

# Projet de loi de finances rectificative pour 2020, n° 2820, 15 avril 2020

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

Ce scénario économique se situe dans un contexte d'incertitude inédit. La durée et les modalités de sortie des mesures d'endiguement de l'épidémie de coronavirus en France et chez nos partenaires ne sont pas du ressort usuel de la prévision économique. Le présent scénario s'appuie ainsi sur des hypothèses afin de décrire l'évolution de l'économie dans un tel cadre, hypothèses qui en constituent ainsi la principale source de fragilité. Ce scénario ne couvre que l'année 2020 et ne présente que certaines composantes, en lien avec la décision de la Commission européenne d'alléger les Programmes de Stabilité des États Membres, dans le contexte actuel très particulier de fortes incertitudes sur l'activité économique.

### A. Le PIB serait en recul de 8 % en 2020

Il est fait l'hypothèse dans ce scénario que les mesures de restriction sanitaires en vigueur en France depuis mi-mars seraient maintenues en l'état pour une durée totale de 8 semaines, c'est-à-dire qu'elles prendraient fin le 11 mai en cohérence avec les annonces du Président de la

République le lundi 13 avril. Le redémarrage vers les niveaux tendanciels ne serait que progressif suite à la sortie de la période de restrictions sanitaires strictes. En particulier, la consommation des ménages ne reviendrait vers son niveau usuel qu'à l'automne. Dans ce scénario, nos principaux partenaires adopteraient des mesures de durée et d'ampleur commensurables, aux effets économiques similaires.

En 2020, du fait des mesures de restriction des déplacements et d'ouverture des commerces, la consommation des ménages serait fortement contrainte, occasionnant ponctuellement une sur-épargne (ou épargne forcée) pour les ménages. L'investissement en construction serait pénalisé par une fermeture quasi-générale des chantiers durant les mesures de restriction. L'investissement productif serait affecté par la forte incertitude et par le recul de l'activité. Les flux touristiques seraient très réduits puis reviendraient très graduellement à leur niveau antérieur, à horizon fin 2020. Du côté des échanges commerciaux en biens, les exportations reculeraient en lien avec le recul de l'activité chez nos partenaires de la zone euro et dans le reste du monde. Toutefois,

les importations reculeraient aussi fortement en lien avec la baisse de la demande intérieure.

**L'inflation, au sens de l'IPC, diminuerait à + 0,5 % en 2020 après + 1,1 % en 2019 sous l'effet des prix de l'énergie**

Les faibles prix des produits pétroliers contribuent en grande partie à cette dynamique. L'inflation sous-jacente resterait stable à + 0,8 % en 2020. L'impact de la crise sanitaire actuelle sur l'inflation sous-jacente est très incertain et difficile à évaluer, avec à la fois des effets d'offre et de demande. Dans la prévision, ces deux effets de sens opposés se compenseraient globalement. Les aléas sur cette prévision sont très importants. Au-delà de la nature et de la durée des mesures pour lutter contre l'épidémie qui conditionneront

le recul sur le premier semestre 2020, la capacité de rebond de l'économie française dépendra fortement du rebond des économies partenaires et de l'évolution du contexte international, ainsi que de la rapidité du rattrapage de la consommation intérieure. Les mesures prises par le Gouvernement ou la Banque centrale européenne visent à préserver le capital productif de l'économie et ainsi garantir ses capacités internes de retour aux niveaux d'activités d'avant-crise. Les prévisionnistes ayant publié récemment tablent tous sur un rebond de l'économie au second semestre, plus ou moins rapide selon les instituts. Néanmoins, des restrictions qui s'étendraient dans le temps pourraient amputer la capacité de rebond de l'économie.

Prévisions économiques pour la France		
% en moyenne annuelle	2019*	2020
<b>Produit intérieur brut (CJO)</b>	<b>1,3</b>	<b>-8,0</b>
Consommation finale des ménages	1,2	-10,0
Consommation finale publique	1,3	2,2
Formation brute de capital fixe (FBCF)	3,6	-11,0
<i>dont entreprises non financières</i>	<i>4,3</i>	<i>-17,0</i>
Importations	2,2	-13,4
Exportations	1,9	-12,9
Contribution de la demande intérieure hors stocks (en pt de PIB)	1,8	-7,3
Contribution des variations des stocks (en pt de PIB)	-0,4	-1,0
Contribution du commerce extérieur (en pt de PIB)	-0,1	0,2
Indice des prix à la consommation	1,1	0,5
IPCH	1,3	0,6
Déflateur du produit intérieur brut	1,5	1,4

\*Comptes nationaux trimestriels (résultats détaillés du 4<sup>e</sup> trimestre 2019).

**B. L'économie française serait fortement affectée sur le premier semestre 2020 par l'épidémie de Covid-19**

**Les mesures de restriction sanitaire prises par arrêtés les 14 et 17 mars 2020 afin d'endiguer la crise sanitaire du Covid-19 affectent fortement l'activité.**

Les premiers indicateurs conjoncturels sur le mois de mars font état d'un ralentissement très marqué de l'activité. L'indice PMI enregistre sa plus

forte contraction depuis la création de l'enquête, tout comme les indicateurs sur le climat des affaires de l'Insee et de la Banque de France. La baisse de 15 % de la consommation d'électricité sur la deuxième quinzaine de mars (entre le 15 mars et 4 avril) par rapport à la même période en 2018 et 2019 et le repli des immatriculations de voitures particulières neuves au mois de mars de près de 72 % illustrent l'ampleur du choc lié aux restrictions.

**La chute de l'activité due aux mesures d'endiguement de l'épidémie de Covid-19 intégrée**

## Dossier

> La crise sanitaire  
et les finances  
publiques

**au scénario macroéconomique durant la durée des restrictions est cohérente avec l'estimation de l'Insee du 9 avril et celle de la Banque de France du 8 avril.**

Du côté de la demande, les mesures de restriction qui s'appliquent aux déplacements affecteraient fortement la consommation des ménages, en particulier en hébergement-restauration, en services de transports ou en biens d'équipements. En outre, les échanges touristiques seraient particulièrement affectés par la crise sanitaire.

Au-delà des secteurs fermés par arrêté (restauration, commerces non essentiels) certains secteurs sont contraints de réduire leur offre face à une importante baisse de la demande, notamment dans le secteur des transports, de l'hôtellerie ou de l'automobile. Parallèlement, d'autres branches font face à un choc d'offre. Certaines signalent un manque de main d'œuvre, par exemple dans l'agriculture où les travailleurs saisonniers ne pourraient plus se déplacer, dans l'agroalimentaire où le taux d'absentéisme dû au droit de retrait serait élevé, ou encore dans la construction, les fédérations professionnelles ayant demandé un arrêt des chantiers faute de mesures de protection suffisantes des salariés. Des difficultés d'approvisionnement pénaliseraient également la production, rapportées notamment dans les secteurs agricole et automobile. À l'inverse, certains secteurs enregistrent des pics d'activité et subissent de fortes tensions, comme la distribution, la chimie, la santé et l'aide à la personne. Enfin, la rapidité de la crise a poussé la plupart des salariés du secteur tertiaire en télétravail, sans que les salariés n'aient été préparés, ou que les infrastructures ne soient pleinement opérationnelles.

**C. La croissance mondiale serait également très impactée par la propagation globale de l'épidémie de Covid-19**

Il est fait l'hypothèse dans ce scénario sur l'environnement international que les mesures de restriction sanitaires seraient maintenues pour une durée commensurable avec celle de ce scénario pour la France dans tous les pays avancés, sauf au Japon où il resterait partiel. Les économies émergentes seraient également affectées, à la fois de manière directe et de manière indirecte par leurs liens commerciaux avec les pays avancés.

En 2019, l'activité a ralenti en zone euro (+ 1,2 % après + 1,9 % en 2018). Les exportations extra

zone euro ont souffert du contexte de ralentissement du commerce mondial. Les incertitudes (protectionnisme, Brexit, industrie) se sont, de plus, renforcées et semblent avoir entraîné des comportements attentistes avec une augmentation de l'épargne de précaution des ménages au détriment de la consommation, atone malgré un pouvoir d'achat dynamique, et un freinage de l'investissement des entreprises. Par ailleurs, les difficultés de l'industrie européenne se sont maintenues et la diminution de la production industrielle a entraîné des phénomènes de déstockage pesant nettement sur la croissance.

L'économie de la zone euro serait fortement pénalisée par l'épidémie de Covid-19 en 2020. L'activité serait affectée par la propagation de l'épidémie en Europe et les mesures d'endiguement associées, mais également par la dégradation de son environnement extérieur (moindre demande adressée, disruption des chaînes de valeur mondiales). L'activité se contracterait davantage en Espagne et en Italie, où la propagation de l'épidémie et les mesures d'endiguement mises en place seraient plus prégnantes que dans le reste de la zone euro. L'activité allemande serait un peu moins pénalisée directement par l'épidémie de coronavirus, mais les difficultés du secteur industriel se poursuivraient.

Les autres grandes économies avancées verraient également leur activité se contracter en 2020, en lien avec l'épidémie.

L'activité aux États-Unis, déjà en ralentissement en début d'année, reculerait nettement en 2020.

À l'instar de la zone euro, le scénario dans les autres économies avancées a été réalisé sous l'hypothèse d'un confinement d'une durée commensurable à la durée prise en compte pour la France sauf pour le Japon où le confinement ne serait que partiel, d'un retour graduel à la normale de l'activité à la suite de la levée des mesures d'endiguement, et d'une épidémie globalement sans effet sur le potentiel de croissance du système productif.

La flexibilité du marché du travail – ayant pour conséquence d'importantes destructions d'emplois déjà en partie observées fin mars – et les fragilités du système de santé américain amplifieraient les conséquences négatives de l'épidémie sur l'activité aux États-Unis. L'activité au Royaume-Uni suivrait un profil proche, alors qu'elle serait légèrement moins dégradée au Japon, où le confinement est moins intense.

L'activité ralentirait en début d'année en Chine, dans une ampleur cohérente avec les premières observations disponibles, puis elle se redresse-

rait vivement malgré le ralentissement des économies avancées qui pèserait sur les exportations chinoises. Les autres principales économies émergentes seraient affectées par le développement de l'épidémie à travers à la fois les conséquences directes des mesures de restrictions mais aussi le canal commercial.

Ce recul de l'activité dans les économies avancées conduirait à un net repli de la demande mondiale adressée à la France en 2020. Les importations reculeraient sensiblement dans les économies avancées au premier semestre, en conséquence du repli de la demande et de l'arrêt partiel de l'activité. Le repli marqué en zone euro affecterait particulièrement la demande mondiale adressée à la France, en raison de son exposition commerciale. Les échanges des économies émergentes seraient aussi affectés par l'épidémie. En particulier, les importations chinoises reculeraient nettement au premier semestre, en ligne avec l'activité, pour ensuite se redresser vivement.

#### D. Le tourisme et l'environnement extérieur pèseraient sur la croissance française

En 2019 le ralentissement mondial à l'œuvre a pesé sur les exportations françaises. Il a cependant été modéré par une forte progression des performances à l'exportation des entreprises françaises. Du côté des biens, malgré une demande mondiale atone, les exportations ont été dynamiques, traduisant probablement, en plus de livraisons aéronautiques massives, les gains de compétitivité des dernières années. La fin de l'année 2019 s'est cependant avérée moins bien orientée. Les échanges de tourisme ont évolué défavorablement, ayant possiblement été affectés négativement par les mouvements sociaux en France.

Les exportations reculeraient, fortement pénalisées par le recul de la demande mondiale adressée à la France. Il est difficile d'évaluer à ce stade dans quelle ampleur les difficultés rencontrées par l'appareil productif français (perturbation des chaînes de valeur) s'ajoutent à une demande extérieure dégradée. Les importations reculeraient aussi fortement en 2020 du fait du repli de la demande en France.

Le tourisme grèverait la croissance en 2020 du fait des limitations de déplacement, puis d'un retour lent et graduel des flux transfrontaliers de voyageurs. Le rétablissement complet des échanges de tourisme ne serait atteint que très progressi-

vement dans ce scénario, du fait de l'inertie des comportements et de la confiance, ainsi que de l'éventuel délai de réouverture des liaisons et de levée des mesures de quarantaine pour les voyageurs en provenance de régions extra-européennes.

#### E. Le pouvoir d'achat des ménages serait moins affecté que l'activité en 2020 grâce aux mesures de soutien mises en œuvre, ce qui permettrait un rebond de la consommation une fois les mesures de restrictions levées

En 2019, le pouvoir d'achat a crû de + 1,9 %. En 2020, il se replierait en raison de la baisse des revenus d'activité pour les salariés et les travailleurs indépendants liée à la forte baisse du PIB et, plus marginalement, de la baisse des revenus de la propriété (baisse des dividendes versés par les entreprises et du rendement de l'assurance vie en unité de compte). La baisse du pouvoir d'achat serait cependant nettement moins marquée que celle de l'activité : les mesures de soutien mises en œuvre par le gouvernement (indemnités d'activité partielle et indemnités journalières), conjuguées aux mesures fiscales déjà prévues dans les lois financières (notamment le dégrèvement de la taxe d'habitation et la baisse de l'impôt sur le revenu), permettraient d'amoindrir le choc sur le revenu des ménages. La baisse des prix du pétrole en 2020 contribuerait également à réduire l'ampleur du choc sur le pouvoir d'achat quand les ménages consommeront à nouveau du carburant. Cette résistance du pouvoir d'achat est un facteur de résilience pour l'économie puisqu'elle permet un rebond de la consommation en sortie des mesures de restriction.

Sur l'ensemble de l'année, la consommation reculerait. Elle chuterait fortement au premier semestre, contrainte par les mesures de restriction sanitaires, et rebondirait progressivement au cours du deuxième semestre 2020, retrouvant son niveau tendanciel à l'automne, grâce aux mesures de soutien du pouvoir d'achat. Il existe une forte incertitude sur la rapidité à laquelle l'épargne contrainte sera consommée, de même que sur la nature des comportements de consommation en sortie de la période de restriction face à un choc d'un type jamais observé sur l'économie française.

Au total, l'épargne augmenterait très fortement en 2020.

## Dossier

> La crise sanitaire  
et les finances  
publiques

## F. L'investissement des ménages reculerait

Après avoir progressé en 2019, l'investissement des ménages se replierait fortement en 2020, directement pénalisé par l'arrêt quasi-total des chantiers pendant la période d'application des mesures de restriction. Cela affecterait l'investissement des ménages en construction neuve comme en entretien-rénovation. Parallèlement, l'investissement en services (comprenant notamment les honoraires des notaires et des agences immobilières), marquerait également un coup d'arrêt, pénalisé par le repli prévu des transactions immobilières.

## G. Après une robustesse exceptionnelle en 2019, l'investissement des entreprises chuterait

En 2019, l'investissement des entreprises s'est avéré très dynamique malgré le ralentissement de l'activité, atteignant un niveau historiquement élevé (mesuré en part de la valeur ajoutée). Le recul de l'activité en 2020 affecterait fortement l'investissement. Cet effet serait renforcé par un contexte de forte incertitude, comme en témoignent les marchés financiers dont la volatilité et la chute ont atteint une ampleur comparable à la crise financière de 2009. Les mesures de soutien de la BCE et du gouvernement limiteraient la sévérité et la durée des effets négatifs du recul

de l'activité sur la situation financière et la capacité d'investissement des entreprises. La baisse du prix du pétrole soutiendrait les marges des entreprises lors du redémarrage de leur activité.

Par ailleurs, de manière usuelle en période de fort ralentissement, les entreprises satisferaient une partie importante de la demande en déstockant en 2020, et les variations de stocks pèseraient sur la croissance en 2020. Ce mouvement de déstockage peut traduire également les contraintes sur l'offre dues aux mesures de restriction et à la perturbation des chaînes de production mondiale.

## H. La prévision du Gouvernement est à ce jour dans le bas de la fourchette des prévisionnistes, qui pour la plupart n'intègrent pas encore les dernières annonces présidentielles sur la prolongation du confinement

Il existe une grande dispersion des prévisions de croissance disponibles depuis les annonces de restriction des déplacements et la fermeture de certaines activités. La prévision de croissance retenue pour 2020 se situe dans la fourchette basse des estimations disponibles à ce jour, qui n'intègrent pas les dernières annonces présidentielles sur la prolongation du confinement jusqu'au 11 mai.

Prévisions de croissance pour la France	2020		Durée des mesures d'endiguement
<b>Programme de stabilité</b>		<b>-8,0%</b>	<b>2 mois, puis reprise graduelle</b>
<b>Euler-Hermès</b>	23-mars	<b>-1,3 %</b>	1 mois strict, puis 2 mois de mesures partielles
<b>Exane-BNP Paribas</b>	24-mars	<b>-3,0 %</b>	1 mois et demi
<b>Goldman Sachs</b>	24-mars	<b>-7,4 %</b>	1 mois et demi, puis reprise graduelle
<b>Rexecode</b>	25-mars	<b>-2,6 %</b>	1 mois
<b>Barclays</b>	27-mars	<b>-6,1 %</b>	1 mois et demi
<b>Citigroup</b>	27-mars	<b>-6,2 %</b>	1 mois et demi
<b>Deutsche Bank</b>	30-mars	<b>-6,8 %</b>	1 mois et demi
<b>Natixis</b>	02-avr.	<b>-4,5 %</b>	1 mois et demi
<b>Bank of America</b>	03-avr.	<b>-6,5 %</b>	1 mois et demi, puis reprise graduelle
<b>HSBC</b>	03-avr.	<b>-6,5 %</b>	1 mois et demi, puis reprise graduelle
<b>Standard &amp; Poor's</b>	03-avr.	<b>-1,7 %</b>	1 mois et demi
<b>Consensus Forecasts</b>	06-avr.	<b>-5,4 %</b>	-
<b>FMI</b>	14-avr.	<b>-7,2 %</b>	2 mois, puis reprise graduelle

## I. L'inflation diminuerait à + 0,5 % en 2020

En 2020, l'inflation sous-jacente resterait stable à + 0,8 %. Au niveau domestique, les chocs d'offre (pressions inflationnistes liées aux ruptures d'approvisionnement) et de demande (pressions déflationnistes liées à la baisse de la consommation) de la crise sanitaire actuelle seraient en effet globalement équilibrés dans ce scénario. Il existe une incertitude sur cet équilibre. Le chiffre provisoire d'inflation de l'Insee (inflation totale) pour le mois de mars est bas au-delà de l'effet de la baisse des prix des carburants et est entouré d'une certaine incertitude, dans la mesure où il se fonde sur les relevés dans les points de vente physiques effectués avant la mise en place des mesures d'endiguement du coronavirus. Les résultats définitifs et le détail des composantes, attendus pour le 15 avril, permettront d'avoir plus d'information. Les quelques études sur l'épisode du SRAS en Asie indiquent de légers effets déflationnistes.

L'inflation totale diminuerait à + 0,5 % en 2020, après + 1,1 % en 2019, principalement du fait de la baisse du prix du pétrole liée à la chute de la demande. L'hypothèse retenue pour les cours du pétrole est celle d'une stabilisation des cours pétroliers en avril par rapport à mars, puis une normalisation des cours avec une remontée progressive du prix du baril de Brent vers 35 € pour la fin d'année. A rebours du gel usuellement retenu, cette prévision rend compte du fort choc négatif de demande associé aux mesures sanitaires pour lutter contre le coronavirus, et du contrecoup positif à attendre lors du retour progressif à la normale de l'économie mondiale. En effet, les capacités de stockage semblent saturées, ce qui a empêché le lissage des effets de la baisse de la demande. La remontée des prix avec le redémarrage de l'activité mondiale et les annonces de réduction de l'offre de l'OPEP du 12 avril serait graduelle, du fait notamment de la restauration des capacités de stockage. Cette hypothèse est globalement cohérente avec les hypothèses de la Commission européenne.

## J. Les aléas autour de cette prévision sont extrêmement importants

Le dynamisme de la consommation est particulièrement incertain. Contrainte lors des mesures de restriction sanitaires, elle dépendra au premier chef du comportement des ménages lors de la levée des mesures. Un fort effet de rattrapage de la consommation peut être attendu, après les contraintes subies en lien avec les mesures de restriction, et soutiendrait plus nettement l'activité. Au-delà des produits manufacturés, cela pourrait également être le cas sur certaines dépenses de services, portées par la sur-épargne accumulée pendant les fermetures et un éventuel report plus marqué des dépenses de tourisme sur le territoire national. À l'inverse, des comportements plus attentistes qu'inscrit dans cette prévision sont possibles par crainte d'une résurgence de l'épidémie, voire un changement des modes de consommation à l'issue des mesures de restriction sanitaires.

La politique salariale et d'emploi des entreprises constitue un aléa majeur, ainsi que leur comportement d'investissement. Dans un contexte inédit de restrictions sur l'activité et les déplacements et de mesures de soutien massives du gouvernement, la capacité des entreprises à s'adapter et à préserver leur appareil productif sera déterminante pour l'ampleur et la rapidité de la reprise.

Une fois levées les mesures de restriction, le rebond sera hétérogène selon les branches d'activité. Certaines activités comme l'hôtellerie, la restauration, la culture et l'événementiel ne reprendront pas avant une date ultérieure. Dans les autres secteurs, l'ampleur du rebond et la possibilité d'un rattrapage dépendront de la capacité à sauvegarder le capital productif et la position compétitive de la France, mais aussi à trouver les intrants nécessaires.

Ce scénario économique repose sur l'hypothèse d'un prix du baril de Brent à environ 30 € remontant progressivement jusqu'à la fin de l'année vers 35 €. Cette hypothèse est entourée d'une forte incertitude quant à l'évolution de l'offre et de la demande au niveau mondial, dans un contexte de volatilité élevée. Les cours boursiers sont très volatiles en ce moment et leur dégradation ou amélioration pourrait constituer un soutien ou un frein à l'activité mondiale et française.

## 2 Exposé général des motifs

Alors que la crise sanitaire se prolonge et que ses conséquences sur la situation économique s'accroissent, le présent projet de loi de finances rectificative vient massivement amplifier et compléter les mesures instaurées par la première loi de finances rectificative pour 2020.

Pour préserver l'emploi et les entreprises, plus de 110 Md€ sont désormais destinés au plan d'urgence de soutien à l'économie, contre 45 Md€ prévus à la mi-mars. Ces mesures immédiates s'accompagnent du dispositif exceptionnel de garantie par l'État des prêts aux entreprises prévu par la première loi de finances rectificative, à hauteur de 300 Md€, et de la mobilisation de l'Union européenne, dont le plan d'aide s'élève à 540 Md€ pour soutenir les économies des États membres.

### A. Une consolidation massive des moyens des dispositifs d'urgence mis en place par la première loi de finances rectificative face à la persistance de la crise.

Afin de répondre aux premières conséquences de la crise sur l'emploi et sur les entreprises, la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020 a créé une nouvelle mission et deux nouveaux programmes budgétaires afin de financer un dispositif exceptionnel de soutien à l'activité partielle (pour la part financée par l'État) d'une part, un fonds de soutien aux très petites entreprises (TPE) fortement affectées par la crise d'autre part.

Au vu de la décision de prolongation du confinement jusqu'au 11 mai et du recours important à ces dispositifs dès les premières semaines de mise en œuvre, le présent projet de loi de finances rectificative :

- Poursuit le soutien massif à l'emploi en abondant le dispositif exceptionnel de financement de l'activité partielle, avec un rehaussement à 24 Md€ des dépenses prévues à ce titre, dont deux tiers (soit 16 Md€) sont portés par le budget de l'État, avec un cofinancement de l'Unedic à hauteur d'un tiers (soit 8 Md€). Cela se traduit par l'ouverture de 10,5 Md€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le budget de l'État au-delà de l'ouverture de 5,5 Md€ en LFR1. Dans le cadre de ce dispositif d'une ampleur inégalée, les revenus des salariés placés en activité partielle sont pris en charge dans la limite d'un plafond de 4,5 SMIC. Concomitamment, le pré-

sent projet de loi relève le montant du plafond de la garantie de l'État pour les emprunts de l'Unedic, afin de faciliter son refinancement ;

- Répond aux besoins des entreprises les plus affectées par la crise sanitaire en abondant le fonds de soutien des entreprises à hauteur de 5,5 Md€ de crédits, qui s'ajoutent aux 750 M€ ouverts en LFR1. Ce programme ciblé sur les très petites entreprises, a été élargi pour prendre en compte les pertes de chiffres d'affaire estimées à 50 % par rapport à 2019. Il fera également l'objet d'un abondement par les régions, ce qui permettra de mobiliser au total près de 7 Md€ de financements publics. Les entreprises d'assurance y contribueront également. Les aides versées par le fonds seront exonérées d'impôts, disposition qui fait l'objet d'un article du présent PLFR.

Afin de garantir la bonne exécution de ces mesures d'urgence, l'intégralité des crédits ouverts dans le cadre de ces deux dispositifs relève de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » créée par la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020. Compte tenu de son caractère temporaire et exceptionnel, cette mission est traitée en dehors de la norme de dépenses pilotables. Elle s'inscrit dans le périmètre plus large de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE).

### B. Un déploiement d'un dispositif exceptionnel de soutien en prêts et en fonds propres pour les entreprises stratégiques fragilisées par la crise.

Compte tenu des conséquences économiques résultant de la crise sanitaire, certaines entreprises opérant dans des secteurs stratégiques se trouvent dans une situation critique.

Afin de préserver ces acteurs économiques stratégiques pour la France, le présent projet de loi de finances rectificative ouvre un montant exceptionnel de 20 Md€ de crédits pour le renforcement des fonds propres, quasi-fonds propres et titres de créances de ces entreprises.

L'intégralité des crédits est ouvert sur un nouveau programme de la mission temporaire « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », intitulé « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », afin de les sanctuariser et de garantir leur

utilisation pour répondre aux conséquences de la crise sur les secteurs stratégiques.

Ce programme, dont la responsabilité est confiée au Commissaire aux participations de l'État, alimentera ainsi, de façon progressive, le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », en fonction du volume des opérations financières nécessaires. Le compte d'affectation spéciale retracera donc toutes les opérations d'augmentation de capital ou d'investissements réalisées grâce aux crédits exceptionnellement ouverts pour faire face à la crise.

En outre, dans le but de soutenir les entreprises dont les perspectives de redressement sont avérées, le présent projet de loi de finances prévoit d'augmenter à 1 Md€ la capacité d'intervention du Fonds de développement économique et social (FDES), qui octroie des prêts aux entreprises fragiles ou en difficulté.

### C. Un élargissement des dispositifs de garantie

Afin de soutenir les entreprises et en complément des dispositifs budgétaires de soutien en subvention, prêts ou fonds propres, la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020 a mis en place un dispositif inédit et massif de garantie de l'État, dans la limite de 300 Md€, pour tous les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits à des entreprises immatriculées en France. Effective depuis le 16 mars 2020, cette garantie doit permettre de maintenir ouvert le canal du crédit aux entreprises pour les accompagner dans la gestion du choc qu'elles subissent.

Le présent projet de loi de finances rectificative élargit et vient préciser le champ des bénéficiaires de cette garantie pour en renforcer l'efficacité : en particulier, les entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019 mais auraient été placées en procédure de sauvegarde depuis lors pourront bénéficier de cette garantie.

En outre, le présent projet de loi de finances rectificative rehausse de 2 à 5 Md€ le plafond de l'assurance-crédit export de court terme, pour protéger les entreprises, en particulier les PME et ETI, contre les risques d'impayés, dans un contexte international complexe.

Face à la persistance de la crise sanitaire, le Gouvernement consolide et complète ainsi le filet de sécurité mis en place pour protéger nos entreprises et nos emplois et limiter les conséquences économiques et sociales.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit également l'octroi de la garantie de l'État

à un prêt de l'Agence française de développement (AFD) à la Collectivité de Nouvelle-Calédonie, dans la limite de 240 M€.

Globalement, le PLFR2 porte des dispositifs d'intervention pour 47 Md€ sur le solde budgétaire de l'État.

### D. Un déficit public à - 9,0 % du PIB, en forte baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 et à la LFR1

Conséquence de ce plan massif et de la révision des hypothèses de croissance, la prévision de solde public pour 2020 est revue en nette baisse, à - 9,0 % du PIB, contre - 2,2 % prévu dans la LFI pour 2020, et - 3,9 % dans la LFR1.

La dégradation du solde par rapport à la LFI pour 2020 s'explique par le solde conjoncturel et l'effet des mesures exceptionnelles et temporaires. Le solde est en particulier affecté par :

- La révision en baisse de la croissance, dans un contexte majeur d'incertitude. L'estimation de la croissance a été revue à - 8,0 %, contre + 1,3 % dans la LFI pour 2020, et - 1 % dans la LFR1, dans le contexte de crise déclenchée par l'épidémie de Covid-19, ce qui affecte principalement les recettes. Le solde conjoncturel passerait ainsi de + 0,1 % du PIB prévu en LFI pour 2020 à - 5,3 % du PIB, soit une dégradation de 5,4 points ;

- Les mesures de lutte contre l'épidémie de Covid-19 et de soutien à l'économie, traitées comme mesures exceptionnelles et temporaires, dont l'effet sur le solde est en partie compensé par la prise en compte de la convention judiciaire concernant Airbus à hauteur de + 2,0 Md€ au mois de janvier 2020. Au total le solde des mesures exceptionnelles et temporaires s'élèverait à - 1,7 point de PIB en 2020 (contre - 0,1 point en LFI 2020) ;

- Le solde structurel s'élèverait à - 2,0 % (contre - 2,2 % en LFI 2020), soit le même niveau qu'en 2019.

La prévision de finances publiques présentée à l'article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative présente un niveau d'incertitude inhabituel tenant principalement aux aléas macroéconomiques. Cette incertitude tient également à l'impact budgétaire de dispositifs de soutien à l'activité dont la montée en charge, comme la durée, sont à ce stade fondés sur une durée de confinement allant jusqu'au 11 mai.

Le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 44,0 % du PIB en 2020, en léger retrait par



## Dossier

## &gt; La crise sanitaire et les finances publiques

rapport à 2019 (44,1 %) malgré la sortie de l'effet de l'année « double » de CICE qui expliquerait un léger rebond en 2020, effet compensé par les autres mesures fiscales votées en LFI pour 2020 – réforme de l'impôt sur le revenu notamment – et en raison d'une baisse plus marquée des prélèvements obligatoires que du PIB attendu dans cette prévision. Le taux de croissance spontané des prélèvements obligatoires s'établirait ainsi à - 7,1 %, à comparer à celui du PIB nominal de - 6,7 %, soit une élasticité de 1,1. Il serait en particulier affecté par la sur réaction de certains impôts comme l'IS, ou, en raison de la spécificité de la crise actuelle, d'impôts comme les droits de mutation à titre onéreux (DTMO), avec le coup d'arrêt des transactions pendant la période de confinement. Cet effet de sur réaction a été provisionné en raison des spécificités de la situation actuelle, alors que lors de la précédente récession, en 2009, les prélèvements obligatoires avaient évolué de concert avec l'activité (recul de 2,8 % en valeur pour les deux agrégats). Les recettes hors prélèvements obligatoires seraient affectées par la crise mais dans une mesure moindre, une part importante de ces recettes étant peu ou pas sensible à l'activité, si bien que le ratio de ces recettes au PIB progresserait, passant de 7,2 % à 7,8 % du PIB, soit une progression supérieure à celle observée en 2009, du fait de l'ampleur plus marquée de la récession. Il serait pénalisé par des dividendes moindres que prévu, mais continuerait d'être soutenu par des produits exceptionnels tels que la convention judiciaire Airbus.

Le ratio de dépense publique serait révisé en très forte hausse, soutenu par les mesures adoptées face à l'épidémie et en raison de l'effet dénominateur lié à la baisse du PIB. Il s'établirait à 60,9 % du PIB après 54,0 % en 2019. La dépense publique croîtrait ainsi de 5,1 % en valeur en 2020, après 2,3 % en 2019 (retraité de l'intégration de France Compétences) ; hors mesures de soutien classées mesures exceptionnelles et temporaires, le taux de croissance de la dépense en valeur serait de 1,9 % en 2020. En volume, le taux de croissance de la dépense serait de 4,8 % en 2020, après 1,4 % en 2019 (retraité de France Compétences) ; et de 1,6 % hors mesures exceptionnelles.

Le ratio de dette publique au sens de Maastricht progresserait très fortement, pour atteindre plus de 115 points de PIB, porté par le creusement du déficit ainsi que par la contraction du PIB. Cette prévision intègre également l'effet sur la dette de l'abondement au Fonds de développement économique et social (FDES) pour les entreprises fragiles et en difficulté dont l'enveloppe atteindra 1 Md€, ainsi que celui de la hausse de 20 Md€ des dépenses du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » dès 2020, sans impact sur le déficit public.

## E. Un déficit budgétaire qui ressort en dégradation de 90,3 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2020 et de 74,4 Md€ par rapport à la LFR1

### 1. Le solde budgétaire

en Md€	Exécution 2019	LFI 2020	LFR-I 2020	PLFR-II 2020	Écarts à la LFI	Écarts à la LFR-I
<b>Dépenses BG + PSR</b>	<b>392,2</b>	<b>400,4</b>	<b>406,7</b>	<b>445,1</b>	<b>44,7</b>	<b>38,4</b>
Dépenses du budget général	330,3	337,7	344,0	380,5	42,8	36,5
Crédits des ministères	246,0	253,2	253,2	255,7	2,5	2,5
Mission « Investissements d'avenir »	1,0	2,1	2,1	2,1	0,0	0,0
Mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »	0,0	0,0	6,3	42,3	42,3	36,0
Charge de la dette (yc SNCF)	40,3	38,6	38,6	36,6	-2,0	-2,0
Contributions au CAS « Pensions »	42,9	43,8	43,8	43,8	0,0	0,0
Prélèvements sur recettes	61,9	62,7	62,7	64,7	1,9	1,9
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	40,9	41,2	41,2	41,2	0,0	0,0
Prélèvement au profit de l'Union européenne	21,0	21,5	21,5	23,4	1,9	1,9
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>281,3</b>	<b>293,0</b>	<b>282,3</b>	<b>250,3</b>	<b>-42,7</b>	<b>-32,0</b>
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>14,0</b>	<b>14,4</b>	<b>17,9</b>	<b>15,7</b>	<b>1,4</b>	<b>-2,2</b>
<b>Solde comptes spéciaux - hors FMI</b>	<b>4,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-2,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>-1,6</b>
<b>Solde budgets annexes</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>Solde État - hors FMI</b>	<b>-92,7</b>	<b>-93,1</b>	<b>-109,0</b>	<b>-183,5</b>	<b>-90,3</b>	<b>-74,4</b>

Par rapport au solde budgétaire présenté dans la loi de finances initiale pour 2020, le solde prévu pour 2020 se dégraderait de - 90,3 Md€, à - 183,5 Md€. Il se dégraderait de - 74,4 Md€ par rapport au solde sous-jacent à la première loi de finances rectificative pour 2020.

Cette baisse par rapport à la précédente loi de finances rectificative s'explique d'une part par une hausse supplémentaire de près de + 36 Md€ des dépenses du budget général, principalement du fait des ouvertures de crédits sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » afin de financer les mesures d'urgence économiques et sanitaires, dont :

- Des ouvertures supplémentaires dédiées au fonds de solidarité pour les entreprises (+ 5,5 Md€) ;
- Des ouvertures supplémentaires dédiées à la prise en charge par l'État du dispositif exceptionnel de chômage partiel (+ 10,5 Md€) ;
- Un versement du budget général au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (+ 20,0 Md€), afin de donner la possibilité à l'État d'intervenir au capital de sociétés dont la situation financière le nécessiterait.

Par ailleurs, la hausse des dépenses s'explique aussi par l'ouverture de crédits au titre de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (+ 2,5 Md€). Ces crédits ont 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.

La charge de la dette diminuerait de 2,0 Md€ par rapport à la prévision initiale, du fait de la réduction de la prévision d'inflation.

Le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne augmenterait de + 1,9 Md€ principalement pour financer la hausse des dépenses de cohésion décidée dans le cadre du plan de soutien européen.

D'autre part, les recettes fiscales sont revues à la baisse de -32,0 Md€ par rapport à la LFR1, sous l'effet du contexte macroéconomique. La prévision de recettes non fiscales est aussi révisée à la baisse de -2,2 Md€ par rapport à la LFR1, pour tenir compte notamment des moindres dividendes qui seront versés à l'État en 2020.

Enfin, le solde des comptes spéciaux se dégrade de -1,6 Md€ par rapport à la précédente loi de finances rectificative, du fait de la hausse des avances attribuées au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (-0,7 Md€), et de l'ouverture de crédits sur le programme « Prêts pour le développement économique et social » (-0,9 Md€). Les ouvertures de crédits sur le compte « Participations financières de l'État » sont compensées par la prévision d'un versement à due concurrence du budget général (20 Md€).

Le solde des budgets annexes est dégradé de -0,2 Md€, compte tenu des moindres recettes du fait de la réduction du trafic aérien et du moratoire mis en place sur les taxes et redevances aériennes (-0,9 Md€).

<b>Solde budgétaire prévu en 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
Recettes exceptionnelles constatées depuis le vote de la LFI	3,5
Dégradation du solde du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »	-2,0
Avance au BACEA par le biais du compte d'avances à divers services de l'État	-0,5
<b>Solde budgétaire prévu en loi de finances rectificatives n° 1 pour 2020</b>	<b>-109,0</b>
Ouverture supplémentaire de crédits - Fonds de solidarité pour les entreprises	-5,5
Ouverture supplémentaire de crédits - Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel	-10,5
Ouverture supplémentaire de crédits - Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles	-2,5
Versement du budget général au CAS Participations financières de l'État	-20,0
Révision à la baisse de la charge de la dette	-2,0
Révision à la hausse des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	-1,9
Révision à la baisse des recettes fiscales compte tenu de l'environnement macroéconomique	-32,0
Révision à la baisse des recettes non fiscales compte tenu de l'environnement macroéconomique	-2,2
Ouverture de crédits au titre des Prêts pour le développement économique et social	-0,9
Avance supplémentaire au BACEA par le biais du compte d'avances à divers services de l'Etat	-0,7
Baisse des recettes du BACEA	-0,2
<b>Solde budgétaire prévu en loi de finances rectificatives n° 2 pour 2020</b>	<b>-183,5</b>

## 2. Les recettes fiscales

en Md€	Exécution 2019	LFI 2020	LFR-I 2020	PLFR-II 2020	Écarts à la LFI	Écarts à la LFR-I
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>281,3</b>	<b>293,0</b>	<b>282,3</b>	<b>250,3</b>	<b>-42,7</b>	<b>-32,0</b>
Impôt net sur le revenu	71,7	75,5	74,1	69,5	-6,0	-4,6
Impôt net sur les sociétés	33,5	48,2	41,5	28,7	-19,4	-12,8
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13,4	14,5	14,5	13,0	-1,5	-1,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	129,0	126,0	123,8	114,7	-11,3	-9,1
Autres recettes fiscales nettes	33,7	28,8	28,4	24,4	-4,4	-4,0

## 3. Les recettes non-fiscales

Les recettes fiscales sont actualisées pour tenir compte de la révision des prévisions macroéconomiques. La prévision est ainsi revue à la baisse de - 32,0 Md€ par rapport à la précédente loi de finances rectificative et de - 42,7 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Par rapport à la première loi de finances rectificative, la majeure partie de la baisse est portée par l'impôt sur les sociétés, dont le rendement se dégraderait de - 12,8 Md€, du fait de la dégradation des marges des entreprises.

Les recettes de taxe sur la valeur ajoutée diminueraient par ailleurs de - 9,1 Md€ du fait du recul de la consommation des ménages et des achats de biens et de services des entreprises non assujetties tandis que les recettes de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) affectées à l'État diminueraient de

- 1,5 Md€ du fait notamment de la réduction des consommations de carburants.

L'impôt sur le revenu s'établirait en moins-value de - 4,6 Md€ par rapport à la première prévision du fait du recul de la masse salariale en 2020 et d'un recours accru aux modulations de taux offertes par le prélèvement à la source.

Les autres recettes fiscales diminueraient par rapport à la LFR1 (- 4,0 Md€), du fait notamment du recul des droits de donation et de succession (- 1,3 Md€) dans un contexte de forte baisse des prix des actifs financiers, mais également du recul des recettes fiscales du secteur des jeux d'argent et de hasard (- 0,6 Md€), les activités du secteur en réseau physique de distribution étant quasiment arrêtées pendant la période de confinement.

en Md€	Exécution 2019	LFI 2020	LFR-I 2020	PLFR-II 2020	Écarts à la LFI	Écarts à la LFR-I
<b>Détail recettes non fiscales</b>	<b>14,0</b>	<b>14,4</b>	<b>17,9</b>	<b>15,7</b>	<b>1,4</b>	<b>2,2</b>
Dividendes et recettes assimilées	5,7	6,1	5,7	4,4	-1,7	-1,2
Produits du domaine de l'État	0,8	1,4	1,3	1,3	-0,1	0,0
Produits de la vente de biens et services	1,8	1,8	2,0	1,5	-0,3	-0,5
Remboursements et intérêts des prêts, avances etc.	0,7	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2,0	1,6	5,4	5,4	3,9	0,0
Divers	3,0	2,3	2,4	2,0	-0,4	-0,4

## Dossier

> La crise sanitaire  
et les finances  
publiques

La prévision des recettes non fiscales est revue à la baisse de - 2,2 Md€ par rapport à la loi de finances rectificative pour 2020.

Cette prévision tient notamment compte de la diminution anticipée des dividendes versées par les entreprises non financières (- 1,2 Md€).

La prévision tient compte de la baisse prévisionnelle des recettes d'enchères sur les quotas carbone, qui ne devrait pas permettre de versement à l'État (- 0,5 Md€), compte tenu de la dégradation de la conjoncture. En outre, elle intègre l'absence de recettes au titre des prélèvements sur fonds d'épargne de la caisse des dépôts et consignations (- 0,4 Md€). ■