

Note du 3 avril 2020 de MM. le président et le rapporteur général de la commission des finances du sénat (extrait)

Conséquences de la crise sanitaire pour les administrations publiques : nouvelles données

1 Concernant les recettes du budget de l'État

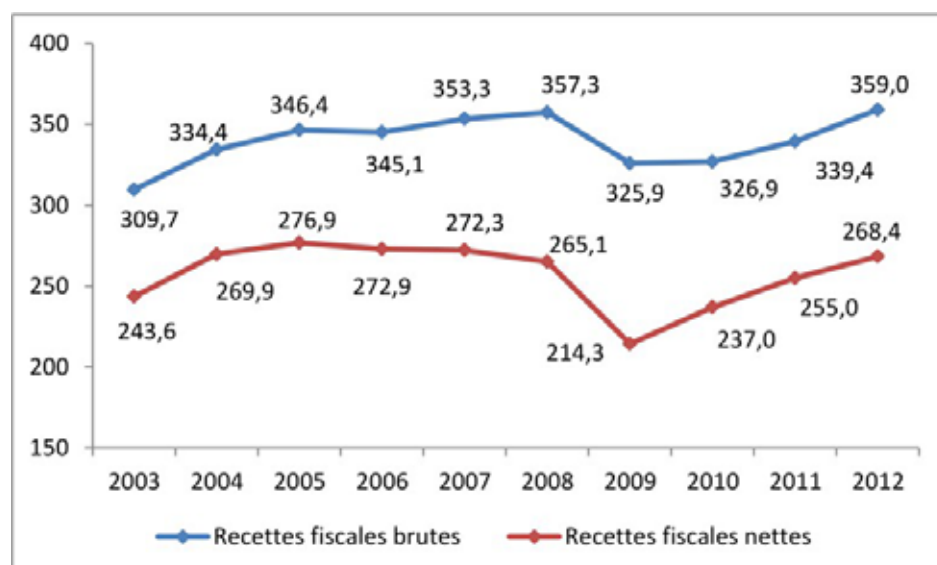
Les mesures ayant un impact sur les dépenses de l'État, résultant notamment de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020, sont présentées dans la seconde partie de la présente note.

A. Rappel sur la crise de 2008-2009

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

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

Montant des recettes fiscales brutes et nettes de 2003 à 2012 (en milliards d'euros)



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

Les recettes fiscales nettes ont diminué en 2009 de 50,9 milliards d'euros, dont 22,9 milliards d'euros résultaient de mesures fiscales (liées principalement au plan de relance de l'économie) et 24,3 milliards d'euros provenaient de la dégradation de la conjoncture, le reliquat cor-

respondant à des mesures de périmètre ou aux conséquences de mesures fiscales antérieures¹.

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

Recettes fiscales nettes et brutes

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

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

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

B. L'impôt sur les sociétés

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

Ces estimations paraissent désormais sous-évaluées. Outre un effet de trésorerie non négligeable², l'effet de la crise sanitaire sur les recettes d'impôt sur les sociétés devrait en effet être à la fois **immédiat** et **durable** :

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

Une partie importante de l'impact de la crise devrait donc porter sur l'exercice budgétaire 2020 ;

- les entreprises ont également la possibilité d'imputer un déficit enregistré en 2020 sur les exercices antérieurs ou postérieurs, via les reports en arrière (sur le bénéfice réalisé en 2019) ou en avant (sur les bénéfices ultérieurs). **Les effets de la crise devraient donc être étalés**

sur les exercices ultérieurs, d'autant que les entreprises pourraient demander une capacité supplémentaire de reprise des déficits, au-delà de la dernière année et au-delà du plafond de 1 million d'euros.

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

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

D'autre part, les recettes d'impôt sur les sociétés jouent un rôle important de

« stabilisateur automatique » (cf supra) : en cas de choc non anticipé, elles diminuent très rapidement et dans une proportion supérieure à la baisse d'activité. Il a été estimé que son élasticité est alors de 3, c'est-à-dire qu'une baisse soudaine de l'activité de 1 % entraîne une baisse des recettes brutes d'impôt sur les sociétés de

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

² Les entreprises peuvent demander le remboursement immédiat des créances de crédits d'impôt arrivant à échéance en 2020, avant le dépôt de la liasse fiscale.

Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

3%³. En retenant un tel effet, la diminution des recettes brutes d'impôt sur les sociétés, en cas de baisse du PIB de 6 %, serait d'environ 13,4 milliards d'euros et non 3,3 milliards comme prévu dans la loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars 2020.

Il est donc probable que la chute du produit de l'impôt sur les sociétés sera bien plus importante en 2020 que celle prévue par la loi de

finances rectificative, et que le rétablissement éventuel en 2021 ne sera que partiel.

Pour mémoire, en 2009, le produit de l'impôt sur les sociétés net, donc y compris les remboursements et dégrèvements, avait diminué de 57,5 %. Si une partie de cette chute avait été liée aux mesures du plan de relance de l'économie qui avait prévu d'importants remboursements anticipés de crédits d'impôt et de créances, la seule dégradation de la conjoncture avait diminué les recettes de 18,6 milliards d'euros⁴.

C. L'impôt sur le revenu

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

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

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

Ce dispositif concerne, au 1^{er} avril 2020, 3,6 millions de salariés selon la ministre du travail. Il aura nécessairement un impact sur les recettes d'impôt sur le revenu, dans la mesure où le salarié ne reçoit que 84 % de son salaire net. Rapportée à l'année, toutefois, la diminution du salaire net annuel ne serait que de 2,7 % en-dessous de 4,5 SMIC, en cas d'application du chômage partiel sur une période de deux mois. Dans la mesure où, en outre, ce dispositif concerne environ 12 % seulement des emplois⁵, l'impact du dispositif de chômage partiel sur le produit de l'impôt sur le revenu paraît devoir être assez limité, tout en prenant en compte la progressivité de cet impôt et le fait que le chômage partiel

n'est pas indemnisé à hauteur de 84 % au-delà de 4,5 SMIC.

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

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

D. Les recettes de TVA

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

³ Quentin Lafféter et Mathilde Pak, INSEE, Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France, document de travail n° G2015/8, 12 mai 2015 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1381063>

⁴ Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État en 2009 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000247.pdf>

⁵ Le nombre d'emplois en France est estimé à 29,7 millions de personnes de 15 ans et plus selon l'enquête Emploi de 2017.

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

public un rééchelonnement des dettes fiscales, dont la TVA.

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

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

E. Les recettes non fiscales

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

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

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

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

Pour mémoire, le montant des dividendes versés par les entreprises appartenant au portefeuille de l'État actionnaire, s'il a été divisé par deux depuis 2012, demeurait de 2,3 milliards d'euros en 2019, dont 1,7 milliard d'euros en numéraire et 0,6 milliard d'euros en actions. Si une annulation des dividendes en numéraire augmenterait d'autant le déficit budgétaire en 2020, un non-versement des dividendes en actions, dont la nature est mobilière, aurait un effet sur le déficit public calculé selon les règles maastrichtiennes, mais pas sur le déficit budgétaire de l'État⁶.

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

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

La situation de l'État actionnaire

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

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

Cette situation est susceptible de fragiliser fortement plusieurs entreprises détenues par

⁶ Voir le rapport spécial de M. Victorin Lurel sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », annexé au rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020 : <http://www.senat.fr/rap/119-140-321/119-140-3213.html>

Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

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

À cette fin, **le Gouvernement peut mobiliser les marges de manœuvre budgétaires disponibles sur le compte d'affectation spéciale** « Partici-

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

Évolution du portefeuille côté 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	29,76	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	6 111,24	4 396,12	-28,1 %
Valeur totale du portefeuille côté 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.

2 Concernant la sphère sociale

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

Pour mémoire, le relèvement de 2 milliards d'euros de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM), annoncé à l'oc-

casion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2020, visait à financer trois catégories de dépenses :

- l'achat de matériels, et en premier lieu, de masques, à destination du personnel hospitalier et des médecins ;
- l'octroi de mesures de reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers ;

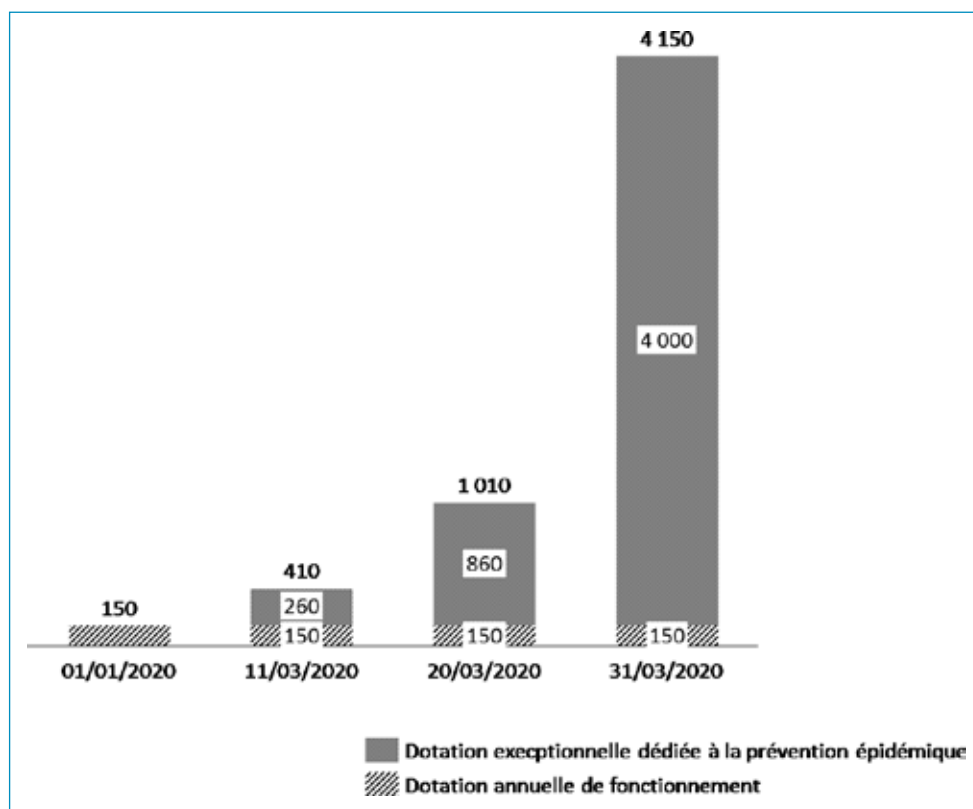
- les **indemnités journalières** versées aux salariés contraints de rester chez eux en vue de garder un enfant ou s'ils font l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile en raison de l'épidémie.

Cette majoration apparaît aujourd'hui **obsolète**, le président de la République ayant annoncé, **le 31 mars, que le montant de la dotation accordée à l'Agence nationale de santé publique**

(Santé publique France) aux fins d'achat de matériels (médicaments, masques et respirateurs mais aussi tests) était porté à 4 milliards d'euros. Un arrêté adopté le même jour majore en conséquence la dotation dédiée à la prévention épidémique et à la constitution de stocks stratégiques de l'Agence⁷. La précédente dotation avait été fixée par un arrêté du 20 mars à 860 millions d'euros⁸.

Évolution du budget de Santé publique France

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat.

Dans ces conditions, l'ONDAM devrait être une nouvelle fois relevé à hauteur de 3,14 milliards d'euros pour atteindre 210,74 milliards d'euros. Cette progression représenterait une **augmentation de 5,05 %** par rapport à la prévision d'ONDAM retenue pour 2019 (200,6 milliards d'euros) par le Gouvernement⁹. Pour

mémoire, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 tablait déjà sur une progression de 2,45 %, celle-ci intégrant les mesures à destination des personnels hospitaliers présentées dans le Plan Investir pour l'hôpital, présenté en novembre 2019¹⁰.

⁷ Arrêté du 31 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique.

⁸ Arrêté du 20 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique. Le budget pour 2020 de l'agence est établi à 150,2 millions d'euros. Un précédent arrêté, en date du 11 mars 2020, prévoyait déjà une dotation exceptionnelle de 260 millions d'euros.

⁹ Annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

¹⁰ Annexe B de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Dossier

> La crise sanitaire
et les finances
publiques

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

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

Source : commission des finances du Sénat.

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

Le Gouvernement devrait également **modifier le décret du 25 mars 2020** portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale, **qui majore la capacité d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**¹¹. L'augmentation du plafond de 31 milliards d'euros ne prévoit en effet que 2 milliards d'euros au titre du rehaussement de l'ONDAM. Le plafond initialement voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 s'élevant à 39 milliards d'euros¹², la majoration annoncée des crédits dédiés à Santé publique France devrait conduire celui-ci à **dépasser 73 milliards d'euros** désormais, soit une **augmentation de 87,5 %**. L'article LO 111-9-2 du code de la sécurité sociale autorise, en cas d'urgence, un relèvement de ce plafond par un décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et information des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La ratification de ce décret est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette nouvelle augmentation de la capacité d'emprunt de l'ACOSS devrait, en tout état de cause, aggraver son **endettement**, estimé à **30 milliards d'euros fin 2019** et censé initialement atteindre, aux termes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, 46 milliards d'euros à l'horizon 2022. Le Gouvernement entend mobiliser à **moyen terme** la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (**CADES**) afin de réduire le besoin de financement à court terme de l'ACOSS.

3 Concernant la sphère locale

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

En réponse aux questions de la commission des finances sur les **perspectives d'évolution**

Si le montant des achats de matériels médicaux sont détaillés, aucune précision n'a pu être apportée concernant le financement des mesures de reconnaissance des personnels soignants ou la prise en charge des indemnités journalières liées au confinement¹³.

B. Le report des cotisations sociales

Le décret du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale **majore la capacité d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) afin, notamment, de compenser le report de la collecte des cotisations sociales**. Celui-ci devrait aboutir à une **moindre recette pour les régimes sociaux estimée à 29 milliards d'euros pour les mois de mars et avril**.

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

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

des dépenses et recettes des collectivités territoriales, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a apporté les précisions suivantes :

- **l'administration a constitué un réseau de suivi,**

¹¹ Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.

¹² Article 30 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

¹³ Un point sur les différentes dépenses financées par le relèvement de l'ONDAM figure en annexe de la présente note.

d'alerte et d'intervention concernant l'évolution immédiate des recettes et des dépenses des collectivités territoriales ;

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

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

1. L'administration a constitué un réseau de suivi, d'alerte et d'intervention

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

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

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

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

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

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

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

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

La DGFIP souhaite procéder comme pour les recettes et **attendre la clôture mensuelle afin de**

comparer les résultats à l'exercice précédent. Cet effort permettra d'identifier les dépenses dont l'évolution est liée à la crise en cours et de **construire une typologie**.

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

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

- **soit les mandats ne sont pas traités par les services** en raison de difficultés organisationnelles, bien que les dépenses soient effectivement engagées ;

- **soit certaines collectivités territoriales**, inquiètes quant à l'évolution de leur trésorerie, **retardent l'engagement de certaines dépenses**.

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

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

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

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

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

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

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

Dans ces conditions et sous les hypothèses d'une augmentation du produit de la taxe de séjour de

Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

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

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

Les ressources de ces dernières font **une place importante à l'octroi de mer** qui est un impôt qui grève les biens importés dans ces territoires

et dont le produit se trouve, dès lors, **sensible à l'évolution de la conjoncture.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Toutefois, elle **souhaite limiter au maximum cette pratique** puisque **ces anticipations fragilisent les collectivités territoriales** qui ne bé-

néficient d'aucune recette de fiscalité dans les mois suivants.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Exemples de dispositifs mis en place :

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

Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

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

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

Ainsi, dans les Alpes Maritimes, les quatre communautés d'agglomération (Riviera française, Cannes Pays de Lérins, Sophia Antipolis, Pays de Grasse) et la Métropole Nice Côte d'Azur ont décidé d'abonder un fonds d'urgence de 8 mil-

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

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

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

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

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

1. La mise en place d'une dérogation aux plafonds de lignes de trésorerie

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

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

Dans un courrier commun, **les associations d'élus ont demandé « qu'une instruction comptable [autorise le fait] que toutes les dépenses engagées dans le cadre de la gestion**

des effets liés à la crise sanitaire, et uniquement dans ce cadre, puissent être imputées en section d'investissement ». L'objectif ici visé est de ne pas obérer les ratios d'épargne et d'autoriser un étalement de la charge (financement potentiel par emprunt).

3. Le recul de la date limite de vote des taux et tarifs pour les EPCI

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

4. La création d'une prime exceptionnelle en faveur des personnels soignants territoriaux et des agents territoriaux

France Urbaine a demandé, dans un courrier adressé au Premier ministre le 30 mars, **la créa-**

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

5. L'allègement ou la suppression de la constatation du service fait

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

Ainsi, comme c'est déjà le cas pour les comptables publics dont la responsabilité est déga-

gée quand ils sont confrontés à l'impossibilité de réaliser tous les contrôles, **l'AMF suggère d'instituer un dispositif de protection des ordonnateurs**, confrontés, dans certains cas, à l'impossibilité de constater le service fait.

6. La facilitation d'une reprise de l'excédent de fonctionnement capitalisé en section de fonctionnement

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

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

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