourd'hui, même si nous en doutons fortement.

Le Fonds de solidarité était ridiculement faible dans le premier collectif budgétaire. La somme de 1 500 euros annoncée pour les indépendants couvrait à peine le loyer d'un local en région parisienne, et je ne parle pas de Paris *intra-muros*. Il est abondé aujourd'hui, mais on voit bien que ce n'est pas suffisant, notamment pour des secteurs comme l'hôtellerie-restauration, qui n'auront aucune possibilité de rattraper le temps perdu. C'est là que le bât blesse. Pour ces entreprises, qui vont perdre sans doute plusieurs mois d'activité, il faudra en passer par des annulations de charges. Le Gouvernement nous dit qu'il va le faire, mais ne le fait pas encore, ce qui est bien regrettable, car nous nous devons de leur donner le peu de visibilité que nous pouvons dans cette période. Cela permettrait à certains chefs d'entreprise d'en tirer des conclusions.

Dans cette crise, on donne le sentiment d'avoir toujours un temps de retard, aussi bien en matière sanitaire, avec la distribution des tests et des masques, qu'en matière de soutien économique. Vous l'avez dit, nous aurons l'occasion de nous revoir pour un troisième PLFR, sans doute le mois prochain, mais nous aurions dû saisir cette occasion pour envoyer un signal à certaines de nos entreprises.

Je termine mon propos en évoquant la dette. Certains économistes et hommes politiques nous expliquent que, finalement, la dette n'est pas un problème, parlant d'une dette perpétuelle. Elle sera peut-être perpétuelle, dans le sens où nous n'aurons pas pu en inverser la courbe, mais n'oublions pas qu'il faut en payer les intérêts, sauf à se retrouver en défaut de paiement complet. À cet égard, le graphique de la page 19 de ma présentation est édifiant : nous allons payer en 2020 la somme de 36,1 milliards d'euros au titre des intérêts de la dette, soit le montant le plus bas depuis 2008, alors que nous aurons atteint 115 % du PIB ! Imaginez ce qui pourrait nous arriver si les taux d'intérêt remontaient... Nous aurions le double, voire plus du double à payer en intérêts. Cela suffit à contredire tous ceux qui nous expliquent que la dette n'est pas un problème. C'est une fumisterie ! C'est quelque chose qui va évidemment peser sur l'avenir de ce pays.

Le Président de la République nous a annoncé le nouveau « Nouveau Monde », expliquant qu'il faudrait – pourquoi pas ? – remettre en cause certains aspects de la mondialisation. S'il y a une chose que l'on ne pourra pas remettre en cause, c'est la nécessité pour la France de trouver les moyens de rééquilibrer ses finances publiques en inversant la courbe de notre dette.

M. Jean-François Husson. – Comme les précédents orateurs, je veux saluer le travail du rapporteur général. Les Français aspirent à l'unité et nous

devons nous inscrire dans cet état d'esprit. Je continue à trouver la situation surréaliste, à Paris comme dans nos territoires.

À mon sens, la priorité des priorités reste la crise sanitaire. Les équipes médicales sont sur le front, mais elles ne sont pas les seules. Cependant, nous devons toujours avoir en tête les enjeux financiers de demain. J'en conviens, l'exercice n'est pas évident, puisque nous pourrions passer pour des comptables sourcilleux quand notre pays vit de tels drames humains. Mais je le répète après d'autres, cette dette, c'est celle des Français, et elle se creuse dans un contexte national, européen et mondial complexe. Soyons donc vigilants.

Notre mission est difficile, et certains enjeux peuvent paraître éloignés, voire ésotériques pour certains de nos concitoyens, mais nous avons aujourd'hui un devoir de vérité, pour éviter des lendemains douloureux. Je vous rappelle que, il y a un peu plus d'un an, nous avons déjà connu une crise et des colères sociales, dont les remèdes n'ont pas été très efficaces.

Monsieur le rapporteur général, je vous demanderai de bien vouloir préciser le dispositif que vous envisagez de mettre en place au travers de votre deuxième amendement. Je souscris pleinement aux principes qui le sous-tendent, mais je veux m'assurer que tous les cas de figure sont bien envisagés, c'est-à-dire que tous les surcroûts de salaire et de rémunération perçus durant la crise sanitaire seront totalement exonérés d'impôt, non seulement pour les soignants en première ligne, mais également pour ceux que l'on nomme, de manière inappropriée, « les invisibles ». Je pense que tous méritent notre reconnaissance. Pourtant, j'ai lu sur les réseaux sociaux que le ministre de la santé ne souhaiterait pas exonérer les heures de garde des anesthésistes-réanimateurs. Si c'est vrai, cela mérite une interpellation vigoureuse.

Enfin, les Français, qui avaient déjà une forte inclinaison pour l'épargne privée individuelle, risquent de persévérer dans cette voie, ce qui ne laisse pas de m'inquiéter pour la reprise économique. Il faudra une précision d'horloger – notre commission pourrait d'ailleurs y prendre sa part – pour proposer des mesures de relance s'appuyant sur la demande, ou, en tout cas, sur la capacité des Français à réinjecter leur épargne dans les secteurs qui procurent de la richesse aux Français, et non pas dans des produits d'importation ou des produits ayant une forte empreinte écologique. Retrouvons-nous dans le triptyque « économie, écologie, santé ». Monsieur le rapporteur général, c'est avec confiance que je suivrai vos préconisations.

M. Claude Raynal. – Le groupe socialiste et républicain se retrouve dans l'exposé général de M. de Montgolfier, même si cela ne vaut pas quitus pour tous les amendements qu'il propose. Nous vivons une situation exceptionnelle, qui, espérons-le, ne durera pas trop longtemps, et qui nous

oblige à prendre des décisions très ciblées. Je salue l'esprit de responsabilité de cette maison – je n'en suis pas étonné –, qui va nous conduire à voter ce texte. Comme vous, monsieur le rapporteur général, nous avons relevé les faiblesses du premier PLFR, mais nous reconnaissons que le Gouvernement a su assez rapidement en prendre conscience, aidé en cela par les parlementaires et les remontées du terrain. Aujourd'hui, les montants sont, pour l'essentiel, correctement ajustés à ce que l'on sait de la crise. Nous verrons par la suite s'il faut aller plus loin dans le cadre d'un plan de relance. C'est un autre sujet.

Monsieur le rapporteur général, vous avez raison, les capacités d'action ne sont pas les mêmes selon les pays. Les comparaisons ne nous situent malheureusement pas à l'avant-garde.

Vous vous en doutez, nous aurons des propositions complémentaires, qui se démarqueront un peu des vôtres et de celles du Gouvernement. Nous devons faire en sorte qu'un certain nombre de trous dans la raquette soient comblés. Nous mettrons l'accent sur des dossiers courants et nous en ouvrirons d'autres, qui n'appelleront peut-être pas de réponse immédiate. C'est le cas, par exemple, de l'indemnisation des victimes du Covid-19 infectées dans le cadre du travail ou d'un bénévolat. Ce genre de sujet ne peut évidemment pas être traité au détour d'un amendement.

Les manifestations de solidarité avec les associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion nous paraissent également trop timides. Les moyens ne sont pas au rendez-vous. L'outre-mer est insuffisamment traité. L'économie culturelle a besoin, quant à elle, d'un plan d'intervention plus puissant, tout comme les étudiants. Tous ces manques appellent à l'évidence un troisième PLFR pour prolonger et amplifier notre action.

Ce qui nous dérange, c'est ce refus d'ouvrir d'ores et déjà la question des recettes. Comment envisage-t-on l'avenir ?

Plusieurs ministres se sont exprimés sur le sujet derrière le Medef. Une secrétaire d'État a cru bon de reprendre, quasiment dans le texte, l'argumentaire de l'organisation patronale visant, en gros, à mettre à bas tout ce droit social qui les embarrasse. Voici donc tout ce que l'on est capable de proposer à ces travailleurs actuellement sur le terrain : vous travaillez dur aujourd'hui pour nous aider à traverser la crise, mais cela sera encore pire demain ! Le message est très positif...

D'autres sont obsédés par la baisse des déficits publics. Soit, mais, dans la bouche d'un ministre qui a promis beaucoup ces trois dernières années, sans résultats, et qui a même aggravé la dette, c'est un peu fort de café !

À notre sens, il faudra mettre d'autres propositions sur la table, notamment sur la manière précise dont la solidarité peut s'exercer entre nous tous. Comment faire contribuer davantage ceux qui ont les moyens les plus

importants pour aider le pays à s'en sortir ? Comment la répartition se fait-elle aujourd'hui entre le travail et le capital ? Je ne veux pas faire du Marx, mais la question mérite d'être posée. Après tout, Marx était un économiste...

Enfin, je m'étonne des propos de Philippe Dallier, qui semble considérer que les trois quarts des économistes dans le monde disent des bêtises sur la dette.

M. Philippe Dallier. - Ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. Claude Raynal. - J'y insiste, les trois quarts des économistes questionnent ce sujet. Ils n'ont pas tous la même réponse, mais quand même. Dans le passé, pour régler une dette après une crise, il y avait deux moyens : l'inflation - il n'y en a plus -, la croissance - elle sera faible, même si l'outil productif n'est pas détruit comme après une guerre. Si l'on ne réfléchit pas à la manière de régler ce problème de dette dans le temps, je vous promets des difficultés majeures. Il ne s'agit pas d'effacer la dette, mais de la traiter dans le temps long. Tous ceux qui prétendent que nous pourrions revenir au niveau de dette *ex ante* avec les solutions du passé se trompent totalement.

M. Philippe Dallier. - Après 2008, l'Allemagne est revenue à son taux d'endettement antérieur à la crise.

M. Thierry Carcenac. - On a beaucoup évoqué les lacunes en ce qui concerne les dépenses, mais assez peu les recettes. Si je peux comprendre que des recettes liées à l'activité économique diminuent, j'ai du mal à comprendre, monsieur le rapporteur général, que les droits de mutation à titre gratuit baissent d'un milliard d'euros, compte tenu du nombre de décès que nous connaissons, notamment de personnes très âgées. Je me pose des questions sur la façon dont ont été calculées les baisses de recettes.

Par ailleurs, je m'interroge sur la dette. L'augmentation de celle-ci sera très importante, mais les intérêts sont en diminution de 2 milliards d'euros. Avait-on fait une mauvaise estimation au moment du projet de loi de finances pour 2020 ?

Enfin, nous allons auditionner M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques. Les contrôles fiscaux sont suspendus, ce que l'on peut comprendre dans la situation actuelle. Ne serait-il pas envisageable d'affecter certains agents des finances publiques à la lutte contre les abus susceptibles d'être commis, notamment en matière de chômage partiel ?

M. Julien Bargeton. - Je partage la conclusion de notre rapporteur général, que je remercie. Il a objectivement salué les avancées de ce deuxième PLFR par rapport au précédent, mais il nous a surtout exhortés à ne pas confondre les temps. Pour l'instant, nous sommes dans l'urgence, et non pas dans la relance, ni, ajouterai-je, dans la croissance. Cela viendra plus tard. En tout cas, prenons garde à ne pas sauter les étapes. Cette temporalité déterminera la nature des amendements que mon groupe déposera. Nous ne

souhaitons pas aller plus vite que la musique et anticiper ce qui relève de la relance.

Comme disait Pierre Dac, « la prévision est difficile, surtout quand elle concerne l'avenir. » Pour ma part, j'ai du mal à savoir si l'épargne des Français va se maintenir à ce niveau. Il y aura peut-être un retour de l'envie de consommer dès que les boutiques rouvriront. C'est ce qui s'est passé en Chine.

Il est difficile de se prononcer d'ores et déjà sur le rapport consommation-investissement, surtout dans un contexte de chute historique des prix du pétrole. Il y a aujourd'hui des pays qui sont prêts à donner leur pétrole, car ils ne peuvent plus le stocker. On peut critiquer les anticipations du Gouvernement, mais reconnaissez que l'exercice est difficile.

Enfin, j'entends beaucoup de choses sur le rétablissement des comptes et sur la dette. Faisons attention. Le passé nous enseigne qu'une augmentation trop rapide des impôts peut aboutir à freiner la croissance, comme entre 2010 et 2014. Keynes nous enseigne plutôt qu'il ne faut pas déprécier la demande dans une période de crise comme celle-là, donc ne pas abuser du levier fiscal. En revanche, il faudra peut-être par la suite réfléchir à des amortissements accélérés, la clé étant l'investissement, notamment au niveau européen, et envisager une différenciation entre investissement et fonctionnement au niveau du pacte budgétaire européen. Nous aurons l'occasion d'en rediscuter.

M. Emmanuel Capus. – Tout d'abord, je veux, à mon tour, remercier le rapporteur général de la qualité et de l'objectivité de son rapport. Je me félicite de cette forme d'unité que nous manifestons aujourd'hui. Je m'exprime au nom du groupe Les Indépendants – République et Territoires pour dire que nous n'avons pas le choix : il faut voter ce PLFR ! Néanmoins, je ne peux masquer le vertige qui nous saisit en entendant les chiffres et le niveau de la dette qui va peser sur les générations futures. C'est une certitude, il faut aujourd'hui mettre le paquet, mais nous devons jouer aussi un rôle de sages pour éviter les dérives trop importantes.

Je partage, pour l'essentiel, les soucis exprimés par le rapporteur général au travers de ses amendements. Néanmoins, j'ai quelques interrogations. Quelle est la date de fin de l'exonération de la TVA sur les surblouses que vous proposez ? Il y a eu des débats assez longs sur l'exonération de TVA à l'Assemblée nationale.

Je suis, par ailleurs, plutôt partisan d'un dégrèvement de charges et de l'annoncer tout de suite, mais pourquoi le restreindre à la culture et au tourisme et ne pas l'étendre, par exemple, aux horticulteurs ?

Sur les emprunts BPI, je partage assez l'analyse de Vincent Delahaye. Il ne faut pas non plus encourager les effets d'aubaine. Entendez-moi bien, je suis favorable au soutien des entreprises, mais, sans la crise, certaines d'entre elles auraient de toute façon été placées en redressement

judiciaire. Souvenez-vous de Thomas Cook, dont la faillite a surpris tout le monde l'an dernier. Dans ces conditions, comment contrôler l'utilisation du prêt garanti à 100 % par la BPI ? Je sais que c'est une ligne de crête délicate à suivre, mais nous devons essayer de contrôler au mieux ces interventions.

Enfin, je vous transmets une inquiétude que l'on m'a fait remonter sur les assurances de crédit. Une double peine frappe actuellement les entreprises rencontrant des difficultés de trésorerie, car elles voient leur cotation suspendue, voire dégradée, ce qui pousse leurs fournisseurs à réclamer le paiement comptant. Il faut trouver une solution. Je sais que certains de nos collègues ont déjà déposé des propositions de loi sur les assurances en général, mais je tenais à alerter la commission sur ce point.

M. Jean-Marc Gabouty. – Nous sommes devant un scénario économique au moins aussi incertain que le scénario sanitaire. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement avance pas à pas. Le premier train de mesures allait dans la bonne direction, mais était de toute évidence insuffisant. Nous l'avions dit et le Gouvernement l'a vite reconnu. Voici donc un deuxième PLFR, qui sera sans doute suivi d'un troisième, voire d'une quatrième PLFR pour un plan de relance.

Je suis d'accord avec le rapporteur général, le Fonds de solidarité était notoirement insuffisant. À mon sens, il est malheureusement toujours insuffisant.

Nous n'avons pas fait le tour de tous les problèmes budgétaires. Je pense au compte d'affectation spéciale intégrant les recettes des radars, dont la baisse affectera le financement de l'Afitf.

Je rappelle que le chômage partiel, qui est un formidable amortisseur social, n'est pas une mesure exceptionnelle. Une entreprise en sous-activité peut tout le temps faire appel au chômage partiel. On parle de 10 millions de salariés au chômage partiel, mais le chômage partiel n'est pas toujours total. Il faudrait convertir ce chiffre en équivalents temps plein (ETP). Certaines entreprises font travailler leurs salariés, par exemple, 16 heures par semaine, et elles bénéficient du dispositif chômage partiel pour les 19 heures manquantes.

Par ailleurs, on se focalise beaucoup sur les restaurants, mais je préférerais être actuellement restaurateur que gestionnaire d'un zoo, car le niveau de charges fixes n'est pas le même. Je pourrais prendre d'autres exemples pour illustrer mon propos : c'est le niveau de charges fixes qui détermine la difficulté à passer cette période.

Sur la question des charges, je pense que les reports sur deux ou trois mois ne sont pas tenables. Je vous renvoie à un dispositif qui existe déjà, mais qu'il faudrait actualiser : la commission des chefs de services financiers (CCSF), qui accorde des étalements pouvant aller de douze à trente-six mois.

S'agissant du prêt garanti par l'État et des entreprises en difficulté, je rappelle qu'il y a des critères européens, qui ont été modifiés, d'ailleurs, le 19 mars dernier, pour permettre aux entreprises qui se sont retrouvées en procédure collective au premier trimestre de bénéficier du dispositif. Le Gouvernement a essayé d'utiliser cette possibilité au maximum. Aujourd'hui, 85 % des prêts demandés sont accordés. Pour les 15 % qui restent, il y a le médiateur du crédit de la Banque de France. S'il n'y a toujours pas de solution, on peut saisir le Fonds pour le développement économique et social (FDES), qui a été abondé de 925 millions d'euros. Il y a aussi les régions, qui peuvent intervenir à différents niveaux. Il y a donc un panel de moyens assez complet pour aider les entreprises en difficulté.

Enfin, vous ne serez pas étonnés d'entendre que je ne suis pas un fanatique de la défiscalisation. Je m'étonne que l'on mette en avant ces mesures au moment où les Français sont en train de constituer une réserve de pouvoir d'achat de 50 milliards à 60 milliards d'euros. Est-il besoin de faire de la défiscalisation en plus ? Le problème, c'est plutôt d'inciter les Français à utiliser cette épargne contrainte.

M. Éric Bocquet. – Je m'étonne des écarts considérables entre les prévisions de croissance de J.P. Morgan et celles d'Unicredit. Est-ce un problème de méthodologie ?

Nous regrettons que le volet fiscal soit complètement ignoré alors que nous avons besoin d'argent de manière urgente. Nous déposons des amendements pour y remédier.

Je m'étonne également de l'absence de mesures relatives à l'école. Certes, une prime est prévue pour les enseignants qui ont accueilli les enfants des personnels soignants, mais l'ensemble des enseignants ont tenu bon malgré la situation difficile. Par ailleurs, nous souhaiterions que les élèves ayant décroché puissent bénéficier d'une remise à niveau.

Je m'inquiète moins du montant de la dette que du poids des marchés financiers. Napoléon Bonaparte disait : « Lorsqu'un gouvernement est dépendant des banquiers pour l'argent, ce sont ces derniers, et non les dirigeants du gouvernement qui contrôlent la situation, puisque la main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit. »

Mme Sylvie Vermeillet. – S'agissant des primes accordées aux fonctionnaires, j'estime qu'il y a des manques. S'il faut bien sûr récompenser les soignants, les médecins généralistes, les infirmières libérales et les employés des laboratoires exposent également leur vie. À défaut de pouvoir leur accorder une prime, peut-être pourrait-on les faire bénéficier d'une exonération de cotisations sociales.

Par ailleurs, mon groupe présentera un amendement relatif à la dotation particulière élu local (DPEL). En effet, la loi Engagement et proximité permet aux maires d'augmenter leurs indemnités. Le Gouvernement avait opté pour une majoration de cette dotation, qui devait

être doublée pour les communes de moins de 200 habitants et majorée de 50 % pour les communes de 200 à 500 habitants. Or les maires ont la désagréable surprise de constater que les engagements pris par le Président de la République et le Premier ministre n'ont pas été tenus. Je proposerai donc un amendement visant à l'abonder à hauteur de 8 millions d'euros. Bien qu'elle puisse paraître hors contexte, c'est une mesure de justice.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie chacun d'entre vous pour l'esprit de responsabilité avec lequel nous abordons l'examen de ce texte.

Éric Bocquet, les divergences entre les prévisions des différents instituts s'expliquent pour l'essentiel par des évaluations différentes de la vitesse de rebond de l'économie en sortie de confinement. La relance et la mobilisation de l'épargne accumulée pendant le confinement sont des questions considérables que nous aurons à traiter à l'issue de la crise sanitaire. Il nous faudra veiller à ne pas prendre de retard.

J'entends votre proposition de taxe sur les assurances, Vincent Delahaye. Jean-François Husson et d'autres ont déposé des propositions de plus long terme. En tout état de cause, je crois qu'on ne pourra pas échapper à la création d'une assurance « pandémie » sur le modèle du régime des catastrophes naturelles, mais je n'ai pas une vision suffisamment précise à ce stade. Par ailleurs, je partage l'idée qu'on ne pourra pas différer les annulations de charge.

Je partage vos propos relatifs à la dette, Philippe Dallier. Le faible coût de la dette s'explique par les taux d'intérêt très bas, voire négatifs auxquels nous empruntons, mais si la tendance venait à s'inverser, cela entraînerait des coûts abyssaux, même si ce n'est pas le scénario le plus probable.

Jean-François Husson, vous avez justement souligné que l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales des heures supplémentaires doit bénéficier à l'ensemble des salariés. Par ailleurs, la libération de l'épargne devra effectivement permettre de soutenir l'emploi.

Je suis d'accord avec vous, Claude Raynal : le secteur culturel et les outre-mer, qui sont particulièrement affectés, pourraient faire l'objet de mesures supplémentaires.

Thierry Carcenac, la baisse des recettes des droits de mutation à titre gratuit anticipée par le Gouvernement s'explique par la baisse de la valeur des actifs, notamment boursiers.

Julien Bargeton, je partage votre préoccupation pour le tempo : après le temps de la crise viendra celui de la relance.

J'en conviens, Emmanuel Capus, les chiffres sont vertigineux. Pour répondre à votre question, nous prévoyons d'étendre le taux de TVA réduit

aux blouses, surblouses et, sur proposition du Gouvernement, à certaines solutions désinfectantes jusqu'à la fin de l'année 2021.

Emmanuel Capus et d'autres m'ont interrogé sur le soutien aux entreprises en difficulté. Il ne s'agit pas d'apporter un soutien irréaliste ou abusif à des entreprises qui ne sont pas viables, mais j'ai l'exemple d'une entreprise en redressement qui, bien que viable, ne peut pas être soutenue en application des règles européennes. C'est pourquoi je vous propose un amendement visant à permettre un soutien direct par Bpifrance, étant entendu que ce dispositif devra être appliqué avec intelligence et parcimonie. Par ailleurs, la question de l'assurance du crédit devra effectivement être traitée.

Éric Bocquet, des primes sont prévues pour certains fonctionnaires de l'éducation nationale. Par ailleurs, j'entends bien la phrase de Napoléon : nous sommes effectivement aux mains de nos créanciers.

Enfin, Sylvie Vermeillet, j'ai bien noté votre proposition sur la dotation élu local.

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

L'article liminaire est adopté sans modification.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'amendement 202 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis

L'amendement 203 est adopté.

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 204

visé à étendre le taux de TVA réduit aux tenues de protection.

M. Vincent Delahaye. – Le dispositif est-il limité dans le temps ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. Il est valable jusqu'à la fin de l'année 2021.

L'amendement 204 est adopté.

Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 205 vise à étendre le taux de TVA réduit à d'autres solutions désinfectantes que le gel hydroalcoolique. Le Gouvernement y sera favorable.

L'amendement 205 est adopté.

Article 1^{er} quinquies (nouveau)

L'article 1^{er} quinquies est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 206 vise à permettre aux entreprises du secteur culturel, de l'hôtellerie et de la restauration qui ne pourront pas reprendre leur activité le 13 mai de bénéficier d'un crédit d'impôt jusqu'à la reprise.

M. Vincent Delahaye. – Nous proposerons un amendement visant à permettre une annulation des charges des TPE, PME et indépendants tous secteurs confondus. Ce dispositif est à la fois plus large que celui que propose le rapporteur général et davantage ciblé quant à la taille des entreprises.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis prêt à sous-amender, mais je pense préférable de prendre cette mesure sans attendre. Sans cela, certains chefs d'entreprise vont perdre espoir.

M. Claude Raynal. – Je partage l'avis du rapporteur général : il vaut mieux cibler certains secteurs, quitte à prendre d'autres mesures dans un prochain projet de loi de finances rectificative. N'oublions pas que les charges sociales permettent de financer l'ensemble de nos politiques sociales.

M. Vincent Éblé, président. – Cette question mérite largement un débat.

L'amendement 206 est adopté.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 207 vise à abonder le Fonds de solidarité pour les entreprises à hauteur de 2 milliards d'euros, notamment pour proroger les aides apportées aux entreprises qui ne pourront pas reprendre leur activité le 11 mai.

L'amendement 207 est adopté.

Article 4

L'amendement de conséquence 208 est adopté.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 209 vise à sécuriser l'exonération de cotisations sociales et fiscales de la prime dont bénéficieront les fonctionnaires.

L'amendement 209 est adopté.

Articles 5 bis (nouveau) et 6

Les articles 5 bis et 6 sont adoptés sans modification.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 210 vise à introduire un mécanisme subsidiaire de prêts directement octroyés par Bpifrance, et l'amendement 211 tend à étendre les pouvoirs de contrôle du comité de suivi. Nous vous rendrons compte régulièrement des travaux de ce comité.

M. Vincent Éblé, président. – En espérant qu'il se réunisse bientôt ! Le comité de suivi de l'usage des dons pour la restauration de Notre-Dame-de-Paris, créé il y a un an, n'a encore jamais été réuni !

Les amendements 210 et 211 sont adoptés.

Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 sont adoptés sans modification.

Article 10 (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 212 vise à sécuriser l'activité partielle.

L'amendement 212 est adopté.

Article 11 (nouveau)

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12 (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 213 prévoit l'information des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées par le Gouvernement de toute opération de plus de 500 000 euros et de toute prise de contrôle d'une entreprise du fait d'un franchissement de seuil.

M. Claude Raynal. – La formulation proposée m'étonne. Comment l'État pourrait-il faire de bonnes opérations sur le marché boursier s'il doit les signifier préalablement ? Une information dès le lendemain de l'opération ne suffirait-elle pas ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je précise que cette information peut se faire sans délai minimum, et qu'elle ne concerne que le président et le rapporteur général de la commission des finances. De nombreux députés de tous les groupes se sont émus qu'une entrée de l'État au capital d'une entreprise puisse se faire sans information préalable du Parlement alors qu'une privatisation relève du niveau législatif. Nous prévoyons une information limitée et confidentielle.

M. Jérôme Bascher. – Claude Raynal et moi-même siégeons à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et donnons des avis sur des prises de participation. De même, il me paraît normal que le président et le rapporteur général de notre commission soient informés de prises de participation de l'État.

M. Claude Raynal. – Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit. L'objet de l'amendement n'était pas aussi clair.

L'amendement 213 est adopté.

Articles 13 (nouveau)

L'article 13 est adopté sans modification.

Articles 14 (nouveau)

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15 (nouveau)

L'amendement de suppression 214 est adopté.

Article 16 (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement 215 vise à supprimer une demande de rapport au profit des travaux du comité de suivi.

L'amendement de suppression 215 est adopté.

Article 17 (nouveau)

L'article 17 est adopté sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Article liminaire Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020		
Article 1^{er} Exonérations des sommes versées par le fonds de solidarité des entreprises		
Article 1^{er} bis (nouveau) Élargissement de la déductibilité fiscale des abandons de créances aux abandons de loyers		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	202	adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} bis		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	203	adopté

Article 1^{er} ter (nouveau) Taux réduit TVA à 5,5 % pour les masques		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	204	adopté
Article 1^{er} quater (nouveau) Taux réduit TVA à 5,5 % pour les gels hydroalcooliques		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	205	adopté
Article 1^{er} quinquies (nouveau) Mobilisation pour les exploitants agricoles de l'épargne constituée sous la déduction pour aléas (DPA)		
Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	206	adopté
Article 2 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois		
Article 3 Budget général : ouvertures et annulations de crédits		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	207	adopté
Article 4 Comptes spéciaux : ouvertures de crédits		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	208	adopté

<p align="center">Article 5 Exonération d'IR et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle pour les agents des administrations publiques</p>		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	209	adopté
<p align="center">Article 5 bis (nouveau) Extension à 12 mois de la durée de validité des timbres électroniques mentionnés à l'article 887 du CGI</p>		
<p align="center">Article 6 Réhaussement du plafond d'encours maximal de réassurance publique d'opérations d'assurance-crédit export de court terme</p>		
<p align="center">Article 7 Modification du régime d'octroi de la garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises</p>		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	210	adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	211	adopté
<p align="center">Article 8 Augmentation du plafond de garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2020</p>		
<p align="center">Article 9 Garantie par l'Etat d'un emprunt de la Collectivité de Nouvelle Calédonie octroyé par l'AFD</p>		
<p align="center">Article 10 (nouveau) Extension de l'activité partielle</p>		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	212	adopté

Article 11 (nouveau) Rapport sur la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves non couverts par un dispositif assurantiel et aux conditions de financement d'un tel fonds		
Article 12 (nouveau) Conditions d'utilisation de l'abondement de la mission APE et information du Parlement		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	213	adopté
Article 13 (nouveau) Création d'une section « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 » au sein du CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »		
Article 14 (nouveau) Rapport portant sur la participation au fonds de solidarité des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises		
Article 15 (nouveau) Rapport sur les bases de calcul ayant servi à l'élaboration des première et présente lois de finance rectificatives pour 2020 concernant les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages, et sur l'évaluation de l'impact de la sinistralité constatée au premier semestre 2020 sur ces prélèvements		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	214	adopté
Article 16 (nouveau) Rapport sur l'utilisation des crédits du Fonds de développement économique et social, et plus précisément sur les modalités d'attribution du fonds		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	215	adopté

Après avoir adopté 14 amendements, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 tel que modifié par ses amendements.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-403.html>