

# Dossier

## La crise sanitaire et les finances publiques

### Projet de loi de finances rectificative pour 2020, n° 2758, 18 mars 2020

#### 1 Rapport sur l'évolution de la situation économique

La crise sanitaire conduit à un choc de demande, en raison des contraintes de déplacement et des restrictions d'ouverture des commerces, et à un choc d'offre, du fait des défaillances multiples de chaînes d'approvisionnement. En l'absence de réaction, ses conséquences pourraient conduire à endommager durablement le tissu productif français.

Le scénario sous-jacent au présent projet de loi de finances rectificative fait l'hypothèse de mesures de restriction de l'activité et des déplacements en France au total du fait de l'épidémie de coronavirus. Cette prévision est marquée par un niveau d'incertitude élevé, en raison de l'impossibilité d'évaluer avec précision à ce stade la durée des mesures nécessaire pour juguler l'épidémie, ainsi que la persistance dans le temps des effets économiques de l'épidémie sur le territoire national.

La consommation des ménages constitue le principal canal par lequel les mesures d'endiguement du coronavirus affecteraient l'économie. La consommation subirait une baisse marquée et temporaire, cette baisse se concentrant en priorité sur certains secteurs, au premier rang desquels l'hébergement et la restauration, les loisirs et la culture, les transports ainsi que sur d'autres secteurs dont la consommation n'est pas indis-

pensable. La baisse de l'activité aurait un impact négatif sur l'emploi et sur la masse salariale, compensé en partie par les mesures de chômage partiel et d'indemnisation prises par le gouvernement. Au total, sur l'ensemble de l'année 2020, la consommation reculerait d'environ - 2 %.

L'investissement des entreprises, qui s'était montré particulièrement résistant au ralentissement à l'œuvre en 2019, serait affecté par le ralentissement général de l'activité, ainsi que par la hausse progressive du coût du financement des entreprises, largement atténuée toutefois par les mesures prises par le Gouvernement pour faciliter l'accès au crédit des entreprises et limiter l'impact de la crise sur leur trésorerie, mesures notamment portées par le présent projet de loi de finances et par le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid -19 adoptés cette semaine en Conseil des ministres.

Pour ce qui est du commerce extérieur, les mesures de ralentissement de propagation de l'épidémie mises en œuvre dans les principales économies européennes auraient un effet négatif très prononcé sur l'activité des autres pays et ainsi, sur la demande mondiale adressée à la France. Une telle évolution justifie les initiatives prises en coordination entre les États membres

## Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

de l'Union européenne pour soutenir l'activité de leurs économies.

Les mesures mises en œuvre par le Gouvernement permettront d'atténuer l'impact de l'épidémie sur l'année 2020 en atténuant la chute du PIB au premier semestre et en contribuant au rebond sur le second semestre.

Au total, le choc négatif lié à l'épidémie de coronavirus conduirait à une évolution du PIB d'environ - 1 % en 2020.

L'impact économique de l'épidémie de coronavirus retenu pour cette prévision est cohérent avec les évaluations publiées en mars par l'OCDE et la BCE, qui estiment un choc négatif allant de

- 0,2 à - 1,4 point de PIB en 2020 pour l'Europe selon le degré de contagion et les mesures mises en place.

L'inflation diminuerait à + 0,6 % en 2020, après + 1,1% en 2019. Elle diminuerait principalement sous l'effet de la baisse prononcée des prix du pétrole, en raison des craintes sur la demande chinoise, affectée par la crise sanitaire liée au coronavirus, et plus largement de la dégradation des perspectives de croissance mondiale et du désaccord entre la Russie et l'OPEP pour limiter la production. L'inflation sous-jacente serait quant à elle stable à 0,8 % en 2020, son niveau depuis 2018.

## 2 Exposé général des motifs

Afin de faire face à la crise économique faisant suite à la crise sanitaire en cours, le Gouvernement présente le présent projet de loi de finances rectificative ainsi que le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, qui complètent les initiatives décidées en lien avec nos partenaires européens pour préserver la prospérité du continent. Les moyens déployés sont massifs :

- 45 Md€ de mesures de soutien immédiates, portées par les deux projets de loi ;
- 300 Md€ de prêts garantis par l'État en vertu du présent projet de loi de finances rectificative ;
- 1 000 Md€ de garanties de prêts bancaires par les puissances publiques européennes.

### A. Une garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises durant la période de crise

Le principal objet du présent projet de loi de finances rectificative est la mise en place d'une garantie exceptionnelle et inédite de l'État dans la limite de 300 Md€, pour tous les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France. L'établissement de crédit Bpifrance Financement SA est chargé par l'État d'émettre et de gérer ces garanties en son nom et dans les conditions fixées par une convention.

Cette garantie devra faciliter l'octroi de prêts par les banques pour soutenir toutes les entreprises touchées par les conséquences de la crise sanitaire, afin d'empêcher que des difficultés de trésorerie temporaires causées par la crise nuisent

à la pérennité des emplois et de l'activité économique.

Ce dispositif doit permettre de maintenir ouvert le canal du crédit aux entreprises pour les accompagner dans la gestion du choc qu'elles subissent, et les maintenir en conditions suffisamment bonnes pour qu'elles puissent rebondir une fois le choc passé avec le moins de pertes en capital physique et humain possible.

Sans cela, un grand nombre d'entreprises, de toutes tailles, qui étaient parfaitement viables avant le choc lié au covid-19, risquent de disparaître, et cela pénalisera les capacités de rebond de toute l'économie française et son potentiel de croissance futur.

### B. Une mission budgétaire dédiée au soutien d'urgence à l'emploi et aux entreprises

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2020 ouvre les crédits nécessaires à la réponse d'urgence aux conséquences de la crise sanitaire sur l'économie et l'emploi :

- Un soutien massif à l'emploi au travers d'un dispositif exceptionnel de financement de l'activité partielle, qui se traduit par l'ouverture de 5,5 Md€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le budget de l'État. Dans le cadre de ce dispositif, cofinancé par l'Unédic, l'allocation versée par l'État à l'entreprise est proportionnelle aux revenus des salariés placés en activité partielle, dans la limite d'un plafond de 4,5 SMIC. Cette mesure d'activité partielle d'une ampleur inégalée doit permettre de diminuer le reste à charge pour l'entreprise et ainsi d'éviter

tout licenciement consécutif aux difficultés économiques générées par la crise sanitaire ;

Un soutien exceptionnel aux entreprises qui pâtissent plus particulièrement des restrictions de circulation décidées par l'État, pour un montant total de 1 Md€, financé à hauteur des trois quarts par l'État et d'un quart par les régions. Ce programme ciblé sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 M€ assurera le versement d'aides financières subsidiaires aux entreprises des secteurs subissant une très forte baisse de leur chiffre d'affaires et aux entreprises concernées par des mesures de fermeture et dont la pérennité est menacée.

Afin de garantir la bonne exécution de ces mesures d'urgence, l'intégralité des crédits ouverts dans le cadre de ce projet de loi de finances rectificative relève d'une nouvelle mission intitulée « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Ces crédits seront ainsi sanctuarisés et exécutés exclusivement pour venir en soutien aux entreprises et aux salariés touchés par les conséquences de la crise sanitaire.

Placée sous la responsabilité du ministre de l'action et des comptes publics, cette mission budgétaire nouvelle est composée de deux programmes consacrés aux deux volets du dispositif d'urgence :

- Le programme « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » est dédié exclusivement au financement du dispositif rénové de soutien à l'activité partielle ;

- Le programme « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » est consacré au financement du fonds d'indemnisation des très petites entreprises cofinancé avec les collectivités territoriales.

Cette mission a vocation à être temporaire, afin de couvrir les conséquences économiques du-

rant toute la période de la crise sanitaire que connaît le pays. Elle fait l'objet d'objectifs de performance et d'indicateurs détaillés en annexe au présent projet de loi.

### C. Un déficit public qui remonte du fait de la récession anticipée cette année

La prévision de solde public pour 2019 est maintenue à - 3,1 % du PIB, au même niveau que dans le projet de loi de finances rectificative pour 2019. La prise en compte des dernières informations nouvelles ne modifie pas à ce stade cette prévision. Le solde provisoire pour l'année 2019 sera publié par l'Insee à la fin du mois de mars.

La prévision de solde public pour 2020 s'établirait à - 3,9 % du PIB, contre 2,2 % prévu dans le cadre de la LFI pour 2020. Le solde structurel s'élèverait à - 2,2 % et l'ajustement structurel serait nul.

Par rapport à la LFI pour 2020, la dépense publique serait revue à la hausse, du fait de l'augmentation des dépenses conjoncturelles de chômage et des mesures d'urgence prises face à la crise du Covid-19, lesquelles sont traitées en mesures ponctuelles et temporaires sans incidence sur le solde structurel.

Les hausses de dépenses portent principalement sur l'État, avec une hausse de 6,25 Md€ de la norme de dépenses pilotables par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, et sur la sécurité sociale, avec 2 Md€ de dépenses supplémentaires dans le domaine de la santé, permettant de couvrir les achats de matériel (masques), l'augmentation des indemnités journalières et la reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers. S'agissant des recettes, des moins-values seraient enregistrées compte tenu de la dégradation des perspectives de croissance.

## D. Un déficit budgétaire qui ressort en dégradation de 15,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2020

### Le solde budgétaire

en Md€	Exécution 2019	LFI 2020	PLFR 2020	Écarts à la LFI
<b>Dépenses BG + PSR</b>	<b>392,2</b>	<b>400,4</b>	<b>406,7</b>	<b>6,3</b>
Dépenses du budget général	330,3	337,7	344,0	6,3
Crédits des ministères	246,0	253,2	259,5	6,3
Mission «Investissements d'avenir»	1,0	2,1	2,1	0,0
Charge de la dette (yc SNCF)	40,3	38,6	38,6	0,0
Contributions au CAS «Pensions»	42,9	43,8	43,8	0,0
Prélèvements sur recettes	61,9	62,7	62,7	0,0
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	40,9	41,2	41,2	0,0
Prélèvement au profit de l'Union européenne	21,0	21,5	21,5	0,0
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>281,3</b>	<b>293,0</b>	<b>282,3</b>	<b>-10,7</b>
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>14,0</b>	<b>14,4</b>	<b>17,9</b>	<b>3,5</b>
<b>Solde comptes spéciaux - hors FMI</b>	<b>4,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>
<b>Solde budgets annexes</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Solde État - hors FMI</b>	<b>-92,7</b>	<b>-93,1</b>	<b>-108,5</b>	<b>-15,4</b>

Par rapport au solde budgétaire présenté dans la loi de finances initiale pour 2020, le solde prévu pour 2020 se dégraderait de - 15,4 Md€, à - 108,5 Md€.

Cette baisse s'explique d'une part par une hausse de + 6,25 Md€ des dépenses du budget général, du fait des ouvertures de crédits sur la nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » afin de financer les mesures d'urgence économiques et sanitaires.

D'autre part, les recettes fiscales sont revues à la baisse de - 10,7 Md€, du fait de la dégradation du contexte macroéconomique. La prévision de

recettes non fiscales est révisée à la hausse de + 3,5 M€ du fait de la prise en compte de produits exceptionnels, en particulier le produit de la convention judiciaire d'intérêt public récemment signée avec la société Airbus et le produit d'amendes.

Enfin, le solde du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », prévu à l'équilibre en loi de finances initiales, se dégraderait de -2,0 Md€. En effet, dans un contexte de marché dégradé, la réalisation de recettes de privatisation n'est plus attendue dans les mois à venir. Les dépenses du compte ont également été revues.

<b>Solde budgétaire de la loi de finances initiale pour 2020</b>	<b>-93,1</b>
Ouverture de crédits afin de financer les mesures d'urgence	-6,3
Révision à la baisse des recettes fiscales compte tenu de l'environnement macroéconomique	-10,7
Révision à la hausse des recettes non fiscales compte tenu de recettes exceptionnelles	3,5
Dégradation du solde du compte d'affectation spéciale «Participations financières de l'État»	-2,0
<b>Solde budgétaire de la loi de finances rectificative pour 2020</b>	<b>-108,5</b>

## Les recettes fiscales nettes

en Md€	Exécution 2019	LFI 2020	PLFR 2020	Écarts à la LFI
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>281,3</b>	<b>293,0</b>	<b>282,3</b>	<b>-10,7</b>
Impôt net sur le revenu	71,7	75,5	74,1	-1,4
Impôt net sur les sociétés	33,5	48,2	41,5	-6,6
<b>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</b>	<b>13,4</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>	<b>0,0</b>
Taxe sur la valeur ajoutée nette	129,0	126,0	123,8	-2,2
Autres recettes fiscales nettes	33,7	28,8	28,4	-0,4

Le projet de loi procède à une révision des recettes attendues en 2020 pour tenir compte de la réactualisation récente des prévisions macroéconomiques, tout en intégrant les effets base de l'exécution 2019. La prévision de recettes fiscales nettes est ainsi revue à la baisse de 10,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale.

La majeure partie de cette baisse est portée par l'impôt sur les sociétés, dont le rendement se dégraderait de - 6,6 Md€ par rapport à la LFI. Les recettes de taxe sur la valeur ajoutée diminueraient

par ailleurs de - 2,2 Md€, alors que l'impôt sur le revenu s'établirait en moins-value de -1,4 Md€ par rapport à la prévision initiale. Les autres recettes fiscales seraient en légère dégradation par rapport à la LFI (- 0,4 Md€) tandis que la prévision de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) serait stable en raison des transferts entre affectataires. Cette prévision repose sur l'hypothèse que le choc est temporaire et que l'économie connaîtra un rebond une fois les mesures de confinement levées.

## Les recettes non fiscales

en Md€	Exécution 2019	LFI 2020	PLFR 2020	Écarts à la LFI
<b>Détail recettes non fiscales</b>	<b>14,0</b>	<b>14,4</b>	<b>17,9</b>	<b>3,5</b>
Dividendes et recettes assimilées	5,7	6,1	5,7	-0,4
Produits du domaine de l'État	0,8	1,4	1,3	-0,1
<b>Produits de la vente de biens et services</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>0,2</b>
Remboursements et intérêts des prêts, avances etc.	0,7	1,2	1,2	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2,0	1,6	5,4	3,9
Divers	3,0	2,3	2,4	0,1

La prévision des recettes non fiscales est revue à la hausse de + 3,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. Cette prévision tient notamment compte de la signature d'une convention

judiciaire d'intérêt public (CJIP) avec l'entreprise Airbus le 29 janvier 2020 et de plusieurs sanctions prononcées par l'autorité de la concurrence entre décembre 2019 et mars 2020. ■