

Paris, le 11 mai 2020



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

**OBJET : NOTE N° 5 DE CONJONCTURE ET DE SUIVI DU PLAN D'URGENCE FACE À LA
CRISE SANITAIRE DU COVID 19 RELEVANT DU CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA
COMMISSION DES FINANCES – SITUATION AU 10 MAI 2020**

COMMISSION DES
FINANCES

Cette note s'inscrit dans le cadre du suivi par la commission des finances du Sénat de la mise en œuvre du plan d'urgence établi à la suite de la crise sanitaire du Covid-19.

Faisant suite aux quatre précédentes notes réalisées les 27 mars, 3 et 14 avril et 4 mai derniers¹, **elle fait en particulier le point sur les dernières informations disponibles dans le cadre des mesures d'urgence - notamment celles prévues par les deux lois de finances rectificatives pour 2020 du 23 mars et du 25 avril - et les mesures nouvelles à la date du 10 mai 2020.**

¹ Voir les notes de conjoncture et de suivi précédemment diffusées par la commission des finances les [27 mars](#), [3 avril](#), [14 avril](#) et [4 mai](#) 2020.



SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I.	ANALYSE MACROÉCONOMIQUE	3
A.	L'intensité variable des mesures prises pour lutter contre l'épidémie se traduit par des trajectoires de croissance différenciées selon les pays	3
B.	La Cour constitutionnelle fédérale allemande juge que la Banque centrale européenne (BCE) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont outrepassé leurs compétences, au risque de fragiliser la conduite de la politique monétaire et l'ordre juridique européen	8
II.	CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : NOUVELLES DONNÉES	15
A.	Les premiers effets de la crise sanitaire sur l'exécution du budget de l'État en 2020	15
B.	Concernant la sphère locale	18

SECONDE PARTIE MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I.	LES SUITES DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DU 23 MARS ET DU 25 AVRIL 2020	27
A.	Le fonds de solidarité pour les entreprises	28
B.	Le dispositif exceptionnel d'activité partielle	31
C.	Prêts bancaires aux entreprises garantis par l'État	33
D.	Mise en œuvre du fonds de développement économique et social et dispositif de prêts bonifiés et avances remboursables à destination des PME	37
E.	Application temporaire d'un taux de TVA réduit sur les masques, les tenues de protection et les produits destinés à l'hygiène corporelle adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19	41
II.	LES AUTRES MESURES D'URGENCE AYANT OU ÉTANT SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT BUDGÉTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	43
A.	Des aides exceptionnelles aux familles et jeunes les plus modestes	43
B.	Des mesures en faveur des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	45
C.	De nouvelles mesures d'urgence pour le secteur culturel	46
III.	AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE EN LIEN AVEC LA SITUATION D'URGENCE : MESURES DIVERSES EN MATIÈRE BANCAIRE	49



PREMIÈRE PARTIE
PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I. ANALYSE MACROÉCONOMIQUE

A. L'intensité variable des mesures prises pour lutter contre l'épidémie se traduit par des trajectoires de croissance différenciées selon les pays

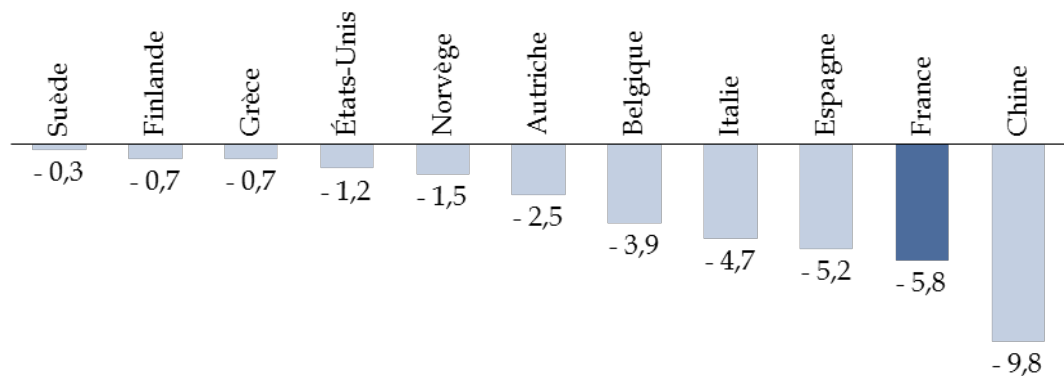
1) La baisse du PIB enregistrée au premier trimestre, très variable selon les pays, apparaît fortement corrélée à l'intensité des mesures de confinement

Le 30 avril dernier, l'Insee a publié une première estimation du recul du PIB enregistré en France au premier trimestre 2020, qui s'élève à 5,8 %¹, en ligne avec les prévisions de la commission des finances du Sénat, fondées sur une croissance au voisinage de zéro entre janvier et mi-mars et une chute d'activité d'environ un tiers lors de la première quinzaine de confinement².

La publication des estimations des comptes nationaux pour le premier trimestre fait apparaître de **fortes disparités selon les pays** : le PIB a ainsi reculé de seulement 0,3 % en Suède, contre 9,8 % en Chine.

Évolution du PIB au premier trimestre dans différents pays

(taux d'évolution en volume)



Précision : l'Allemagne et le Royaume-Uni n'ont pas encore publié leurs résultats pour le premier trimestre.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Insee, « Au premier trimestre 2020, le PIB chute de - 5,8 % », Informations rapides, n° 107, 30 avril 2020.

² Commission des finances du Sénat, rapport n° 406 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 avril 2020, sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020.



Ainsi que l'a relevé Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee, **certains résultats apparaissent « contre-intuitifs, comme une moindre chute du PIB en Italie (- 4,7 %) qu'en France (- 5,8 %), malgré l'apparition plus précoce de foyers épidémiques en Italie et une période plus longue de confinement au cours de ce premier trimestre »**, ce qui pourrait traduire des « différences de méthodes dans l'élaboration de ces comptes trimestriels »¹. Il est donc probable que ces premières estimations fassent l'objet de révisions substantielles au cours des prochains mois.

En moyenne, **les résultats sont toutefois fortement corrélés à l'intensité des mesures de confinement** prises pour lutter contre l'épidémie.

Pour mesurer cette dernière, **deux principaux types d'indicateurs sont utilisés** :

- des **indicateurs « normatifs »**, qui s'appuient sur un recensement des mesures de confinement prises par les différents gouvernements (ex : fermeture des écoles, interdiction des rassemblements, etc.) ;
- des **indicateurs « haute fréquence »**, qui s'appuient sur le suivi en temps réel de certaines données corrélées aux mesures de confinement (ex : mobilité, consommation d'électricité, etc.) pour effectuer des comparaisons avec les niveaux habituellement observés.

Les deux approches sont complémentaires : les indicateurs « normatifs » offrent une vision plus globale des mesures prises mais ne permettent pas de savoir dans quelle mesure ces dernières sont réellement respectées ; à l'inverse, les indicateurs « haute fréquence » portent sur des aspects plus circonscrits mais permettent d'apprécier en temps réel l'impact effectif des mesures décidées.

En pratique, les deux types d'indicateurs apparaissent **fortement corrélés** avec les évolutions du PIB mesurées par les comptes nationaux au premier trimestre.

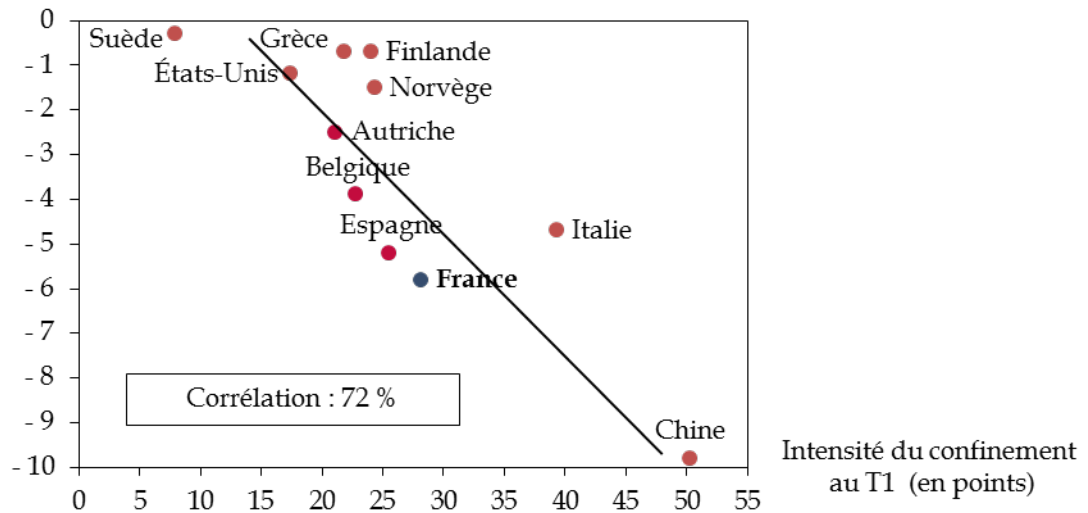
L'indice de restriction de l'Université d'Oxford – dit *Oxford Stringency Index* –, qui synthétise en un nombre unique l'intensité des différentes mesures de confinement, **explique ainsi plus de 70 % des différences de performance économique** enregistrées entre les différents pays au premier trimestre.

¹ Jean-Luc Tavernier, « La statistique publique à l'épreuve de la crise sanitaire », *Le blog de l'Insee*, 6 mai 2020.



Corrélation entre l'évolution du PIB au premier trimestre et l'intensité des mesures de confinement

Évolution du PIB au T1 (en %)

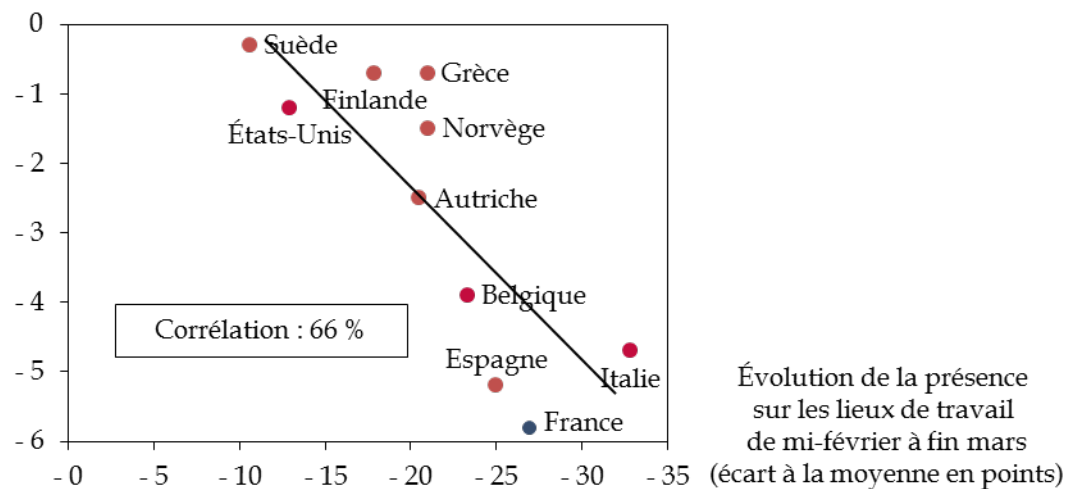


Source : commission des finances du Sénat (d'après : Oxford COVID-19 government response tracker)

De même, les données en temps réel sur l'évolution de la mobilité sont fortement corrélées à la diminution du PIB observée.

Corrélation entre l'évolution du PIB au premier trimestre et l'évolution de la présence sur les lieux de travail

Évolution du PIB au T1 (en %)



Précision : il s'agit d'un lien de corrélation et non de causalité, la baisse de la présence sur les lieux de travail étant liée à l'intensité du confinement mais pouvant s'accompagner de télétravail.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les rapports sur la mobilité de Google)



Ainsi, la chute plus prononcée du PIB enregistrée en France, en Espagne ou en Italie par rapport à d'autres pays européens apparaît **globalement cohérente avec l'intensité des mesures prises pour lutter contre la crise sanitaire, très variable selon les pays**, du fait à la fois d'une exposition différenciée au virus mais aussi de divergences de stratégies dans la lutte contre sa diffusion. Sans surprise, la chute du PIB reste à ce stade très limitée en Suède, seul pays européen à n'avoir pas mis en place de confinement.

Ce constat ne doit pas être interprété comme une critique des politiques de confinement mises en place, dont la capacité à limiter la diffusion de l'épidémie et les effets économiques ne pourront être appréciés qu'à long terme.

L'effet calendaire constitue également un facteur explicatif majeur : la Chine a mis en place des mesures de confinement dès le début du trimestre, ce qui explique la chute d'activité beaucoup plus forte observée dans ce pays.

2) *La divergence des trajectoires de croissance des économies européennes devrait se poursuivre au second trimestre*

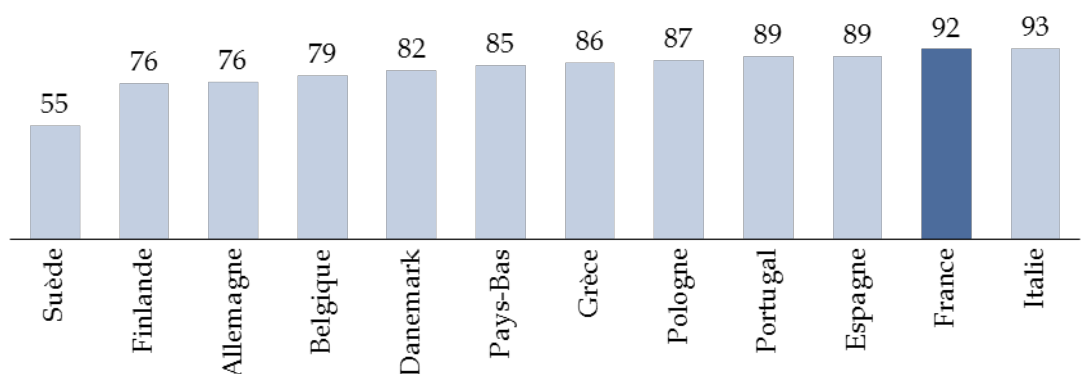
Dès lors, il est possible de mobiliser ces indicateurs pour anticiper les évolutions du PIB au deuxième trimestre.

Ces derniers suggèrent que **la divergence des trajectoires de croissance des économies européennes devrait se poursuivre**.

En effet, les données publiées par l'Université d'Oxford montrent que **l'intensité moyenne des mesures de confinement mises en œuvre en Europe reste assez disparate depuis le début du mois d'avril**. La France figure toujours parmi les pays au sein desquels l'intensité des mesures de confinement est la plus forte.

Intensité moyenne des mesures de confinement entre le 1er avril et le 5 mai 2020

(indice synthétique variant de 0 à 100 selon l'intensité des mesures)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Oxford COVID-19 government response tracker)

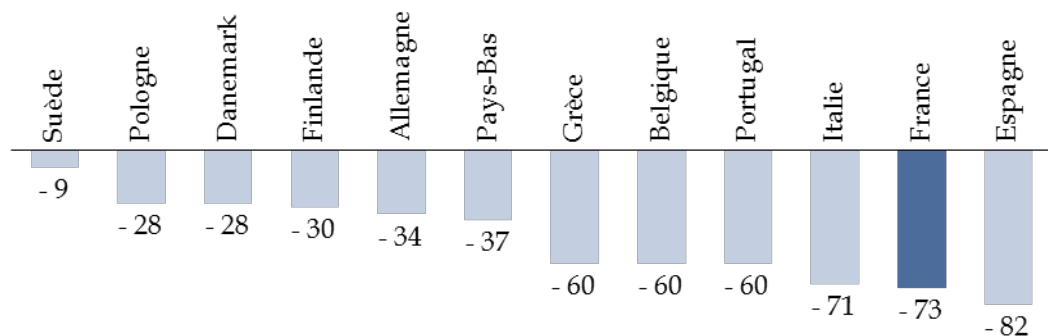


Au second trimestre, la divergence devrait être d'autant plus grande que **la vitesse de sortie du confinement apparaît également très variable selon les pays**. En Allemagne, les commerces d'une surface inférieure à 800 m², les concessionnaires, les vendeurs de vélos et les librairies ont ainsi pu redémarrer dès le 20 avril, tandis que la réouverture des écoles et des salons de coiffure est en cours depuis le 4 mai.

Les données de géolocalisation font d'ores et déjà état d'un **retour progressif à la normale de la présence dans les commerces de détail** et les lieux de divertissement en Allemagne.

Présence dans les commerces de détail et les lieux de divertissement au 30 avril 2020

(écart en points, par rapport aux valeurs moyennes habituellement observées)

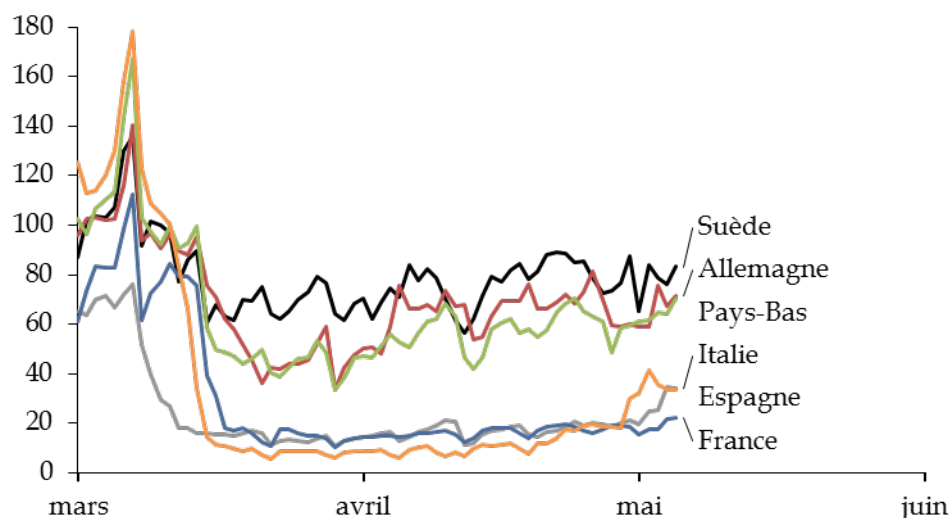


Source : commission des finances du Sénat (d'après les rapports sur la mobilité de Google)

De même, la baisse de la mobilité observée en Allemagne, qui se situait fin mars à un niveau intermédiaire, **converge rapidement** vers les niveaux observés en Suède et est aujourd'hui **trois fois plus faible** que dans les pays ayant maintenu des mesures de confinement très strictes (France, Espagne et Italie).

Demandes d'itinéraires piétons effectuées entre le 1^{er} mars et le 5 mai 2020

(indicateur normalisé de moyenne 100)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les rapports sur les tendances de mobilité d'Apple)



3) La perte de PIB annuel liée au confinement pourrait être supérieure de 4 points en France par rapport à l'Allemagne

Même parmi les pays européens ayant décidé d'un confinement de la population, **la perte de PIB liée au confinement pourrait donc se révéler très variable** selon l'intensité des mesures prises et le rythme de sortie.

À titre d'illustration, l'institut allemand Ifo estime que **la baisse d'activité instantanée pendant le confinement s'élèverait en Allemagne à « seulement » 16 %¹, contre un tiers en France²**. Le différentiel apparaît fortement lié à la situation de certains secteurs tels que la construction, qui continuerait de fonctionner à un niveau proche de la normale (- 3 %), tandis qu'il est quasiment à l'arrêt en France (- 75 %).

Sur cette base, et en tenant compte de la durée plus faible du confinement allemand, **la perte comptable de PIB annuel liée au confinement serait supérieure de près de 4 points en France**.

Pour les économies européennes, le choc économique lié à l'épidémie, qui a d'abord été perçu comme symétrique, **apparaît donc en réalité de plus en plus asymétrique**.

B. La Cour constitutionnelle fédérale allemande juge que la Banque centrale européenne (BCE) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont outrepassé leurs compétences, au risque de fragiliser la conduite de la politique monétaire et l'ordre juridique européen

1) Confrontée à l'inefficacité de ses instruments traditionnels, la BCE a mis en place un programme d'achat de titres du secteur public (PSPP) de grande ampleur

En vertu de l'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la **stabilité des prix constitue l'objectif principal de la politique monétaire en zone euro**, définie par la BCE comme le maintien, à moyen terme, de taux d'inflation inférieurs mais proches de 2 %. Sans préjudice de cet objectif, ce même article prévoit que la BCE **apporte son soutien aux politiques économiques générales** dans l'Union européenne (UE).

Traditionnellement, la conduite de la politique monétaire reposait dans la zone euro sur l'**ajustement des taux d'intérêt directeurs** – soit les taux auxquels les banques peuvent déposer leurs liquidités excédentaires et emprunter auprès de la BCE à très court terme – et les **conditions de refinancement** des acteurs bancaires.

Dans le cadre de la crise européenne des dettes souveraines, **ces instruments conventionnels se sont révélés insuffisants pour redresser les perspectives d'inflation en zone euro**. Alors même que le taux de la facilité de dépôt de la BCE

¹ Ifo, « *ifo Economic Forecast Spring 2020 Update : German Economic Output Collapses by 16 % during Coronavirus Shutdown* », 28 avril 2020.

² Insee, « *Point de conjoncture* », 7 mai 2020.



avait été abaissé de 3,25 % en juillet 2008 à - 0,1 % en juin 2014, le taux d'inflation en zone euro a ainsi basculé en territoire négatif début 2015.

Dans ce contexte, le Conseil des Gouverneurs de la BCE a décidé de **développer son programme d'achat d'actifs** (APP, *asset purchase programme*) **pour inclure un volet consacré aux titres du secteur public**, à l'image des autres banques centrales des économies avancées.

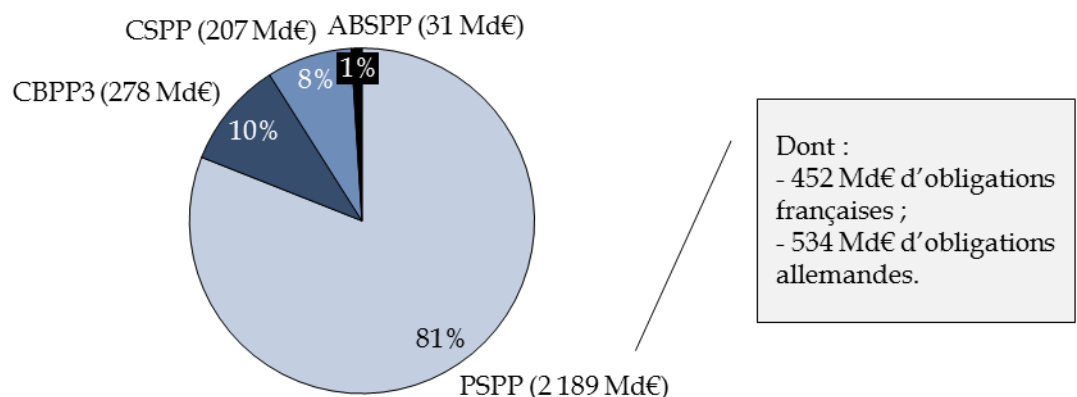
L'objectif est d'**agir directement sur les taux d'intérêt des obligations souveraines**, dans la mesure où ces derniers influencent de façon décisive les coûts de financement des ménages et des entreprises. La baisse des taux d'intérêt des obligations souveraines doit ainsi permettre de soutenir la consommation et l'investissement, afin de provoquer le retour de l'inflation vers un niveau inférieur mais proche de 2 %.

Désormais, la BCE dispose de **quatre programmes d'achats d'actifs** au sein de l'APP :

- un programme d'achat d'**obligations sécurisées de banques** (CBPP3, *Covered bond purchase program*), mis en place le 20 octobre 2014 ;
- un programme d'achats de **titres adossés à des actifs** (ABSPP, *Asset-backed securities purchase program*), engagé le 21 novembre 2014;
- un programme d'achat de **titres du secteur public** (PSPP, *Public sector purchase program*), débuté le 9 mars 2015 ;
- un programme d'achat d'**obligations émises par les entreprises** (CSPP, *Corporate sector purchase program*) de la zone euro, créé en juin 2016.

Le programme d'achat de titres du secteur public (PSPP) constitue de loin le principal contributeur aux achats d'actifs effectués par la BCE dans le cadre de l'APP, qui s'élèvent à l'issue du mois d'avril 2020 à **2 705 milliards d'euros**.

Décomposition des achats nets d'actifs effectués par la BCE dans le cadre de l'APP



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la BCE)



2) Interrogée par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, la CJUE a jugé que le programme d'achat de titres du secteur public (PSPP) est conforme au droit de l'Union européenne

Saisie de recours formés par des particuliers à l'encontre du programme d'achat de titres du secteur public (PSPP), la Cour constitutionnelle fédérale allemande a décidé de **surseoir à statuer pour poser à la CJUE différentes questions préjudicielles** portant principalement sur la conformité du programme avec le mandat de la BCE et l'interdiction du financement monétaire des États prévue par l'article 123 du TFUE.

Dans un arrêt rendu en décembre 2018¹, **la CJUE a considéré que la BCE est restée dans le cadre de son mandat** – dès lors que le programme s'inscrit dans l'objectif de stabilité des prix et ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à sa réalisation, dans le contexte d'une situation de crise économique impliquant un risque de déflation – **et ne viole pas l'interdiction du financement monétaire des États.**

Pour justifier sa décision, la CJUE s'est principalement appuyée sur les **garanties apportées par les modalités d'application retenues par la BCE**, au premier rang desquelles figurent :

- **l'absence de sélectivité du programme**, qui implique que les achats d'actifs sont effectués à proportion du poids économique de chaque pays, et non des besoins spécifiques de financement de certains États membres ;
- **les limites de détention**, qui interdisent à la banque centrale de détenir plus d'un tiers de la dette souveraine d'un pays, ce qui implique que chaque État membre continue de recourir principalement aux marchés pour financer son déficit ;
- **le caractère temporaire du programme**, qui implique que les titres seront à termes revendus aux acteurs privés dans des conditions de marché normales ;
- **la fixation de critères d'éligibilité minimums**, auxquels il n'est possible de déroger que si l'État membre concerné fait l'objet d'un programme d'assistance financière, ce qui a pour effet, d'une part, d'interdire aux banques de revendre à la banque centrale des titres présentant un niveau de risque important et, d'autre part, d'exclure du bénéfice du programme les pays qui mèneraient une politique budgétaire perçue comme insoutenable par les agences de notation ;
- **l'absence de répartition des pertes entre les pays**, chaque banque centrale nationale étant chargée d'acheter les obligations souveraines de son propre pays et supportant la totalité des pertes afférentes ;
- **l'impossibilité pour les opérateurs achetant des obligations souveraines sur les marchés primaires de pouvoir avec certitude les revendre à très brève échéance à la banque centrale**, compte tenu notamment du respect d'une période minimale de détention par le secteur privé de durée inconnue et de l'absence de publication préalable des objectifs d'achat d'obligations souveraines.

¹ CJUE, 11 décembre 2018, Weiss, aff. C-493/17.



3) Faisant usage d'une de ses réserves à l'égard de la primauté du droit de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que la BCE et la CJUE ont outrepassé les limites de leurs compétences

a) Si la Cour constitutionnelle fédérale allemande ne reconnaît pas la primauté absolue du droit de l'Union européenne, elle exerce traditionnellement son office avec retenue

Bien que la CJUE ait affirmé la primauté absolue du droit de l'Union européenne sur le droit interne des États membres¹, **les cours constitutionnelles nationales ont formulé plusieurs réserves visant à garantir la primauté des normes constitutionnelles**, tout en limitant les risques de conflit avec le droit européen.

En France, le Conseil constitutionnel considère ainsi qu'il ne lui appartient pas de contrôler la conformité des lois de transposition à la Constitution, sauf en présence de dispositions incompatibles avec une règle ou un principe « *inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* »². En outre, l'autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement européen comportant une clause contraire au bloc constitutionnel ne peut intervenir qu'après révision de cette dernière, en application de l'article 54 de la Constitution³.

En Allemagne, la primauté du droit européen a été subordonnée par la Cour constitutionnelle fédérale à **trois réserves**⁴ :

- **la garantie d'une protection équivalente des droits fondamentaux**⁵ ;

- **le respect des « qualités inhérentes à l'identité constitutionnelle » allemande, au premier rang desquelles figure le « droit à la démocratie »**, que tout citoyen allemand peut faire valoir au moyen d'un recours constitutionnel formé à l'encontre du Bundestag et du gouvernement fédéral, chargés de garantir que le processus démocratique ne se trouve pas vidé de sa substance tant à l'échelon national qu'au niveau européen⁶ ;

- **le respect par l'Union européenne des compétences qui lui ont été dévolues par la loi allemande d'approbation des traités**, la Cour constitutionnelle fédérale limitant toutefois son contrôle aux violations manifestes par des actes qui revêtent une importance significative⁷.

¹ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, aff. 6/64 ; CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11/70 ; CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal II*, aff. 106/77.

² Conseil constitutionnel, 27 juillet 2006, décision n° 2006-540 DC, cons. 19 et 28.

³ Pour un exemple d'application, voir : Conseil constitutionnel, 19 juin 1970, décision n° 70-39 DC.

⁴ Pour une description détaillée, voir : Christine Langenfeld, « La jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle allemande relative au droit de l'Union européenne », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, avril 2019.

⁵ BVerfGE, 15 décembre 2015, arrêt 2 BvR 2735/14.

⁶ BVerfGE, 21 juin 2016, arrêt 2 BvR 2728/13.

⁷ BVerfGE, 6 juillet 2010, arrêt 2 BvR 2661/06.



En pratique, les conflits ouverts entre les cours constitutionnelles nationales et la CJUE restent assez rares¹, compte tenu de l'esprit de conciliation qui anime les juges et des techniques d'articulation entre les ordres juridiques².

Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale allemande considère que son office doit s'exercer « avec retenue et d'une manière ouverte à l'égard du droit européen »³, ce qui impose notamment de saisir préalablement la CJUE d'une question préjudicielle et de limiter son contrôle à l'erreur manifeste. À titre d'exemple, en dépit de ses fortes réserves à l'égard d'un autre programme d'achat d'actifs de la BCE, elle avait finalement renoncé à entrer en conflit ouvert avec la CJUE⁴.

- b) En rupture avec cette tradition, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que la décision de la BCE relative au PSPP et le contrôle exercé par la CJUE sur celle-ci constituent des actes violant manifestement le champ de compétence reconnu à l'Union européenne

La décision rendue⁵ le 5 mai 2020 par la Cour constitutionnelle fédérale allemande concernant le programme PSPP de la BCE **marque donc une rupture.**

D'une part, celle-ci a considéré que la décision de la BCE est insuffisamment motivée. Elle reproche ainsi à la BCE de ne pas avoir pris la peine de démontrer que le programme s'inscrit réellement dans l'objectif de stabilité des prix, ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à sa réalisation et présente un caractère proportionné, au regard notamment de ses effets secondaires pour les agents économiques.

D'autre part, elle a jugé que la CJUE a fait une mauvaise application du principe de proportionnalité, en se bornant à reprendre les éléments avancés par la BCE sans réellement chercher à en apprécier la pertinence et le bien-fondé, en rupture manifeste avec sa jurisprudence habituelle.

En revanche, la Cour constitutionnelle allemande n'a pas considéré que le programme entre manifestement en contradiction avec l'interdiction du financement monétaire des États, tout en formulant des réserves substantielles sur la portée véritable des limites que s'est imposée la BCE dans sa mise en œuvre ainsi que sur la réalité du contrôle opéré par la CJUE.

Enfin, elle a également jugé que le programme ne porte pas atteinte à la souveraineté budgétaire du Parlement, laquelle ne saurait être transférée à l'Union européenne, compte tenu de l'absence de répartition des pertes entre les banques centrales nationales en cas de défaut de paiement d'un État membre.

¹ Les principaux concernent l'affaire dite des « pensions slovaques » (Cour constitutionnelle tchèque, 31 janvier 2012, Pl. US 5/12) et l'application du principe de non-discrimination lié à l'âge au Danemark (Cour suprême du Danemark, 6 décembre 2016, Ajos, 15/2014).

² Pour une description détaillée, voir : Jean-Marc Sauvé, « L'autorité du droit de l'Union européenne : le point de vue des juridictions constitutionnelles et suprêmes », intervention au Congrès du 25ème anniversaire de l'Académie de droit européen à Trèves le 19 octobre 2017.

³ BVerfGE, 6 juillet 2010, arrêt 2 BvR 2661/06.

⁴ BVerfG, 21 juin 2016, arrêts 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 et 2 BvE 13/13.

⁵ BVerfGE, 5 mai 2020, arrêts 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 et 2 BvR 980/16.



4) La décision de la Cour constitutionnelle allemande risque de fragiliser la conduite de la politique monétaire de la BCE

- a) À court terme, la décision pourrait placer la Bundesbank dans une situation de conflit de loyauté

Dans ses motifs, la Cour constitutionnelle allemande a **accordé un délai de trois mois au Conseil des gouverneurs de la BCE pour adopter une nouvelle décision** dans le cadre de laquelle il justifierait du caractère proportionné du programme au regard de ses effets économiques et budgétaires.

En l'absence d'une telle décision, la Cour constitutionnelle estime que **les autorités allemandes devraient immédiatement cesser de participer à la mise en œuvre du programme**. En outre, la Bundesbank serait tenue de **vendre les titres figurant déjà à son bilan**, dans le cadre d'une stratégie coordonnée avec la BCE pouvant s'étaler sur une longue période.

Dans un communiqué de presse, **le Conseil des gouverneurs de la BCE a toutefois laissé entendre qu'il pourrait ne pas répondre à l'injonction de la cour constitutionnelle allemande**, en se contentant de déclarer qu'il « *prend note* » de la décision, tout en rappelant que la CJUE a jugé le programme conforme à son mandat monétaire¹.

D'après les informations parues dans la presse, **la BCE n'entend pas placer ses décisions sous le contrôle des cours constitutionnelles nationales** et pourrait laisser la Bundesbank répondre de ses agissements auprès des autorités allemandes.

Cela risque toutefois de placer la Bundesbank dans une situation de conflit de loyauté, dès lors que la Cour constitutionnelle allemande exige expressément qu'une décision soit prise par le Conseil des gouverneurs de la BCE *intuitu personae* pour qu'elle puisse continuer à participer au programme. En refusant de participer au programme, la Bundesbank s'exposerait à un recours devant la CJUE². En outre, la Commission européenne pourrait décider d'un recours en manquement à l'encontre de l'Allemagne³.

- b) À moyen terme, le raisonnement suivi par la Cour constitutionnelle allemande risque de fragiliser la capacité de la BCE à adapter ses instruments dans le cadre de son mandat monétaire

Si la poursuite du programme PSPP pourrait donc être fragilisée à court terme, **c'est plus fondamentalement la capacité de la BCE à adapter ses instruments dans le cadre de son mandat monétaire qui risque d'être atteinte**, compte tenu du raisonnement suivi par la Cour constitutionnelle allemande.

¹ BCE, « *ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate* », communiqué de presse, 5 mai 2020.

² L'article 271 du TFUE rend la CJUE compétente pour connaître des litiges concernant l'exécution par les banques centrales nationales de leurs obligations.

³ La CJUE considère qu'un manquement d'un État membre peut être constaté quel que soit l'organe dont l'action est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante. Voir par exemple : CJUE, 4 octobre 2018, aff. C-416/17, *Commission c. France*.



En effet, si celle-ci n'a pas considéré que le programme PSPP entre manifestement en contradiction avec l'interdiction du financement monétaire des États ni qu'il empiète sur le pouvoir budgétaire du Bundestag, c'est **après avoir fixé des conditions pouvant être interprétées comme de véritables « lignes rouges » à ne pas franchir.**

Elle a notamment qualifié la limite de détention de 33 % et l'obligation de répartir les achats proportionnellement au poids économique de chaque État de « **garanties essentielles** » (*crucial safeguards*), tout en soulignant qu'une **répartition des pertes** entre les banques centrales nationales nécessiterait une modification des traités. Elle a par ailleurs rappelé à plusieurs reprises l'importance qu'elle accorde au maintien de **critères d'éligibilité minimums** fondés sur la notation des obligations des États membres.

Or, dans le cadre de son nouveau programme temporaire d'achat de titres, mis en place pour soutenir l'économie face à la crise sanitaire (PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*), **la BCE avait laissé entendre qu'elle pourrait s'écarter de certaines des limites qu'elle s'était imposée dans le cadre de ses autres programmes**, telles que le seuil de détention de 33 %¹, ce qui avait fortement contribué à juguler la hausse des coûts de financement des États².

Dès lors que des recours ne manqueront pas d'être formés à l'encontre de ce nouveau programme, **il ne peut être exclu que la BCE intériorise la contrainte constitutionnelle allemande**, en hésitant à exploiter les marges de manœuvre dont elle dispose encore au regard de la jurisprudence de la CJUE³, afin ne pas risquer de compromettre la capacité de la Bundesbank à participer au système européen de banques centrales (SEBC).

Cette situation témoigne **du risque qu'il y aurait à s'en remettre quasi exclusivement à la BCE** pour empêcher la fragmentation financière de l'union monétaire et contenir la hausse des coûts de financement des États les plus fragiles.

¹ *Décision (UE) 2020/440 de la Banque centrale européenne du 24 mars 2020 relative à un programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie.*

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

³ *Pour une analyse approfondie, voir par exemple : Sebastian Grund, « Legal, compliant and suitable : The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) », Policy Brief, Centre Jacques Delors, 25 mars 2020.*



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

A. Les premiers effets de la crise sanitaire sur l'exécution du budget de l'État en 2020

D'après la **situation budgétaire mensuelle de l'État à la fin mars 2020**, publiée le 5 mai 2020¹, le déficit budgétaire de l'État s'établissait déjà à 52,5 milliards d'euros à la fin mars 2020, contre 40,7 milliards d'euros à la fin mars 2019, soit un surcroît de 28 %, alors que la loi de finances initiale avait prévu en 2020 un déficit quasiment égal à celui constaté en 2019 (93,1 milliards d'euros en 2020 contre 92,7 milliards d'euros en 2019²).

1) Les recettes ont été affectées dès le mois de mars par l'application des mesures d'urgence et le seront aussi les mois suivants par la chute de l'activité

Les montants indiqués dans la situation budgétaire mensuelle doivent être interprétés avec précaution, car le rythme des rentrées fiscales n'est pas identique chaque mois, indépendamment de la crise sanitaire.

Par exemple, sur l'ensemble des trois premiers mois, les recettes d'**impôt sur le revenu** net sont supérieures de 42,4 % en 2020 par rapport à 2019 pour des raisons techniques : le mois de janvier 2019 avait été un mois « blanc » à l'occasion de la mise en place du prélèvement à la source. Les recettes au cours des mois à venir devraient être affectées, d'une part par la modulation du taux de prélèvement à la source par les contribuables prévoyant une baisse future de leurs revenus (effet transitoire), d'autre part et surtout par les effets, sur l'emploi et les revenus, de la crise sanitaire que le dispositif d'activité partielle ne permettra de préserver que de manière incomplète.

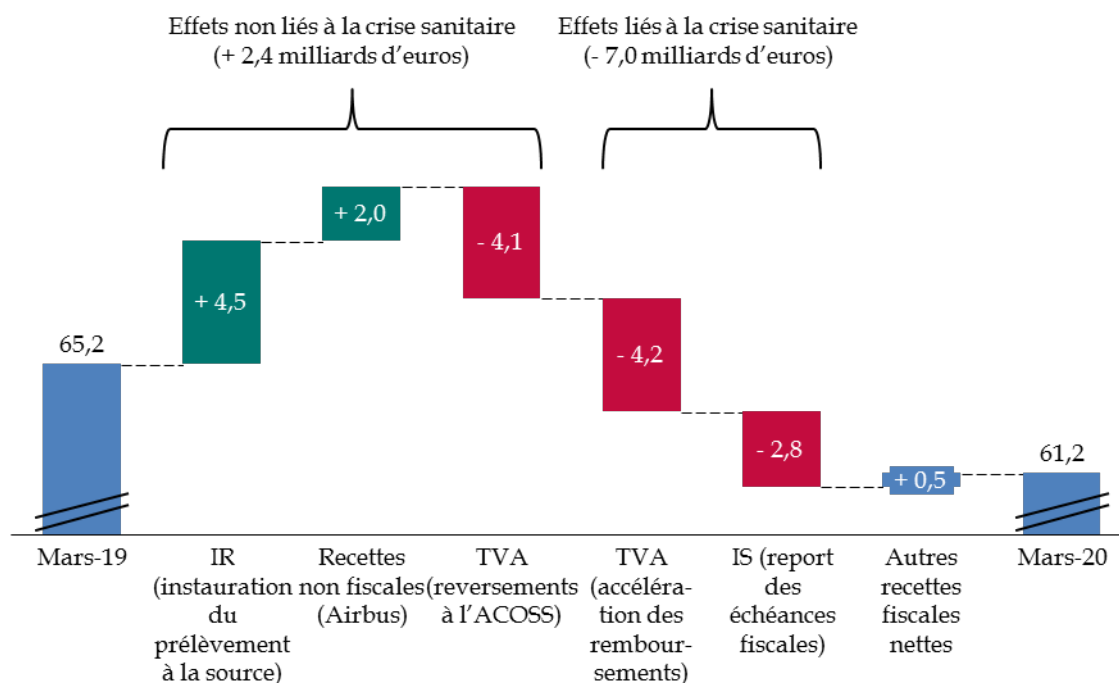
¹ Direction générale des finances publiques, *La situation mensuelle de l'État* : <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/la-situation-mensuelle-de-letat>, communiqué de presse du Gouvernement : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2020/Situation_mensuelle_Budget_Etat_3103020.pdf et éléments communiqués à la commission des finances.

² *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019*, déposé le 2 mai 2020 à l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2899_projet-loi



Comparaison des recettes de l'État sur les trois premiers mois entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



(Source : commission des finances du Sénat, à partir de la situation budgétaire mensuelle)

L'effet de la crise sanitaire est particulièrement clair sur la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**. Les recettes de TVA nette à la fin mars sont en **diminution de 8,3 milliards d'euros**. La moitié de cette diminution n'a pas de lien avec la crise sanitaire, car elle correspond selon le Gouvernement à des versements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'autre moitié, en revanche, résulte des mesures d'urgence prises dès le début de la crise sanitaire, notamment l'accélération des remboursements de TVA. Il s'agit toutefois d'une **mesure de trésorerie, qui ne devrait pas avoir d'effet sur les recettes annuelles de TVA**. En conséquence, cet effet paraît surtout transitoire.

L'**effet direct** de la chute d'activité sur les recettes de TVA qui, contrairement aux mesures de trésorerie, s'observera dans les comptes annuels, devrait être **visible à partir du mois d'avril**. Comme l'a indiqué M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFIP), entendu le 7 mai par la commission des finances¹, un mois de décalage sépare les évolutions de l'activité économique et leur traduction dans les recettes de TVA.

¹ Le compte rendu de cette audition sera prochainement disponible sur le site de la commission : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200504/fin.html>



Selon les premiers éléments observés par la DGFIP à la fin avril, **la perte de TVA brute¹ serait ainsi de près de trois milliards d'euros sur les quatre premiers mois de l'année**, ce qui serait inférieur aux prévisions faites par l'administration au début de la crise. À titre de comparaison, les recettes brutes de TVA sur les trois premiers mois s'élevaient à 45,8 milliards d'euros².

S'agissant de l'**impôt sur les sociétés**, une diminution de 2,8 milliards d'euros, soit 31,2 %, de son produit sur les trois premiers mois de l'année est liée au report des échéances fiscales. De même que pour la TVA, la situation à la fin mars reflète les mesures d'urgence prises par le Gouvernement et pas encore l'effet de la chute d'activité en lui-même.

Par ailleurs, les **recettes non fiscales** sont en progression de 2,0 milliards d'euros, due principalement au paiement d'une amende de la part d'Airbus au mois de janvier, donc sans lien avec la crise sanitaire.

2) L'impact de la crise sur les dépenses est observé de manière progressive

Les **dépenses** s'élèvent à 84,6 milliards d'euros à la fin mars 2020, contre 75,2 milliards d'euros un an auparavant.

La différence de 9,4 milliards d'euros s'explique à hauteur de **2 milliards d'euros** par les dépenses liées au **financement du dispositif de chômage partiel**, les autres évolutions correspondant, selon le Gouvernement, à l'augmentation du budget de la défense, déjà prévu en loi de finances initiale, et à des dépenses pour la prime pour l'emploi et les investissements d'avenir.

3) La situation budgétaire évoluera encore de manière considérable au cours des mois à venir

Cette photographie ne donne qu'un **aperçu encore très partiel de la situation budgétaire** puisque, prise pour l'essentiel à la fin mars, elle ne prend pas en compte les mesures votées dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020, qui a porté la prévision de déficit budgétaire de l'État à 185,4 milliards d'euros, contre 93,1 milliards d'euros en loi de finances initiale, ni les mesures déjà prises ou annoncées, mais non encore prises en compte dans les lois budgétaires.

¹ La TVA brute correspond aux recettes de TVA encaissées, avant les restitutions de crédits d'impôt et autres formes de remboursements et de dégrèvements. Le budget 2020 a été élaboré sur l'hypothèse de recettes de TVA brutes de 187,2 milliards d'euros et nettes de 126,1 milliards d'euros.

² Situation mensuelle de l'État, éléments transmis à la commission des finances.



Par ailleurs, les **mesures d'urgence** récemment annoncées (aides aux familles et aux étudiants modestes, aides au secteur de la culture, primes pour les personnels des EHPAD, extension de l'accès au fonds de solidarité pour les entreprises...) sont présentées *infra* dans la présente note, avec une estimation de leur coût lorsqu'elle peut être établie. Elles n'ont cependant pas nécessairement encore toutes vu leur traduction budgétaire dans la deuxième loi de finances rectificative, même si celle-ci a réservé une enveloppe de 1,6 milliard d'euros au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles.

Par ailleurs, le **report** au 1^{er} janvier 2021 de la **réforme du mode de versement des aides personnelles au logement** (APL), permis par un décret du 20 avril 2020¹, devrait accroître les dépenses correspondantes de plus d'un milliard d'euros, indépendamment de l'impact éventuel de la crise sur les demandes d'APL.

En outre, ces estimations ne prennent pas en compte les **mesures de grande ampleur** qui, comme en 2009 et 2010, devront être prises pour contribuer à la **relance** de l'économie.

La question se posera enfin de la **compensation par l'État des mesures annoncées récemment et concernant directement les comptes sociaux** : exonération de charges sociales et fiscales pour les mois de mars à mai pour les entreprises du secteur de la restauration et du tourisme, ainsi que pour les très petites entreprises ayant fait l'objet de mesures de fermeture², acquisition des droits à la retraite de base pendant les périodes d'activité partielle³.

B. Concernant la sphère locale

1) Les principales informations recueillies à l'occasion d'une audition des ministres

Lors de leur audition devant la commission des finances du Sénat le mardi 5 mai⁴, les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu sont revenus sur les perspectives d'évolution des budgets locaux, sur les dispositifs de soutien envisageables et sur les voies de la relance économique.

Ils ont tout d'abord rappelé que, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, le député Jean-René Cazeneuve devrait rendre une partie de ses travaux fin mai et l'autre fin juin. Ils ont indiqué que **le Gouvernement parvient déjà à identifier les situations les plus fragiles, notamment :**

¹ Décret n° 2020-451 du 20 avril 2020 modifiant le décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement.

² Déclaration du Premier ministre lors de la présentation du plan de déconfinement au Sénat, lundi 4 avril 2020 : http://www.senat.fr/seances/s202005/s20200504/s20200504_mono.html

³ Intervention au Sénat de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, mercredi 6 mai 2020 : http://www.senat.fr/cra/s20200506/s20200506_mono.html#par_120

⁴ Voir le compte-rendu : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200504/fin.html>



- **les communes touristiques – près de 4 000 communes sont classées « à risque »** en raison de la sensibilité de leurs ressources au produit de certaines recettes telles que **la taxe de séjour ou les produits issus des casinos, des activités hippiques et autres activités saisonnières** ;
- **les collectivités d’outre-mer** ;
- **ainsi que les départements frappés par la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) alors que les dépenses sociales risquent d’augmenter. Les estimations actuelles en matière de DMTO prévoient une baisse d’environ 25 % entre 2019 et 2020**, ce qui représenterait une perte de 3,4 milliards d’euros pour les départements et d’un milliard d’euros pour les communes.

Ils ont précisé qu’il y avait par ailleurs différentes temporalités à prendre en compte. **Dans le cas des DMTO ou du versement mobilité, la perception des recettes est contemporaine¹ et il y a donc urgence. Pour d’autres recettes, telles que celles issues de la fiscalité économique, il existe un décalage dans le temps** et l’impact sur les budgets des collectivités locales se fera sentir en 2021. Il y aura donc **des solutions de secours à trouver et des solutions plus structurelles.**

Concernant les solutions de secours, qui visent à s’assurer qu’une collectivité ne rencontre pas de difficultés de paiement, seule une petite dizaine de communes s’est manifestée à ce jour auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou des préfets. Elles ont été accompagnées par des **avances de dotation globale de fonctionnement (DGF), de fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ou de douzièmes de fiscalité.**

Les instruments de relance de l’économie, notamment via l’investissement local, devraient selon les ministres relever plutôt du **projet de loi de finances pour 2021.**

Du point de vue de la relance, certains instruments sont de nature réglementaire. C’est le cas, par exemple, des **assouplissements du pilotage de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL) ou de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR).** Le conseil des ministres a également décidé récemment de **prolonger l’expérimentation qui avait été faite dans trois régions du droit de dérogation aux normes réglementaires en matière de subventions aux collectivités territoriales des préfets et de l’étendre à l’ensemble du territoire français.**

La circulaire du 5 mai 2020 précise les mesures de soutien à la disposition des préfets et des directeurs départementaux des finances publiques.

¹ Pour les départements et les communes de plus de 5 000 habitants.



Focus sur la circulaire du 5 mai 2020 des ministères de l'action et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et des Outre-mer

Aux termes d'une circulaire adressée le 5 mai 2020 aux préfets et aux directeurs départementaux des finances publiques, les ministres de la cohésion des territoires, des relations avec les collectivités territoriales, de l'action et des comptes publics et des Outre-mer ont appelé à **soutenir les collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire**.

La circulaire rappelle que **le droit prévoit plusieurs dispositifs permettant de soutenir financièrement les collectivités territoriales** et invite préfets et directeurs départementaux des finances publiques à s'en saisir largement.

En premier lieu, il leur est demandé d'autoriser ou de solliciter auprès du ministre du budget le **versement anticipé d'avances de fiscalité locale** au profit des collectivités territoriales « susceptibles de connaître des difficultés de trésorerie dans les prochaines semaines ».

En deuxième lieu, les préfets sont appelés à signaler à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et d'ici au 11 mai 2020, les collectivités territoriales dont la situation financière justifie qu'il soit procédé au **versement anticipé d'une avance de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation d'aménagement des communes (DACOM)**.

En troisième lieu, les représentants de l'État sont invités à **traiter « dans les meilleurs délais » les demandes de crédits de paiement qui leur sont délégués pour le financement des projets éligibles aux dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) et d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. Il leur revient, en outre, de concéder le plus largement possible aux **demandes de versement d'une avance équivalente à 30 % du montant prévisionnel de la subvention**. De même, les préfets devront identifier rapidement les projets dont la réalisation est remise en cause afin de **reporter les crédits, en lien avec les collectivités territoriales concernées, vers de nouvelles actions**. Dans ce contexte, la possibilité de recourir au **pouvoir de déroger aux normes réglementaires en matière de subventions aux collectivités territoriales**, reconnu au préfet par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, leur est explicitement rappelée.

En dernier lieu, les collectivités territoriales connaissant des difficultés de trésorerie ou faisant face à un niveau important de dépenses inhabituelles pourront solliciter **le versement d'un acompte de FCTVA équivalent à 70 % du montant prévisionnel**. Il est enjoint au préfet d'informer les collectivités territoriales de l'assouplissement des modalités permettant de faire la demande d'un tel versement. **Une demande simple de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement** à laquelle seront jointes **les informations nécessaires à l'appréciation de sa situation financière et des dépenses inhabituelles auxquelles il est exposé** sera suffisante pour solliciter ce versement.



Le ministre Sébastien Lecornu a par ailleurs indiqué que le FCTVA était une force de frappe pour la relance, **ce qui permet d'envisager qu'il y ait, comme en 2009, une mesure de versement anticipé de FCTVA en 2020 sur les dépenses de l'année**¹. Il a toutefois rappelé que ce type de mesure servait les collectivités qui investissaient beaucoup et ne faisait donc pas tout.

La ministre Jacqueline Gourault a par ailleurs **estimé qu'il ne serait sans doute pas de bon ton, compte tenu des circonstances actuelles, de réformer les impôts de production perçus par les collectivités territoriales**, compte tenu des baisses de recettes qu'elles enregistrent déjà.

De nombreux élus et parlementaires se sont exprimés dernièrement pour demander l'inscription en section d'investissement de certaines dépenses, notamment les dépenses de participation aux fonds économiques régionaux. **Les ministres ont rappelé que ces dépenses devaient être imputées en section de fonctionnement** et que la seule exception concernait l'abondement du fonds national de solidarité, **mais ont indiqué travailler sur la possibilité d'un lissage sur plusieurs années de ces dépenses**.

Enfin, s'agissant de la péréquation, mise à mal par la réforme de la fiscalité locale votée au sein de la loi de finances pour 2020 et encore affaiblie par la crise actuelle, **le ministre Sébastien Lecornu a encouragé le Sénat à s'emparer du sujet de la refonte du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC)** et renvoyé la révision des indicateurs de péréquation au comité des finances locales et au projet de loi de finances initiale pour 2021.

2) *Des petites communes touristiques exposées à une forte diminution de leurs recettes à court terme*

Les ressources territoriales les plus fragiles en 2020 sont, comme l'ont rappelé les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu, les produits issus des casinos, des activités hippiques et autres activités saisonnières, la taxe de séjour, l'octroi de mer, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et le versement mobilité. Concernant ces trois dernières impositions, les notes de la commission des finances du Sénat du 14 avril 2020 et du 4 mai 2020² ont chiffré les pertes potentielles³ et indiqué quelles seraient les collectivités les plus exposées.

Concernant les communes, certaines sont plus fragilisées financièrement que d'autres à court terme par la crise. Comme indiqué précédemment, le **Gouvernement aurait en particulier identifié des communes « à risque »** en raison du poids de certaines. Sont ainsi particulièrement fragilisées les communes touristiques.

¹ Le FCTVA est normalement versé en N+1 ou N+2 selon les dépenses concernées.

² Voir [les notes de conjoncture et de suivi du 14 avril et du 4 mai 2020 de la commission des finances](#).

³ 120 millions pour l'octroi de mer ; 1,4 milliards d'euros pour le versement mobilité ; différents scénarii d'évolution pour les DMTO en fonction du comportement du marché immobilier.



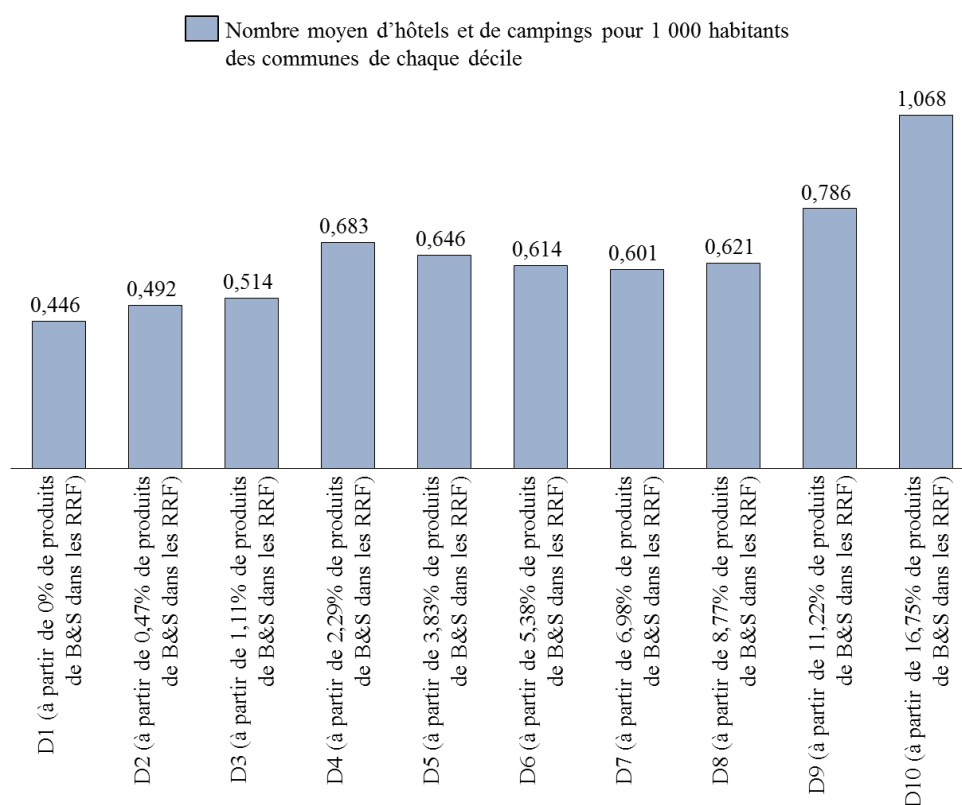
Les informations disponibles sur **les produits des services ainsi que sur les produits des jeux** permettent effectivement d'identifier d'ores-et-déjà – hors risque lié à la taxe de séjour – **environ 3 500 communes** dont la situation financière sera très fragilisée à court terme par la crise.

a) Produits des services

Les **produits des services** représentent en moyenne 7,7 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes. Si cette part moyenne est faible, elle est en réalité beaucoup plus importante dans certaines communes : **10 % des communes (soit près de 3 500 communes) ont des recettes des services supérieures à 16 % de leurs recettes réelles de fonctionnement**, qui représentent au total près de 3 milliards d'euros. **Dans plus de 27 % d'entre elles (soit près de 1 000 communes), ces ressources représentent au moins un tiers du budget de fonctionnement.** Le confinement et la progressivité du déconfinement, qui entraînent une baisse importante de ces produits (stationnement payant, entrées d'équipements culturels et sportifs, de bases de loisirs, de campings municipaux, etc), auront donc des conséquences importantes sur l'équilibre de leurs budgets.

L'analyse des caractéristiques de ces communes montre qu'**elles sont pour la plupart touristiques.**

Importance du tourisme par décile de communes réparties selon la part des produits de biens et services (« B&S ») dans leurs recettes réelles de fonctionnement (« RRF ») en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE

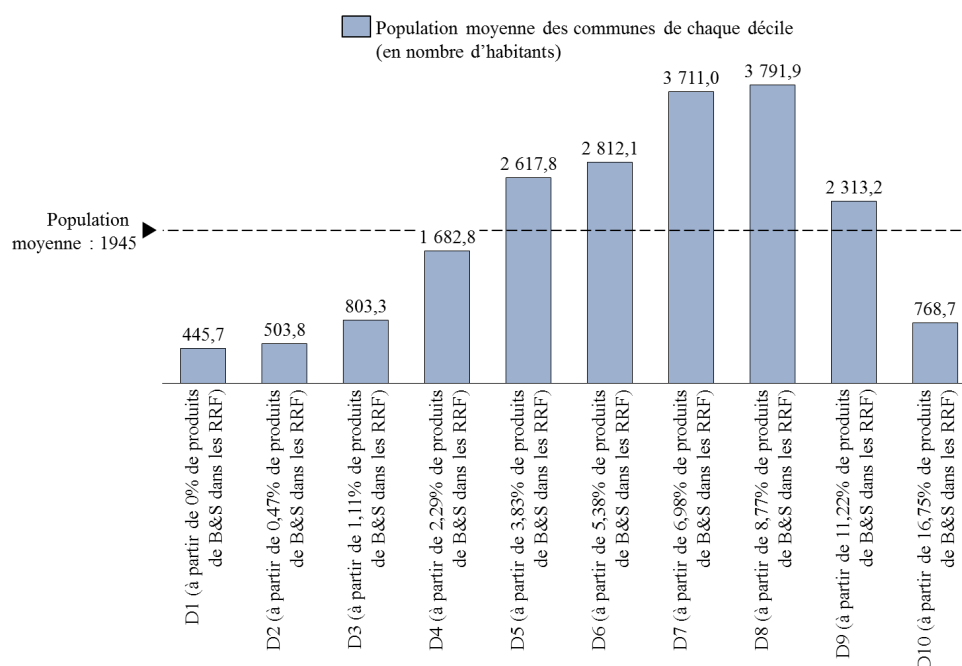


Ainsi, dans les communes où la part de ces redevances dans les recettes réelles de fonctionnement excède 16,75 % (dixième décile), le nombre d'hôtels et de campings par habitant est 2,4 fois plus important que dans les communes du premier décile.

En d'autres termes, **les communes les plus touristiques apparaissent beaucoup plus exposées que les autres à un risque de réduction du produit des services.** La période estivale, qui sera sans doute marquée par différentes étapes de déconfinement accompagnées de fortes contraintes liées aux « mesures barrière » et à la distanciation sociale, pourrait ainsi représenter une période à haut risque financier pour ces communes.

Par ailleurs, les communes pour lesquelles la part des redevances dans les recettes réelles de fonctionnement est la plus importante sont des petites communes. Ainsi, leur population s'établit à 768 habitants en moyenne, soit 2,5 fois moins que la moyenne constatée au niveau national. **La moitié d'entre elles ont moins de 253 habitants.**

Population moyenne des communes réparties par décile selon la part des produits de biens et services (« B&S ») dans l'ensemble de leurs recettes réelles de fonctionnement (« RRF ») en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE

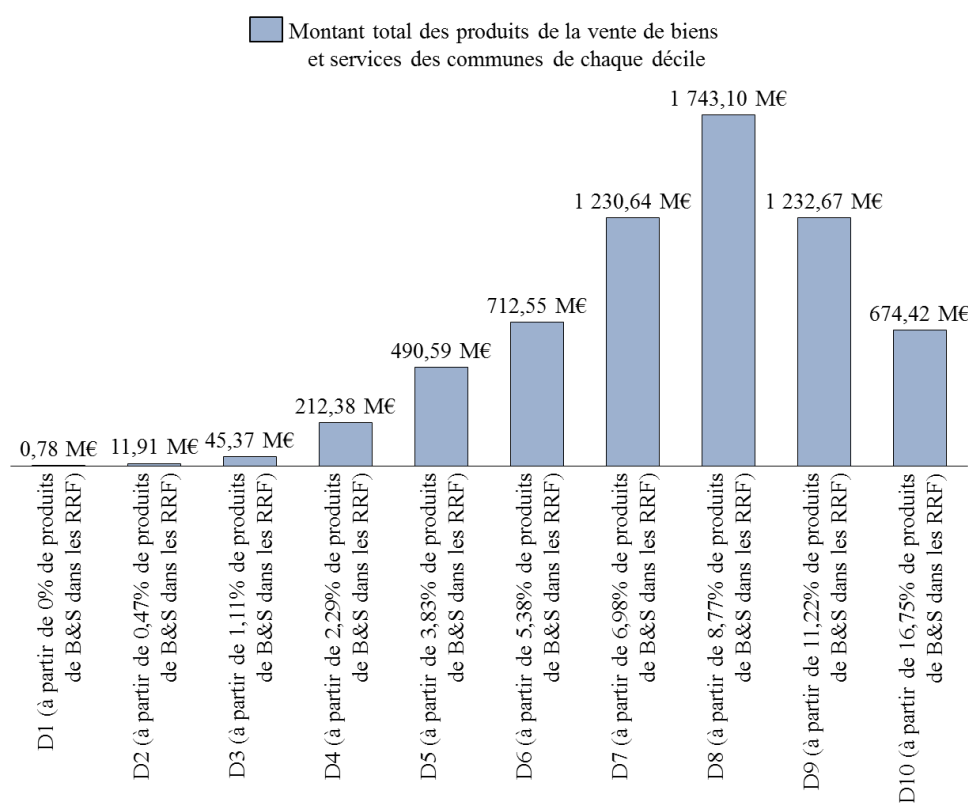
Le moindre nombre d'habitants, en moyenne, des communes les plus dépendantes des produits de la vente de biens et services conduit, par suite, à ce que le montant total de ces recettes soit également plus mesuré.



Ainsi, ce montant cumulé s'élevait à **674,4 millions d'euros en 2018** pour les communes où la part des redevances dans les recettes réelles de fonctionnement excédait 16,75 % de l'ensemble.

Montant cumulé des produits de ventes de biens et services pour chaque décile de communes réparties en fonction de la part de cette ressource dans l'ensemble de leurs recettes réelles de fonctionnement

(en millions d'euros)

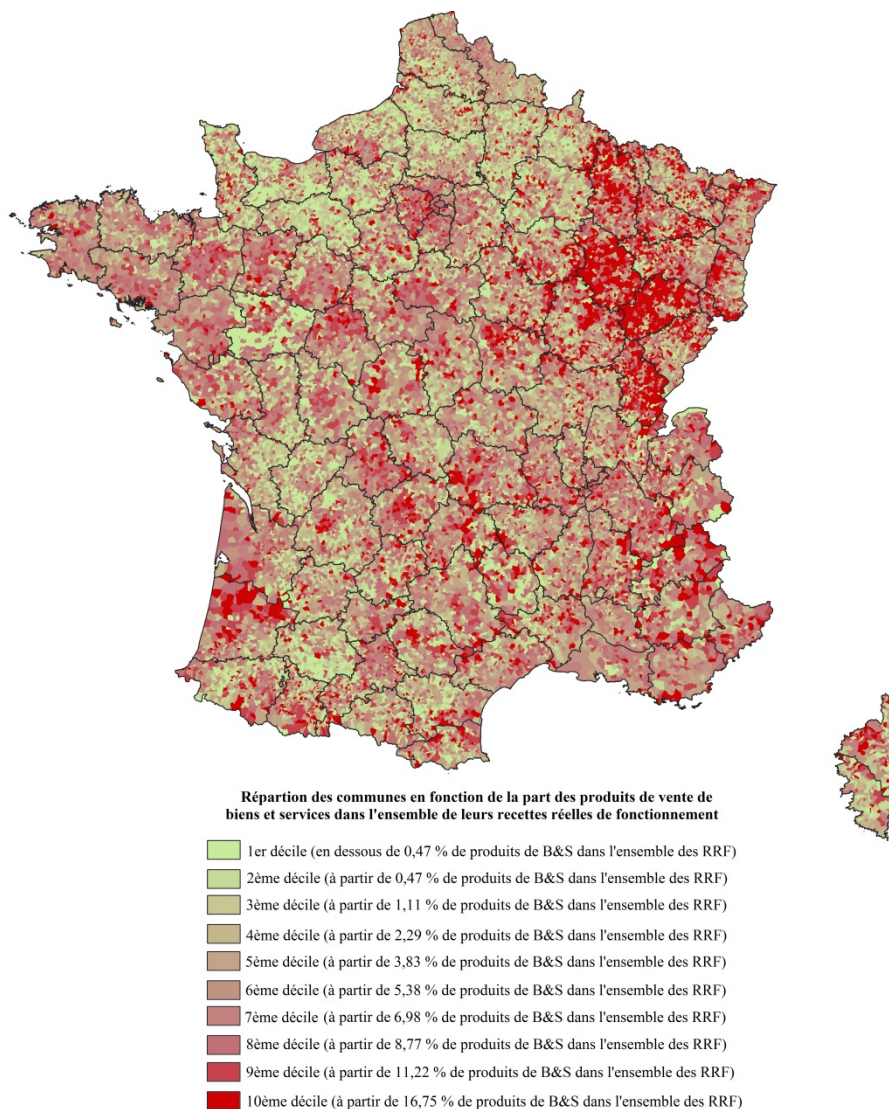


Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE



Du point de vue territorial, si l'ensemble des départements semblent concernés, on observe que **la répartition des communes les plus dépendantes de ces ressources expose singulièrement l'Est de la France ainsi que les zones côtières et de montagne.**

Répartition des communes selon l'importance des produits de biens et services dans leurs recettes réelles de fonctionnement en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE



b) Produits des jeux

D'après les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL), **197 communes en 2018 avaient bénéficié de recettes prélevées sur les activités de jeux (casino en particulier) pour un montant total de 260,8 millions d'euros.**

En moyenne, ces produits des jeux représentent **8,5 % des recettes de fonctionnement des communes concernées.**

Toutefois, **pour une trentaine d'entre elles, ces ressources correspondent à plus de 20 % de l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement.** Pour dix de ces communes, ce rapport excède 40 %.

La période de confinement qui s'est caractérisée par la fermeture des lieux accueillant des activités de jeux s'est ainsi et très probablement caractérisée par d'importantes pertes de recettes.

Les règles de déconfinement pouvant peser sur les capacités d'accueil de ces espaces constituent donc aussi un **facteur de fragilité** pour ces collectivités territoriales.



SECONDE PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I. LES SUITES DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DU 23 MARS ET DU 25 AVRIL 2020

Cette section est relative aux **nouvelles mesures prises et aux premiers résultats** enregistrés au titre des dispositions prévues par les deux lois de finances rectificatives :

- LFR-1 : loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- LFR-2 : loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Elle s'inscrit **dans la continuité des développements des précédentes notes de conjoncture et de suivi**¹.

L'état de consommation des crédits de la mission
« Plan d'urgence face à la crise sanitaire »

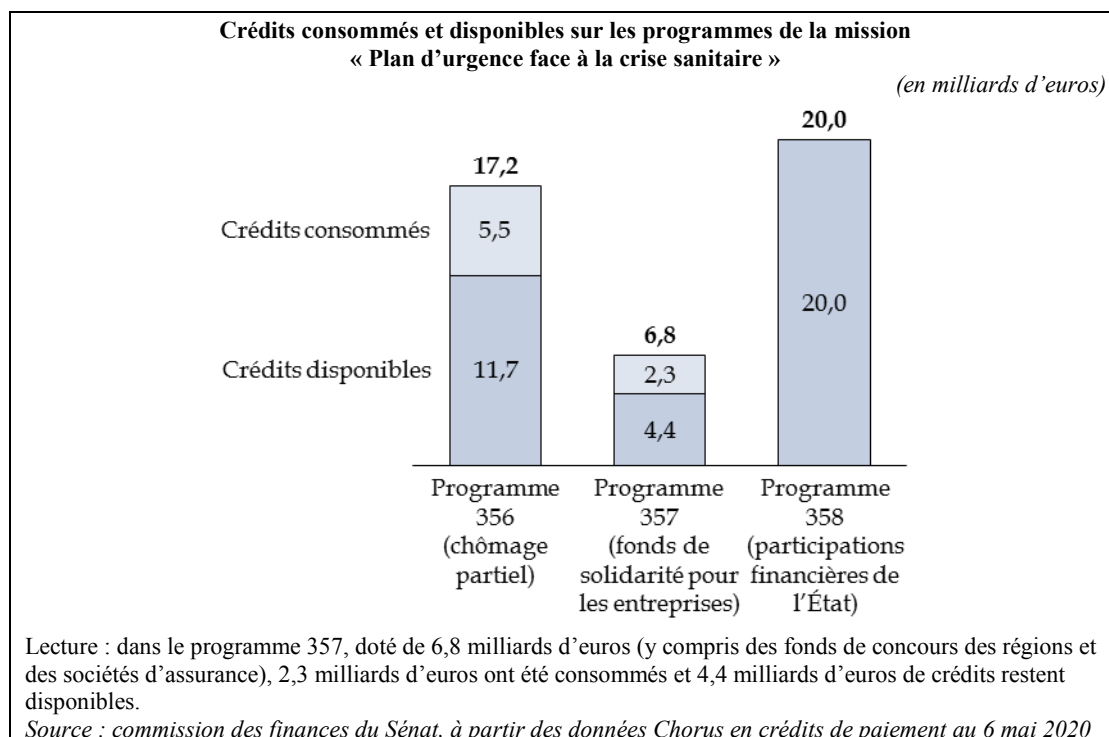
Les chiffres communiqués par le Gouvernement dans la situation mensuelle budgétaire (voir *supra*) s'arrêtant à la fin-mars, ils peuvent être complétés par ceux issus du système Chorus pour ce qui concerne les dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »².

Il en ressort que 25 % des crédits ont été consommés, à la date du 6 mai, sur le programme 357, qui porte les crédits du fonds de solidarité des entreprises, et 32 % sur le programme 356 chargé de contribuer, avec l'Unédic, au financement du chômage partiel. La consommation des crédits du programme 356 ne correspond pas exactement aux sommes effectivement payées aux entreprises : celles-ci sont en effet versées par l'Agence de services et de paiement à partir des crédits du programme 356 et de ceux transférés par l'Unédic.

Quant au programme 358, qui doit financer des prises de participation exceptionnelles, il n'a pas pour l'instant fait l'objet de décaissements.

¹ Voir les notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances du [26 mars](#), du [3 avril](#), du [14 avril](#) et du [4 mai](#) derniers.

² Chorus, système d'information comptable de l'État, restitutions « Parlement ».



A. Le fonds de solidarité pour les entreprises

Les principales caractéristiques du fonds de solidarité ont été présentées dans un encadré figurant dans la dernière note de conjoncture et de suivi du plan d'urgence¹ et rappelant le droit existant résultant principalement de l'ordonnance du 25 mars 2020² et du décret du 30 mars 2020 modifié³.

❖ La mise en œuvre du premier volet

D'après les données publiées par le ministère⁴, au 6 mai 2020, 1,7 million d'aides avaient été versées pour un montant total de 2,3 milliards d'euros.

Selon les indications de M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFIP), entendu par la commission des finances le 7 mai, les paiements sont actuellement effectués en quelques jours, mettant fin aux tensions sur le financement qui sont apparues avant l'apport de crédits nouveaux par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril. Le président et le rapporteur général de la

¹ Voir la note de conjoncture du 4 mai 2020 de la commission des finances (pages 13 et 14).

² [Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020](#) portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

³ [Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020](#) relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

⁴ Aide du Fonds de solidarité - Tableau de bord interactif, données au 6 mai 2020 : <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-fonds-solidarite>.



commission des finances avaient alors été informés de la prise d'arrêtés de virement ou de transfert afin d'alimenter le fonds en urgence¹.

❖ Le début de mise en œuvre du second volet instruit par les régions

Alors que le fonds de solidarité, prévu par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, a fait l'objet de textes réglementaires le 30 mars et d'une mise en place rapide par la DGFIP de son premier volet, le second volet n'a été ouvert que le 15 avril².

Les données publiées quotidiennement par le ministère (voir *supra*) ne concernent que le premier volet. Il ressort des données extraites du système d'information comptable de l'État, au 6 mai 2020, qu'un montant de crédits de paiement de 14,5 millions d'euros a été consommé dans 15 régions françaises.

**Crédits consommés au titre du deuxième volet du fonds de solidarité
dans les régions au 6 mai 2020**

(en euros)

Région	Crédits consommés	Région	Crédits consommés
Île-de-France	3 967 963	Bretagne	663 600
PACA	1 655 306	Normandie	617 000
Occitanie	1 436 966	Centre - Val-de-Loire	465 968
Nouvelle-Aquitaine	1 358 147	Bourgogne - Franche-Comté	275 847
Auvergne - Rhône-Alpes	1 272 422	Martinique	230 500
Hauts-de-France	962 377	Guadeloupe	162 200
Pays de la Loire	786 877	Corse	145 500
Grand Est	680 013		

Source : commission des finances, à partir des restitutions Chorus (crédits consommés par les unités opérationnelles déconcentrées).

Le second volet ne représente donc pour l'instant qu'un montant d'aides versées très limité par rapport au premier volet, ce qui peut s'expliquer par les règles liées à leur attribution et à la chaîne de traitement des dossiers, plus complexe que pour le premier volet.

Il devrait toutefois monter en puissance au cours du mois de mai avec l'extension annoncée de son application.

¹ Voir le rapport n° 406 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, rédigé au nom de la commission des finances, sur le deuxième projet de loi de finances rectificative, déposé le 21 avril 2020 : http://www.senat.fr/rap/119-406/119-406_mono.html#toc183.

² Ministère de l'économie et des finances, « Comment bénéficiaire du 2nd volet du Fonds de solidarité ? » : <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/comment-beneficiaire-2d-volet-du-fonds-de-solidarite>



❖ La montée en puissance du second volet de l'aide annoncée pour le mois de mai

Le ministre de l'économie et des finances a annoncé le 24 avril 2020 une nouvelle extension du dispositif, qui, au 8 mai, n'avait toujours pas fait l'objet d'une mesure réglementaire pourtant nécessaire à sa mise en œuvre :

- **l'accès au fonds de garantie serait maintenu au-delà du mois de mai pour les secteurs ne pouvant retrouver une activité normale**, notamment les secteurs de la restauration, des cafés, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture¹ ;

- **les seuils d'accès seraient multipliés par deux**, le bénéfice des aides étant ouvert aux entreprises employant jusqu'à 20 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros. Le périmètre des entreprises concernées serait donc nettement plus étendu que celui des microentreprises au sens réglementaire ;

- **le montant maximal de l'aide** attribuée au titre du second volet serait porté à 10 000 euros.

M. Jérôme Fournel a précisé à la commission des finances que cette extension s'appliquerait à compter du mois de mai, et non pas sur les mois de mars et d'avril.

En outre, lors de son discours relatif au plan de déconfinement devant le Sénat le 4 mai 2020, le Premier ministre a annoncé que **le fonds de solidarité serait prolongé jusqu'à la fin du mois de mai** et que **son deuxième volet serait étendu à tous les commerces qui ont dû fermer, y compris ceux sans salariés**. Le coût de cette extension est, là encore, non déterminé.

❖ L'état du financement du fonds de solidarité

Outre les crédits ouverts par les deux lois de finances, le fonds de solidarité a été alimenté, au 8 mai 2020, par des fonds de concours à hauteur de 529,1 millions d'euros au total².

Pour mémoire, les régions ont annoncé le versement de 500 millions d'euros et le secteur des assurances un versement de 400 millions d'euros.

¹ Gouvernement, [communiqué de presse du 24 avril 2020](#) et ministère de l'économie et des finances, [Démarrage du 2nd volet du fonds de solidarité](#), 27 avril 2020.

² Arrêtés du 9, 15, 20 et 27 avril et du 5 mai 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours.



B. Le dispositif exceptionnel d'activité partielle

Pour mémoire, le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » a été institué par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020¹. Il est placé sous la responsabilité de la ministre du travail².

Le coût prévu par la deuxième loi de finances rectificative est de près de **26 milliards d'euros**. La **part de l'État a été portée à 17,2 milliards d'euros** par la loi de finances rectificative du 25 avril. Le solde est à la charge de l'Unédic.

Les caractéristiques juridiques du dispositif exceptionnel d'activité ont été présentées **dans un encadré figurant dans la dernière note de conjoncture et de suivi du plan d'urgence**³.

Au 5 mai 2020, la DARES⁴ indique que le nombre de demandes d'autorisation préalable d'activité partielle s'élevait à 1 246 000, déposées par 1 183 000 établissements représentant **998 000 entreprises**. Ces demandes concernent **12,1 millions de salariés, soit plus de 60 % des salariés du privé**, pour un total de 5,2 milliards d'heures chômées (soit une moyenne de 420 heures par salarié, ce qui équivaut à 12 semaines de 35 heures). Ainsi, après une hausse quasi-exponentielle entre le 22 mars et le 12 avril, le nombre de demandes poursuit sa croissance à un rythme toutefois ralenti et semble se stabiliser à partir du 24 avril.

Les salariés des entreprises de moins de 50 salariés concentrent 53 % des demandes (elles représentent 51 % de l'emploi privé), tandis que **les salariés des entreprises de plus de 250 salariés représentent 27 % des demandes (contre 20 % de l'emploi privé)**. Alors que ces proportions étaient stables depuis mars, une nette évolution peut ici être constatée puisqu'au 28 avril, sur les 11,3 millions de salariés concernés par les demandes, 57 % appartenaient à une entreprise de moins de 50 salariés, et seulement 16 % appartenaient à des entreprises de plus de 250 salariés. Cette hausse du nombre de salariés venant des grandes entreprises tient pour l'essentiel aux entreprises de plus de 1 000 salariés : les salariés de ces entreprises représentaient 20 % des demandes au 5 mai, contre 5 % au 28 avril, soit une hausse de 15 points en une semaine. **Si les plus grandes entreprises, et singulièrement les entreprises de plus de 1 000 salariés, semblent donc avoir formulé plus tardivement leurs demandes d'activité partielle, celles-ci représentent bien aujourd'hui plus du quart des demandes, soit une proportion nettement supérieure à leur poids dans l'emploi privé.**

Les principaux secteurs concernés restent le commerce et la réparation automobile, les services spécialisés, scientifiques et techniques, la construction immobilière et

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Décret n° 2020-299 du 24 mars 2020 a précisé la répartition entre les ministres des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

³ Voir la note de conjoncture du 4 mai 2020 de la commission des finances (pages 20 et 21).

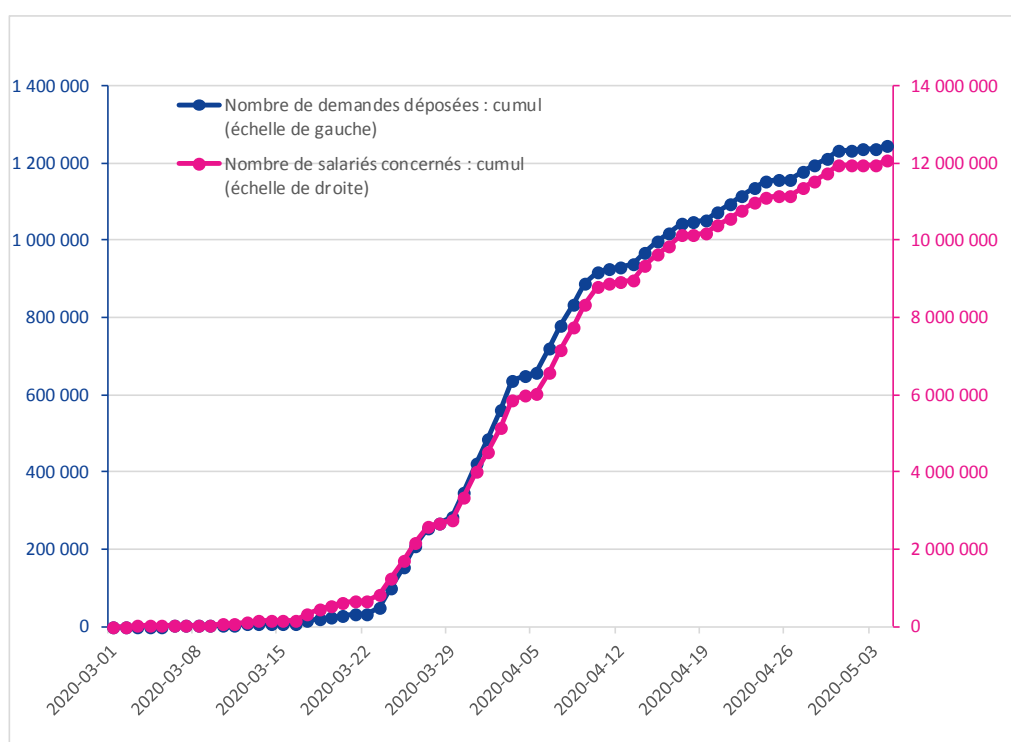
⁴ DARES, Situation sur le marché du travail au 5 mai 2020, 6 mai 2020.



l'hébergement-restauration, qui concentrent 50 % des demandes et 48 % des effectifs relevant du dispositif.

De même, les principales régions concernées restent l'Île-de-France (24 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (13 %).

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



Source : DARES

Il convient de rappeler que ces données se rapportent aux demandes d'autorisation de placement en activité partielle et constituent à cet égard un maximum. En 2009, moins de la moitié des heures autorisées avaient été effectivement consommées.

La DARES indique en effet qu'au 4 mai et pour le seul mois de mars, sur les 10,7 millions de salariés ayant fait l'objet d'une autorisation, les demandes d'indemnisation effective ont concerné jusqu'à présent 4,8 millions de salariés. Ce chiffre n'est pas définitif dans la mesure où toutes les demandes d'indemnisation pour le mois de mars n'ont pas encore été déposées. Ces demandes d'indemnisations ont été validées à 97 % et payées en moins de 10 jours.

À ce stade, les crédits de paiements (CP) consommés sur le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » s'élèvent à 2 milliards d'euros au titre du mois de mars et à 3,5 milliards d'euros au titre du mois d'avril. 11,7 milliards d'euros restent ainsi



disponibles¹. Ces montants correspondent à la contribution budgétaire de l'État, à laquelle s'ajoute la contribution de l'Unédic : il ne s'agit donc pas exactement des montants effectivement versés à la même date par l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée du paiement des aides. En outre ces montants sont susceptibles d'évoluer en fonction des dépôts des demandes d'indemnisation.

C. Prêts bancaires aux entreprises garantis par l'État

L'arrêté déterminant le cahier des charges des prêts éligibles à la garantie de l'État², prévu par l'article 6 de la première loi de finances rectificative³, a été **modifié à deux reprises** depuis le début du mois de mai.

La première modification, opérée par arrêté du 2 mai⁴, a permis de **déroger aux modalités générales fixées pour les quotités de garantie** accordée aux prêts contractés par les grandes entreprises. Pour mémoire, la garantie est octroyée au cas par cas par arrêté du ministre chargé de l'économie lorsque l'entreprise emploie au moins 5 000 salariés ou réalise un chiffre d'affaires d'au moins 1,5 milliard d'euros. Pour ces prêts, le cahier des charges prévoit une limite de garantie fixée à 80 % du montant emprunté pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 milliards d'euros et à 70 % pour les autres grandes entreprises. En pratique, **cette modification relève avant tout d'une sécurisation juridique**, permettant de garantir au-delà de ces plafonds les prêts accordés à des groupes nationaux, sous réserve de l'accord de la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'État, comme cela a été le cas pour Air France par exemple⁵.

La seconde modification, intervenue le 6 mai⁶, est de **portée plus significative**, puisqu'elle vient **préciser trois modifications souhaitées par le Législateur** à l'occasion du deuxième collectif budgétaire⁷ :

- premièrement, **l'extension de la distribution** des prêts garantis par l'État aux **intermédiaires en financement participatif** ;

- deuxièmement, **l'éligibilité des entreprises en difficulté** au sens de la réglementation européenne au mécanisme de PGE, dès lors qu'elles ne faisaient pas l'objet, au 31 décembre 2020, d'une procédure de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel s'agissant de personnes physiques, ou n'étaient pas en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire,

¹ Source : Chorus, restitutions au Parlement.

² Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁴ Arrêté du 2 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁵ Voir la précédente note de suivi publiée le [4 mai](#).

⁶ Arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020.

⁷ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.



sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté par un tribunal avant la date d'octroi du prêt ;

- troisièmement, **la mention expresse de l'éligibilité de certaines sociétés civiles immobilières**, en particulier celles dont le patrimoine est majoritairement constitué de **monuments historiques** classés ou inscrits et qui collectent des recettes liées à l'accueil du public¹.

Cette dernière précision, particulièrement attendue et qui vient corriger une exclusion initiale fortement préjudiciable pour des structures qui œuvrent à la sauvegarde de notre patrimoine national **doit permettre l'ouverture du PGE aux propriétaires de monuments historiques**, à titre individuel ou par l'intermédiaire d'une société civile immobilière, **dès lors qu'ils perçoivent des recettes tirées de l'accueil du public**. Il est ainsi précisé que seules les recettes liées à l'accueil du public sont prises en compte pour déterminer le plafond du PGE pouvant être octroyé, correspondant à 25 % du chiffre d'affaires.

❖ Les garanties publiques accordées aux entreprises : au 6 mai, des emprunts garantis à hauteur de près de 110 milliards d'euros

La mise en place des garanties publiques a permis de maintenir l'accès à l'emprunt d'un grand nombre d'entreprises, et ce sur l'ensemble du territoire².

Selon les chiffres de la BPI, le 6 mai, **le montant des garanties validées par les établissements de crédit s'élevait à 48,78 milliards d'euros, pour un total de 298 650 dossiers**. En outre, 367 671 dossiers étaient encore en instance à cette date (avec des attestations ayant été pré-accordées), pour un montant de 59,6 milliards d'euros. **Au total, 108,38 milliards d'euros d'emprunt devraient ainsi être garantis en un peu plus d'un mois par l'État**.

Le montant moyen des prêts garantis est légèrement supérieur à 160 000 euros.

Dans 89 % des cas, les dossiers concernent des emprunts dont le montant est inférieur à 300 000 euros, **et près de la moitié d'entre eux portent sur des montants inférieurs à 50 000 euros**. Le graphique ci-dessous reproduit la répartition par montant des dossiers validés.

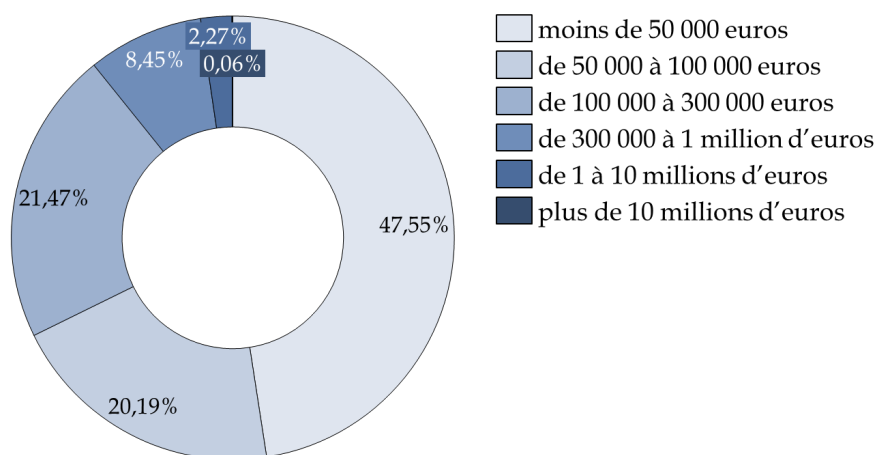
¹ S'ajoutent également les sociétés civiles immobilières de construction-vente et les sociétés civiles immobilières dont le capital est intégralement détenu par des organismes de placement collectif immobilier mentionnés à l'article L. 214-33 de code monétaire et financier, ou par des sociétés civiles de placement immobilier mentionnées à l'article L. 214-86 du même code, ou par des organismes professionnels de placement collectif immobilier mentionnés à l'article L. 214-148 du même code.

² Pour une présentation détaillée du dispositif, voir les précédentes notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances du Sénat des [27 mars](#) et [3 avril](#) derniers.



Répartition du nombre de dossiers en fonction du montant des prêts pour lesquels est octroyée la garantie (au 6 mai 2020)

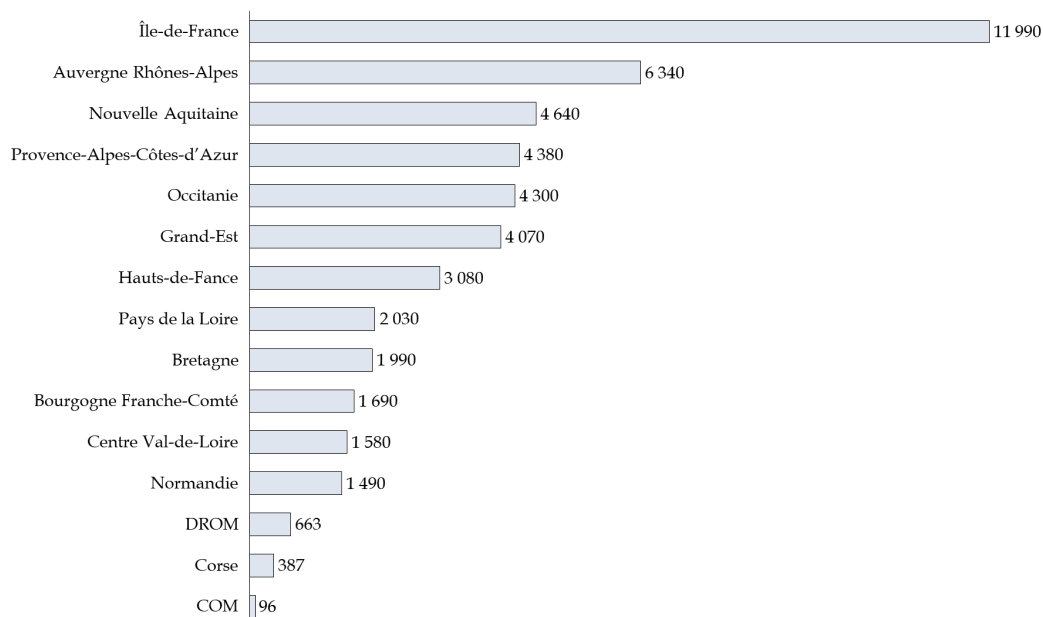
(en %)



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

Répartition par région des emprunts validés pour la garantie publique (au 6 mai 2020)

(en millions d'euros)



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



❖ Plusieurs grandes entreprises ont recours aux garanties d'emprunt

Comme indiqué précédemment, si la garantie est de droit pour les entreprises qui emploient moins de 5 000 salariés ou ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, au-delà de l'un de ces seuils, **la garantie est accordée individuellement par arrêté du ministre chargé de l'économie.**

Alors qu'un premier arrêté a été pris pour garantir à hauteur de 70 % un emprunt de 500 millions d'euros au profit de Fnac Darty SA¹, le groupe Europcar a depuis annoncé avoir eu recours à la garantie d'emprunt pour couvrir les pertes importantes qu'il a subies depuis le début de la crise.

L'entreprise Europcar, leader européen de la location de véhicules, a en effet annoncé des pertes nettes à hauteur de 105 millions d'euros depuis le début de l'année. Par rapport à mai 2019, la valeur de l'action a été divisée par 4, pour atteindre 1,61 euro le mercredi 6 mai, à la suite des différentes annonces du groupe. Pour faire face à cette situation, le groupe a annoncé le 3 mai dernier une série de financements à hauteur de 321 millions d'euros, dont un prêt garanti par l'État (PGE) de 220 millions d'euros. Outre cette garantie, il a obtenu de nouvelles lignes de financement garanties par l'État espagnol, de 67 millions d'euros, et une garantie d'Eurazeo, le fonds de capital-investissement qui détient 29,9 % du groupe, portant sur un montant de crédit supplémentaire de 20 millions d'euros. Alors que l'arrêté de garantie n'est pas encore paru, le prêt français de 220 millions d'euros pourrait bénéficier d'une garantie de l'État de 90 %.

Par ailleurs, la Commission européenne a autorisé la mise en place d'une garantie pour des prêts d'un montant total de 5 milliards d'euros conclus par le groupe Renault.

Cette garantie a fait l'objet d'une notification individuelle, la couverture du prêt présentée à la Commission européenne devant s'élever à 90 %. Cette dernière a conclu à la compatibilité du plan de garantie avec l'encadrement temporaire.

Malgré la mise en chômage partiel de 90 % de son personnel, le groupe Renault rencontre en effet des difficultés de fonds de roulement et de trésorerie. D'après les informations rendues publiques par la Commission, « i) la prime de garantie est conforme à ce qu'exige l'encadrement temporaire, étant donné qu'elle augmente au fil du temps pour encourager un remboursement rapide, ii) la garantie sera accordée au plus tard le 31 décembre de cette année, iii) le montant du prêt garanti ne peut dépasser 25 % du chiffre d'affaires réalisé par le groupe Renault en 2019, iv) la durée maximale de la garantie est de 6 ans et couvrira au maximum 90 % du montant du prêt garanti, et v) le groupe Renault n'était pas en difficulté au 31 décembre 2019. »

¹ Arrêté du 18 avril 2020 accordant la garantie de l'Etat à un prêt octroyé par les établissements Arkéa Banque Entreprises et Institutionnels, Crédit Industriel et Commercial, Crédit Agricole Corporate and Investment Bank, Crédit Lyonnais, Natixis, Bred Banque Populaire, Société Générale, BNP Paribas, La Banque Postale à la société Fnac Darty SA en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.



D. Mise en œuvre du fonds de développement économique et social et dispositif de prêts bonifiés et avances remboursables à destination des PME

Au-delà des prêts bancaires garantis par l'État prévus par la première loi de finances rectificative pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative¹ a consacré l'activation de **deux outils supplémentaires** pour soutenir les entreprises les plus fragiles :

- un **dispositif *ad hoc* de prêts bonifiés et d'avances remboursables** à destination des **petites et moyennes entreprises (PME)** afin de compléter le dispositif de PGE lorsque les entreprises ne parviennent pas à obtenir un prêt garanti ;

- le **fonds de développement économique et social (FDES)**, dont les moyens d'action ont été fortement renforcés pour **atteindre 1 milliard d'euros**.

Pour permettre leur mise en œuvre de façon complémentaire, les doctrines d'intervention de ces deux dispositifs ont fait l'objet de clarifications présentées ci-dessous.

Par ailleurs, d'après la direction générale des entreprises (DGE), une circulaire clarifiant les modalités de saisine et d'articulation entre les différents dispositifs de soutien aux entreprises est en cours de rédaction.

Pour mémoire, pour les entreprises de moins de 50 salariés, un mécanisme spécifique de prêts participatifs a été prévu à la demande du Sénat par la seconde loi de finances rectificative pour 2020. Ces prêts sont accordés sur l'enveloppe du FDES.

1) Les avances remboursables et prêts bonifiés, destinés à faire face aux difficultés de trésorerie des PME

L'article 23 de la deuxième loi de finances rectificative a créé une nouvelle section au sein du compte de concours financier « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** », dédiée aux avances remboursables et aux prêts bonifiés et dotée de 500 millions d'euros afin de soutenir la liquidité des **petites et moyennes entreprises (PME)**, soit les entreprises de moins de 250 salariés ayant un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Les premiers dossiers ont commencé à être instruits la semaine du 4 mai.

Ils visent exclusivement les petites et moyennes entreprises rencontrant des difficultés d'accès au crédit. À la différence du fonds de développement économique et social (FDES), **les avances remboursables et les prêts bonifiés ne**

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.



seront pas conditionnés à un cofinancement privé. Cependant, l'administration fait valoir que les instructeurs des dossiers ont reçu pour **consigne d'essayer de lever des financements privés lorsque cela est possible (engagements en dettes, en fonds propres, en liquidités ou en abandon de créances) à l'occasion de l'octroi des avances ou prêts bonifiés.**

Il s'agit bien d'un dispositif subsidiaire puisque les entreprises doivent pour en bénéficier **avoir sollicité un crédit dans le cadre du PGE** et ne pas y être parvenu, et ce malgré l'intervention du médiateur du crédit.

Elles doivent par ailleurs :

- **justifier de perspectives réelles de redressement de l'exploitation**, fondées sur un document prévisionnel de trésorerie et un plan d'affaires présentant les mesures envisagées par l'entreprise ;

- **ne pas faire l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel¹** au 31 décembre 2019 ou lors de l'octroi de l'aide, sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté par un tribunal avant la date d'octroi de l'avance ou du prêt. Cette dernière condition reprend celle prévue par l'arrêté du 23 mars 2020 fixant le cahier des charges du PGE².

Si aucun secteur d'activité n'est visé de façon spécifique par ce dispositif, une priorité devrait être donnée par l'administration en fonction du positionnement économique de l'entreprise, au regard de sa dimension stratégique, de son savoir-faire ou de sa position dans la chaîne de valeur.

Le montant de l'avance remboursable ou du prêt bonifié sera limité :

- pour les entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2019, à **25 % du chiffre d'affaires 2019**, constaté ou, le cas échéant, de la dernière année disponible (à l'exception des entreprises innovantes, pour lesquelles le plafond du prêt peut aller jusqu'à deux fois la masse salariale).

- pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2019, à l'équivalent de la masse salariale en France estimée sur les deux premières années.

Par ailleurs, l'avance remboursable **est limitée à une enveloppe de 800 000 euros**. En effet, le remboursement étant conditionné au succès du retournement de

¹ Procédures prévues aux titres II, III, IV du livre VI du code de commerce.

² Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.



l'entreprise, le plafond global de 800 000 euros défini par l'encadrement temporaire des aides d'État s'applique directement à l'ensemble du montant de l'avance et non à un équivalent du prêt en subvention directe.

Les avances remboursables sont accordées à un taux nul. **Pour mémoire, l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹ prévoit que le taux des prêts et avances ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor d'une échéance équivalente ou proche, tout en permettant de déroger à cet encadrement par décret en Conseil d'État. Le taux d'OAT d'échéance la plus proche (5 ans) étant négatif, à - 0,39 au 29 avril, il est donc permis d'octroyer des prêts à taux nul.** Si les taux à 5 ans venaient à augmenter à l'avenir, un décret en Conseil d'État devrait intervenir pour maintenir un taux d'emprunt nul.

Les prêts bonifiés devraient quant à eux être accordés à des taux d'intérêt réduits, au moins égaux au taux moyen annuel sur le marché interbancaire non garanti (EURIBOR) à un an ou équivalent, tels que publiés par la Commission européenne. Des marges pour risque seront appliquées, pour retenir des taux reproduits dans le tableau ci-après :

Marges pour risques applicables aux prêts bonifiés

(en points de base)

La 1 ^{ère} année	Les 2 ^{ème} et 3 ^{ème} années	Les 4 ^{ème} , 5 ^{ème} et 6 ^{ème} années
25 points de base	50 points de base	100 points de base

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

Les dossiers relatifs aux prêts bonifiés et aux avances remboursables sont instruits par le réseau de la direction générale des entreprises (DGE), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

2) Le Fonds de développement économique et social (FDES), un outil ancien dont la doctrine d'intervention évolue pour faire face à la crise

Comme les prêts bonifiés et avances remboursables, les prêts octroyés par le FDES interviennent de manière subsidiaire aux PGE.

En l'état du droit, **la doctrine d'emploi du FDES est déterminée par la circulaire du 9 janvier 2015**. Celle-ci indique que le FDES doit seulement fournir un effet de

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.



levier à d'autres sources de financement, le montant du prêt assuré par l'État devant représenter au maximum 20 % du nouvel apport de fonds durable d'origine privé.

Selon les renseignements transmis, cette doctrine devrait évoluer pour distinguer deux cas de figure.

Dans le premier cas, similaire à la doctrine antérieure du FDES, l'État interviendrait suivant une logique « *d'investisseur en économie de marché* ». **L'exigence d'une part de 80 % de cofinancements privés serait maintenue mais pourrait ponctuellement être revue à la baisse, jusqu'à 50 %.** Les entreprises visées bénéficieraient d'un crédit du FDES mais l'instruction du dossier se ferait dans une **logique de tour de table de financement, avec, le cas échéant, une restructuration du bilan de l'entreprise à prévoir.**

Dans le second cas, la doctrine du FDES évoluerait pour permettre de financer dans des conditions de taux très favorables les besoins de liquidité des entreprises qui ne sont pas en difficulté au sens du droit de l'Union européenne¹ au moment du prêt. **Le prêt FDES pourrait alors être accordé sans cofinancement privé, sous la forme d'un prêt à taux bonifié.**

La distinction pratique entre le FDES et les prêts bonifiés et avances remboursables résiderait alors seulement dans la taille de l'entreprise : seules les PME ont accès aux prêts bonifiés et avances remboursables, alors que les prêts du FDES ne sont a priori pas ciblés sur certaines entreprises.

La décision d'octroi relève d'un arrêté ministériel après instruction, soit du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) pour les entreprises de plus de 400 salariés, soit du réseau de la direction générale des entreprises (DGE) pour les entreprises de moins de 400 salariés (les DIRECCTE).

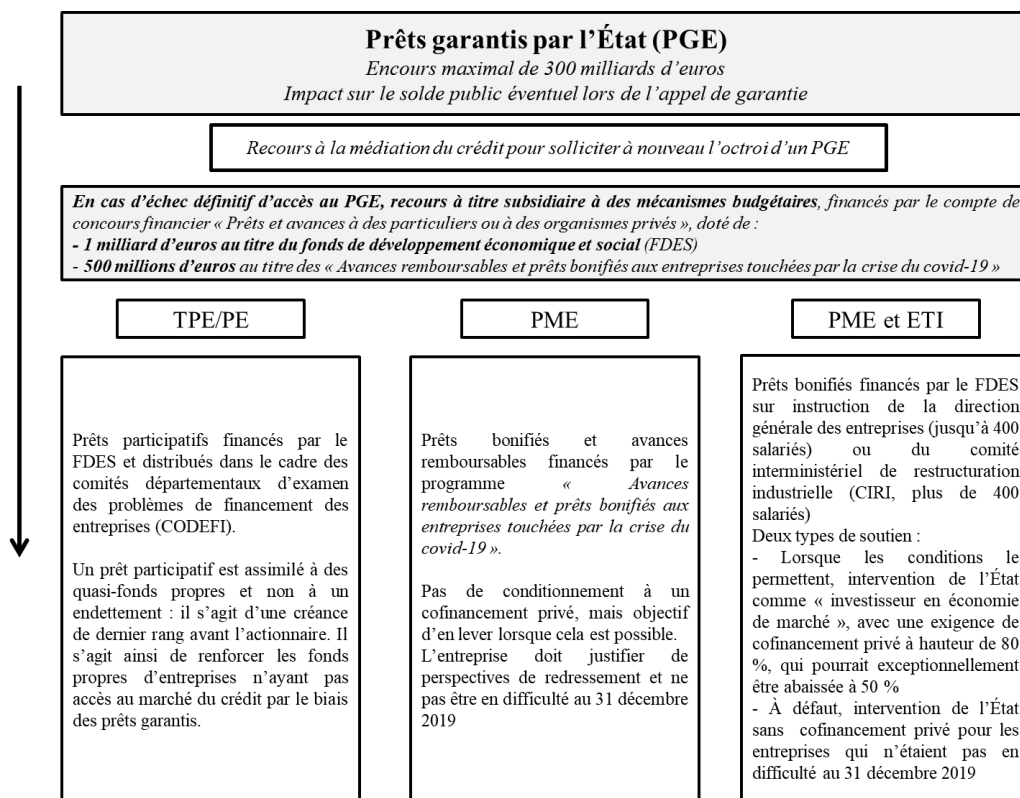
Par ailleurs, conformément à la pratique actuelle, le prêt octroyé au titre du FDES ne peut dépasser un montant correspondant à 3 000 euros par emploi en contrat à durée indéterminée à l'issue de la restructuration, sauf dérogation accordée par le secrétariat général du CIRI.

D'après la circulaire de janvier 2015, lors de l'octroi du prêt, le taux d'intérêt des prêts accordés au titre du FDES est fixé à deux cents points de base au-dessus de celui de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) de référence à 10 ans.

Le recours au FDES demeure encore à ce stade limité. En effet, depuis le début de la crise sanitaire, le CIRI a octroyé un seul nouveau prêt sur l'enveloppe du FDES, afin de financer les besoins de liquidité d'une entreprise industrielle.



Schéma indicatif des mécanismes prévus pour assurer l'accès au financement des entreprises



Source : commission des finances du Sénat

E. Application temporaire d'un taux de TVA réduit sur les masques, les tenues de protection et les produits destinés à l'hygiène corporelle adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19

Ce que contient la loi de finances rectificative du 25 avril 2020

Les articles 5 et 6 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020 prévoient l'application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % sur les masques, les tenues de protection et les produits d'hygiène corporelle (notamment les gels hydroalcooliques) adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19. Ces taux réduits s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2021. S'agissant des livraisons internes et des acquisitions intracommunautaires, ils s'appliquent rétroactivement à compter du 24 mars 2020 pour ce qui concerne les masques et tenues de protection et à compter du 1^{er} mars pour ce qui concerne les produits d'hygiène corporelle.

Ces articles renvoient à un arrêté la fixation de la liste et des caractéristiques techniques des produits concernés par l'application de ce taux réduit.

Source : commission des finances du Sénat

1 Se référer au commentaire de l'article 13 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020.



Pris en application des articles 5 et 6 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020, **l'arrêté du 7 mai 2020 relatif à l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux masques de protection et produits destinés à l'hygiène corporelle adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19** fixe la liste et les caractéristiques des produits concernés par l'application de ce taux réduit.

S'agissant des masques de protection, l'arrêté prévoit l'application du taux réduit de TVA aussi bien aux **masques à usage sanitaire** (par exemple de type FFP) qu'aux **masques « grand public »**. Leurs caractéristiques sont précisées par **l'article 30-0 E nouveau de l'annexe IV au code général des impôts**. Par ailleurs, alors que les prix des masques n'avaient jusqu'ici fait l'objet d'aucun encadrement, un décret du 2 mai 2020 a plafonné à 95 centimes d'euros toutes taxes comprises (TTC) le prix unitaire des masques chirurgicaux vendus au détail¹. La problématique est quelque peu différente s'agissant des masques « grand public » dans la mesure où, ces produits n'étant pas standardisés, il est difficile d'en encadrer les prix. Il faut dès lors espérer que la baisse de la TVA se traduise effectivement par une baisse du produit pour le consommateur et pas par une augmentation des marges des vendeurs. Néanmoins, le Gouvernement a annoncé que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) assurerait un suivi de leur prix et qu'en cas d'abus manifeste, des « actions complémentaires » seraient décidées².

Les caractéristiques techniques des produits d'hygiène corporelle adaptés à la lutte contre la propagation du virus et en particulier des gels hydroalcooliques éligibles au taux réduit de TVA sont désormais fixées par **l'article 30-0 F nouveau** de la même annexe IV au code général des impôts. Les prix des gels hydroalcooliques étant encadrés depuis le début de l'état d'urgence sanitaire³, un décret en date du 25 avril 2020 a, dans la perspective de la baisse du taux de TVA, diminué le plafond des prix au détail à due concurrence⁴.

L'arrêté du 7 mai 2020 ne fait cependant pas mention des « tenues de protection » visées par l'article 5 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020. Cette disposition, **issue des travaux du Sénat** en première lecture, avait été conservée par la commission mixte paritaire dont le texte a ensuite été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées. Tout en concédant une interprétation extensive du droit communautaire applicable au titre de la TVA (« *produits pharmaceutiques, normalement utilisés pour les soins de santé, la prévention de*

¹ Décret n° 2020-506 du 2 mai 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² Communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances « Agnès Pannier-Runacher annonce l'encadrement des prix des masques de type chirurgical et mobilise la DGCCRF pour garantir la qualité et un prix raisonnable de tous les masques de protection », CP n° 2147, 1er mai 2020.

³ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁴ Décret n° 2020-477 du 25 avril 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.



maladies [...] »¹) pour une période qui se veut toutefois restreinte et exceptionnelle, **le Législateur avait notamment entendu étendre l'application temporaire du taux de TVA réduit à 5,5 % aux gants, blouses, surblouses, et « charlottes » médicales, dans le but de soulager financièrement les établissements de santé ou médico-sociaux tels que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ainsi que les collectivités territoriales, qui sont conduits à faire une acquisition massive de ces équipements.**

Le président et le rapporteur général ne manqueront pas de revenir vers le Gouvernement concernant l'absence de mesure réglementaire d'application de cette disposition législative.

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

De nouvelles **mesures d'urgence** ont été **complétées, précisées ou annoncées** au cours des derniers jours.

A. Des aides exceptionnelles aux familles et jeunes les plus modestes

Deux séries d'aides exceptionnelles liées à l'urgence sanitaire ont été annoncées par le Gouvernement pour les foyers et les jeunes les plus modestes afin qu'ils puissent faire face aux difficultés financières liées à la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19.

La première aide, l'aide exceptionnelle de solidarité destinée aux foyers les plus modestes, avait été annoncée par le Président de la République dans son allocution du 13 avril 2020. Cette aide avait été détaillée à l'issue du Conseil des ministres du 15 avril 2020, et rappelée par le Premier Ministre devant le Sénat lundi 4 mai 2020.

Le décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires, publié au Journal officiel le 6 mai 2020, est venu expliciter cette aide.

Cette aide exceptionnelle est de 150 euros et sera attribuée, au titre des mois d'avril ou de mai 2020, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER) ou du revenu de solidarité (RSO)². À cette somme s'ajoutent 100 euros supplémentaires par enfant à charge, sauf lorsque ce versement est déjà dû pour le foyer au titre d'une des aides personnelles au logement.

¹ *Annexe III à la directive 2006/112/CE du conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.*

² *Le RSO est le revenu de solidarité versé dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.*



En effet, les foyers bénéficiaires d'une des aides personnalisées au logement (APL) bénéficieront également d'une aide de 100 euros par enfant à charge.

Le décret précité prévoit que cette aide exceptionnelle de solidarité est à la charge de l'État, et versée directement aux foyers des bénéficiaires par les organismes débiteurs des diverses prestations sociales dont les bénéficiaires sont allocataires (les caisses d'allocations familiales (CAF), les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) et Pôle emploi).

Selon le communiqué de presse conjoint du ministère de la santé et des solidarités et du ministère de la ville et du logement¹, cette aide s'ajoutera aux aides sociales versées mensuellement tout au long de l'année, et sera versée automatiquement aux personnes qui y ont droit. Le même communiqué précise que « *4,1 millions de foyers dont près de 5 millions d'enfants bénéficieront de cette aide exceptionnelle de solidarité versée en une fois, le 15 mai 2020* » et que « *ce dispositif de solidarité représente un budget de 900 millions d'euros* ».

S'agissant du financement de cette aide, 880 millions d'euros ont été ouverts par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020. L'Assemblée nationale a en effet, lors de l'examen en première lecture, réduit de 880 millions d'euros la dotation consacrée aux dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission « Crédits non répartis » pour augmenter du même montant les crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

L'autre aide exceptionnelle, prévue par le Gouvernement, concerne les jeunes de moins de 25 ans et modestes. Le Premier ministre a, en effet, annoncé lundi 4 mai 2020, devant le Sénat, **une aide exceptionnelle** de 200 euros pour 800 000 jeunes de moins de 25 ans précaires ou modestes : « *cette somme sera versée début juin aux étudiants ayant perdu leur travail ou leur stage et aux étudiants ultramarins isolés qui n'ont pas pu rentrer chez eux. Elle sera versée à la mi-juin aux jeunes de moins de 25 ans précaires ou modestes, qui touchent l'APL.* »

La commission des finances du Sénat ne dispose pas à ce stade d'informations quant aux modalités de financement et de versement de cette aide.

Cette aide – représentant a priori un montant de 160 millions d'euros – ne pourra probablement pas être financée par l'enveloppe des 880 millions d'euros précitée, qui sera déjà utilisée pour financer l'aide aux familles précaires.

¹ Communiqué de presse des Ministres O.Veran, J. Denormandie et C.Dubos, publié le 15 avril 2020. <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/covid-19-le-gouvernement-annonce-le-versement-d-une-aide-exceptionnelle-de>



B. Des mesures en faveur des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

Lors d'une conférence de presse, le ministre des solidarités et de la santé a annoncé, le 7 mai, le **versement d'une prime à destination du personnel des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)**, financés ou co-financés par l'assurance-maladie, afin de reconnaître leur mobilisation et leur participation à la gestion de la crise sanitaire. Cette prime s'élèverait à **1 500 euros dans les établissements situés dans les 33 départements les plus touchés par l'épidémie** et à **1 000 euros au sein des autres établissements**. Elle serait défiscalisée et exonérée de charges sociales.

Une prime sera également versée, dans les mêmes conditions, aux personnels des établissements et services accompagnant les personnes adultes et enfants en situation de handicap qui sont financés ou co-financés par l'assurance maladie.

Le coût de la mesure est estimé à 700 millions d'euros¹.

Le ministre a annoncé, par ailleurs, l'octroi de 475 millions d'euros de crédits supplémentaires à destination des EHPAD. Ces crédits sont appelés à compenser les surcoûts et les pertes de recettes liés à la crise².

Ces mesures devraient conduire à une nouvelle réévaluation de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie, et en particulier du sous-objectif « médico-social » qui couvre les dépenses afférentes aux EHPAD et aux établissements pour personnes handicapées. 21,6 milliards d'euros étaient initialement prévus au titre de ce sous-objectif par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. L'enveloppe de 1,175 milliard d'euros annoncée équivaut à une majoration de ce sous-objectif de 5,4 %. Pour mémoire, l'ONDAM établi en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a déjà été rehaussé de 8 milliards d'euros depuis le début de la crise, atteignant ainsi 213,6 milliards d'euros³.

Une prime pour les personnels des établissements du secteur médico-social financés intégralement par les collectivités territoriales devrait être également présentée prochainement. Des échanges sont en cours avec les collectivités territoriales. **Les professionnels de l'aide sociale à l'enfance (dont les assistants familiaux) pourraient également être concernés par une mesure de reconnaissance.**

¹ Communiqué de presse du ministre de la santé et des solidarités, 8 mai 2020.

² Le versement de cette somme permet de ne pas remettre en cause la mise en œuvre d'un plan de 450 millions d'euros sur deux ans (dont 210 millions en 2020) destiné au recrutement de personnel encadrant (5 175 soignants) au sein de ces établissements prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Deux enveloppes complémentaires de respectivement 50 millions d'euros (maintien des dotations aux établissements) et 15 millions d'euros (recrutement et formation du personnel infirmier de nuit) ont, en outre, été reconduites pour 2020. La loi de financement pour 2020 prévoyait également le déblocage de 130 millions d'euros en faveur de la rénovation et de la transformation des établissements médico-sociaux.

³ Voir la note de conjoncture et de suivi diffusée par la commission des finances le 4 mai 2020.



C. De nouvelles mesures d'urgence pour le secteur culturel

Le Président de la République et le ministre de la culture ont annoncé, le 6 mai dernier, de **nouvelles mesures à destination du secteur culturel**, pour partie concerné par la poursuite du confinement au-delà du 11 mai (maintien de la fermeture des cinémas et des salles de spectacles jusqu'à début juin au moins, interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes).

Au-delà de l'annonce de premières pistes de relance du secteur – lancement d'un grand programme de commandes publiques visant notamment les jeunes créateurs de moins de 30 ans, développement des coproductions européennes, assujettissement des plateformes aux obligations de financements d'œuvres françaises et européennes dès le 1^{er} janvier 2021¹ –, **quatre nouvelles mesures destinées à répondre à l'urgence ont été avancées. Elles viennent compléter ce qui avait déjà été mis en place depuis le mois de mars et les exonérations de charges annoncées le 24 avril dernier pour le secteur culturel².**

❖ La prolongation des droits des intermittents du spectacle

Le Président de la République a annoncé la **prolongation des droits des intermittents du spectacle d'une année au-delà des six mois où leur activité aura été « impossible ou très dégradée », soit jusqu'à fin août 2021.**

L'ordonnance prise en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 prévoyait jusqu'alors, pour le calcul des droits des intermittents du spectacle, que la période démarrant le 15 mars et s'achevant à l'issue du confinement était neutralisée pour le calcul de la période de référence ouvrant droit à assurance chômage et à droits sociaux ainsi que pour le versement des indemnités³. Un décret publié le 15 avril dernier précisait les conditions d'application⁴.

Le Président de la République souhaite néanmoins que cette « année blanche » dans le calcul des droits des intermittents s'accompagne, en contrepartie, d'une participation des intermittents du spectacle à l'organisation d'activités périscolaires au sein des établissements scolaires.

¹ Le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique prévoit à cet effet la transposition de la directive « Services de médias audiovisuels » (Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels compte tenu de l'évolution des réalités du marché). Le Gouvernement envisageait en janvier dernier un investissement dans les productions françaises et européennes équivalent à 25 % du chiffre d'affaires réalisé en France par les plateformes.

² Voir la note de conjoncture et de suivi diffusée par la commission des finances le 4 mai 2020.

³ Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail.

⁴ Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail. Voir la note de conjoncture et de suivi diffusée par la commission des finances le 4 mai 2020.



Pour mémoire, le nombre d'intermittents du spectacle salariés s'élevait à 192 907 pour la période avril-juin 2019, la masse salariale représentant 795,08 millions d'euros. Il convient de distinguer au sein de celle-ci les montants liés à la catégorie du spectacle vivant : 292,3 millions d'euros, soit 36,8 % du total¹.

❖ L'augmentation du budget du Centre national de la musique

Mis en place le 1^{er} janvier dernier, le Centre national de la musique (CNM) succède au Centre national des variétés. Établissement public à caractère industriel commercial, il est appelé à devenir l'équivalent, dans le domaine de la musique, du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Le CNM dispose en principe de plusieurs sources de financement. Il perçoit ainsi le produit de la taxe sur les spectacles de variétés anciennement versée au CNV (42,5 millions d'euros initialement attendus en 2020). Les crédits budgétaires dédiés à différents organismes appelés à intégrer progressivement le CNM – centre d'informations et de ressources pour les musiques actuelles (IRMA), fonds pour la création musicale (FCM), club action des labels et disquaires indépendants (CALIF) et Bureau export de la musique – viennent également abonder son budget.

Subventions de l'État aux organismes ayant intégré le CNM (hors CNV)

(en millions d'euros)

Organisme	Montant du financement public
Bureau export de la musique	3
- Dont Programme 131	2,8
- Dont Programme 185	0,2
IRMA	0,8
FCM	0,2
CALIF	0,25
Total	4,25

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

Enfin, les organismes de gestion collective peuvent affecter au CNM les contributions actuellement destinées à l'action culturelle et sociale.

¹ Les employeurs des salariés intermittents du spectacle au deuxième trimestre 2019, Pôle Emploi, Statistiques, études et évaluations, 20.003, janvier 2020.



Ces sommes sont complétées, dans la loi de finances pour 2020, par **une subvention du ministère chargé de la culture d'environ 8 millions d'euros** : 7,5 millions d'euros, via le programme 334 « Livres et industries culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et 0,495 million d'euros, via le programme 131 « Création » de la mission « Culture ».

Le Président de la République a annoncé une dotation budgétaire atteignant désormais 50 millions d'euros, afin de répondre aux difficultés que rencontre actuellement le CNM. Celui-ci est en effet confronté à une baisse du produit de la taxe sur les spectacles de variétés en raison du confinement. Le CNM estime à ce titre que la perte en billetterie de la filière spectacle devrait atteindre 500 millions d'euros à la fin mai.

Cette dotation est d'autant plus nécessaire qu'afin de faire face aux incidences des annulations de spectacles dans le secteur musical, le Centre national de la musique a mis en place **un fonds d'urgence doté de 11,5 millions d'euros**. Ce dispositif prend la forme d'aides de trésorerie, plafonnées à 11 500 euros, versées aux TPE/PME disposant d'une licence d'entrepreneur de spectacle et exerçant dans le domaine de la musique et des variétés¹.

Aucune enveloppe budgétaire n'avait toutefois jusque-là été octroyée au CNM pour financer cette aide, ses ressources existantes devant être mises à contribution : crédits affectés par l'État en vue du financement d'autres opérations suspendues depuis le début de la crise (6 millions d'euros), fonds de roulement du CMN (4 millions d'euros) et le reste (1,5 million d'euros) étant supporté équitablement par trois organismes de gestion collective (SPEDIDAM - société de gestion collective des droits de Propriété Intellectuelle des artistes-interprètes, ADAMI - Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes et SACEM - Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique).

❖ Le fonds d'indemnisation temporaire pour les tournages

La reprise des tournages de films et de série sera envisagée « *au cas par cas* » à partir de la fin mai. Les compagnies d'assurances refusent, pour l'heure, de prendre en charge le risque épidémique sur les plateaux.

Le Président de la République a annoncé la création **d'un fonds d'indemnisation temporaire pour les tournages qui auraient repris à l'issue de la période de confinement et qui pourraient être, par la suite, annulés ou reportés en raison de la circulation du virus sur le plateau**. Ce fonds pourrait associer l'État, les producteurs, les collectivités territoriales, les assureurs, les banques et les instruments de financement (SOFICA). Une enveloppe globale de 50 millions d'euros est envisagée sans être pour l'heure arrêtée.

¹ Voir la note de conjoncture et de suivi diffusée par la commission des finances le 4 mai 2020.



❖ Un fonds d'aide aux festivals

Le Président de la République a également évoqué **un apport de fonds propres, avec l'aide de la Banque publique d'investissement (BPI), afin de soutenir les festivals annulés en raison de l'épidémie** et permettre de garantir, à terme, leur indépendance. Ce fonds « Festivals » serait mis en place en lien avec les collectivités territoriales.

Aucun montant n'a été avancé. **2 640 festivals musicaux sont habituellement organisés entre avril à août**, enregistrant 18,1 millions d'entrées. **La perte de recettes directes (billetterie, cachets) et indirecte (montage de l'événement, hôtellerie, restauration) serait comprise entre 1,75 et 3,8 milliards d'euros¹**. Ces retombées économiques négatives seraient comprises entre 2,3 milliards et 5,8 milliards d'euros en élargissant la cible aux autres événements culturels organisés habituellement entre avril et août (arts de la rue, cirque, danse, théâtre).

III. AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE EN LIEN AVEC LA SITUATION D'URGENCE : MESURES DIVERSES EN MATIÈRE BANCAIRE

Une **ordonnance publiée le 7 mai²** est venue **préciser juridiquement** les modalités d'application de deux **mesures d'ores et déjà mises en œuvre**.

La première concerne **le relèvement de 30 euros à 50 euros du plafond de paiement sans contact** par carte de paiement décidé le 17 avril dernier par les principaux gestionnaires de systèmes de cartes de paiement, en accord avec le Gouvernement, afin de limiter les contacts physiques.

En principe, toute modification du contrat-cadre de service de paiement doit faire l'objet d'une notification de l'établissement de crédit ou du prestataire de service de paiement sur un support durable avec un **préavis de deux mois**. En conséquence, **la décision de relèvement immédiat du plafond** de paiement sans contact était rendu ineffetif par cette disposition. C'est pourquoi **l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 mai** portant diverses dispositions en matière bancaire **adapte le droit commun** en permettant aux établissements de crédit et aux prestataires de service de paiement d'**augmenter le plafond de paiement sans contact par carte de paiement sans respecter ce préavis de deux mois**, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, **sous deux conditions** :

- **ne pas appliquer de frais** pour l'utilisateur de services de paiement ;

- **informer l'utilisateur par tout moyen** de communication avant la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Par ailleurs, dans le cas où, conformément à la facilité prévue, le client n'aurait pas

¹ *Étude menée par Emmanuel Négrier, chercheur au Cepel-CNRS de l'université de Montpellier et Aurélien Djakouane du Sophiapol, à l'université de Nanterre, Les Echos, 7 mai 2020.*

² *Ordonnance n° 2020-534 du 7 mai 2020 portant diverses dispositions en matière bancaire.*



été informé dans les conditions prévues par le droit commun actuellement en vigueur, l'établissement de crédit ou le prestataire de paiement devra **régulariser la situation dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire**. Si l'utilisateur refuse cette modification, il pourra alors demander, à tout moment et sans frais, la désactivation de la fonctionnalité de paiement sans contact ou la résiliation de la convention de compte de dépôt ou le contrat-cadre.

Par ailleurs, sur le modèle de ce qui est prévu pour les formalités d'octroi d'un prêt garanti par l'État, **l'article 2 de cette même ordonnance sécurise juridiquement le recours aux procédures dématérialisées** dans le cadre de l'usage des **facilités de report d'échéances de prêts**, conformément aux engagements pris par la Fédération bancaire française¹.

¹ Voir la [note publiée](#) le 27 mars 2020.