



N° 2761

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mars 2020

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU  
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2020**  
(n° 2758),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN  
Rapporteur général,  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA DIFFICILE MESURE DE L'IMPACT MACROÉCONOMIQUE DE LA CRISE DU COVID-19</b> .....	7
<b>II. LES PREMIÈRES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR LES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	9
<b>A. LE DÉFICIT PUBLIC ET LE DÉFICIT DE L'ÉTAT S'AGGRAVENT EN 2020</b> .....	9
<b>B. LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE A     PRINCIPALEMENT UN EFFET SUR LE NIVEAU DES RECETTES</b> .....	10
1. La baisse conjoncturelle des recettes fiscales .....	11
2. La hausse exceptionnelle des recettes non fiscales.....	12
<b>III. LES MESURES NOUVELLES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT ET LEUR IMPACT BUDGÉTAIRE</b> .....	12
<b>A. L'IMPACT SUR LE SOLDE PUBLIC DES MESURES ANNONCÉES</b> .....	12
<b>B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES MESURES ANNONCÉES</b> .....	15
1. Les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises par le report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires .....	15
2. Les mesures relatives à l'activité partielle .....	15
a. Le dispositif en vigueur.....	16
b. Les mesures annoncées relatives à l'activité partielle .....	18
3. La création d'un fonds de solidarité pour les petites entreprises .....	19
4. Un dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises ..	20
<b>C. LES MESURES EUROPÉENNES FACE À LA CRISE</b> .....	20
1. Les mesures prévues par l'Union européenne .....	20
a. Les mesures budgétaires et monétaires .....	21
b. Les autres mesures économiques européennes .....	22

2. Les principales mesures économiques envisagées par certains partenaires européens de la France .....	23
a. Les mesures prévues en Allemagne.....	23
b. Les mesures prises en Italie.....	24
c. Les mesures annoncées en Espagne.....	24
d. Les mesures envisagées au Royaume-Uni.....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>27</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>47</b>
<i>Article liminaire</i> : Prévission de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020 .....	47
<i>Après l'article liminaire</i> .....	53
<b>PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER .....</b>	<b>56</b>
<b>TITRE UNIQUE – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES.....</b>	<b>56</b>
<i>Avant l'article 1<sup>er</sup></i> .....	56
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois..	61
<b>SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES .....</b>	<b>71</b>
<b>TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020. – CRÉDITS DES MISSIONS.....</b>	<b>71</b>
<i>Article 2</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits .....	71
<i>Article 3</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	82
<b>TITRE II – DISPOSITIONS PERMANENTES .....</b>	<b>85</b>
<i>Avant l'article 4</i> .....	85
<i>Article 4</i> : Garantie de l'État relative aux prêts consentis par des établissements de crédit .....	90
<i>Après l'article 4</i> .....	96

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### INTRODUCTION

L'épidémie de Covid-19 est un évènement d'une **exceptionnelle gravité**, pour lequel de nombreux décès ont d'ores et déjà été constatés à travers le monde. Les Français sont désormais confrontés aux conséquences dramatiques de l'épidémie, et contraints en conséquence à très fortement limiter leurs déplacements et échanges sociaux. La crise sanitaire mondiale et historique que nous subissons, dont la vitesse de propagation s'appuie sur l'intensité des flux touristiques, migratoires et commerciaux entre les territoires de la planète, a immédiatement entraîné une crise économique.

Les restrictions vitales et massives des échanges physiques et de la mobilité des personnes pour lutter contre l'épidémie, précédées et doublées d'inévitables effets de comportements notamment de panique, ont un **impact macroéconomique considérable depuis janvier 2020** dans le monde - et en France de façon croissante depuis quelques jours, à mesure que la situation sanitaire s'y dégrade et que les mesures comportementales auxquelles nos compatriotes sont assujettis sont renforcées en conséquence.

Au-delà des secteurs liés au tourisme, au transport ou au commerce international, qui ont été les premiers affectés par cette situation, l'ensemble de notre économie est gravement frappé. Elle subit un **choc brutal d'offre** en raison de la fermeture temporaire de nombreuses entreprises, de l'immobilisation progressive de la main-d'œuvre, de périodes prolongées d'activité partielle, de perturbations dans la chaîne d'approvisionnement et de la chute des exportations dans de nombreux secteurs, qui annonce un **choc brutal de demande** en raison de la chute de la consommation des ménages. Les mesures récentes de confinement et de fermeture des frontières vont encore accroître l'impact sur l'économie, pour une durée encore inconnue.

Ainsi, le développement de l'épidémie ouvre une **période à la fois récessive et d'incertitude pour l'économie mondiale et donc nationale**. Il est acquis que le choc macroéconomique sera d'une très forte ampleur.

La réponse d'urgence à ces chocs, portée par les deux projets de lois présentés de manière quasi-simultanée dans chacune des chambres en première lecture, relève de la nécessité de soulager financièrement et sans délai notre économie, afin de préserver l'appareil productif et le pouvoir d'achat des travailleuses et travailleurs. La situation d'urgence et les circonstances exceptionnelles dans lesquelles le pays se trouve exigent ce soutien immédiat et puissant des finances publiques.

Le présent projet de loi de finances rectificative répond en premier lieu à l'**exigence constitutionnelle de sincérité budgétaire**. En effet, « *dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées* », il revient au Gouvernement de déposer un projet de loi de finances rectificative <sup>(1)</sup>. Or, les grandes lignes des équilibres de la loi de finances pour 2020 <sup>(2)</sup>, adoptée avant la propagation de l'épidémie, ont d'évidence été bouleversées par cette dernière. En l'absence même de mesures nouvelles, le déficit de l'État et le déficit public seraient dégradés sous l'effet de la baisse attendue des recettes issues des prélèvements obligatoires et de l'augmentation éventuelle des dépenses de transfert, c'est-à-dire sous l'effet des stabilisateurs automatiques qui s'activent en cas de retournement de la conjoncture économique. Il convient par conséquent que le législateur tire les conséquences de la crise et des mesures qu'il prévoit pour réviser ses prévisions d'équilibre, hausser l'autorisation d'endettement de l'État et augmenter les plafonds de dépenses sur le champ des finances de l'État.

Elle répond, d'autre part, à une **exigence économique et sociale**. Il est absolument fondamental de **soutenir puissamment et en urgence l'activité des entreprises**, afin que la marque de cette crise exogène et exceptionnelle n'imprime pas de façon trop profonde l'économie et n'obère pas ses capacités de résilience. On le sait, une crise conjoncturelle peut avoir des conséquences durables sur la croissance et la production par des canaux que la théorie et l'expérience économiques ont bien identifiés, comme l'installation d'un chômage durable et d'une déqualification de certains actifs par effet d'hystérèse, ou la faillite d'entreprises rentables tombées à court de trésorerie.

C'est la raison pour laquelle, à l'instar d'autres pays dans le monde, la France présente une série de mesures nouvelles pour soutenir l'activité. Ce projet de loi de finances rectificative propose en l'espèce que l'État ait la faculté d'apporter des garanties à hauteur de 300 milliards d'euros sur les prêts bancaires des entreprises. Il s'agit de maintenir la trésorerie de ces entreprises à flot jusqu'à la sortie de crise et, par suite, de protéger l'emploi.

Le volet économique et financier du projet de loi ordinaire examiné le 19 mars en première lecture au Sénat prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre des mesures de niveau législatif pour étendre le champ du dispositif d'activité partielle et pour créer un fonds de solidarité pour les petites entreprises en difficulté. Le présent projet de loi de finances rectificative en tire les conséquences budgétaires.

Les délais extrêmement contraints et les conditions particulières de l'examen de ce projet de loi importent peu. En même temps que guérir cette crise sanitaire historique, il faut absolument prévenir la crise sociale. Quoi qu'il en coûte.

---

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, cons. 9 et 10.*

(2) *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*

## I. LA DIFFICILE MESURE DE L'IMPACT MACROÉCONOMIQUE DE LA CRISE DU COVID-19

La prévision de croissance pour 2020 est largement bousculée par la crise sanitaire liée à la propagation du Covid-19. Selon les estimations du présent PLFR, le PIB se contracterait en 2020 de 1,0 % du PIB, contre une expansion prévue par la LFI pour 2020 de 1,3 % du PIB.

Cette prévision actualisée est toutefois marquée, on l'a vu, par d'importantes incertitudes qui nuisent à la qualité des prévisions macroéconomiques. Ainsi, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis du 17 mars 2020<sup>(1)</sup>, ne formule pas d'opinion sur le scénario macroéconomique du Gouvernement et renvoie à ses prochains avis l'établissement d'un diagnostic plus précis.

**Article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012  
relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

De fait, la plupart des conjoncturistes, à commencer par l'Insee, ont renoncé à émettre, pour le moment, leur analyse sur la situation macroéconomique de la France. Dans un communiqué du 16 mars 2020, le directeur général de l'Insee indique ainsi que « *la prochaine Note de conjoncture de l'Insee, dont la publication était prévue le 24 mars, est ajournée* »<sup>(2)</sup>.

Toutefois, dans le contexte actuel, la récession attendue par le Gouvernement pour l'ensemble de 2020 semble certaine. Elle est en tout cas également attendue au niveau de l'ensemble de la zone euro. La Commission européenne a ainsi publié, mi-mars, une prévision de récession de – 1,1 % du PIB, alors que les prévisions publiées en février 2020 programmaient une croissance de 1,4 % du PIB.

---

(1) Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, 17 mars 2020.

(2) Communiqué de presse du 16 mars 2020.

L'effondrement de la demande intérieure, aggravé par les mesures de restriction de circulation et par les fermetures de commerces non essentiels, se couple avec la réduction drastique de la demande étrangère adressée à la France. Il s'agit, chronologiquement, de celle de la Chine, puis progressivement de celles des autres principaux partenaires économiques du pays, qui ont désormais mis en œuvre les mêmes mesures de protection de leur population.

Au niveau de l'offre, de nombreuses entreprises ont stoppé ou ralenti leur production, pour plusieurs raisons : immobilisation de la main-d'œuvre, rupture dans la chaîne d'approvisionnement (lorsque certaines matières premières ou consommations intermédiaires sont importées), réglementations coercitives ou anticipations de la baisse de la demande. En outre, le fort climat d'incertitude pèse sur la planification d'investissements et incite les entreprises à privilégier le désendettement, ce qui pourrait, en l'absence de rebond rapide, créer des tensions déflationnistes, déjà alimentées par la baisse sensible des cours du pétrole.

Un indicateur indirect, mais parlant, des baisses de production enregistrées depuis une semaine est le niveau de consommation d'électricité enregistrée par RTE. Selon ce groupe, la consommation d'électricité totale de la France était de 48,8 GW à 17 h 30, le mardi 17 mars dernier. Une semaine auparavant, à la même heure, la consommation était de 60,8 GW, soit 20,1 % de plus.

Le HCFP, dans son avis précité, rappelle qu'une récession en 2020 « constituerait seulement la quatrième baisse du PIB en France depuis 1950 ».

#### CROISSANCE EN VOLUME DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DEPUIS 2008

(en % d'évolution annuelle)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020**
Croissance	0,3	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2	1,7	1,3	-1,0

\* prévision INSEE.

\*\* prévision Gouvernement

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), base 2014, présent PLFR.

## II. LES PREMIÈRES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

### A. LE DÉFICIT PUBLIC ET LE DÉFICIT DE L'ÉTAT S'AGGRAVENT EN 2020

Le déficit public pour 2020 est désormais estimé à 3,9 % du PIB, contre 2,2 % en LFI, **soit une dégradation de 1,7 % du PIB**. Il s'agit d'une estimation du déficit toutes administrations publiques confondues : État, sécurité sociale et collectivités territoriales.

Le point de comparaison avec la LFI 2020 est d'autant plus utile qu'il s'appuie sur des données de prévision construites sur un scénario ignorant tout de la crise actuelle. La dégradation de l'état des finances publiques à compter de ce point de comparaison fournit donc un aperçu utile du coût, à date, de la crise sur les finances publiques.

#### COMPARAISON DES SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2020

(en % du PIB)

Soldes	LFI 2020	PLFR 2020	Écart
Solde structurel (1)	- 2,2	- 2,2	0,0
Solde conjoncturel (2)	0,1	- 1,3	- 1,4
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,1	- 0,4	- 0,3
<b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 1,7</b>

Source : articles liminaires de la LFI pour 2020 et du présent PLFR.

L'impact de la crise sanitaire et des mesures d'endiguement sur la conjoncture économique entraîne une forte hausse du déficit conjoncturel **(+ 1,4 point de PIB)** <sup>(1)</sup>.

Les mesures nouvelles, exceptionnelles et temporaires, s'élèvent à **+ 0,3 point de PIB**, soit environ 9 milliards d'euros. Elles correspondent à des dépenses supplémentaires de lutte contre la crise (voir le III), en partie compensées par le produit d'une amende de 2,1 milliards d'euros dont doit s'acquitter le groupe Airbus.

En revanche, le déficit structurel <sup>(2)</sup> **demeure inchangé** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2020, ce qui est cohérent avec le fait que les nouvelles dépenses prévues sont temporaires et que les pertes de recettes anticipées découlent uniquement de la dégradation de la conjoncture.

Au niveau du budget de l'État, le présent PLFR comporte davantage d'informations sur l'impact de la crise sanitaire. Le **déficit budgétaire de l'État** s'établit désormais pour 2020 à 108,5 milliards d'euros, au lieu de 93,1 milliards d'euros prévu en LFI pour 2020, soit une augmentation de 15,4 milliards d'euros.

(1) Le solde conjoncturel est le solde reflétant les dépenses et les recettes publiques directement affectées par la conjoncture économique.

(2) Le solde structurel isole les effets du cycle économique et reflète donc le niveau des recettes et des dépenses directement liées aux politiques publiques menées par le Gouvernement.

Cette augmentation du déficit résulte d'**une perte de recettes de 7,2 milliards d'euros** et d'**une augmentation des dépenses de 8,2 milliards d'euros**. L'augmentation des dépenses sera décrite dans le III ci-après. Les pertes de recettes de l'État sont analysées dans la sous-partie suivante.

Le **déficit budgétaire de l'État est calculé selon la comptabilité budgétaire**, qui est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Le **déficit public est calculé selon la comptabilité nationale** qui s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

## **B. LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE A PRINCIPALEMENT UN EFFET SUR LE NIVEAU DES RECETTES**

Lorsqu'une récession apparaît, le « rendement » des prélèvements obligatoires et de certaines dépenses publiques ciblées – en particulier l'indemnisation du chômage – est automatiquement affecté, ce qui a un effet contracyclique protecteur sur le cycle économique : il s'agit des stabilisateurs automatiques.

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'impact de la conjoncture sur le niveau des finances publiques s'établit à 1,4 point de PIB, soit un peu plus de 30 milliards d'euros. Plusieurs recettes d'administrations de sécurité sociale (les cotisations sociales) et des collectivités territoriales (les impôts de production et les impôts locaux économiques) diminuent – il est toutefois délicat d'estimer dans quelles proportions précises à ce stade.

La prévision des recettes de l'État est mieux connue. Leur montant serait en diminution de 7,2 milliards d'euros par rapport à la LFI 2020, du fait de deux mouvements contraires :

– les **recettes fiscales diminuent de 10,7 milliards d'euros**, pour s'établir à 282,3 milliards d'euros ;

– les **recettes non fiscales augmentent de 3,5 milliards d'euros**, pour s'établir à 17,9 milliards d'euros.

### 1. La baisse conjoncturelle des recettes fiscales

La baisse des recettes fiscales de l'État est, selon l'exposé des motifs du présent PLFR, intégralement due à la dégradation de la conjoncture économique. Dans une période de récession, les recettes fiscales diminuent mécaniquement, du fait de la contraction de leur assiette. Par exemple, l'impôt sur les sociétés pèse sur les bénéficiaires des entreprises, en net recul.

La baisse de 10,7 milliards d'euros de recettes fiscales se décompose ainsi :

– 6,6 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés ;

– 2,2 milliards d'euros pour la taxe sur la valeur ajoutée ;

– 1,4 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu ;

– 0,5 milliard d'euros issu d'autres impositions, comme celle pesant sur le capital (droits de mutation, prélèvement forfaitaire unique).

Les hypothèses que le Gouvernement prend pour justifier ce niveau de baisse de recettes sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, comme les reports de charges fiscales et sociales, ne donneront pas lieu à des baisses de rendement en 2020, à la faveur d'un rebond attendu de l'économie au second semestre.

En second lieu, l'élasticité des baisses de recettes par rapport à la conjoncture économique est de 1 (les baisses de recettes sont proportionnelles à la baisse de l'activité). Cette hypothèse est accueillie avec prudence par le HCFP, dans son avis susmentionné : les résultats économétriques des récessions passées ont plutôt conduit à observer une réaction plus que proportionnelle à la baisse de l'activité (élasticité supérieure à 1).

Enfin, le Gouvernement estime que les recettes des taxes intérieures de consommation, en premier lieu celle sur les produits énergétiques (TICPE), seront stables en 2020, « *en raison des transferts entre affectataires* » que sont les régions et les administrations de sécurité sociale. Les nouvelles mesures de limitation stricte des conditions de circulation pourraient toutefois conduire à un fléchissement de la consommation de carburant, donc avoir un effet sur le produit de TICPE en 2020.

## 2. La hausse exceptionnelle des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales augmentent en 2020 davantage que prévu dans la LFI pour 2020. Cela est principalement dû à la résolution de contentieux dont l'issue demeurait incertaine au moment de l'adoption de la LFI pour 2020.

Ainsi, 3,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires proviennent :

– du produit d'une amende de 2,1 milliards d'euros, infligée au groupe Airbus dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) au mois de janvier 2020 ;

– du produit de plusieurs amendes infligées par l'Autorité de la concurrence à certaines entreprises, notamment Apple (1,1 milliard d'euros) et quatre entreprises pour pratiques de cartel sur le marché des titres-restaurant (0,4 milliard d'euros).

La hausse des recettes non fiscales constitue donc une aubaine qui permet de lisser les effets du choc budgétaire entraîné par la crise sanitaire.

Cette situation permet de conserver des marges de manœuvre, utilement mobilisées par le Gouvernement pour prendre, en dépenses, les mesures d'urgence nécessaires à la protection de notre tissu économique.

## III. LES MESURES NOUVELLES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT ET LEUR IMPACT BUDGÉTAIRE

### A. L'IMPACT SUR LE SOLDE PUBLIC DES MESURES ANNONCÉES

● Face à la crise, le Gouvernement laisse non seulement jouer les stabilisateurs automatiques, mais il propose également des mesures nouvelles en urgence, pour soutenir massivement l'économie.

Selon l'exposé général des motifs du présent PLFR, les moyens déployés sont les suivants :

– **45 milliards d'euros de mesures de soutien immédiates**, portées à la fois par ce PLFR et par le projet de loi ordinaire examiné parallèlement ;

– **300 milliards d'euros de prêts garantis par l'État** en vertu du présent PLFR ;

– 1 000 milliards d'euros de garanties de prêts bancaires par les « puissances publiques européennes ».

● Les estimations de l'impact budgétaire des mesures nouvelles, comme celles de l'impact de la conjoncture économique sur le solde public et le solde de l'État **doivent être prises avec beaucoup de précaution**, compte tenu du contexte. **La sincérité des prévisions présentées par le Gouvernement n'est pas en cause** car elle s'apprécie à l'aune des informations dont il dispose au moment de la préparation de ce projet de loi. Mais l'incertitude du contexte et l'urgence dans laquelle les dispositions des projets de loi ont été préparées sont évidemment préjudiciables à la fiabilité des prévisions. Dans son avis, le HCFP indique ainsi que « *compte tenu du délai de production de l'avis demandé par le Gouvernement et des informations limitées qui lui ont été fournies, le Haut Conseil n'est pas en mesure d'évaluer le degré de réalisme des prévisions de dépenses présentées par le Gouvernement* »<sup>(1)</sup>. Par la force des choses, il en va de même pour le présent rapport.

La majorité du montant consacré aux mesures immédiates de soutien correspond à des mesures de trésorerie qui ne conduiront pas à dégrader le solde public ni le solde de l'État sur l'année 2020. Ainsi, sur les **45 milliards d'euros** annoncés par le Gouvernement, **11,5 milliards d'euros auraient un impact sur le solde public**<sup>(2)</sup>, dont :

- 8,5 milliards d'euros au titre de l'activité partielle ;
- 2 milliards d'euros au titre des dépenses additionnelles de santé ;
- 1 milliard d'euros au titre du fonds de solidarité pour les entreprises.

Le Rapporteur général en déduit, avec les précautions présentées *supra*, qu'environ **33,5 milliards d'euros** des 45 milliards d'euros annoncés n'ont pas d'impact sur le solde public ni sur le solde du budget de l'État et relèvent donc de **mesures de trésorerie**. Ce montant correspondrait aux annonces du Gouvernement de report des paiements des cotisations sociales et recettes fiscales des entreprises pour les échéances de mars et d'avril. Le Gouvernement a toutefois précisé que le montant de 45 milliards d'euros est une estimation « plancher » susceptible d'être dépassée au besoin<sup>(3)</sup>.

Le tableau ci-dessous tente de retracer l'impact budgétaire des mesures exceptionnelles. Compte tenu du caractère parcellaire des informations fournies et des délais d'analyse – compréhensibles dans ce contexte –, plusieurs interrogations demeurent.

---

(1) Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, p. 5.

(2) *Ibidem*.

(3) Entretien au journal, Les Échos de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, 18 mars 2020.

## IMPACT SUR LE SOLDE PUBLIC DES MESURES EXCEPTIONNELLES

(en milliards d'euros)

Mesures exceptionnelles	Impact sur le solde public	dont administration publique centrale	dont administrations de sécurité sociale	dont administrations publiques locales
Activité partielle	8,5	5,5	3	–
Dépenses additionnelles de santé	2	0	2	–
Fonds d'indemnisation à destination des travailleurs indépendants	1	0,75	–	0,25
<b>Total</b>	<b>11,5</b>	<b>6,25</b>	<b>5</b>	<b>0,25</b>

Note méthodologique :

– le chiffrage présenté relatif à l'activité partielle ne présente pas le seul effet des mesures nouvelles (réglementaires et législatives) annoncées ou proposées par le Gouvernement, mais les dépenses supplémentaires liées au dispositif par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2020. En effet, à droit constant, la situation de crise entraîne mécaniquement une hausse des dépenses d'activité partielle. S'ajoutent à cet effet mécanique des mesures de renforcement de l'activité partielle et d'incitation à recourir à ce dispositif, sans que le départ entre ce qui relève de l'effet mécanique et ce qui relève des mesures nouvelles puisse être présenté ;

– le présent PLFR crée un programme budgétaire doté de 5,5 milliards d'euros au titre de l'activité partielle sans mentionner le montant additionnel pris en charge par l'Unédic. Il indique que l'État supportera les deux tiers du financement et l'Unédic un tiers. Selon les informations fournies au HCFP <sup>(1)</sup>, le coût additionnel total pour les finances publiques s'élèverait à 8,5 milliards d'euros. Or, en toute logique, la clé de répartition annoncée devrait conduire à une augmentation des dépenses de l'Unédic de l'ordre de 2,7 à 2,8 milliards d'euros, portant le total à 8,3 à 8,4 milliards d'euros et non pas 8,5 milliards d'euros. En l'absence d'information et pour plus de simplicité, le tableau présente un montant de 3 milliards d'euros, en cohérence avec les montants de 5,5 et 8,5 milliards d'euros respectivement présenté dans ce PLFR et transmis par le Gouvernement au HCFP.

Source : *commission des finances*.

Comptablement, l'octroi des garanties par l'article 4 du présent PLFR n'a pas d'impact sur le budget de l'État ni sur le solde public tant qu'il n'y a pas d'appel de ces garanties. Le PLFR fait l'hypothèse conventionnelle qu'elles ne seront pas appelées.

● Sur le champ du budget de l'État <sup>(2)</sup>, le présent projet de loi de finances ouvre **6,25 milliards d'euros de crédits** en sus des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020 pour financer la contribution de l'État au dispositif d'activité partielle (5,5 milliards d'euros) et la contribution de l'État au fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » (0,75 milliard d'euros).

L'ouverture de ces crédits majore mécaniquement le montant total des crédits ouverts par la loi de finances et la norme de dépenses pilotables de l'État à due concurrence. Sur le champ du budget général de l'État, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, le montant des crédits ouverts s'élèverait donc à **367,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **344 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

(1) Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, p. 5.

(2) Les finances de l'ensemble des administrations publiques répondent aux règles de la comptabilité nationale également appelée « comptabilité maastrichtienne ». Les finances de l'État répondent aux règles de la comptabilité budgétaire. Pour davantage de précisions, le lecteur se référera à la page 118 du Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2020 ([lien](#)).

## **B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES MESURES ANNONCÉES**

Le présent rapport n'a pas vocation à décrire précisément le contenu de l'ensemble des mesures annoncées. En effet, à l'exception du dispositif de garantie exceptionnelle des prêts bancaires nouvellement accordés aux entreprises, qui fait l'objet du commentaire de l'article 4 du présent rapport, le PLFR ne fait que tirer les conséquences sur le budget de l'État et sur l'équilibre des finances publiques des mesures annoncées.

### **1. Les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises par le report des échéances de paiement de certains prélèvements obligatoires**

Le Gouvernement a annoncé le 16 mars dernier le report des échéances de paiement des cotisations sociales et des prélèvements fiscaux pour les entreprises pour les mois de mars et d'avril. Le gain de trésorerie total pour les entreprises a été estimé par le ministre de l'action et des comptes publics à environ 35 milliards d'euros <sup>(1)</sup> se décomposant de la façon suivante :

- 12 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés ;
- 1 milliard d'euros au titre de la taxe sur les salaires ;
- 21,5 milliards d'euros de cotisations sociales, dont 8,5 milliards d'euros pour les cotisations dues au 15 mars et 13 milliards d'euros pour celles dues au 5 avril.

Le ministre a également indiqué que les partenaires sociaux examinaient la possibilité d'un report des cotisations de retraite complémentaire.

Conformément à ces annonces, l'article 17 du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, examiné parallèlement au présent PLFR, habilite le Gouvernement, dans une formulation large, à prendre toute mesure provisoire relevant du domaine de la loi de soutien à la trésorerie des entreprises.

### **2. Les mesures relatives à l'activité partielle**

Le Gouvernement a annoncé plusieurs mesures d'ordre réglementaire et législatif pour renforcer le dispositif existant d'activité partielle et augmenter le soutien que lui apportent les finances publiques.

---

(1) Entretien au journal, Les Échos de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, 18 mars 2020. Compte tenu des délais, le Rapporteur général n'a pas d'explication s'agissant de la différence entre l'estimation de 35 milliards d'euros présentée et l'estimation de 33,5 milliards déduite du chiffre global de 45 milliards d'euros et des mesures en dépenses ayant un impact sur le solde public pour environ 11,5 milliards d'euros. Il s'agit vraisemblablement d'effets d'arrondis.

### *a. Le dispositif en vigueur*

● Le dispositif d'activité partielle, prévu au niveau législatif par les articles L. 5122-1 à L. 5122-5 du code du travail, s'adresse aux entreprises qui subissent une réduction de la durée habituelle du temps de travail de leur établissement ou une fermeture temporaire de tout ou partie de l'établissement dès lors qu'elles ont pour cause une circonstance exceptionnelle, comme une conjoncture économique difficile ou un sinistre (article R. 5122-1).

Le principe du dispositif est double :

– **compenser la perte de revenu occasionnée pour les salariés** du fait de la réduction de leur temps de travail sous la durée légale, conventionnelle ou contractuelle ;

– **aider les employeurs à financer cette compensation** par le versement d'une allocation d'activité, **dans la limite de 1 000 heures par an** et par salarié (ou 100 heures pour les entreprises qui sollicitent l'activité partielle pour un motif de « transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise »), ce contingent maximal étant fixé par un arrêté du 26 août 2013 <sup>(1)</sup>.

● Les salariés en activité partielle reçoivent une **indemnité horaire**, versée par leur employeur, d'un montant **égal à 70 % de leur salaire brut horaire**, fixé au niveau réglementaire à l'article R. 5122-18 du code du travail, soit **84 % de leur salaire net horaire**. Dans le cas où les salariés placés en activité partielle bénéficient de formations, l'indemnité versée est majorée pour atteindre 100 % du salaire net horaire.

Si après versement de l'indemnité d'activité partielle la rémunération d'un salarié est inférieure au SMIC net, alors l'employeur doit verser une indemnité complémentaire pour parvenir au SMIC net, en application de l'article L. 3232-5 du code du travail. Ainsi, les salariés dont la rémunération horaire est comprise entre le SMIC net et un peu moins de 1,2 fois le SMIC net perçoivent une indemnité équivalente au SMIC net.

Les **indemnités d'activité partielle ne sont assujetties ni à la taxe sur les salaires ni aux cotisations sociales patronales et salariales**, en vertu de l'article L. 5422-10 du code du travail. Elles sont en revanche assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 6,2 % et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %.

---

(1) Arrêté du 26 août 2013 fixant les contingents annuels d'heures indemnifiables prévus par les articles R. 5122-6 et R. 5122-7 du code du travail.

- L'employeur perçoit une **allocation financée** conjointement par l'État et par l'Unédic (assurance chômage), dont le montant est fixé au niveau réglementaire. Selon l'article D. 5122-13 du code du travail. Il est égal à :

- 7,74 euros par heure chômée par salarié pour les entreprises de 250 salariés et moins, dont 2,90 euros financés par l'Unédic et 4,84 euros financés par l'État ;

- 7,23 euros par heure chômée par salarié pour les entreprises de plus de 250 salariés, dont 2,90 euros financés par l'Unédic et 4,33 euros financés par l'État.

Le niveau horaire du SMIC net s'élevant à 8,04 euros <sup>(1)</sup>, cette allocation permet de **couvrir 96 % de l'indemnité que les entreprises doivent à leurs salariés en activité partielle dont le salaire net est compris entre 1 et 1,2 SMIC pour les entreprises de moins de 250 salariés et 90 % pour les entreprises de plus de 250 salariés**. La différence entre l'indemnité due par l'entreprise et l'allocation qu'elle perçoit est donc à sa charge. L'allocation du droit en vigueur étant forfaitaire, la part de l'indemnité réellement due par l'entreprise est constante et minimale entre 1 et 1,2 SMIC (4 % ou 10 % du salaire net selon la taille de l'entreprise). Elle croît ensuite proportionnellement à l'augmentation du salaire.

- Avant de pouvoir placer ses salariés en activité partielle, l'entreprise doit effectuer une **demande préalable** par voie dématérialisée à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dircecte) du département d'implantation de l'établissement concerné, selon l'article R. 5122-2 du code du travail.

Cette demande fait l'objet d'une décision notifiée à l'employeur dans un délai de quinze jours (article R. 5122-4 du code du travail). Sans réponse, l'autorisation est tacitement accordée.

En cas de réponse favorable, l'employeur peut adresser à l'Agence de services et de paiement (ASP) une demande d'indemnisation au titre de l'allocation (article R. 5122-5 du code du travail). Celle-ci doit comporter les informations indispensables à la liquidation de l'allocation. Après vérification, l'ASP liquide mensuellement l'allocation pour le compte de l'État et de l'Unédic.

En cas de difficultés financières de l'employeur, le préfet peut faire procéder au **paiement direct par l'Agence de l'allocation aux salariés** (article R. 5122-16 du code du travail). Cette même procédure peut être utilisée **pour assurer l'indemnisation aux travailleurs à domicile habituellement employés par plusieurs employeurs**.

---

(1) Hypothèse est faite d'un taux de cotisation de 20,84 % au niveau du SMIC.

L'autorisation d'activité partielle **peut être accordée pour une durée maximum de six mois** (article R. 5122-9) qui peut être renouvelée. Si l'entreprise a déjà eu recours à l'activité partielle dans les trois années précédant la demande, elle doit alors prendre des engagements (sur l'emploi par exemple) qui sont définis par l'autorité administrative en concertation avec elle.

- La contribution de l'État au dispositif est financée par le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission *Travail et emploi*. Le projet annuel de performance du programme indique que **99,2 millions d'euros étaient prévus en 2020** au titre du dispositif pour financer **19 millions d'heures d'activité partielle**.

L'Unédic prévoyait un montant de **48 millions d'euros en 2020** au titre du dispositif.

Au total, l'impact sur les finances publiques du dispositif d'activité partielle était prévu à **147 millions d'euros environ en 2020**.

En 2018 :

- la dépense de l'État au titre de l'activité partielle s'est élevée à 84,9 millions d'euros et la dépense de l'Unédic à 44,2 millions d'euros, soit un total de **129,1 millions d'euros** ;

- **18 675 autorisations d'activité partielle** ont été accordées à des entreprises concernant **143 569 salariés** pour un total de **57,7 millions d'heures de travail autorisées à être chômées**, selon le rapport annuel de performance de la mission *Travail et emploi*.

#### ***b. Les mesures annoncées relatives à l'activité partielle***

- Vendredi 13 mars au soir, il y avait des demandes de chômage partiel pour environ 120 000 salariés selon la ministre du travail.

Le serveur de l'ASP n'a pas pu faire face à l'afflux des demandes, si bien qu'il a été arrêté jusqu'au 17 mars pour que des améliorations techniques lui soient apportées.

La ministre a annoncé plusieurs mesures d'ordre législatif ou réglementaire :

- l'octroi aux entreprises d'un délai de trente jours pour déposer leur demande, avec effet rétroactif, de sorte que l'exigence réglementaire de demande *préalable* ne s'appliquera pas ;

- la couverture par l'État et l'Unédic de 100 % des indemnités versées aux salariés par l'entreprise dans la limite de 4,5 SMIC. Le communiqué de presse du ministère du travail du 16 mars indique que « *un décret sera donc pris dans les tous prochains jours pour réformer le dispositif d'activité partielle* » à cette fin ;

– la mise en place d’un « *système similaire au chômage partiel* » pour les personnes employées à domicile. Les employeurs continueront de les rémunérer « à hauteur de 80 % de leur salaire sans travailler » et le Cesu les remboursera. Il y aurait actuellement 2,2 millions de particuliers employant un peu moins de 1 million de salariés dans cette situation.

● Conformément aux engagements pris, l’article 17 du projet de loi ordinaire examiné par le Parlement concomitamment au présent PLFR habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure législative ayant pour objet de « *limiter les ruptures des contrats de travail et atténuer les effets de la baisse d’activité en facilitant et en renforçant le recours à l’activité partielle, notamment en l’étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant pour les salariés, le reste à charge pour l’employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel* ».

Sans modifier le dispositif existant, le présent PLFR tire les conséquences sur le budget de l’État d’un recours accru au dispositif d’activité partielle et des modifications réglementaires et législatives en préparation. Il ouvre pour ce faire un montant de **5,5 milliards d’euros de crédits** en créant le programme n° 356 « *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* » de la nouvelle mission temporaire *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. Selon les informations présentées par le Gouvernement, ce montant a été estimé sur la base d’un volume d’heures indemnisées à hauteur de 15 % des heures travaillées pour une durée de deux mois.

### 3. La création d’un fonds de solidarité pour les petites entreprises

● Comme l’a annoncé le Gouvernement, l’article 17 du projet de loi ordinaire précité propose d’habiliter le Gouvernement à prendre toute mesure législative provisoire « *d’aide directe ou indirecte au profit des entreprises dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place d’un fonds dont le financement sera partagé avec les collectivités territoriales* ».

L’aide du fonds serait **dédiée aux entreprises dont le chiffre d’affaires est inférieur à 1 million d’euros**, selon l’exposé général des motifs du présent PLFR. Il versera des « *aides financières subsidiaires* » aux entreprises « *des secteurs subissant une très forte baisse de leur chiffre d’affaires* » et aux entreprises « *concernées par des mesures de fermeture et dont la pérennité est menacée* », sans que des critères objectifs de définition de ces situations soient définis à ce stade. Le Gouvernement précisera donc par voie réglementaire <sup>(1)</sup> :

- les secteurs éligibles ;
- les modalités de l’aide apportée par le fonds de solidarité.

---

(1) *Présent PLFR, p. 32.*

● Ce fonds fait l'objet de la création du nouveau programme n° 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », **doté de 750 millions d'euros de crédits**. Ce montant correspond à la part du fonds financé par l'État. S'ajouterait un montant de **250 millions d'euros** financé par les régions <sup>(1)</sup> et qui n'a donc pas vocation à apparaître dans ce projet de loi de finances rectificative. Le montant prévisionnel initial est donc de **1 milliard d'euros**.

#### **4. Un dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises**

Au-delà de l'actualisation des prévisions budgétaires et de l'ouverture de crédits supplémentaires pour financer les mesures exceptionnelles annoncées, ce PLFR prévoit un **dispositif de garantie de l'État pour les prêts aux entreprises**.

Seule une loi de finances ou une loi de finances rectificative peut créer un tel dispositif. En effet, aux termes des articles 34 et 35 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances <sup>(2)</sup>, « *l'octroi des garanties de l'État* » est du domaine exclusif de la loi de finances ou de la loi de finances rectificative, tout comme la fixation du régime de ces garanties.

La limite de la garantie créée par l'article 4 est fixée à un niveau inédit de 300 milliards d'euros pour tous les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits entre le 16 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France. On se reportera utilement au commentaire de l'article 4 du présent rapport pour davantage de précisions.

### **C. LES MESURES EUROPÉENNES FACE À LA CRISE**

Les ambitieuses mesures envisagées par le Gouvernement français s'inscrivent dans un cadre européen et international auquel elles font écho. Plusieurs États prévoient des actions similaires, tandis que l'Union européenne a annoncé un plan d'urgence visant à coordonner et soutenir les actions nationales des pays membres.

#### **1. Les mesures prévues par l'Union européenne**

L'Union européenne a activé le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) qui assure une réponse politique coordonnée sous l'égide du Conseil. Sous l'angle économique, différents leviers ont été ou vont être mis en œuvre pour coordonner et maximiser les effets des mesures nationales prévues par les États membres.

---

(1) *Présent PLFR, p. 5.*

(2) *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

D'une manière générale, l'Union européenne et ses membres sont déterminés à faire tout le nécessaire pour faire face à la crise et à ses conséquences, ainsi que cela a été affirmé lors du Conseil européen du 17 mars 2020 <sup>(1)</sup>.

### *a. Les mesures budgétaires et monétaires*

La réponse budgétaire annoncée par la Commission européenne est censée passer par plusieurs canaux.

● En premier lieu, la **Commission** prône de faire usage de toute la **flexibilité offerte par les règles budgétaires européennes prévues dans le Pacte de stabilité et de croissance**, afin de permettre aux États :

– d'**accroître les dépenses publiques pour contenir l'épidémie** et ses conséquences sociales et économiques ;

– d'**ajuster les efforts financiers requis des États membres** au titre du Pacte, dans l'hypothèse de baisses importantes d'activité ou d'une récession, voire d'activer en lien avec le Conseil la clause de sauvegarde générale destinée à permettre une politique de soutien budgétaire plus massive et suspendant les ajustements financiers nationaux.

● En deuxième lieu, la **Commission** va s'appuyer sur des **outils budgétaires** pour soutenir le crédit, les entreprises et l'emploi, tels que :

– le **Fonds européen d'investissement**, qui, avec une garantie de 1 milliard d'euros du budget européen, pourrait **soutenir environ 100 000 entreprises** européennes ;

– le lancement de l'« Initiative d'investissement de réponse au coronavirus », dans le cadre de laquelle **37 milliards d'euros de la politique européenne de cohésion** devraient être utilisés pour combattre la crise : 29 milliards d'euros de **fonds structurels** auxquels s'ajouteraient 8 milliards d'euros correspondant à l'abandon de l'obligation pour les États de rembourser les préfinancements inutilisés des fonds.

● En troisième lieu, la **Banque centrale européenne (BCE)**, à la suite du Conseil des gouverneurs tenu le 12 mars 2020, a annoncé plusieurs mesures en matière de politique monétaire :

– conduite supplémentaire d'opérations de refinancement à plus long terme (« *longer-term refinancing operations* », ou LTRO) pour soutenir au maximum la liquidité du système financier et malgré l'absence de tensions constatées ;

– assouplissement des opérations de refinancement à plus long terme ciblées (« *targeted LTRO* », ou TLTRO III) par l'application à ces opérations, entre juin 2020 et juin 2021, d'un taux d'intérêt inférieur de 25 points de base au taux moyen des opérations principales de refinancement (soit un taux effectif de – 25 %),

---

(1) « *The Union and its Member States will do **whatever it takes** to address the current challenges, to restore confidence and to support a rapid recovery, for the sake of our citizens.* » ([conclusions](#) du Conseil européen du 17 mars 2020, nous soulignons).

voire au taux moyen de facilité de dépôt pour les contreparties qui maintiendraient leur niveau de fourniture de crédits (soit un taux effectif de – 75 %).

– complément du programme d’achat d’actifs d’une enveloppe temporaire de 120 milliards d’euros consacrée à des achats nets d’actifs en 2020.

Le 18 mars dernier, le Conseil des gouverneurs a indiqué que la BCE suit attentivement la situation et se tient prête à ajuster autant que nécessaire les mesures prises en fonction de son évolution.

Le **18 mars dernier**, le Conseil des gouverneurs de la **BCE a lancé un très ambitieux programme lui permettant d’acheter pour 750 milliards d’euros d’actifs**, le « programme d’achat urgence pandémie » (« pandemic emergency purchase programme », ou PEPP »), au périmètre plus large que le programme d’achat actuel – incluant notamment les « commercial papers », titres de dette à court terme des entreprises. Le communiqué du Conseil des gouverneurs annonçant cette mesure ajoute que ce dernier « fera tout ce qui sera nécessaire », le cas échéant en augmentant le volume des programmes d’achat d’actifs et en ajustant en tant que de besoin leur composition <sup>(1)</sup>.

#### *b. Les autres mesures économiques européennes*

Parallèlement à la réponse budgétaire et monétaire, l’Union européenne, singulièrement la Commission et le Conseil, a annoncé d’autres mesures pour faire face le plus efficacement possible à la crise et à ses conséquences.

• D’une part, la Commission a annoncé **assouplir la réglementation en matière d’aides d’État** pour **assurer l’adoption et faciliter la mise en œuvre de mesures nationales** destinées à soutenir l’économie, telles que des subventions aux entreprises ou des reports ou abandons de créances fiscales.

Pour mémoire, le Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) prévoit le principe d’un tel assouplissement à son article 107, dont le *b* du 3 consacre la possible compatibilité avec le marché intérieur des **aides destinés à remédier à une perturbation grave de l’économie** d’un État membre.

Sur ce fondement, et **en lien avec la flexibilité prévue dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance**, les États membres pourront **prendre d’ambitieuses mesures**, coûteuses mais indispensables.

• D’autre part, les dirigeants européens réunis dans le cadre du Conseil ont **approuvé le 17 mars 2020 une restriction temporaire coordonnée des déplacements non essentiels à destination de l’Union européenne** selon les modalités proposées par la Commission la veille.

---

(1) [Communiqué](#) du Conseil des gouverneurs de la BCE du 18 mars 2020.

## 2. Les principales mesures économiques envisagées par certains partenaires européens de la France

De nombreux États ont adopté ou prévu d'adopter des mesures spécifiques pour faire face à la crise du Covid-19, dont la nature rapidement évolutive empêche un recensement exhaustif des actions envisagées. En conséquence, les développements suivants s'attacheront à présenter les principales mesures prises ou prévues par les principaux partenaires européens de la France, à savoir **l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni**, dont la démographie, l'économie et l'exposition à la pandémie peuvent faire utilement l'objet de comparaison avec la France.

D'une manière générale, les mesures prévues sont de deux ordres :

- un soutien direct par des dépenses et abandons de créances ;
- un soutien indirect à travers des garanties de prêts.

### *a. Les mesures prévues en Allemagne*

Suivant les mots d'ordre de leurs ministres fédéraux de l'économie et des finances selon lesquels « *toutes les armes sont sur la table* », **l'Allemagne** a présenté le 13 mars dernier un plan d'action combinant le diptyque précédemment évoqué et conçu pour constituer un « **bouclier protecteur** » à destination des travailleurs et des entreprises.

- En premier lieu, les programmes de soutien à la liquidité qui existent vont être substantiellement assouplis et étendus, notamment par le relèvement des plafonds de chiffre d'affaires conditionnant l'éligibilité des entreprises aux dispositifs ou l'augmentation du taux de couverture offert par la garantie d'emprunt.

Le ministère des finances allemand a, dans ce cadre, indiqué que les institutions du pays étaient en mesure de **garantir les prêts pour un total de 460 milliards d'euros, susceptible d'être relevé de 93 milliards d'euros** très rapidement en tant que de besoin. Ces garanties seront prises en charge par la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW, établissement de crédit pour la reconstruction).

- En second lieu, plusieurs mesures sont prévues pour soutenir l'économie et la société allemandes :

- **assouplissement du dispositif de « chômage partiel »** (« *Kurzarbeitergeld* »), notamment à travers l'abaissement, dans une entreprise, du seuil de travailleurs affectés par l'activité partielle, l'extension du dispositif aux travailleurs temporaires et le remboursement intégral des cotisations sociales ;

- **aménagements dans les échéances fiscales**, notamment par la facilitation de l'octroi d'un report des échéances et la réduction des acomptes fiscaux en fonction de la situation de l'entreprise ;

– **suspension jusqu’au 31 décembre 2020 des mesures d’exécution forcées et des pénalités de retard**, lorsque les entreprises débitrices sont directement affectées par la pandémie.

### *b. Les mesures prises en Italie*

Pays européen actuellement le plus touché par la pandémie, **l’Italie** a annoncé en début de semaine des actions fortes pour soutenir son économie et son système de santé.

- D’une part, d’après le ministre de l’économie italien M. Gualtieri, une somme non déterminée doit être injectée dans l’économie italienne pour conduire, par effet de levier, à un **flux de l’ordre de 340 milliards d’euros à destination des entreprises et des ménages**.

- D’autre part, **environ 25 milliards d’euros sont destinés à fournir un soutien direct à la société**, dont **10 milliards d’euros pour l’emploi et les travailleurs et 3,5 milliards d’euros pour le système de santé** et la protection civile, dans le cadre du décret-loi « *Cura Italia* » du 17 mars 2020 <sup>(1)</sup>.

Dans le détail, parmi les mesures prévues, figurent :

- une **aide pour la garde d’enfants**, le cas échéant par la forme de bons pour garde d’enfants (majorés s’agissant des personnels de santé) ;

- le **report des échéances fiscales** pour toutes les TPE et, indépendamment de leur taille, pour les entreprises des secteurs d’activité les plus fortement touchés (tourisme, spectacles, restauration, etc.) ;

- **l’extension du champ d’application du « chômage partiel »** ;

- ou encore une **indemnité de 600 euros pour les travailleurs indépendants** (pour un coût total estimé de 3 milliards d’euros).

### *c. Les mesures annoncées en Espagne*

En **Espagne**, le premier ministre Pedro Sanchez a annoncé un plan de **soutien de l’ordre de 200 milliards d’euros**, là aussi constitué d’un volet « garantie » et d’un volet « soutien direct ».

- D’une part, l’État va **garantir les prêts conclus par les entreprises à hauteur de 100 milliards d’euros**.

- D’autre part, des **mesures plus ciblées** sont prévues, telles que :

- la **facilitation du chômage partiel et l’exonération de charges sociales** des entreprises ayant recours à ce dispositif ;

---

(1) Decreto-legge 17 marzo 2020, n° 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale et di sostegno economico per famiglie, lavoratori et imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00034) ([lien](#)).

- un **moratoire sur le paiement des crédits immobiliers** contractés par les personnes vulnérables ;
- des **aides pour les travailleurs indépendants** ;
- des **reports dans le temps de charges fiscales**, particulièrement pour les petites entreprises.

#### *d. Les mesures envisagées au Royaume-Uni*

Le mardi 17 mars 2020, le ministre britannique des finances Rishi Sunak a annoncé que l'État se porterait garant des prêts conclus par les entreprises du pays à hauteur de **330 milliards de livres (soit environ 360 milliards d'euros)**. Cette mesure serait **combinée à un soutien direct de l'ordre de 20 milliards de livres** (21,6 milliards d'euros) sous la forme d'aides ou d'allègements fiscaux.

● D'après les documents disponibles sur les sites gouvernementaux britanniques <sup>(1)</sup>, les **garanties publiques porteront sur 80 % de la valeur des emprunts dans la limite d'un montant de 5 millions de livres** (5,4 millions d'euros).

● Par ailleurs, en matière d'**aides directes** – et à la date du 18 mars 2020 – les mesures suivantes étaient envisagées :

– **remboursement partiel** des sommes versées par l'entreprise au titre de congés maladie des employés pris dans le cadre de l'épidémie ;

– un **soutien des entreprises** redevables de l'impôt foncier (« *business rate* ») dans les secteurs de **l'hébergement, du commerce et des loisirs** à travers une exonération de cet impôt pour l'année fiscale 2020-2021 et une aide directe pour les plus petites de ces entreprises pouvant aller jusqu'à 25 000 livres (27 111 euros) ;

– pour les **petites entreprises** qui n'acquittent pas – ou peu – cet impôt, une **aide de 10 000 livres** (10 845 euros).

– des **aménagements dans les modalités de paiement des impôts**, en fonction de la situation de chaque entreprise.

● Enfin, le 18 mars 2020, la presse britannique rapportait l'intention du premier ministre Boris Johnson de mettre en place à titre temporaire un revenu universel de base pour les personnes les plus durement touchées par la crise.

---

(1) « <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-employers-and-businesses-about-covid-19/covid-19-support-for-businesses>. »



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des finances, réunie selon les modalités arrêtées par la conférence de présidents du 17 mars 2020, examine le projet de loi de finances rectificative pour 2020 (n° 2578) (M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général).*

**M. le président Éric Woerth.** Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2020 qui sera débattu cet après-midi en séance publique.

Le projet de loi a été déposé hier soir sur le bureau de l'Assemblée nationale, à l'issue du conseil des ministres, et le délai de dépôt des amendements dans notre commission a expiré à neuf heures trente ce matin, celui valant pour la séance expirant lui à quinze heures. L'avis du Haut conseil des finances publiques vous a par ailleurs été distribué.

L'examen de ce projet de loi se déroule, sans qu'il me soit nécessaire de dire pourquoi, dans des conditions totalement dérogatoires. Les consignes sanitaires seront strictement appliquées : la salle a été désinfectée, les portes resteront ouvertes et je vous remercie de respecter la distance de sécurité.

La réunion n'est pas ouverte à la presse mais elle est évidemment retransmise à l'extérieur par les moyens audiovisuels adéquats. Chaque groupe m'a fait connaître le nom des députés présents, sachant que nombre de nos collègues absents auraient souhaité prendre part à notre réunion mais que, pour chaque groupe, seuls deux députés et le président du groupe ou son représentant y étaient autorisés.

Chaque président de groupe ou chaque représentant du président de groupe votera pour l'ensemble des commissaires membres du groupe.

Le projet de loi comporte un article liminaire et quatre articles. Treize amendements déposés ont été déclarés irrecevables, pour les raisons habituelles tenant aux exigences de l'article 40 de la Constitution ou de la loi organique relative aux lois de finances.

Le groupe Les Républicains, comme tous les groupes représentés ici, aborde cet examen avec une certaine bienveillance, l'idée générale étant de donner à notre économie les moyens de résister à cette crise, et ce, pour reprendre les mots du Président de la République, quoi qu'il en coûte.

Si nous sommes évidemment sensibles aux questions de déficit public et de souveraineté budgétaire de notre pays, il faut à l'évidence en passer par là pour tenter d'éviter le pire, avant de rectifier le tir lorsque la crise elle-même sera passée.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Hier encore, le ministère des solidarités et de la santé a annoncé qu'en l'espace de vingt-quatre heures seulement, 89 personnes étaient mortes des suites du coronavirus. Lors de l'annonce des mesures de confinement lundi dernier, Santé publique France dénombrait 6 633 cas, contre 9 134 hier à dix-huit heures trente.

La seule aune à laquelle les Français mesureront nos efforts seront les mesures d'urgence qui doivent permettre de prévenir les graves conséquences pour notre économie de cette pandémie et que nous avons aujourd'hui l'ardente obligation de voter.

Notre priorité absolue doit être, à l'exclusion de toute autre considération et par tous les moyens – notamment, ceux, inédits, que les deux chambres du Parlement autoriseront le Gouvernement à employer –, de remporter la guerre que ce dernier mène contre le virus qui menace de décimer notre population.

Si extraordinaires que soient les conditions d'examen des deux textes, il est primordial que le cœur de notre démocratie ne cesse de battre. Il faut saluer le consensus qui s'est dégagé entre toutes les formations politiques de notre pays pour réunir, pendant deux jours, un Parlement de combat, en format restreint, dans le respect le plus strict des consignes sanitaires.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2020 que nous examinons confie au Gouvernement des armes de protection massive de la trésorerie de nos entreprises et des emplois qui en dépendent, car sans trésorerie, pas de salaire, pas de consommation ni d'activité.

Le général De Gaulle disait : « *la politique la plus coûteuse, la plus ruineuse, c'est d'être petit* ». Soyons donc, à partir de ce matin, mes chers collègues, grands. L'enjeu n'est autre que de permettre aux entreprises de survivre à la récession, de maintenir les revenus des actifs ainsi que de préserver le travail de ceux qui ont un emploi et les droits sociaux de ceux qui n'en ont pas.

Le projet de loi prévoit un dispositif de garantie des prêts bancaires contractés par les entreprises, à hauteur de 300 milliards d'euros d'encours de crédits, dont Bpifrance sera l'opérateur. Il doit écarter le risque de faillite de nombreuses entreprises.

Par ailleurs, il est proposé de mettre en œuvre un dispositif d'activité partielle, qui sera le plus protecteur d'Europe. Des ressources complémentaires couvriront la hausse du nombre de recours à celui-ci ainsi que les meilleures conditions de remboursement qu'offrira désormais la puissance publique aux employeurs.

Ce point doit faire l'objet d'un ajustement technique entre les textes : on trouve en effet également des explications sur les conditions de sa mise en œuvre dans le projet de loi ordinaire discuté aujourd'hui au Sénat.

Son coût total pour 2020 est évalué à 8,2 milliards d'euros, dont 5,5 milliards à la charge de l'État et 2,7 milliards à la charge de l'UNEDIC. Le volume d'heures indemnisées correspond à 15 % des heures travaillées pendant deux mois.

Le projet de loi crée également un fonds de solidarité doté d'un milliard d'euros destiné à sauver notre tissu de petites entreprises : y seront éligibles les entreprises réalisant moins d'un million de chiffre d'affaires et ayant connu une baisse de leurs revenus d'au moins 70 % entre le mois de mars 2019 et le mois de mars 2020, ou ayant fermé boutique.

Dans ce cas, une indemnité forfaitaire automatique de 1 500 euros leur sera versée. L'État apportera 750 millions à ce fonds, les régions devant y participer à hauteur de 250 millions. La solidarité économique doit également jouer : nous appelons donc également les grandes entreprises à y contribuer.

Ces mesures seront réparties au sein des deux programmes de la nouvelle mission budgétaire *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Le Parlement pourra ainsi contrôler précisément la réponse budgétaire apportée à la crise : je crois que la même méthode avait été utilisée lors de la crise économique de 2008, monsieur le président.

**M. le président Éric Woerth.** C'est exact.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Elle me paraît efficace puisque le Parlement pourra ainsi contrôler la bonne exécution de ces crédits.

Au-delà du projet de loi de finances rectificative (PLFR), les entreprises pourront bénéficier de mesures de trésorerie à hauteur de 35 milliards d'euros en demandant le report dès le mois de mars de leurs charges fiscales et sociales. Certaines pourraient même être – nous aurons le débat avec le Gouvernement en séance publique – annulées.

Ce PLFR répond en premier lieu à l'exigence constitutionnelle de sincérité budgétaire. En effet, dans les cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées, ce qui est manifestement le cas, il revient au Gouvernement de déposer un tel texte.

Conformément à la loi organique, tout PLFR doit comporter un article liminaire retraçant l'état des prévisions du solde structurel et du solde effectif de l'ensemble des administrations publiques et un article d'équilibre qui présente les données générales de l'équilibre budgétaire et fixe les plafonds de dépenses.

Dans le cas de ce PLFR, il actualise le tableau de financement de l'État pour 2020 en tenant compte de son nouveau besoin de financement, désormais estimé à 245,6 milliards, contre 230,5 milliards en loi de finances initiale pour 2020.

Les nouvelles prévisions du Gouvernement ont le mérite de placer un curseur sur l'impact de la crise sanitaire actuelle sur le solde public. Le déficit public des administrations pour 2020 est désormais estimé à 3,9 % du produit intérieur brut, contre 2,2 % en loi de finances initiale, ce qui correspond à une dégradation de 1,7 % du PIB.

L'impact de la crise sanitaire et des mesures d'endiguement entraîne une forte augmentation du déficit conjoncturel : 1,4 % de PIB. Elle traduit la forte progression de l'écart de production, différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Nous nous trouvons dans un cas exceptionnel qui crée donc un déficit conjoncturel.

Les nouvelles mesures exceptionnelles et temporaires s'élèvent à 0,3 % de PIB, soit environ 9 milliards d'euros. Elles correspondent à des dépenses supplémentaires de lutte contre la crise qui sont en partie compensées, comme le prévoit le projet de loi, par le produit d'une amende de 2,1 milliards dont le groupe Airbus doit s'acquitter.

En revanche, le déficit structurel des administrations publiques demeure, et c'est très important, inchangé, en cohérence avec le fait que les mesures nouvelles ont un caractère temporaire et que les pertes de recette anticipées découlent uniquement de la dégradation de la conjoncture.

Le déficit structurel se maintient donc à 2,2 % de PIB, ce que le Haut Conseil des finances publiques a validé dans son avis du 17 mars 2020 sur le projet de loi.

S'agissant de l'État, le déficit budgétaire s'établit désormais pour 2020 à 108,5 milliards d'euros, au lieu des 93,1 milliards que prévoyait la loi de finances pour 2020, soit une augmentation de 15,4 milliards.

Cette augmentation résulte d'une perte de recettes fiscales de 7,2 milliards et d'une augmentation des dépenses de 8,2 milliards.

Il convient évidemment de considérer ces premières estimations avec prudence. Si les hypothèses retenues par le Gouvernement ont le mérite de prendre en compte avec honnêteté l'ampleur du choc actuel, il est évident que son ampleur et ses effets ne peuvent être connus avec certitude à l'heure où nous parlons, compte tenu des circonstances exceptionnelles que nous vivons.

Le Haut Conseil des finances publiques, en tout cas, estime que ce projet de loi de finances rectificative est sincère et qu'il n'enfreint pas les règles européennes relatives aux circonstances exceptionnelles. Il sera toujours temps, si la situation évolue, d'ajuster ces prévisions, mais ce n'est pas la priorité aujourd'hui. La priorité qui nous rassemble, c'est de sauver les entreprises, d'éviter que leur trésorerie ne s'assèche et de sauver l'emploi.

C'est dans la tourmente que nous faisons l'épreuve des solidarités qui nous unissent. La solidarité s'exerce envers tous : nos voisins, nos proches, nos aînés, mais aussi les membres du corps médical, les collectivités territoriales et les entreprises. Cette solidarité passe par l'État et par ses services publics, qui nous protègent. La solidarité nous unit aussi à nos partenaires européens : l'Union européenne apporte de puissantes réponses au défi économique et sanitaire que nous devons affronter ensemble. J'en profite pour saluer l'annonce d'une garantie des prêts bancaires de 1 000 milliards au niveau de l'Union et la souplesse dont a fait preuve la Commission européenne dans l'application de nos règles communes. Je salue également l'action de la Banque centrale européenne, qui a annoncé le rachat d'obligations d'État et d'entreprises à hauteur de 750 milliards d'euros d'ici à la fin de 2020, ce qui contribue à stabiliser les marchés.

Mes chers collègues, nous sommes tous en guerre contre un ennemi sans visage, pour paraphraser le Président de la République. Cette guerre ne se terminera pas une fois le plus dur de la crise sanitaire passé : nous ne gagnerons cette guerre que si nous gagnons la paix, c'est-à-dire à condition d'en penser et d'en poser dès maintenant les termes. Après le temps de l'urgence viendra le temps de la relance mais, d'ici là, je veux rendre hommage une dernière fois aux blouses blanches, aux uniformes blancs qui se battent chaque jour pour endiguer la progression du virus. Une nation forte, c'est une nation qui protège chacun de ses membres : ses aînés, les plus fragiles, mais aussi ceux qui sont au front.

**M. Daniel Labaronne.** Notre pays est confronté à deux guerres. La première, c'est la guerre sanitaire contre le coronavirus et je veux à mon tour saluer le corps médical et paramédical pour son dévouement dans ce combat qui est un corps à corps, et même un cœur à cœur. La deuxième, c'est la guerre économique et financière. Sur ce plan, nous devons tout faire pour soutenir l'activité de nos très petites entreprises (TPE), de nos petites et moyennes entreprises (PME), de nos entreprises de taille intermédiaire (ETI) et de nos grands groupes industriels, qu'ils soient dans les espaces urbains ou les territoires ruraux et quels que soient leur secteur d'activité et le nombre de salariés qu'ils emploient.

Ce projet de loi de finances rectificative prévoit un plan massif de soutien à la trésorerie de l'entreprise France, avec 45 milliards d'aides directes et immédiates pour les entreprises et leurs salariés et 300 milliards de garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises. Ce plan de guerre économique nous semble à la hauteur des enjeux auxquels notre pays est confronté avec cette crise sanitaire.

Je voudrais souligner trois points.

Premièrement, cette crise intervient au moment où les effets de nos réformes structurelles concernant le marché du travail et l'orientation de l'épargne vers l'investissement productif commençaient à produire leurs premiers effets.

Deuxièmement, cette crise intervient dans un contexte de redressement de notre économie, puisque le taux de croissance de notre PIB est supérieur à celui des autres économies européennes.

Enfin, elle intervient dans un contexte de rétablissement de nos finances publiques, puisque le projet de loi de finances initiale pour 2020 prévoyait un déficit public à 2,2 % et une stabilisation de la dette publique.

Cela nous laisse donc une certaine marge de manœuvre. Notre économie a une capacité de résilience à moyen terme, mais il faut conforter cette capacité en évitant à tout prix les défaillances d'entreprises, annonciatrices de licenciements. Ce projet répond à cette exigence, à travers son plan de soutien en faveur de la trésorerie des entreprises.

Je voudrais terminer mon intervention en revenant sur trois points relevés par le Haut Conseil des finances publiques.

Ce PLFR prévoit que le choc négatif dû à l'épidémie se traduira par un recul du PIB de 1 %. Même si les prévisions sont très incertaines dans ce domaine, le Haut Conseil note que ce scénario est conforme à celui qu'a présenté la Commission européenne pour l'ensemble de la zone euro la semaine dernière.

Ce PLFR prévoit une dégradation du déficit budgétaire à 3,9 % du PIB, essentiellement pour des raisons conjoncturelles. Le solde structurel, lui, ne serait pas affecté et resterait à 2,2 % du PIB. Le Haut Conseil ne rejette pas cette hypothèse, même s'il estime qu'elle devra être réexaminée ultérieurement.

Enfin, le Haut Conseil concède que cette crise relève de circonstances exceptionnelles, telles que mentionnées à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Une fois la crise passée, il faudra évaluer l'efficacité du dispositif introduit par ce projet de loi de finances rectificative. Il faudra s'interroger sur les moyens de recouvrer notre souveraineté budgétaire et réfléchir sans doute aussi à un plan de relance de l'économie française et européenne. Mais l'urgence n'est pas là : elle est au soutien de la trésorerie de nos entreprises. Il faut préserver cette trésorerie car c'est leur oxygène, ce qui leur permet de vivre.

« La guerre est la seule véritable école du chirurgien », disait Hippocrate. Elle est aussi celle des responsables politiques : soyons à la hauteur du défi qui s'impose à nous.

**Mme Véronique Louwagie.** Notre pays traverse une crise sanitaire sans précédent, due à l'épidémie du Covid-19. Ces circonstances exceptionnelles exigent que nous prenions des mesures tout aussi exceptionnelles.

Je salue les mesures de confinement décidées par le Gouvernement qui, si elles sont respectées par tous les Français, pourront réduire significativement

l'impact sanitaire de cette crise. J'ai une pensée pour le personnel soignant qui travaille sans relâche pour nous soigner.

Dans un esprit d'unité nationale, nous devons également adopter des mesures pour limiter l'impact économique de la paralysie actuelle de la France et soutenir les entreprises et leurs salariés. Nous devons soutenir nos entreprises, nous devons les sauver : tel est l'objet de ce PLFR.

Je me limiterai à quelques remarques et questions.

Premièrement, le Haut Conseil des finances publiques, dans l'avis qu'il a rendu sur ce PLFR, souligne le caractère particulièrement incertain de la situation actuelle. Selon lui, ce texte repose sur deux hypothèses plus qu'incertaines : un confinement dont la durée n'excéderait pas un mois et un retour rapide à la normale, s'agissant de la demande française et étrangère. Or rien ne nous garantit que l'une ou l'autre de ces prévisions se vérifiera dans un futur proche. Je partage donc l'inquiétude du Haut Conseil des finances publiques.

Deuxièmement, je veux rappeler que sur les 45 milliards qui sont débloqués, 35 milliards sont des reports de charges et les aides directes ne représentent que 6,5 milliards. Le Gouvernement a évoqué une possible annulation des charges : qu'en est-il exactement ? Les entreprises s'interrogent : s'agira-t-il d'un report ou d'une annulation des charges ?

J'aimerais, enfin, appeler votre attention sur la situation très difficile à laquelle sont confrontées de nombreuses entreprises. Alors qu'un confinement strict s'applique pour éviter la propagation du Covid-19, le ministre de l'intérieur a annoncé hier que les chantiers extérieurs peuvent se poursuivre. Or les entreprises du bâtiment se voient parfois refuser l'accès à certains chantiers. Nos entreprises connaissent des difficultés d'approvisionnement et certaines d'entre elles ont du mal à appliquer les mesures barrière et d'hygiène, si bien que de nombreux salariés veulent aujourd'hui faire valoir leur droit de retrait. Les entreprises sont perdues et ont besoin de réponses claires.

Par ailleurs, elles ont le sentiment que l'État est en train de changer d'attitude et pourrait refuser l'activité partielle aux entreprises qui ne pourraient pas prouver qu'elles sont dans l'impossibilité économique de travailler. Est-ce que toutes les entreprises qui recourent au chômage partiel bénéficieront bien du dispositif de chômage partiel exceptionnel introduit dans le cadre de la crise du Covid-19 ?

Monsieur le rapporteur général, vous avez indiqué que le fonds de solidarité serait automatique. Mais un grand nombre de personnes ne savent pas si elles y seront éligibles : je pense par exemple aux conjoints collaborateurs, aux présidents de sociétés par actions simplifiées (SAS) ou encore aux gérants minoritaires de sociétés à responsabilité limitée (SARL). Qu'en sera-t-il de ces personnes qui n'ont pas droit, aujourd'hui, au chômage partiel ?

Pourquoi ne prévoir une indemnisation que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires diminuera de 70 % ? Une entreprise dont le chiffre d'affaires baisse de 50 % est déjà en grave difficulté...

La garantie des prêts aux entreprises pose elle aussi de nombreuses questions : les délais de franchise de remboursement des prêts sont de quatre mois pour les prêts à douze mois et de six mois pour les prêts à long terme. Cela peut paraître insuffisant si nous nous engageons, hélas, dans une crise économique à long terme.

Qu'en est-il enfin des pertes d'exploitation occasionnées par la décision de l'État de fermer les magasins ? Bercy est-il prêt à relever les seuils ?

Nous nous devons d'apporter, sur toutes ces questions, des réponses à nos entreprises.

**M. Jean-Noël Barrot.** Je veux à mon tour, au nom du groupe du Mouvement démocrate et apparentés, adresser un hommage appuyé à tous les personnels de soin et de santé qui sont en première ligne dans la gestion de cette crise. Je salue la mobilisation générale des services de l'État et le dispositif exceptionnel conçu par le Gouvernement, qui n'a pas de précédent et qui doit permettre tout à la fois de protéger les Français et leur pouvoir d'achat et de préserver le patrimoine entrepreneurial du pays. Je veux saluer la participation des régions à cet effort et, comme le rapporteur général, l'intervention ce matin de la Banque centrale européenne, qui va apporter les liquidités nécessaires à la survie de nos entreprises.

À l'image du virus, qui se propage d'individu à individu, les difficultés que connaissent les entreprises se propagent, elles aussi, du fait de l'imbrication de nos processus de production. Les difficultés de trésorerie, d'abord, peuvent se propager d'entreprise en entreprise par le jeu des délais, des retards et des défauts de paiement ; les difficultés d'approvisionnement, ensuite, peuvent, d'entreprise en entreprise, gripper les processus industriels.

Ce que nous propose ce PLFR, c'est un triple bouclier contre ce risque de propagation des difficultés économiques.

Le texte prévoit, premièrement, l'extension inédite de mesures visant à accompagner le ralentissement de l'activité, notamment avec le report des cotisations et des charges fiscales et le dispositif exceptionnel de chômage partiel.

Le deuxième pilier, c'est le fonds de solidarité, qui va permettre de cibler les mesures vers les indépendants qui en ont le plus besoin.

Le troisième pilier, c'est le programme exceptionnel de garantie, qui permettra d'assurer la diffusion dans notre corps économique de 300 milliards de crédits bancaires. Cette mesure n'a pas de précédent historique. Le dispositif introduit au moment de la crise de 2008 était bien moins important : c'est dire si la

mesure est à la hauteur de l'urgence. Je rappelle que le programme de garantie de 2008 a permis de sauver des dizaines de milliers d'emplois : c'est un instrument de politique publique qui a fait ses preuves et qui est adapté à la situation.

Nous serons particulièrement attentifs à trois enjeux.

Premièrement, il importe que toutes ces mesures puissent percoler le plus rapidement possible et être saisies immédiatement par les entreprises.

Deuxièmement, nous devons faire preuve d'une certaine agilité pour adapter les dispositifs à la situation évolutive de cette crise, qu'il est très difficile d'anticiper.

Nous devons enfin, cela a été rappelé, faire en sorte que les personnes qui peuvent travailler le fassent dans des conditions respectueuses des consignes sanitaires, pour que les activités essentielles soient maintenues.

Nous souhaitons qu'un suivi aussi bien qualitatif que quantitatif de ces mesures soit réalisé, notamment du plan de garanties, pour que nous puissions nous assurer au fil de l'eau, tout au long de cette crise, que les mesures prises répondent bien aux besoins des entreprises.

**Mme Valérie Rabault.** Ce projet de loi de finances rectificative est effectivement indispensable. Dans une crise comme celle-ci, le premier danger vient de la trésorerie des entreprises : cela peut entraîner des réactions en chaîne extrêmement périlleuses. Vous proposez 300 milliards, montant jamais vu jusque-là. Il faudrait que vous nous indiquiez les conditions tarifaires car c'est une garantie rémunérée : les entreprises devront donc payer pour pouvoir l'obtenir.

Deuxième remarque, d'ordre général : nous devons disposer, chaque semaine, d'un tableau de bord de suivi car la situation évoluera très vite. Ainsi, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé 2 milliards en faveur des hôpitaux : il faut qu'il nous en donne la décomposition, afin que nous puissions assurer notre travail de suivi. Nous ne pouvons pas nous contenter d'évoquer des milliards : s'il faut dégager un ou 2 milliards pour les masques ou pour les appareils de réanimation, nous devons être en première ligne et ne pas nous cacher derrière des montants extrêmement importants.

Avant même le début de cette crise, nous avons préconisé un plan d'urgence pour l'hôpital et l'autonomie. Nous ne pouvons pas le proposer parce que nous sommes bloqués par l'article 40 de la Constitution mais cela n'empêche pas de l'évoquer. Je souhaite, monsieur le rapporteur général, que vous vous fassiez notre porte-parole et notre relais sur ces questions : il faut de réelles mesures en direction des soignants, avec une mobilisation pour les postes et les moyens. Si des hôpitaux de campagne doivent être installés, il ne faut pas que les conditions budgétaires bloquent. Il est de notre responsabilité de vérifier que l'engagement du Président de la République à mobiliser tous les moyens financiers nécessaires quoi qu'il en coûte sera vraiment mis en œuvre.

**M. Christophe Naegelen.** Nous sommes dans un contexte exceptionnel, qui appelle des mesures exceptionnelles. Nous devons travailler ensemble pour soutenir les acteurs économiques et associatifs. Mais il faut aussi faire preuve de pragmatisme et tenir compte des réalités de terrain.

En cas de chômage partiel, un salarié est aujourd'hui payé à 84 % de son salaire. Selon certaines informations, ce taux passerait à 100 %, mais nous nous interrogeons car on entend tout et son contraire. À quel taux exactement seront rémunérés les salariés ? De combien et dans quel délai les entreprises seront-elles remboursées ? La question de la trésorerie est importante : si les entreprises doivent avancer les fonds et qu'elles ne sont remboursées que plusieurs semaines après, cela pose un vrai problème.

Je suis d'accord avec l'étalement des charges fiscales et sociales. Toutefois, même si cela est légitime, on impose aux entreprises de fermer : plutôt que de reporter le paiement des charges sociales et fiscales, il serait donc plus logique de les supprimer ! De plus, les entreprises ont également d'autres charges à payer : le loyer, l'investissement en communication – il s'agit de gros budgets, décidés en début d'année et que l'on ne peut plus annuler –, les prêts en cours. Qu'est-ce que l'État compte faire pour ces trois gros postes ?

Les indépendants, les professions libérales, les associations, les travailleurs non-salariés se voient quant à eux proposer 1 500 euros. J'en ai eu certains en ligne : ils ne savent pas quelles sont les formalités à accomplir pour en bénéficier. De même, les mandataires sociaux, techniquement, perdent leur emploi pendant un mois : comment les indemniser ?

Dernière question concernant les assurances pour perte d'exploitation : que compte faire l'État pour vérifier que les assurances les appliquent correctement ? On sait très bien comment cela se passe : les assurances sont toujours là pour demander le paiement des cotisations mais, dès lors qu'il s'agit de rembourser, c'est toujours plus compliqué. L'État compte-t-il instaurer un processus de surveillance ?

**M. François Pupponi.** Je suis d'accord avec tout ce qui vient d'être dit sur l'engagement qui doit être celui de la nation dans la situation actuelle. Mais il nous remonte du terrain que les mesures annoncées ont du mal à être mises en œuvre. Une entreprise de travaux publics de ma circonscription m'a signalé qu'elle n'arrivait pas à joindre la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) : ses 1 500 salariés sont en chômage technique et ne savent pas s'ils seront indemnisés. S'ils ne le sont pas, ils sautent ! Concrètement, les DIRECCTE ne répondent pas ou très peu, les gens ne savent rien : il faut apporter une information à tous.

Pour les très petites entreprises, je ne suis pas sûr que l'aide de 1 500 euros soit suffisante. Nous sommes convaincus que le confinement durera au moins un mois : les très petites entreprises seront donc fermées entre un et deux mois. Si l'on ne crée pas d'urgence un fonds spécifique de soutien à la trésorerie en leur faveur,

elles ne passeront pas le mois ! Elles n'auront même pas le temps d'aller déposer les dossiers pour obtenir un prêt bancaire garanti par l'État, machine relativement lourde. Le fonds d'urgence proposé, qui va dans le bon sens, doit être amélioré le plus rapidement possible pour éviter que certaines entreprises déposent le bilan dans les jours et les semaines qui viennent. Et n'oublions pas les associations, qui seront également dans une situation très compliquée alors qu'elles sont des employeurs extrêmement importants dans notre pays.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Je veux tout d'abord dire qu'il a fallu travailler vraiment très vite. Je forme le souhait que l'on puisse, si cela est possible, prévoir mieux et que l'on décide de la cadence à laquelle se tiendront nos rencontres, de manière à contraindre le Gouvernement à déposer plus en amont ses prévisions et nous permettre de travailler utilement.

Pour le reste, dans une situation de péril commun et universel, la défense de l'intérêt général humain ne doit pas rencontrer de limites, ni celles de la propriété privée, ni celles des intérêts particuliers ici ou là. Le facteur humain est premier, nous sommes des animaux sociaux et même une épidémie est d'abord un fait social. Notre première préoccupation, une fois la ligne de front sanitaire en place et correctement alimentée, c'est la protection et la sécurisation matérielle des gens. Il est très important de ne pas déclencher une panique ou de la désorganisation parce que les gens auraient une incertitude quant à leurs ressources ou leur logement, en plus des incertitudes sur leur santé.

Le monde du travail porte sur son dos le poids de la situation : c'est lui qu'il faut aider, d'abord en permettant qu'il se réunisse sur les lieux de travail pour définir au mieux les conditions dans lesquelles, là où cela est nécessaire, le travail pourra continuer, sous le contrôle des travailleurs eux-mêmes. Ensuite, ces derniers doivent être protégés socialement : nous avons déposé une série d'amendements sur ce thème, comme le remboursement à 100 % du chômage partiel.

Concernant le fonctionnement de l'économie, nous réglerons quelques comptes le moment venu, mais la preuve est faite que c'est bien la demande qui crée l'offre, et pas l'inverse. Dans les conditions actuelles, et compte tenu de ce qu'est l'économie, la seule solution est d'injecter massivement des liquidités pour que la circulation continue à se faire. Certes, le monde vit déjà dans une masse de dettes, mais elles n'ont pas grande importance : ce qui importe, c'est que l'activité humaine puisse continuer. Pour cela, il faut beaucoup de liquidités.

Nous ne sommes pas d'accord avec vous, Monsieur le rapporteur général : sur les 45 milliards que vous avez annoncés, à peine 6 milliards sont réellement des liquidités nouvelles. Nous voterons sans doute votre plan parce que nous ne voulons rien bloquer et nous voulons montrer notre parfait esprit de coopération, mais cela ne nous semble pas à la hauteur de la situation. Regardez où en sont les États-Unis d'Amérique, qui peuvent imprimer des billets autant qu'ils le veulent : ils appliquent la thèse qui semble être la plus farfelue du keynésianisme, à savoir l'argent hélicoptère ! On distribue 1 000 à 2 000 dollars par tête pour que la machine

fonctionne. La Banque centrale européenne (BCE) se limite une nouvelle fois à sa routine consistant à avancer de l'argent pour racheter des dettes aux banques privées, avec l'espoir qu'elles prêtent ensuite aux particuliers. Je ne sais pas quel genre de particuliers, à part les entreprises, est en état de contracter des dettes aujourd'hui ou d'aller solliciter son banquier pour faire des achats ! Ce n'est pas raisonnable.

Pour conclure, les amendements que nous présentons ont pour objet de financer les moyens demandés par l'Organisation mondiale de la santé – je ne vous cache pas que nous avons été perturbés par ce qui a été dit tout à l'heure à propos des tests qui ne seraient pas nécessaires –, les moyens de la protection sociale, la garantie des salaires, les protections pour les précaires, la sécurisation de la situation sociale des gens, notamment de leurs indemnités de chômage. C'est en misant sur le collectif que nous serons plus intelligents !

**M. Fabien Roussel.** Beaucoup d'éléments vont dans le bon sens mais certains nous semblent insuffisants. Nous avons donc déposé des amendements pour éclairer ces points.

Il est nécessaire d'aller plus loin pour soutenir le monde économique et tenir compte des pertes totales d'exploitation. Pour de nombreuses entreprises, et pas seulement des petits commerces, tout ce qui est perdu aujourd'hui ne sera pas rattrapé demain : ce sont des pertes sèches. Il est donc important d'aller au-delà du juste report des charges sociales et fiscales en les annulant au moins pour la période qui vient. Il faut indemniser la perte d'exploitation au-delà des 1 500 euros prévus aujourd'hui pour un petit secteur d'activités, et baisser le seuil des 70 % de diminution du chiffre d'affaires, bien trop élevé. Il faudrait aussi envisager de reporter les crédits contractés par les entreprises pour leurs investissements : ce sont des charges qui doivent être reportées au moins d'un mois.

Concernant les 300 milliards de garantie apportés aux établissements bancaires, comment faire pour que les banques jouent pleinement leur rôle auprès des entreprises en difficulté de trésorerie ? Aucune contrainte n'est à ce jour prévue, alors qu'il faut parfois tordre le bras aux banques. À ce titre, la Banque centrale européenne est là pour racheter des dettes : il serait bien de prévoir, comme cela a déjà été fait, que la BCE injecte des liquidités dans le cadre d'un plan de relance de l'économie, et que de l'argent frais irrigue les économies de l'Union européenne.

Les sommes évoquées dans ce projet de loi de finances rectificative, notamment les 6,25 milliards qui seront réellement déboursés, nous paraissent faibles pour répondre à tous ces enjeux. Il va falloir aller plus loin !

Concernant les hôpitaux, on nous a parlé de 2 milliards : sur quelle ligne budgétaire sont-ils débloqués ? Où sont ces crédits ? À quoi vont-ils servir ? Il y a besoin d'informations, y compris pour nos hôpitaux, qui n'ont pas de consignes claires sur les dépenses qu'ils vont devoir engager. Ils ont besoin de savoir qu'ils peuvent répondre à l'urgence quoi qu'il en coûte.

Enfin, nos concitoyens et nos entreprises vont compter sur la solidarité nationale, assurée par la dépense publique, donc l'État. Il faudrait qu'à ce titre, nous puissions solliciter les autres secteurs, celui des assurances, celui des banques mais aussi les familles les plus riches de notre pays, les grandes fortunes qui doivent être mises à contribution afin de faire jouer à plein le principe de solidarité. Dans cette période difficile, l'ensemble des acteurs doivent apporter leur concours plein et entier face aux difficultés que traverse notre pays.

**M. Nicolas Forissier.** J'approuve les propos de Véronique Louwagie : il me paraît très important, y compris au regard des doutes exprimés entre les lignes par le Haut Conseil des finances publiques, d'avoir une vision à long terme ; celle-ci pourrait s'inscrire dans le cadre du tableau de suivi envisagé dans le projet de loi. Une fois la crise passée, comment fait-on pour rétablir les équilibres budgétaires ? C'est une exigence qui n'a pas toujours été respectée dans le passé ; il est donc essentiel que le suivi soit effectué de manière lucide et claire, et j'attends du Gouvernement qu'il réponde à ce sujet.

Sur le plan méthodologique, nous sommes tous d'accord sur le fait que ce plan est important. Il a le mérite de proposer des outils relativement simples, mais il faut aussi qu'il soit très simple à mettre en œuvre ; c'est ce que demandent les entreprises, notamment les artisans qui proposent que le versement des 1 500 euros pour toutes les petites entreprises soit automatique, au lieu de devoir transiter – selon des modalités inconnues – par toutes sortes de méandres administratifs.

Les régions sont censées cofinancer le fonds de solidarité. Vont-elles être effectivement associées au plan de financement, alors qu'elles connaissent très bien le terrain de leurs petites entreprises ? Elles expriment des doutes à ce sujet.

Le report du paiement de la TVA est apparemment envisagé par Bercy. Certes, celle-ci est due par les entreprises, mais une telle mesure constituerait une aide en trésorerie non négligeable. Peut-on imaginer qu'elle vienne abonder les soutiens, notamment dans les premières semaines ou les premiers mois ? Une décision doit être prise de toute urgence, puisque le délai court jusqu'au 21 mars.

Enfin, nous faisons face à des angles morts. Mes collègues, en particulier Véronique Louwagie, ont évoqué la nécessité de compléments aux assurances pour pertes d'exploitation qui ne seront pas toujours très efficaces et qui seront dans certains cas impossibles à actionner.

S'agissant des entreprises indépendantes et de leurs mandataires sociaux, le gérant majoritaire d'une SARL n'est pas couvert, parce qu'il n'est pas salarié de son entreprise. Il se trouve dans un angle mort, c'est un problème majeur.

C'est le cas également des entreprises en procédure collective ; celles qui se trouvent déjà dans cette situation sont, d'après le texte du Gouvernement, exclues de toute aide. C'est assez injuste ; en effet, les entreprises en redressement judiciaire ou en période de sauvegarde demeurent viables. Quant à celles qui entreraient en

procédure collective du fait de la crise, se pose la question de la publicité légale qui risquerait d'entacher leur réputation.

Un autre angle mort concerne, dans le domaine agricole, les horticulteurs pépiniéristes, qui représentent des milliers d'emplois en France et se trouvent précisément dans la période printanière où ils réalisent une partie important de leur chiffre d'affaires annuel.

Enfin, sur la question cruciale des loyers, comment compensera-t-on la perte de revenu des propriétaires privés ?

**M. Charles de Courson.** Nous sommes dans un monde très incertain. Les hypothèses retenues par le Gouvernement sont optimistes : elles prévoient un confinement d'un mois et une reprise immédiate, en France comme dans les autres pays.

Cependant, du fait de la crise, le PIB, au lieu d'augmenter de 1,3 %, diminuerait de 1 %. Cela représente une différence de 53 milliards ; je pense d'ailleurs que ce chiffre sera très rapidement dépassé, et que nous atteindrons bientôt 100 milliards.

Cela signifie que le texte que nous sommes en train de discuter ne constitue que la première loi de finances rectificative ; il y en aura d'autres, il faut que nous en soyons conscients.

Ensuite, les mesures proposées par le Gouvernement, qui vont globalement dans le bon sens, sont modestes. Il est question de 45 milliards ; en réalité, seuls 10 milliards sont réellement débloqués, car les 35 milliards restants constituent des reports de charges pour deux ou trois mois. Sur ces 10 milliards, deux tiers sont à la charge de l'État, et un tiers à celle de la sécurité sociale. Il faudra donc aller beaucoup plus loin.

De ce point de vue, pourquoi, monsieur le rapporteur général, avons-nous un projet de loi de finances rectificative mais pas de projet de loi rectificative de financement de la sécurité sociale ? Nous en avons besoin dans différents domaines, notamment celui des hôpitaux. D'après les chiffres dont nous disposons, le déficit devrait augmenter de 1,7 point, ce qui représente 39 milliards, dont 15 concerneraient le budget de l'État et, donc, 24 celui de la sécurité sociale. Il faut qu'assez rapidement, dans un délai d'un mois ou un mois et demi, une loi de financement rectificative de la sécurité sociale soit proposée, comme cela est déjà arrivé à une ou deux reprises par le passé.

Enfin, pourriez-vous nous éclairer sur l'articulation entre ce collectif et la loi de programmation des finances publiques, qui avait été annoncée par le Gouvernement pour le mois d'avril ?

**Mme Olivia Grégoire.** Nous ne sommes qu'au stade 1 de la crise ; à l'évidence, il va nous falloir faire mieux et plus. En attendant, il faut bien faire et

c'est cette exigence qui nous réunit aujourd'hui. Ce PLFR a vocation à être voté et à être suivi d'un autre PLFR – je souhaiterais d'ailleurs entendre le rapporteur général à ce sujet. Cependant, l'urgence est d'ouvrir des crédits : le mieux est l'ennemi du bien et si les mesures prises ne sont peut-être pas suffisantes elles sont à tout le moins nécessaires. Nous devons donc voter ce texte, quitte à le reprendre et à l'améliorer très rapidement.

Un certain nombre de dispositions sont prises pour que le système d'urgence soit agile, réactif et surtout facile d'accès – vous êtes nombreux à insister sur ce point que nous considérons également comme essentiel. Tout est fait – à commencer par l'octroi de la garantie par Bpifrance qui, comme le mentionne l'article 4, sera automatisée jusqu'au niveau des ETI – pour que le dispositif soit facile à comprendre et à déclencher ; nous agissons aussi dans ce sens pour l'ensemble du secteur bancaire. Nous devons rester vigilants, mais cette exigence est d'ores et déjà intégrée.

**M. le président Éric Woerth.** Nous sommes tous accablés de demandes d'explications émanant des entreprises. Ce qui compte dans un tel plan, c'est sa capacité à être exécuté rapidement. Nous allons le voter, car nous avons tous la volonté de déboucher sur un résultat, quelles que soient nos positions politiques : nous devons agir vite en nous adaptant à une situation extrêmement grave. À la différence de la crise de 2008, ce sont de nombreuses très petites entreprises qui sont touchées. Peut-être la crise que nous vivons sera-t-elle aussi profonde que celle de 2008 – personne ne peut actuellement le savoir ; quoi qu'il en soit, elle touche de manière plus immédiate et plus brutale des entreprises déjà structurellement fragiles, compte tenu de leur trésorerie. La vitesse d'exécution est un élément extrêmement important, au moins autant que le contenu des mesures, et il nous faudra interroger le Gouvernement à ce sujet tout à l'heure.

Par ailleurs, nous abordons cette crise – je le dis très amicalement à Daniel Labaronne – dans une situation de faiblesse de nos finances publiques, ce qui constitue en soi un problème : ces dernières années, la France n'a pas reconstitué ses marges de manœuvre financières. Nous devons donc être vigilants sur la qualité des mesures prises, mais aussi sur la suite des événements : une fois la crise passée, sera-t-il possible de revenir rapidement et facilement sur ces mesures pour retrouver l'équilibre financier ? C'est une question majeure.

Le Gouvernement me semble assez optimiste dans ses projections ; peut-être a-t-il raison de l'être, mais le Haut Conseil des finances publiques lui-même dit que ce texte n'est que le « premier » projet de loi de finances rectificative, ce qui signifie qu'il pourrait y en avoir plusieurs autres. Lors de la crise de 2008, nous avons subi une récession de près de 3 % et le déficit public avait plongé à presque 7 % du PIB. Les choses peuvent aller très vite, et la réduction des ressources financières – une mauvaise collecte de l'impôt – constitue un problème fondamental ; elle a été très importante au cours de la crise précédente et elle me semble très nettement sous-estimée par le Gouvernement. Il faudra donc que nous appliquions des mesures adaptées et que nous passions, à un moment donné, d'un

plan de protection d'urgence – peut-être à plusieurs volets – à un véritable plan de relance visant à faire redémarrer l'économie. Pour cela, nous devons conserver des marges de manœuvre budgétaires mais nous ne devons pas être les seuls à le faire – la BCE doit également s'y atteler pour aider l'ensemble des nations européennes, ce qu'elle a apparemment décidé de faire hier soir.

Le suivi de ces mesures est particulièrement important ; il fera l'objet d'un amendement de notre part. Bpifrance fait preuve de bonne volonté, elle joue son rôle de manière formidable, mais elle va être terriblement engorgée ; elle l'est déjà, et on voit des entreprises qui ne peuvent accéder à des mesures de trésorerie parce qu'elles se trouvent en procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, voire simplement parce que leur notation les retient éloignées des crédits. Il faudra que nous soyons très attentifs à cette question et que nous distinguions de manière précise les entreprises qui ont le droit d'accéder au plan d'aide et celles qui n'y ont pas droit. C'est un terrain sensible : nous devons agir pour éviter une mortalité d'entreprises qui serait insupportable pour notre économie, pour la France et pour les Français, et dont nous aurions bien du mal à nous remettre.

Il est très rare qu'il y ait un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale parce que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est, par définition, un objectif. Si deux milliards sont prévus pour les dépenses de santé, ces deux milliards seront dépensés à ce titre et compris dans les soldes qui nous seront présentés.

Enfin, les écarts avec les prévisions du Gouvernement, qui étaient déjà très forts avant la crise, deviendront gigantesques. Un projet de loi de programmation des finances publiques devra être présenté le plus tôt possible à la sortie de la crise, dès que les premiers signes de reprise seront visibles – très bientôt, nous l'espérons.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Au sujet du Haut Conseil des finances publiques et des estimations macroéconomiques, la question n'est pas d'être optimiste ou pessimiste mais de prévoir en fonction des informations fiables dont nous disposons au 19 mars 2020, par rapport à ce que nous comprenons de l'évolution d'une crise sanitaire qui est elle-même la source d'une crise économique. Par nature, la crise actuelle est très différente de celle que nous avons connue il y a douze ans : c'est d'abord la victoire face au virus qui sera la condition d'une sortie de crise économique et financière.

Il est plus sain, me semble-t-il, d'avancer par étapes, à une échéance d'un ou deux mois, plutôt que de se forcer à faire des évaluations très hasardeuses de soldes publics dont le résultat final est, pour le moment, absolument impossible à déterminer. Pour ma part, je suis donc très à l'aise avec un projet de loi de finances rectificative comportant une mission nouvelle, comprenant deux programmes et prévoyant des crédits pour un ou deux mois en fonction du programme. Certes, le solde public actuellement fixé à -3,9 % du PIB sera probablement revu, mais nous ne savons pas dans quelle mesure, et il est inutile de vouloir jouer les bookmakers sur ce point. Le Haut Conseil des finances publiques reconnaît le sérieux et la

sincérité de ce PLFR, tout en soulignant que les prévisions sur lesquelles il repose sont, par définition, incertaines, dans la mesure où nous faisons face à une crise extrêmement atypique.

Il n'y a aucune raison de s'interroger sur la sincérité de ce projet de loi, la vraie question qui se pose est de savoir si nous sommes en mesure de voir plus loin. Sur ce point, la réponse est non : nous ne pouvons qu'avancer pas à pas, en fonction de ce que l'on sait. Dans ces conditions, il y aura évidemment au moins un autre collectif dans les mois qui viennent, en fonction de l'évolution de la crise – ne serait-ce que pour réévaluer les dotations et les crédits budgétaires en fonction des nouveaux programmes.

Madame Louwagie, vous avez souligné que le fonds de solidarité comportait des critères – notamment le seuil de 70 % de perte de chiffre d'affaires – pouvant paraître un peu restrictifs pour certaines d'entreprises. Comme nous tous, j'ai été contacté par des chefs d'entreprises soucieux de savoir s'ils pourraient bénéficier du fonds – l'un d'eux, par exemple, se demandait si le fait d'avoir commencé son activité en mai 2019 l'excluait du dispositif. Sur ce point, le ministre de l'économie a été clair : l'aide forfaitaire de 1 500 euros par mois est attribuée de façon automatisée, par voie de notification, dès lors que les critères sont remplis et, quand ils ne le sont pas, les entreprises en difficulté doivent contacter la DIRECCTE afin de bénéficier, au cas par cas, d'un accompagnement en trésorerie. L'idée n'est pas de toucher un forfait de 1 500 euros quand les critères sont remplis et rien du tout quand ils ne le sont pas. Il est évident qu'une entreprise qui perd 68 % d'activité sur la période de référence est elle aussi en difficulté et doit bénéficier d'un accompagnement : il faut éviter que des effets de seuil aient pour conséquence de mettre en grave difficulté les entreprises qui seraient juste en dessous des critères retenus.

Madame la présidente Rabault, vous vous interrogez sur les conditions tarifaires de la garantie de Bpifrance. En la matière, il y a d'abord des règles au niveau européen, qui imposent que, s'agissant de celles relatives aux aides d'État, la garantie soit payante. Je précise à l'attention de M. Corbière, qui a déposé une proposition de loi sur ce point, que ce sont les établissements bancaires qui payent les frais et commissions de garantie à Bpifrance. Cela se justifie par le fait que ces commissions de garantie constituent l'une des ressources de Bpifrance, qui doit avoir un cycle d'exploitation propre pour pouvoir financer les entreprises et investir en fonds propres. Il ne faut pas perdre de vue que la garantie publique ce n'est rien d'autre que du partage de risques et que quand Bpifrance offre aux banques une garantie représentant 90 % de la perte finale cela vaut quelque chose – en d'autres termes, cela se paye, et c'est à la banque de le faire. On ne sait pas encore exactement quels seront les taux appliqués. Sauf erreur, les normes européennes prévoient qu'ils se situent entre 20 et 100 points de base et, si je me souviens bien, en 2008, les garanties publiques d'Oséo à 90 % étaient facturées à un taux d'environ 0,70 % : *a priori*, nous devrions nous situer dans le même ordre de grandeur.

Pour ce qui est du rôle d'évaluation du Parlement, auquel je suis très attaché, je soutiendrai l'idée que l'Assemblée et le Sénat ont à suivre l'exécution des crédits et l'évolution de la garantie publique. Il faut que nous trouvions le moyen le plus souple et le plus efficace pour y arriver et nous devons décider rapidement si cela se fera par la remise de rapports ou par un comité d'évaluation ou de suivi. Nous aurons l'occasion d'interroger le Gouvernement en séance publique, mais en tout cas je suis favorable à la création d'un comité d'évaluation ou de suivi.

Pour ce qui est de l'activité partielle, monsieur Naegelen, les taux annoncés donnent souvent lieu à des confusions, et de nombreux chefs d'entreprise s'interrogent sur ce point. Je rappelle que le principe retenu est celui d'un maintien de 84 % du salaire net – 100 % pour les salaires n'excédant pas le SMIC – et que le coût que cela représente pour chaque entreprise concernée fera l'objet d'une prise en charge à 100 % par l'État, jusqu'à 4,5 SMIC.

Au sujet des charges – y compris le loyer ou la facture énergétique – des petites entreprises, notamment des indépendants, des libéraux et des mandataires sociaux, j'estime qu'un indépendant ou un libéral qui, privé de son activité, ne reçoit plus d'argent, ne doit plus avoir de charges : cette idée, que je sais partagée par le Gouvernement, doit être soutenue avec force.

Certes, ce principe est difficile à appliquer, car les charges sont nombreuses. Si en matière sociale et fiscale, les choses sont relativement simples, car il suffit que l'État décide de suspendre le règlement des charges, elles sont un peu plus compliquées quand les charges sont dues à un acteur privé tel qu'un bailleur professionnel ou un fournisseur d'énergie. Cependant, le principe « pas d'activité, pas de charges » doit absolument s'imposer durant la crise que nous traversons : à défaut, les petites entreprises, les libéraux, les indépendants ne vont pas pouvoir survivre. Pour ce qui est de la nécessité de se payer soi-même, que vous avez évoquée, le fonds de solidarité me semble pouvoir constituer une réponse.

J'en profite pour rappeler que le ministre de l'économie a souhaité que les assureurs se montrent proactifs durant la séquence de crise que nous vivons. Ce point ne figure pas dans la loi, mais il faut absolument que les assurances jouent leur rôle et aillent même un peu au-delà de leur rôle habituel pour accompagner la crise : nous aurons l'occasion de préciser les choses avec le Gouvernement en séance publique.

Monsieur Pupponi, vous avez évoqué la question de qui doit aller travailler et qui doit rester chez soi. Ce texte ne comportant que quatre articles, il ne règle pas tous les détails et je me bornerai à rappeler que, dans la situation exceptionnelle que nous connaissons, il y a des secteurs d'activité où les gens ne peuvent pas télétravailler : c'est donc au cas par cas que les décisions doivent être prises.

Dans les circonstances actuelles, l'accès à la DIRECCTE est vraisemblablement difficile, mais il faut comprendre que les agents publics font de leur mieux dans cette situation de crise et qu'ils sont aussi des êtres humains, soumis

comme tout un chacun à des règles de protection sanitaire susceptibles de freiner leur capacité de travail.

L'aide de 1 500 euros est-elle suffisante ? Je rappelle que nous en sommes aujourd'hui à faire un point d'étape et que, si ce montant ne permet pas de sauver la trésorerie des entreprises, il faudra probablement l'augmenter, quoi qu'il en coûte. Nous défendrons en tout cas cette idée, car il est essentiel de disposer d'outils capables de sauver les entreprises en leur donnant suffisamment d'oxygène. Il conviendra de voir ce qu'il en est au terme d'un mois d'application de cette mesure.

Le président Mélenchon a évoqué le rôle de la Banque centrale européenne, au sujet duquel je vais dire un mot, même si ce sujet est situé en dehors du texte que nous examinons. Schématiquement, il y a deux écoles : d'une part, celle qui préconise d'injecter des liquidités, avec un effet inflationniste et des conséquences sur l'économie pouvant être positives ou négatives en fonction de la conjoncture, d'autre part, celle qui est favorable à une politique de rachat d'obligations d'entreprises et de l'État afin d'améliorer la capacité de financement de l'économie par l'apport de liquidités. La Banque centrale européenne a clairement fait le second choix, qui me semble être le bon, car le plus efficace. À la différence de ce qu'était la situation il y a douze ans, nous avons aujourd'hui un système bancaire doté de liquidités, donc plus stable en termes de fonds propres, grâce aux ratios prudentiels instaurés après la crise ; ces liquidités présentent également l'avantage indéniable de pouvoir alimenter l'économie réelle. Grâce à la décision prise hier par la Banque centrale européenne, nous n'avons donc aucune difficulté pour alimenter les crédits qui seront garantis par l'État. On n'est pas obligé de partager ce point de vue, mais je pense que la BCE a pris la bonne décision au bon moment : on constate d'ailleurs que, sur les marchés, elle a rassuré nombre d'investisseurs.

Si vous suggérez de contraindre les banques, monsieur Roussel, pour ma part, je préfère les inciter. La garantie à 90 % de la perte finale, qui constitue une incitation très forte, a très bien fonctionné en 2008 et j'aime bien l'idée consistant à dupliquer les outils qui ont bien marché. Avec une garantie s'élevant à 90 % de la perte finale, je ne vois pas quelle banque pourrait refuser des crédits de trésorerie.

Les 2 milliards pour la santé sont une provision destinée spécifiquement au coût des masques et des indemnités journalières, apparaissant comme tel dans l'exposé général des motifs du PLFR. Ce montant pourra faire l'objet d'ajustements ultérieurs – nous aurons l'occasion d'en parler avec le Gouvernement tout à l'heure –, mais il ne faut pas perdre de vue que l'objet essentiel de ce PLFR ne réside pas dans ses dispositions concernant l'aspect sanitaire de la crise mais dans les répercussions de celle-ci sur la trésorerie des entreprises.

Enfin, monsieur de Courson, comme l'a dit le président Woerth, il n'est pas vraiment justifié de recourir à un PLFRSS. D'abord parce que, l'ONDAM étant un objectif, il n'existe pas de plafonds de crédits justifiant un rectificatif ; ensuite et surtout parce que, pour la garantie de l'État prévue à l'article 4 du présent texte, la loi organique prévoit que l'on passe obligatoirement par une loi de finances ou une

loi de finances rectificative. Si une loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'est pas justifiée aujourd'hui, il est cependant probable qu'il faudra apporter des rectificatifs à la LFSS à l'automne.

*La commission passe à l'examen des articles.*

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*

### **Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020**

#### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues, et non sur le seul budget de l'État.

Il offre ainsi une vision consolidée de l'ensemble des finances publiques : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale.

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, doit être présenté dans l'article liminaire de chaque projet de loi de finances rectificative (PLFR) « *un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ».

L'article liminaire est donc impérativement présent dans tout projet de loi de finances rectificative : il garantit que le Gouvernement aura tenu compte des évolutions de la conjoncture économique et des conséquences des dispositions qu'il présente sur les principaux soldes publics.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose le tableau de synthèse suivant :

#### **SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2019 ET 2020**

*(en % du PIB)*

<b>Soldes</b>	<b>Prévision d'exécution 2019</b>	<b>Prévision 2020</b>
Solde structurel (1)	- 2,2	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	0,0	- 1,3
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,9	- 0,4
<b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 3,9</b>

Source : article liminaire du présent PLFR.

## A. COMMENTAIRE GÉNÉRAL

Le présent PLFR a pour principal objet d’adopter, dans des délais très courts, un dispositif d’urgence pour soutenir l’économie française. Les prévisions de soldes publics qu’il présente permettent de situer le premier impact budgétaire estimé, à date, de la crise que le pays traverse actuellement. Cet impact s’élève à **1,7 point de PIB**. En effet, les derniers soldes publics estimés pour 2020 sont ceux de la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, adoptée avant la propagation du Covid-19.

### COMPARAISON DES SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2020

(en % du PIB)

Soldes	LFI 2020	PLFR 2020	Écart
Solde structurel (1)	- 2,2	- 2,2	0,0
Solde conjoncturel (2)	0,1	- 1,3	- 1,4
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,1	- 0,4	- 0,3
<b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 1,7</b>

Source : articles liminaires de la LFI pour 2020 et du présent PLFR.

Il importe de relever que la précision de ces nouvelles prévisions est nécessairement compromise par la multitude de facteurs inconnus qui auront un effet sur le solde public de l’année 2020 : période effective de sortie de l’épidémie, capacité de rebond de l’économie française, résilience de nos partenaires économiques, etc.

Il convient donc de prendre avec précaution le nouvel état de synthèse des soldes publics tel que présenté par le présent article. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis du 17 mars 2020 <sup>(1)</sup>, indique ainsi que les fortes incertitudes actuelles affectent toute prévision « *d’une grande fragilité* ». Par conséquent, le Haut conseil souligne les hypothèses « *fortes* » prises par le Gouvernement pour établir les nouveaux soldes publics pour 2020 : la durée du confinement, d’un mois seulement, et le rebond de la demande française et mondiale, que le Gouvernement anticipe au terme de la crise sanitaire. Le HCFP précise que si ces hypothèses ne sont pas vérifiées dans les faits, ce qui échappe largement à la volonté du Gouvernement, « *la dégradation du cadre macroéconomique pourrait être plus marquée que prévu par le PLFR pour 2020* ».

(1) Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l’année 2020, 17 mars 2020.

## B. ANALYSE DÉTAILLÉE

Le présent article fixe, pour 2020, un objectif de déficit public de 3,9 % du produit intérieur brut, contre 2,2 % dans la LFI pour 2020, soit une détérioration du solde public effectif de 1,7 point de PIB.

Cette dégradation se justifie intégralement par les conséquences de l'épidémie de Covid-19.

### 1. Les conséquences de la crise sur le solde conjoncturel

L'impact de l'épidémie et des mesures d'endiguement sur la conjoncture économique entraîne **une forte hausse du déficit conjoncturel (1,4 point de PIB)**.

Rappelons que le solde conjoncturel est le solde reflétant les dépenses et les recettes publiques directement affectées par la conjoncture économique. Il se distingue du déficit structurel, qui isole les effets du cycle économique et reflète donc le niveau des recettes et des dépenses directement liées aux politiques publiques menées par le Gouvernement.

L'aggravation du déficit conjoncturel traduit la forte progression de l'écart de production, qui est la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Ce dernier peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »<sup>(1)</sup>.

Pour mémoire, la loi de finances initiale pour 2020 avait pris comme hypothèse un écart de production légèrement positif en 2020, à hauteur de 0,2 point de PIB. Cela signifiait que le PIB effectif devait être légèrement supérieur au PIB potentiel de l'économie française, et que les facteurs de production seraient modérément en tension. Par conséquent, l'économie française devait dégager un léger excédent conjoncturel en 2020 : le solde conjoncturel était prévu à 0,1 % du PIB.

La crise sanitaire et économique se traduit donc par un important retournement de situation et un creusement brutal de l'écart de production. Comme les facteurs de production sont actuellement fortement sous-employés, voire à l'arrêt dans certains secteurs économiques, le niveau du PIB effectif se détache, en effet, du PIB potentiel, ce qui se traduit par l'apparition d'un déficit conjoncturel.

L'alourdissement de 1,4 point de PIB du déficit conjoncturel correspond à un montant de plus de **30 milliards d'euros**.

---

(1) Banque de France, « *La croissance potentielle. Une notion déterminante mais complexe* », Focus n° 13, mars 2015.

## 2. L'absence de conséquence de la crise sur le solde structurel

Les premières mesures de soutien budgétaire annoncées par le Gouvernement et, pour certaines de rang législatif, présentées actuellement devant le Parlement se traduisent par une hausse du déficit lié aux mesures exceptionnelles et temporaires (voir ci-dessous). Cette catégorie de solde permet d'isoler les mesures, en dépenses et en recettes, qui sont directement l'effet de choix de politiques économiques, mais qui, en raison de leur caractère non pérenne, ne doivent pas être rattachées au déficit structurel. Comme son nom l'indique, ce dernier doit refléter les effets des politiques structurelles, de moyen et de long terme, menées par le Gouvernement.

Ces mesures de soutien budgétaire **n'affectent donc pas le déficit structurel** prévu en 2020 : il est maintenu par le présent article à 2,2 points de PIB, au niveau de la LFI 2020.

## 3. L'augmentation sensible du coût des mesures exceptionnelles et temporaires

L'augmentation du coût des **mesures exceptionnelles et temporaires (0,3 point de PIB)**, soit environ 9 milliards d'euros, correspond à des dépenses supplémentaires de lutte contre la crise (**11,3 milliards d'euros**), en partie compensées par le produit d'une amende de 2,1 milliards d'euros infligée au groupe Airbus dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) au mois de janvier 2020.

Ces dépenses exceptionnelles et temporaires prévues par le Gouvernement sont :

– 8,5 milliards d'euros au titre du dispositif d'activité partielle, dont 5,5 milliards d'euros sur le budget de l'État et 3 milliards d'euros sur le budget de l'Unédic ;

– 1 milliard d'euros placé au sein du nouveau Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire, dont 750 millions d'euros proviennent du budget de l'État et 250 millions d'euros seront abondés par les Régions ;

– environ 2 milliards d'euros sur le budget de la sécurité sociale, liés à l'acquisition de matériel de santé (masques de protection, en particulier).

En revanche, en recettes, comme il a été vu précédemment, les pertes de recettes prévues par le présent PLFR sont uniquement dues à l'aggravation de la conjoncture économique et ne sont pas la conséquence de mesures nouvelles. En d'autres termes, les mesures annoncées par le Gouvernement en matière de recettes sont des mesures de soutien à la trésorerie, c'est-à-dire d'étalement dans le cours de l'exercice de la perception de ces recettes.

### III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La détermination d'un nouveau scénario de finances publiques est un exercice particulièrement ardu dans cette période caractérisée par de fortes incertitudes économiques.

Les nouvelles prévisions du Gouvernement ont le mérite de placer un curseur sur l'impact de la crise sanitaire actuelle sur le solde public. Cet impact est significatif : dans un contexte de récession, pour le moment estimée à – 1 point de PIB, la dégradation du déficit public serait de 1,7 point de PIB, dont la majeure partie provient de la dégradation de la conjoncture et du fonctionnement de nos stabilisateurs automatiques (– 1,4 point de PIB).

Un effort budgétaire est en outre prévu pour 0,3 point de PIB de dépenses supplémentaires, immédiatement mobilisables avec l'adoption du présent PLFR.

Il convient de rester prudent sur ces premières estimations, mais les hypothèses prises par le Gouvernement, qui ont le mérite d'appréhender le choc actuel en considérant honnêtement son ampleur mesurable à ce stade, s'inscrivent dans un contexte de circonstances exceptionnelles dont tous les effets ne sont pas connus. C'est pourquoi le Haut Conseil des finances publiques, sans être en mesure d'émettre une appréciation sur le scénario de finances publiques proposée par le présent article, estime que « *la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières constituent des faits inhabituels indépendants de la volonté du Gouvernement* ». Ils justifient l'urgence à agir et l'ampleur de l'effort budgétaire à mener.

Enfin, selon le HCFP, le scénario proposé par le Gouvernement s'inscrit dans le respect des dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, qui prévoit la prise en compte de circonstances exceptionnelles pour écarter, ponctuellement, l'application des règles budgétaires en vigueur (maintien du solde effectif sous le plafond de 3 % du PIB, ajustement structurel minimal d'au moins 0,5 point de PIB, réduction d'au moins un vingtième de la fraction de la dette publique dépassant les 60 % du PIB)

\*

\* \*

**M. Charles de Courson.** Le déficit public est censé augmenter de 1,7 point de PIB, soit 39 milliards, dont 15 milliards pour l'État. Il reste donc 24 milliards pour les autres catégories d'administrations publiques, à savoir la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Le rapporteur général peut-il nous éclairer sur ce point ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Effectivement, cela concerne les cotisations sociales. Je ne dispose pas des chiffres précis sur ce point,

mais nous allons nous renseigner. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'une augmentation des dépenses mais d'une baisse des recettes.

**M. Charles de Courson.** Il serait bon que, d'ici la séance publique, nous puissions connaître la répartition précise du déficit entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Pour ma part, j'estime qu'il va sans doute y avoir une vingtaine de milliards de pertes de recettes sociales, ce qui est considérable.

**M. Daniel Labaronne.** Le solde effectif de 3,9 % du PIB résulte de l'addition de trois éléments. Une composante conjoncturelle, évaluée à - 1,3 % du PIB, correspond aux baisses de recettes mécaniquement entraînées par le ralentissement de l'activité économique. Les mesures exceptionnelles adoptées pour soutenir la trésorerie des entreprises représentent 0,4 % du PIB. Et le solde structurel est de - 2,2 % du PIB.

**Mme Mathilde Panot.** Il a été répété que les personnes en chômage partiel qui sont rémunérées au SMIC percevraient 100 % de leur salaire : le rapporteur général peut-il préciser ce point ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Monsieur de Courson, nous tentons d'estimer les baisses de recettes sociales que la récession à venir va entraîner. Une part de la composante conjoncturelle du déficit tient à la réduction du montant de cotisations sociales perçues. Nous demanderons au Gouvernement en séance s'il est possible de détailler ces estimations, qui traduisent nos anticipations de la baisse de l'activité.

Madame Panot, l'activité partielle est prise en charge à 100 % par l'État et l'UNEDIC jusqu'au niveau du SMIC, et à hauteur de 84 % du salaire net au-delà, c'est-à-dire à hauteur de 100 % de l'indemnité d'activité partielle que l'entreprise verse aux salariés dans cette situation.

**M. le président Éric Woerth.** Monsieur de Courson, la baisse des recettes sociales et fiscales est calculée avec un coefficient multiplicateur de un. Ce choix peut être contesté nous avons connu des multiplicateurs plus importants – et nous serons peut-être amenés à adopter d'autres projets de loi de finance rectificative.

**M. Charles de Courson.** Le solde effectif est un constat comptable. Il s'aggrave de 1,7 point, en passant de 2,2 % à 3,9 % du PIB.

Ce chiffre compile les déficits de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Le déficit de l'État est évalué, en valeur, à 15 milliards. Puisque 1,7 point d'aggravation du solde représente 39 milliards, les 24 milliards manquants vont donc peser sur les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Les pertes de recettes évoquées pour la sécurité sociale sont évaluées à 2 milliards, auxquels s'ajoutent 2,7 milliards pour l'UNEDIC, qui n'entre pas dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, soit un total de l'ordre de 5 milliards.

Il reste donc à identifier une vingtaine de milliards de pertes de recette dont je souhaite que le Gouvernement nous donne le détail.

*La commission adopte l'article liminaire sans modification.*

\*

\* \*

*Après l'article liminaire*

*La commission examine l'amendement CF38 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous proposons que notre pays se conforme à la recommandation pressante de l'Organisation mondiale de la santé. Lundi 16 mars, le directeur général de l'OMS s'est adressé à l'ensemble des nations dans des termes très clairs : « *Nous avons un message simple à tous les pays : testez les gens !* »

Il est important de généraliser le dépistage car une personne contaminée, bien que confinée, continuera de sortir faire ses courses. Il ne faut donc pas laisser les personnes infectées dans l'ignorance. Nos capacités de dépistage sont limitées et conduisent les soignants à restreindre le nombre de tests à mesure que l'épidémie progresse.

Afin d'appliquer les recommandations de l'OMS, nous proposons de financer ce dépistage massif en suspendant pour l'année 2020 un dispositif de réduction d'impôt pour les propriétaires bailleurs dont les effets sont très controversés. Cette mesure rapporterait un milliard d'euros, permettant l'achat massif de tests.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je ne suis pas sûr que la commission des finances soit compétente pour débattre de l'opportunité d'un dépistage généralisé ; je vous renvoie à la réponse du ministre lors de la séance des questions au Gouvernement ce matin.

Ne nous lançons pas dans un grand débat sur les niches et la dépense fiscales. Supprimer le dispositif Pinel paupériserait ses 160 000 bénéficiaires et les effets de cette mesure interviendraient trop tard au regard de l'urgence que vous réclamez. Votre amendement n'est pas pertinent de ce point de vue et je vous invite à ne pas utiliser nos débats sur ce projet de loi de finances rectificative pour aborder les questions sanitaires, certes importantes, mais qui n'y figurent pas.

**M. Philippe Vigier.** Mme Panot soulève la question de notre capacité à diagnostiquer ceux qui doivent l'être. Aujourd'hui, nous pouvons réaliser quotidiennement six mille tests, qu'en sera-t-il dans quinze jours au vu de l'explosion du nombre de cas ? J'espère que tous les moyens de production sont déployés pour répondre à ce besoin indispensable.

**M. le président Éric Woerth.** Ne nous engageons pas dans un débat sur les questions sanitaires, pour lesquelles nous ne sommes pas compétents.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Il ne s'agit pas d'un débat ordinaire. On nous objecte que les mesures fiscales que nous proposons ne répondent pas à l'urgence, mais sans prendre de telles mesures, comment allons-nous financer ce que nous souhaitons faire ?

Nous allons recevoir du Sénat le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ; il faudra bien que les propositions que nous y ferons soient compensées financièrement. Que les recettes interviennent plus tard ne pose qu'un problème de trésorerie purement technique, pourvu que nous ayons décidé au bon moment de ce que nous allons faire.

Si toutes nos propositions sont repoussées car elles ne répondent pas à l'urgence, et que vous seuls décidez ce qui est urgent, pourquoi discuter ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La question ne se pose pas ainsi.

Sur la forme, nous ne devons pas mener le débat sur les questions sanitaires, notre commission n'est pas compétente et ce PLFR n'est pas le texte opportun pour soulever ces sujets.

Sur le fond, je conteste formellement votre proposition de supprimer le dispositif Pinel, qui permet à 160 000 personnes de bénéficier d'une dépense fiscale en faveur de l'investissement locatif.

Le débat sur les mesures sanitaires doit se tenir à l'Assemblée, avec le ministre compétent. Mais le texte dont nous débattons maintenant a pour objet de sauver nos entreprises en évitant l'assèchement de leur trésorerie qui les mènerait à la faillite. Restons dans ce cadre.

*La commission rejette l'amendement CF38.*

*Elle est saisie de l'amendement CF27 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement d'appel demande au Gouvernement de fournir des informations complémentaires sur le déficit public, toutes administrations confondues.

Le Gouvernement a révisé sa prévision de déficit public en 2020, qui passe de 2,2 % à 3,9 % du PIB, soit un différentiel de 1,7 point. L'article 1<sup>er</sup> du PLFR nous indique que le déficit budgétaire s'aggravera de 15,4 milliards. Qu'en est-il de l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales ?

Nous avons compris qu'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'était pas indispensable, puisque l'ONDAM est indicatif, mais un

collectif social apporterait sécurité et visibilité, notamment au personnel de nos hôpitaux.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je souhaite comme vous avoir plus de détails, administration par administration. Mais l'urgence dans laquelle ce texte est élaboré et débattu, normale au regard des conditions que nous traversons, ne permet pas de disposer de ces informations avec un tel degré de précision.

Nous interrogerons le ministre en séance, mais je pense qu'il n'est pas possible d'avoir le détail administration par administration dans de tels délais, les baisses de recettes sont calculées en fonction des simulations de récession. Je crains que notre information soit limitée, non dans une volonté d'opacité mais en raison des conditions d'examen du texte.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Monsieur le rapporteur général, dans votre avis sur l'amendement précédent, vous ne vous êtes pas opposé à notre proposition, mais à la source de financement que nous proposons. Nous allons donc la modifier en vue de la séance publique.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je n'ai pas dit que j'étais favorable à un dépistage systématique. Je pense simplement que le débat doit avoir lieu, mais pas dans le cadre de ce projet de loi. Et j'ai clairement déclaré mon opposition à la suppression du dispositif Pinel.

*La commission rejette l'amendement CF27.*

\*

\* \*

## PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

### TITRE UNIQUE DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

*Avant l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission est saisie de l'amendement CF34 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Alexis Corbière.** Cet amendement tend également à revenir sur des mesures fiscales adoptées précédemment. Nous proposons de supprimer le dispositif du crédit d'impôt recherche. Il coûte cher aux finances publiques et sert souvent à des montages d'évasion fiscale.

Si nous réinvestissons ces sommes, notamment au profit d'un plan d'urgence pour les hôpitaux, nous disposerions de six milliards pour ouvrir des lits d'hôpitaux supplémentaires, acheter des kits de dépistage, fournir du matériel médical ou supprimer le forfait hospitalier pour les patients atteints du Covid-19.

Le crédit d'impôt recherche est un dispositif d'attractivité fiscale. S'il nous semble peu pertinent en temps normal, c'est particulièrement vrai dans la période actuelle.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Supprimer le crédit d'impôt recherche au moment où nous avons besoin d'une recherche soutenue dans notre pays, spécialement dans le domaine médical et pharmaceutique, ne me semble pas à-propos. Je suggère le retrait de cet amendement, à défaut, avis défavorable.

**M. le président Éric Woerth.** Nous comprenons tous que ces amendements sont rédigés de manière à respecter l'article 40 de la Constitution.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** En effet. Ne nous répondez pas ainsi, monsieur le rapporteur général, ou alors examinons l'usage précis qui est fait du crédit d'impôt recherche.

Consacrez des fonds à la recherche publique et ne prétendez pas que le crédit d'impôt recherche permet de faire avancer la recherche. C'est une arnaque utilisée par toutes sortes d'entreprises, y compris financières. La recherche utile pour lutter contre le Covid-19 n'en bénéficie pas.

**M. le président Éric Woerth.** Ne rouvrons pas le débat sur tous les crédits d'impôts : le crédit d'impôt recherche a déjà fait l'objet de longues discussions lors du projet de loi de finances initiale. Votre objectif n'est d'ailleurs pas de supprimer le crédit d'impôt recherche, mais de dégager des fonds en faveur des hôpitaux.

*La commission rejette l'amendement CF34.*

*Elle en vient à l'amendement CF31 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Nous proposons un dispositif bien connu, qui consiste à porter le taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) à 0,5 %, comme le recommandent de nombreuses associations – Oxfam, Coalition Plus, etc. Cette mesure n'a rien de bien ébouriffant : c'est le taux appliqué par nos partenaires britanniques, que l'on ne saurait considérer comme un rassemblement de communistes... Et cela apporterait un milliard d'euros pour gager les mesures que nous proposerons dans le deuxième projet de loi, en particulier la production de masques et de tests, à nos yeux prioritaires.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Mon avis est défavorable. Même s'il s'agit de contourner les dispositions de l'article 40, il est pour le moins ironique que vous proposiez d'augmenter la TTF au risque de provoquer une crise de liquidités à un moment où nos entreprises cotées en ont le plus besoin pour survivre à la crise ! Autant aller éteindre un incendie avec un bidon d'essence...

**M. le président Éric Woerth.** Je le déconseille également... Et si je peux comprendre l'architecture globale de votre proposition, monsieur le président Mélenchon, les gages inter-projets de loi n'existent pas, ou du moins pas encore !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Soyons sérieux : les propositions qui vont être débattues dans le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 représentent des milliards d'euros... Nos amendements visent à trouver ces fonds. Vos arguments ne tiennent pas : en quoi une augmentation de la TTF nuirait-elle à la liquidité des entreprises ? Nous avons tout de même un minimum de connaissance en économie... La taxation des transactions financières ne ralentira en rien l'économie, d'autant que la Banque centrale européenne s'apprête à y injecter des milliards ! Vous ne voulez simplement pas que de l'argent public génère de la dépense publique.

**M. Jean-Noël Barrot.** Au cours des dernières heures, des décisions ont été prises pour restreindre le fonctionnement des marchés. Face aux appels répétés à suspendre toute cotation, le président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) a expliqué qu'il était important que les marchés puissent continuer de fonctionner afin que les États et les entreprises, qui vont avoir besoin de financements considérables, puissent y faire appel dans les meilleures conditions.

**M. le président Éric Woerth.** Mais les ventes à découvert ont été suspendues et c'est une bonne nouvelle dans un contexte de marché baissier.

*La commission rejette l'amendement CF31.*

*Elle passe à la discussion commune des amendements CF2 de M. Jean-Luc Mélenchon et CF19 de M. Fabien Roussel.*

**Mme Mathilde Panot.** Certains économistes, comme le directeur du département Analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), estiment que les mesures proposées par le Gouvernement ne sont pas à la hauteur et ne permettront pas d'éviter les licenciements ou les faillites. La seule perspective raisonnable est d'augmenter les dépenses. Le plan du Gouvernement repose sur des hypothèses trop optimistes. Les sommes sont insuffisantes pour parer à l'urgence, à plus forte raison si la crise dure. Il va falloir chercher les milliards là où ils se trouvent.

Notre amendement CF2 vise à ce que tous les salariés au chômage partiel, et pas seulement les salariés au SMIC, touchent 100 % de leur salaire, et non 84 % comme annoncé par le Gouvernement, et que ces dispositions soient étendues à tous les travailleurs non-salariés, comme les intermittents du spectacle et les auto-entrepreneurs. Cette mesure serait financée en rétablissant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), outil pertinent de solidarité nationale. Il nous paraît juste que les plus riches de ce pays contribuent à la solidarité nationale et à la lutte contre cette pandémie historique.

**M. Stéphane Peu.** Ce projet de loi de finances rectificative va accompagner les mesures d'urgence. Mais il prend également acte de la récession dans laquelle va plonger notre pays. Face à cette situation, le Gouvernement a appelé à plusieurs reprises à la solidarité, ce qui nous convient parfaitement. Dans une allocution solennelle, le Président a indiqué que cette crise devrait interroger nos modèles économiques passés. Il a tenu des propos lourds de sens : « *Le jour d'après, ce ne sera pas un retour au jour d'avant* ».

C'est pourquoi, au-delà des mots, nous proposons une traduction en actes, en rétablissant l'impôt de solidarité sur la fortune.

**M. le président Éric Woerth.** Ce qui nous ramène avant le jour d'avant...

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je ne suis pas d'accord : les montants alloués au financement de la crise de trésorerie sont tout à fait à la hauteur, au moins pour les prochains mois : 8,5 milliards sont dédiés aux dispositifs d'activité partielle, qui ont prouvé leur efficacité.

**Mme Mathilde Panot.** Ce n'est pas l'avis de l'OFCE.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** C'est ma conviction, même si ce n'est pas celle de l'OFCE, madame Panot. En outre, je suis un fervent défenseur du prélèvement forfaitaire unique (PFU). C'est pourquoi je suis défavorable à l'amendement CF2.

Monsieur Peu, le rétablissement de l'ISF est un débat récurrent. Nous l'aurons probablement encore lors du projet de loi de finances pour 2021. D'ici là, je suis défavorable à votre amendement CF19.

*La commission rejette les deux amendements CF2 et CF19.*

*Elle en vient à l'amendement CF30 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Alexis Corbière.** Je partage les propos de M. Peu, le Président de la République a bien dit qu'il tirera toutes les conséquences de la crise et que beaucoup de nos convictions et de nos certitudes vont évoluer. C'est l'objet de notre débat : si vous maintenez les mêmes choix fiscaux et économiques, la parole présidentielle sera affaiblie – ce que nous ne souhaitons pas !

Notre amendement vise donc à supprimer le prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 %, également appelé *flat tax*, qui remplace l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée pour les revenus du capital. Avec ce nouveau prélèvement, on estime que le manque à gagner pour les finances publiques s'élève à environ 1,5 milliard d'euros par an.

C'est effectivement un choix de rupture avec le passé pour investir des moyens supplémentaires en faveur de nos besoins immédiats – aide à l'hôpital public ou autres mesures d'urgence, notamment fonds de solidarité et de soutien aux petites entreprises, qui subissent particulièrement la crise du Covid-19.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Loin d'engendrer 1,5 milliard de manques à gagner, le PFU a rapporté davantage en 2018 que l'ancien système de taxation sur les revenus du capital. Cela étant, monsieur Corbière, il sera effectivement intéressant de voir comment repenser notre modèle économique et social au moment du plan de relance, une fois sortis de la tempête. J'espère que nous aurons alors des débats fructueux.

*La commission rejette l'amendement CF30.*

*Elle passe à l'amendement CF4 de M. Fabien Roussel.*

**M. Pierre Dharréville.** Le Gouvernement a annoncé qu'au-delà du fonds de solidarité, l'État ne prendra pas en charge les pertes d'exploitation. Il demande qu'on analyse comment les assureurs peuvent participer au soutien des entreprises au titre de la solidarité. Or les crises sanitaires ne font pas partie des motifs d'indemnisation. Il est permis de douter qu'une simple recommandation ait tous les effets escomptés...

Face aux conséquences de la crise, une forme d'assurance publique va se mettre en place. Nous considérons qu'il convient d'associer les assurances privées à l'effort, d'autant que certains risques vont baisser dans le contexte actuel, alors que d'autres sont désormais bien réels.

Notre amendement vise à réactiver la taxe exceptionnelle sur les réserves de capitalisation des assurances, déjà mise en place en 2011. Cela permettrait d'abonder le fonds de solidarité, aujourd'hui insuffisant, et de garantir la pérennité de nombreuses petites entreprises.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je remercie M. Dharréville pour cet amendement intéressant. Vous avez raison, cette taxation a été efficace. Mais, en l'espèce, il nous faudrait attendre la fin de l'année 2020 pour disposer de ses recettes, alors que nous avons immédiatement besoin de fonds.

Malgré tout, votre amendement pointe l'importance du rôle des assureurs et – MM. Forissier et Naegelen l'ont rappelé – nous avons besoin d'eux rapidement, pour accompagner des entreprises qui risquent la faillite.

**M. le président Éric Woerth.** Un de nos amendements propose de créer un dispositif de même nature que le dispositif relatif aux catastrophes naturelles, comprenant un fonds du même type que le fonds dit Barnier de prévention des risques naturels.

**M. Philippe Vigier.** Nous devons adapter nos dispositifs pour apporter une réponse aux entreprises. Dans la restauration, la crise sanitaire est bel et bien une catastrophe naturelle : ces entreprises ont été les premières à fermer et seront sans doute les dernières à rouvrir. Les assurances doivent intervenir, mais nous savons bien que les entreprises vont se heurter à un mur...

**M. le président Éric Woerth.** Nos analyses convergent puisque Les Républicains ont déposé une proposition de loi en ce sens il y a dix jours.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** On se refuse souvent en France à prévoir ce qui est parfaitement prévisible... Il y a une dizaine d'années, j'ai présidé une commission d'enquête sur le H<sub>1</sub>N<sub>1</sub>. J'ai découvert à cette occasion que l'on savait parfaitement qu'une grande épidémie arriverait tôt ou tard : hier la variole, aujourd'hui le coronavirus, demain probablement un autre virus. Mais nous ne nous y sommes jamais juridiquement préparés. Je comprends le sens de cet amendement, mais c'est dans l'autre projet de loi qu'il faut habiliter le Gouvernement à assimiler les épidémies aux catastrophes naturelles pour que l'État ne se retrouve pas seul à en supporter les conséquences financières. Pour l'heure, nous n'avons pas d'autres choix que celui de la solidarité publique ; mais il faudra rapidement construire un système d'assurance pour partie publique et pour partie privée, dans la mesure où cela fait partie des risques que tout le monde doit assurer.

*La commission rejette l'amendement CF4.*

*La commission examine l'amendement CF47 de M. Mansour Kamardine.*

**M. Nicolas Forissier.** Cet amendement tend à instaurer une exonération fiscale pour l'importation des biens et des matériels concourant à la sécurité sanitaire dans les territoires d'outre-mer en vue de faciliter au maximum l'équipement des services locaux, notamment les hôpitaux. C'est une mesure de bon sens qui permettra de compléter le texte.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je ne doute pas que la ministre et la délégation aux outre-mer soient à l'œuvre, en particulier s'agissant de

l'import, de l'export et du transport, qui posent d'énormes problèmes. On devra apporter une réponse plus large que ce que prévoit votre amendement.

En attendant, il faut rappeler à toutes les entreprises ultramarines qu'elles bénéficieront évidemment de l'ensemble des outils, y compris la garantie et les prêts de Bpifrance – nous n'en avons d'ailleurs pas beaucoup parlé jusqu'à présent : Bpifrance a annoncé des prêts allant de 10 000 euros à 10 millions d'euros. Par ailleurs, les reports de charges fiscales et sociales concernent au premier chef les outre-mer.

Votre amendement pose aussi un petit problème de forme : la définition de la liste des biens exonérés est renvoyée à un décret, ce qui n'est pas constitutionnel.

Il faudra parler de l'outre-mer avec le Gouvernement en séance publique. Nous devons apporter une réponse *ad hoc* pendant la crise.

*L'amendement CF47 est retiré.*

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

### **Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois**

Le présent article fixe, pour 2020, le déficit budgétaire de l'État à 108,5 milliards d'euros au lieu de 93,1 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale (LFI) pour 2020, soit une augmentation de **15,4 milliards d'euros**.

Au sein du budget général, les **recettes nettes diminuent de 7,2 milliards d'euros** tandis que les **dépenses nettes augmentent de 6,3 milliards d'euros**. Le solde des comptes spéciaux et des budgets annexes, initialement à l'équilibre, est, quant à lui, **dégradé de 2 milliards d'euros**.

L'article d'équilibre évalue par conséquent le nouveau besoin de financement de l'État à 245,6 milliards d'euros au lieu de 230,5 milliards d'euros prévus en LFI. Il ajuste les plafonds de variation de la dette nette pour garantir le financement du déficit supplémentaire.

Le plafond des équivalents temps plein travaillé (ETPT) n'est pas modifié.

Le présent commentaire détaille pour l'exercice en cours les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget, de la trésorerie et du plafond d'autorisation des emplois.

## I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE EN PLFR

En application de l'article 35 de la LOLF <sup>(1)</sup>, les lois de finances rectificatives doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du PLFR ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* ».

Le **I** du présent article ajuste les prévisions de ressources pour 2020, détaillées à l'état A annexé au présent PLFR, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État. Ces ajustements sont effectués par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2020 (LFI), ainsi corrigées du présent PLFR.

Dans le cas du présent PLFR, le **II** comporte un intérêt particulier : il actualise le tableau de financement de l'État pour 2020, en tenant compte du besoin nouveau de refinancement de l'État.

Le **III** précise que le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État est inchangé par rapport à la LFI pour 2020.

**Les chiffres clés de l'équilibre budgétaire issu  
du présent projet de loi de finances rectificative pour 2020**

*(en italique, les variations par rapport à l'équilibre issu de la LFI pour 2020)*

Recettes totales nettes du budget général : 300,2 milliards d'euros (*– 7,2 milliards*)

*dont recettes fiscales nettes : 282,3 milliards d'euros (– 10,7 milliards)*

*dont recettes non fiscales : 17,9 milliards d'euros (+ 3,5 milliards)*

Prélèvements sur recettes : 62,7 milliards d'euros (*inchangé*)

Dépenses nettes du budget général : 344,0 milliards d'euros (*+ 6,3 milliards*)

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Solde budgétaire : – 108,5 milliards d’euros (*– 15,4 milliards*)

*dont solde du budget général : – 106,5 milliards d’euros (– 13,4 milliards)*

*dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : – 2 milliards d’euros (– 2 milliards)*

Besoin de financement : 245,6 milliards d’euros (*+ 15,1 milliards*)

*dont amortissements des dettes : 138,5 milliards d’euros (– 0,1 milliard)*

*dont déficit à financer : 108,5 milliards d’euros (+ 15,4 milliards)*

*dont autres besoins de trésorerie : – 1,5 milliard d’euros (– 0,2 milliard)*

Plafond d’autorisation des emplois rémunérés par l’État : 1 943 108 équivalents temps plein travaillé (ETPT) (*inchangé*)

## II. LES RESSOURCES DE L’ÉTAT

Le 5° de l’article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

Tel est l’objet de l’état A, annexé au présent PLFR, qui évalue le montant des recettes brutes du budget général, des budgets annexes, des comptes d’affectation spéciale et des comptes de concours financiers. En application du 4° de l’article 34 de la LOLF précitée, l’état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d’équilibre général, mentionné par le 7° de l’article 34 de la LOLF, qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes, et des comptes spéciaux. Le tableau d’équilibre général comporte également, dans la colonne des ressources, une évaluation des remboursements et dégrèvements afin de faire ressortir le montant net des recettes.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L’autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l’article 1<sup>er</sup> de la LFI pour 2020.

En application de l’article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative peut modifier en cours d’année ces évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes.

Il ressort de l’actualisation du tableau d’équilibre présentée dans l’exposé des motifs du présent PLFR que les recettes totales nettes du budget général s’établiraient à 300,2 milliards d’euros et se composeraient de :

– 282,3 milliards d’euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de 427,1 milliards d’euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 144,8 milliards d’euros) ; les recettes fiscales brutes sont en baisse de 6,7 milliards d’euros tandis que les remboursements et dégrèvements augmentent de 4,0 milliards d’euros, d’où **une baisse des recettes fiscales nettes de 10,7 milliards d’euros** par rapport à la LFI 2020 ;

– 17,9 milliards de recettes non fiscales, **en hausse de 3,5 milliards d’euros** par rapport à la LFI 2020.

Le montant net des ressources pour le budget général s’établirait à 237,5 milliards d’euros après la déduction des prélèvements sur recettes pour un montant estimatif inchangé de 62,7 milliards d’euros, dont 41,2 milliards au profit des collectivités territoriales et 21,5 milliards au profit de l’Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours (6 milliards d’euros, montant inchangé), le **montant net des ressources pour le budget général s’élève à 243,5 milliards d’euros**.

#### LES NOUVELLES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L’ÉTAT POUR 2020

(en millions d’euros)

Recettes fiscales brutes	+ 427 104
À déduire : remboursements et dégrèvements	– 144 798
<b>Recettes non fiscales</b>	+ 17 900
Prélèvements sur recettes	– 62 727
Fonds de concours	+ 6 028
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>+ 243 507</b>

Source : commission des finances.

### III. LES CHARGES ET L’ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L’ÉTAT

#### A. LE NOUVEAU PLAFOND DES CHARGES DE L’ÉTAT

En application de l’article 35 de la LOLF, la loi de finances rectificative fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux.

Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission) et D (répartition des crédits par compte d’affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par

les articles 2 et 3 du présent PLFR. L'état C (répartition des crédits par budget annexe) est inchangé par rapport à la LFI 2020.

Le tableau d'équilibre général du présent article ajuste le plafond des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont ainsi plafonnées à 344,0 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 488,8 milliards d'euros de dépenses brutes en prenant en compte les 144,8 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements), soit **une hausse des dépenses prévues de 6,3 milliards d'euros** par rapport à la LFI 2020.

Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 350,0 milliards d'euros pour 2019.

#### LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2020

(en millions d'euros)

Dépenses brutes	+ 488 753
À déduire : remboursements et dégrèvements	- 144 798
Fonds de concours	+ 6 028
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>349 983</b>

Source : exposé des motifs du présent article.

#### B. LE NOUVEAU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Le déficit budgétaire de l'État pour 2020 résulte de :

- 406,7 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général y compris les prélèvements sur recettes ;
- 300,2 milliards d'euros de recettes nettes du budget général ;
- et 2 milliards d'euros de déficit des budgets annexes et comptes spéciaux.

Le déficit budgétaire s'élève donc à **108,5 milliards d'euros**.

#### FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2020

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	406,7	Recettes (II)	300,2
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	344,0	Recettes fiscales nettes	282,3
PSR au profit de l'Union européenne	21,5	Recettes non fiscales	17,9
PSR au profit des collectivités territoriales	41,2	<b>Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)</b>	<b>- 2,0</b>
		<b>Déficit à financer (I - II - III)</b>	<b>- 108,5</b>

Source : commission des finances.

#### IV. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du II du présent article comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2020 est désormais estimé à 245,6 milliards d'euros au lieu de 230,5 milliards d'euros en LFI. La hausse du besoin de financement s'explique presque intégralement par la hausse de la prévision du déficit budgétaire à financer. Le besoin de financement se décompose ainsi :

– 138,6 milliards au titre de l'amortissement des dettes (remboursement du capital), inchangé par rapport à la LFI ;

– 108,5 milliards au titre du déficit budgétaire au lieu de 93,1 milliards d'euros en LFI, soit une variation de + 15,4 milliards d'euros ;

– et – 1,5 milliard d'euros au titre d'autres besoins de trésorerie, au lieu de – 1,3 milliard d'euros en LFI.

Les émissions de dette de long terme pour l'ensemble de l'année 2020 sont désormais évaluées à 210 milliards d'euros pour couvrir une partie seulement de ce besoin de financement, soit un montant de + 5 milliards d'euros par rapport à la LFI.

En effet, comme le précise l'exposé des motifs du présent article, « *la perte de ressources et la hausse du déficit seront majoritairement financées par émission de BTF, instrument de financement dédié à la gestion des aléas de court terme* ». S'agissant de couvrir des mesures d'urgence et temporaires, le financement du déficit budgétaire supplémentaire passe donc **principalement par l'augmentation de la variation nette de l'encours des titres d'État à court terme** (27,5 milliards d'euros, par rapport à 10,0 milliards d'euros en LFI 2020).

Le solde du besoin de financement est couvert par d'autres ressources de trésorerie.

**TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2020**

(en milliards d'euros)

<b>Besoin de financement</b>		<b>Ressources de financement</b>	
Amortissement de la dette	138,6	Émissions de dette	210,0
Déficit à financer	108,5	Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	27,5
Autres	- 1,5	Autres ressources de trésorerie	8,1
<b>Total</b>	<b>245,6</b>	<b>Total</b>	<b>245,6</b>

Source : présent article.

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État augmente de 5 milliards d'euros par rapport à ce que prévoit la LFI. En conséquence, ce plafond est désormais fixé à 79,5 milliards d'euros pour 2020 au lieu de 74,5 milliards d'euros. La variation nette de la dette correspond à la différence, sur l'exercice, entre les nouveaux encours de dette (net des rachats de titres) et l'amortissement de la dette. Comme l'endettement va davantage augmenter que prévu en 2020, il convient d'augmenter en cohérence ce plafond de variation.

**V. LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT**

En application de l'article 35 de la LOLF, la première partie de la loi de finances rectificative fixe un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents *au prorata* de leur période de présence et de leur quotité de travail par rapport à un temps plein.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, ce plafond recouvre l'ensemble des emplois rémunérés par l'État.

Le III du présent article **maintient ce plafond à 1 943 108 ETPT**, au niveau prévu par la LFI 2020.

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CF10 de M. Michel Castellani.*

**M. Charles de Courson.** Les besoins de financement bruts vont passer de 230 à 245 milliards : il faut trouver 15 milliards d'euros supplémentaires. Vous prévoyez surtout une variation de l'encours des titres d'État à court terme, qui passera de 10 à 27,5 milliards d'euros, soit une hausse de plus de 17 milliards.

Face à la crise sanitaire et compte tenu de l'important stock de liquidités détenues par les particuliers, pourquoi ne pas créer une obligation assimilable du Trésor (OAT) réservée aux particuliers pour financer, à hauteur de 10 ou

15 milliards d'euros, le déficit budgétaire supplémentaire ? Cela permettrait de mobiliser l'épargne populaire et de sensibiliser nos concitoyens.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Votre amendement est très intéressant, mais je me suis interrogé sur sa finalité. Notre pays sait émettre des OAT dans des conditions favorables et d'une manière très efficace, avec une gestion très saine : nous l'avons vu lorsque nous avons auditionné le directeur général de l'Agence France Trésor, M. Requin. Je ne vois pas quelle serait la valeur ajoutée d'une nouvelle OAT.

**M. Charles de Courson.** La valeur ajoutée ne serait pas d'ordre financier mais citoyen : il s'agit de mobiliser une partie de l'épargne liquide de nos concitoyens pour aider l'État qui essaie de lutter contre la pandémie. Il y a notamment eu l'emprunt Pinay, pour le redressement national, sous le général De Gaulle : on a su faire appel, dans des circonstances exceptionnelles, à l'épargne privée. Les OAT ne sont pas accessibles aux particuliers à l'heure actuelle.

**M. Philippe Vigier.** C'est un amendement très important qui aurait pour effet de placer entre les mains des Français une partie de la dette publique.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** L'amendement ne fait que demander au Gouvernement de nous remettre un rapport : il ne crée pas une OAT, mais on peut l'envisager. Pour ma part, j'ai un doute. On arrive effectivement à se financer correctement, et même très correctement, sur les marchés ; si l'on veut intéresser les particuliers, il faut payer plus cher et l'acte citoyen auquel vous appelez pourrait finalement coûter davantage à la nation. Un rapport permettrait d'avoir des projections et une visibilité. De nombreux parlementaires, notamment un des signataires de l'amendement, me semble-t-il, proposaient, il y a quelques années, de recourir à des emprunts populaires. Regardons ce qu'il en serait aujourd'hui : après tout, le niveau d'épargne des Français est élevé et le niveau de sa rémunération ridicule. La question mérite d'être analysée.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je suis d'accord, sur le principe, avec la remise d'un rapport, mais il me semble que votre proposition pourrait brouiller la stratégie d'émission de la dette et même avoir un effet négatif sur la liquidité. Si le système fonctionne bien, c'est parce que la liquidité est bien établie, grâce à une stratégie bien définie. Je vous propose d'en débattre en séance, mais je ne pense pas qu'il y ait besoin d'un rapport : une note du Trésor suffirait pour déterminer la pertinence d'une nouvelle OAT compte tenu de notre stratégie en matière de liquidité. Je peux m'engager à ce que nous ayons cette expertise du Trésor.

**M. Charles de Courson.** Je vais retirer l'amendement pour le redéposer en séance afin de permettre au Gouvernement de se prononcer.

*L'amendement CF10 est retiré.*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> et l'état A sans modification.*

*Elle adopte la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2020 sans modification.*

\*

\* \*



## SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

### TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020. – CRÉDITS DES MISSIONS

#### *Article 2*

#### **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**

• Le présent article procède à l'ouverture de 10,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l'État, nets des annulations, dont :

– 6,25 milliards d'euros sur la mission budgétaire *Plan d'urgence face à la crise* nouvellement créée ;

– 4,0 milliards d'euros sur la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Les trente-et-une autres missions du budget général ne font l'objet ni d'annulations ni d'ouvertures de crédits. Les mouvements proposés porteraient le total des crédits budgétaires ouverts en 2020 à **512,0 milliards d'euros en AE** (367,3 milliards d'euros hors mission *Remboursements et dégrèvements*) et **488,8 milliards d'euros en CP** (344,0 milliards d'euros hors mission *Remboursements et dégrèvements*).

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PROPOSÉES  
PAR LE PRÉSENT PLFR**

*(en millions d'euros)*

<b>Mission</b>	<b>Programme</b>	<b>Ouvertures</b>	<b>Annulations</b>	<b>Solde</b>
<b>Mission Plan d'urgence face à la crise</b>	Programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire »	5 500	–	5 500
	Programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire »	750	–	750
	Sous-total (1)	6 250	–	6 250
<b>Mission Remboursements et dégrèvements</b>	Programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » (crédits évaluatifs)	4 566	–	4 566
	Programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (crédits évaluatifs)	–	598	– 598
	Sous-total (2)	4 566	598	3 968
<b>Total (1 + 2)</b>		<b>10 816</b>	<b>598</b>	<b>10 218</b>

Note : pour l'ensemble des programmes concernés, tant les ouvertures de crédits que les annulations de crédits sont d'un même montant en AE et en CP.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

● La **mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire**, créée par le présent PLFR et faisant l'objet d'un abondement initial de 6,25 milliards d'euros comportera deux programmes, d'emblée présentés comme **temporaires**. La création d'une mission budgétaire dédiée aux dispositifs de réponse à la crise financés par l'État offre une double garantie :

– la destination des crédits, dans la mesure où ils ne peuvent pas faire l'objet d'actions de fongibilité, c'est-à-dire être mobilisés pour un autre objet ;

– l'information du Parlement, car les programmes des missions budgétaires font l'objet d'un dispositif de performance consistant dans le suivi de plusieurs indicateurs de performance préalablement définis.

Les crédits ouverts sur chacun des deux programmes sont des **crédits limitatifs**. Un éventuel dépassement de chacune des enveloppes allouées au programme ne sera possible que par l'intermédiaire des mouvements réglementaires de crédits prévus par les articles 12 et 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances <sup>(1)</sup> (LOLF) ou par l'adoption d'une nouvelle loi de finances rectificative venant majorer les plafonds des crédits alloués à ces programmes.

**Le programme n° 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire »** fait l'objet d'un abondement initial de **5,5 milliards d'euros** destiné à financer la contribution de l'État au dispositif exceptionnel **d'activité partielle**. L'État financerait ainsi les deux tiers du dispositif, le financement du dernier tiers revenant à l'Unédic. En moyenne,

*(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

l'heure chômée serait prise en charge à hauteur de **13,9 euros**, dont **9,3 euros pris en charge par l'État** et **4,6 euros pris en charge par l'Unédic**.

Au total, d'après les informations transmises par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques, le dispositif coûterait **8,5 milliards d'euros** <sup>(1)</sup> aux administrations publiques.

À titre de comparaison, le dispositif actuel d'activité partielle devait être financé en 2020 par une dotation au programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission *Travail et emploi* de **99,2 millions d'euros étaient prévus en 2020**. L'Unédic avait prévu un montant de **48 millions d'euros** au titre du dispositif, portant le montant total à **147 millions d'euros**.

À droit constant, ce montant n'aurait pas suffi à satisfaire l'augmentation des demandes d'activité partielle. Alors que le Gouvernement compte mettre en œuvre des mesures pour favoriser le recours à l'activité partielle, le renforcer et diminuer le reste à charge des employeurs avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars, il était nécessaire de prévoir un financement supplémentaire puissant du dispositif.

Conformément aux exigences de la LOLF, la création de ce nouveau programme s'accompagne de la création d'**objectifs et d'indicateurs de performance** qui lui sont associés. La stratégie de performance est explicitement centrée sur la rapidité de la mise en œuvre du dispositif et l'efficacité de l'aide pour sauvegarder des emplois. Ce programme n'ayant pas été créé en loi de finances, par construction, les indicateurs associés aux objectifs présentés par le présent PLFR ne font pas l'objet de cibles. Le rapport annuel de performance de ce programme, publié en annexe au projet de loi de règlement de l'année 2020 présentera les résultats des indicateurs à titre informatif, sans possibilité de les comparer à des cibles.

Le responsable de programme serait le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.

---

(1) Le lecteur pourra se référer à une description plus complète du dispositif dans la partie « Exposé général » du présent rapport.

**OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 356  
« PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DE CHÔMAGE PARTIEL À LA SUITE  
DE LA CRISE SANITAIRE »**

Objectifs	Indicateur
Assurer l'accès rapide des entreprises à l'allocation d'activité partielle	Taux de consommation des AE au 30/06/2020 et au 30/09/2020
	Taux de consommation des CP au 30/06/2020 et au 30/09/2020
	Délai moyen entre la demande d'allocation et son versement à l'employeur
Contribuer à la pérennité de l'emploi dans les secteurs affectés	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle
	Nombre de salariés concernés par l'activité partielle
	Nombre d'heures prises en charge
	Durée moyenne (en mois) de l'activité partielle
	Nombre d'emplois sauvegardés

Source : présent PLFR, p. 31.

**Le programme n° 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire »** est initialement doté de 750 millions d'euros de crédits du budget de l'État. Le fonds de solidarité souhaité par le Gouvernement serait abondé à hauteur de 250 millions d'euros par les régions, pour un **montant total de 1 milliard d'euros**.

Il est constitué pour aider les « *très petites entreprises qui connaissent une situation critique* » <sup>(1)</sup> liée à la crise économique déclenchée par l'épidémie en leur apportant une aide financière. Une description du fonds est présentée dans la partie « Exposé général » du présent rapport.

Le responsable de programme est le directeur général des finances publiques (DGFIP) à qui il appartiendra de « *retenir les modalités de gestion (exécution sur le programme, transfert, délégation de gestion) et les outils de suivi (conventionnement avec des collectivités locales ou un opérateur) les plus adaptés pour garantir l'efficacité du dispositif* » <sup>(2)</sup>.

La stratégie de performance est également orientée vers la rapidité de la mise en œuvre du dispositif. On retrouve d'ailleurs dans le dispositif de performance certains indicateurs identiques à celui du programme n° 356.

---

(1) Présent PLFR, p. 32.

(2) Ibidem.

**OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 357  
« FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LES ENTREPRISES À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE »**

Objectifs	Indicateur
<b>Assurer la mise en œuvre rapide du fonds de solidarité aux entreprises</b>	Taux de consommation des AE au 30/06/2020 et au 30/09/2020
	Taux de consommation des CP au 30/06/2020 et au 30/09/2020
	Délai entre l'ouverture des crédits en loi de finances et l'adoption des textes réglementaires
	Délai entre l'adoption des textes réglementaires et le premier versement effectué à une entreprise
<b>Contribuer à la pérennité des entreprises les plus affectées par la crise sanitaire</b>	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une aide du fonds de solidarité
	Nombre d'entreprises ayant bénéficié à tort d'une aide du fonds de solidarité
	Durée (en mois) du soutien apporté par le fonds de solidarité
	Nombre d'emplois sauvegardés

Source : présent PLFR, p. 31.

● S'agissant de la mission *Remboursements et dégrèvements*, le PLFR procède à l'ouverture de 4,6 milliards d'euros de crédits sur le programme n° 200 et à l'annulation de 0,6 milliard d'euros de crédits sur le programme n° 201, mouvements succinctement justifiés par une « *cohérence avec l'ajustement des recettes* ». D'après les informations dont dispose le Rapporteur général, les ouvertures de crédits tirent les conséquences :

- de contentieux à hauteur de 2,6 milliards d'euros ;
- de la mécanique de l'impôt sur les sociétés, à hauteur de 1,1 milliard d'euros environ ;
- de l'augmentation des remboursements et dégrèvements sur l'impôt sur le revenu, lié à une réévaluation du montant restitué des crédits d'impôts, à hauteur de 1 milliard d'euros.

L'annulation de 0,6 milliard d'euros sur le programme n° 201 correspond à une actualisation des prévisions du montant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux qui tient compte de l'exécution 2019.

Pour mémoire, par dérogation au principe de limitativité des crédits, les crédits relatifs aux remboursements et dégrèvements n'ont qu'un caractère évaluatif <sup>(1)</sup> et le montant des crédits consommés peut excéder le montant voté sans qu'il soit besoin de recourir aux dispositifs de mouvements réglementaires de crédits prévus par la LOLF.

\*

\* \*

---

(1) Article 10 de la LOLF.

*La commission examine l'amendement CF37 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous demandons la création d'un programme intitulé *Urgence protection : un salarié, un masque*. Les salariés sont extrêmement paniqués ; ils ont la boule au ventre quand ils vont au travail car ils ne sont pas protégés correctement contre le virus. Ils ont peur pour eux-mêmes et pour leurs proches. Nous sommes alertés par des médecins, notamment libéraux, mais aussi des assistants à domicile, des sages-femmes, des aides-soignants, des cheminots, des éboueurs, des agents des services publics fortement mobilisés, des sous-traitants, notamment dans le domaine du nettoyage. Il est extrêmement important de marquer notre volonté qu'aucun salarié, dans notre pays, ne travaille sans être protégé.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je l'ai dit tout à l'heure : le débat sanitaire doit avoir lieu, mais pas dans cette commission. Votre amendement tend à créer un nouveau programme budgétaire qui financerait spécifiquement un masque pour chaque salarié. Le débat sur le point de savoir qui doit porter un masque a lieu : des réponses ont encore été apportées ce matin par le Gouvernement. Par ailleurs, une enveloppe de 2 milliards d'euros est notamment prévue pour l'approvisionnement en masques. Je crois que la réponse est au niveau. Je ne dis pas qu'une question ne se pose pas en termes de logistique, mais ce n'est pas le lieu de refaire ce débat maintenant ; je ne crois pas que la création d'un nouveau programme apporterait quoi que ce soit compte tenu de ce qui est prévu par le Gouvernement. Des masques arrivent dans les officines, tout est mis en œuvre pour répondre à l'urgence dans ce domaine. Par conséquent, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement CF37.*

*Elle est saisie de l'amendement CF29 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** Je crains que cet amendement ne reçoive la même réponse, puisqu'il vise aussi à créer un programme. Et pourtant, la question de la précarité est extrêmement importante. Chaque crise, quelle que soit sa nature, conduit à une augmentation et à une aggravation des inégalités dans notre pays. Les effets de la pandémie actuelle sur les plus pauvres et les plus vulnérables seront extrêmement forts. Nous demandons la gratuité des quantités d'électricité, d'eau et de gaz nécessaires pour vivre, une baisse du montant des loyers, comme le demande notamment la confédération nationale du logement (CNL), à proportion de la baisse des revenus – si l'on touche 80 % de son salaire, on doit payer 80 % de son loyer – et l'interdiction pour les banques de se faire de l'argent du fait de cette pandémie, en particulier avec les frais bancaires – Alexis Corbière a déposé une proposition de loi à ce sujet. Enfin, le lien social nous paraît très important : on doit faciliter l'accès au téléphone et prévoir sa gratuité pour les personnes incarcérées privées de parloirs. Il faut également assurer une prise en charge totale par l'État des frais d'obsèques des personnes décédées. Ce sont des mesures extrêmement importantes au vu de l'urgence sanitaire.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Nous avons un désaccord de méthode sur ce que nous devons faire aujourd'hui, dans l'urgence. Nous pensons qu'il faut agir pour l'heure sur la trésorerie des entreprises, ce qui a d'ailleurs un caractère social : cela permettra de sauver des emplois et de préserver le niveau de vie. C'est dans le cadre du plan de relance que nous débattons de la nécessité d'un choc de demande. Ce projet de loi, je le répète, est un texte d'urgence visant pour l'heure à sauver la trésorerie des entreprises et les emplois et non à traiter du pouvoir d'achat des ménages. Il faut faire ce distinguo. Tous les sujets de société que vous avez abordés sont pertinents mais c'est au lendemain de la crise qu'il faudra les aborder. La première urgence est de maintenir à flot nos activités de production et nos entreprises.

**Mme Mathilde Panot.** Nous touchons du doigt un de nos désaccords, qui est réel. Jean-Luc Mélenchon en a parlé tout à l'heure. Nous soutenons précisément qu'il faut un choc de demande.

**M. Jean-Noël Barrot.** Je rejoins le rapporteur général. Nos entreprises sont en rupture d'approvisionnement, elles ont des difficultés de trésorerie ou elles rencontrent des difficultés pour faire venir les salariés au travail. Ce n'est pas le moment de mettre de l'huile sur le feu en stimulant trop fortement la demande alors que l'offre est empêchée. Il faut, au contraire, muscler les entreprises, les armer, leur donner des munitions pour maintenir les capacités de production. Dès qu'on sortira un peu de la période de crise, il faudra effectivement stimuler la demande si elle ne repart pas naturellement, afin de revenir au niveau antérieur.

**M. le président Éric Woerth.** Je suis évidemment tout à fait d'accord.

*La commission rejette l'amendement CF29.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CF9 du président Éric Woerth et CF57 de M. François Pupponi.*

**M. le président Éric Woerth.** L'amendement CF9 vise à renforcer le périmètre du fonds d'intervention. Nous pensons, au sein du groupe Les Républicains, qu'il y aura une mortalité importante pour les entreprises si leur chiffre d'affaires baisse en mars 2020 de 50 % par rapport à mars 2019. C'est le seuil que nous proposons, au lieu de celui de 70 % – on finira par y arriver de toute façon. Vous avez déjà admis, monsieur le rapporteur général, qu'il faudrait faire de preuve de compréhension dans le cas des entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires serait légèrement inférieure au seuil de 70 %. Nous avons prévu 500 millions d'euros supplémentaires mais nous ne disposons pas des outils nécessaires pour faire le chiffrage. Se pose aussi la question, déjà évoquée, de l'éligibilité des entreprises : il faudrait préciser qui ne sera pas concerné.

**M. François Pupponi.** Nous en sommes tous convaincus : le montant du fonds de solidarité est conséquent mais il ne suffira pas et les conditions pour en bénéficier ne sont pas satisfaisantes.

J'ai été sollicité par de nombreux chefs d'entreprise qui n'entrent pas dans le cadre proposé et dont les entreprises seront mécaniquement victimes de la crise que nous connaissons. La somme de 1 500 euros n'est pas à la hauteur et il faudra que les TPE en particulier bénéficient d'une aide beaucoup plus importante. C'est pourquoi notre amendement CF57 propose d'abonder le fonds à hauteur de 500 millions supplémentaires.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je comprends qu'il s'agit d'un amendement d'appel : vous ne souhaitez pas pour autant réduire les crédits consacrés à la prise en charge du dispositif exceptionnel du chômage partiel.

**M. le président Éric Woerth.** La rédaction s'explique par les contraintes de l'article 40.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je comprends bien ! Il n'est donc pas question d'adopter ces amendements tels quels mais il importe en effet de débattre des critères.

Les seuils de 70 % ou de 50 % relèvent du règlement mais nous devons en discuter avec le Gouvernement, qui a proposé de retenir 70 %. En ce qui me concerne, je juge que ces critères sont plutôt bons dès lors que les DIRECCTE sauront faire preuve de souplesse, au cas par cas. À un moment ou à un autre, même si ce n'est pas facile, il faut tout de même définir ce qu'est une entreprise en difficulté : si l'on retient un seuil de 50 %, celui dont le chiffre d'affaires a baissé de 48 % sera pénalisé.

Les critères définis par le Gouvernement ne me dérangent donc pas, mais nous devons discuter avec lui de ce que seront les relations avec l'administration déconcentrée, les DIRECCTE notamment, et les entreprises. Une entreprise n'est pas uniquement en difficulté parce que son chiffre d'affaires a baissé sur une année ; il peut y avoir une foule d'autres causes. Il est certes toujours possible d'aller au-delà de 1 500 euros ou d'arrêter un seuil de 50 %, mais encore faut-il être sûr de bien cibler celles qui risquent de mettre la clé sous la porte. Au-delà des critères réglementaires, le véritable problème est celui de la capacité de dialogue des administrations avec les entreprises, pour bien comprendre quand il faut les aider et à partir de quel niveau de difficulté.

**M. le président Éric Woerth.** Entre la gestion de ce dispositif et celui du chômage partiel, je crains que les DIRECCTE ne soient totalement surchargées. C'est quasiment mission impossible...

**M. Philippe Vigier.** Nous souhaitons tous, pour paraphraser le Président de la République, que pas une seule entreprise ne fasse faillite. Certaines n'obtiendront pas les 10 000, 15 000 ou 20 000 euros dont elles auraient besoin. Il ne faut pas se faire d'illusion : les banquiers ne seront pas là. Sans parler des associations, qui ont de très nombreux salariés. Avec François Pupponi, nous essayons de proposer un dispositif très souple.

À travers les chambres de commerce et d'industrie ou les chambres des métiers et de l'artisanat, la Banque de France connaît bien ses ressortissants dans les départements et l'identification peut être très facile. Si, en revanche, on commence à entrer dans un circuit bancaire, c'est terminé, ce sera le choc de défiance alors qu'il faudrait au contraire rassurer : non seulement ces entreprises se prendront en pleine figure la crise sanitaire mais elles seront confrontées à une crise financière parce qu'elles ne savent pas faire.

Un dernier mot, sur les collectivités territoriales. Nous avons des établissements publics de coopération intercommunale, des communautés de communes et d'agglomérations, qui accordent des aides soumises à la règle *de minimis*, que les régions connaissent bien et qui encadre le fonctionnement des aides aux entreprises : ces collectivités peuvent d'ores et déjà débloquer des aides de 2 000, 4 000 ou 5 000 euros, elles ont la proximité et les contacts, elles pourront éviter des catastrophes dramatiques.

**M. Christophe Naegelen.** Je suis plutôt favorable à ces amendements qui visent à élargir les conditions d'attribution de ce fonds, mais je reviens sur la question importante qu'a posée notre collègue Patricia Lemoine lors des questions au Gouvernement. À qui profite la fermeture des commerces ? La vente à distance, les grands groupes comme Amazon et la grande distribution qui vend des produits autres que ceux de première nécessité. Nous parlons de solidarité avec des entreprises qui perdent du chiffre d'affaires, mais celles qui verront leur chiffre augmenter ne pourraient-elles pas se voir appliquer un mécanisme de solidarité afin d'apporter leur contribution ?

**M. le président Éric Woerth.** Par principe, elles paieront plus d'impôts puisque leur chiffre d'affaires augmentera.

**M. Christophe Naegelen.** Je ne vous l'apprendrai pas, monsieur le président : je ne suis pas sûr que la plupart des GAFAs paient à hauteur de leurs résultats.

**M. Pierre Dharréville.** Nous considérons aussi que ce fonds est insuffisamment doté. Mais qu'advient-il des entreprises en difficulté avant que ne survienne cette crise, dont certaines étaient en procédure de sauvegarde et ne pouvaient de ce fait accéder à certaines aides ? Pour celles qui avaient commencé à se redresser et avaient l'espoir de s'en sortir, ce sera un coup d'arrêt. Il faut donc être particulièrement attentif à leur situation en les mettant en quelque sorte sous cocon afin de les aider à traverser cette période.

**M. le président Éric Woerth.** Tout dépend effectivement de la nature des entreprises concernées.

**M. Nicolas Forissier.** Les DIRECCTE seront en effet submergées et la meilleure façon de procéder, comme l'a dit Philippe Vigier, consisterait, me semble-t-il, à travailler à partir du couple régions-collectivités et EPCI, qui sont compétents en matière d'activité économique et qui connaissent les entreprises locales.

Une perte de chiffre d'affaires de 50 %, c'est déjà énorme pour un commerce ou pour un artisan. Mais quand 100 % de votre chiffre d'affaires disparaît, que pouvez-vous faire ? Il y aura certes les reports de charges, mais les 1 500 euros seront quasiment les seuls revenus dont disposeront les personnes concernées. Il faut donc être bien conscient de l'importance de cette mesure et de sa nécessaire automaticité, ce que demandent d'ailleurs tous les artisans dans un souci de simplification.

Enfin, je reviens sur la question des angles morts : qu'en est-il du cas des mandataires sociaux ?

**Mme Valérie Rabault.** Nous soutiendrons ces amendements.

J'entends bien le rapporteur général : il est toujours possible de dissenter à l'infini du seuil mais il doit être en l'occurrence établi en deçà de 70 %, ce qui correspondrait grosso modo aux 500 millions supplémentaires proposés par le président Woerth ou par notre collègue Pupponi.

**M. Charles de Courson.** Je note l'absence de coordination entre notre discussion et celle que nous aurons demain puisque l'article 7 du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dispose que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure « *d'aide directe ou indirecte au profit des entreprises dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place d'un fonds dont le financement sera partagé avec les collectivités territoriales* ».

Pourquoi cette disposition ne figure-t-elle pas parmi les crédits évaluatifs, monsieur le rapporteur général – même si seul le Gouvernement, me semble-t-il, peut prendre une telle initiative ? Personne ne sait si un milliard suffira ou non !

**Mme Véronique Louwagie.** Il est vrai que nous examinons en deux jours un projet de loi de finances rectificative et un projet de loi portant mesures d'urgence ; toujours est-il que, demain soir, nous devons quitter l'Assemblée nationale avec des réponses claires et précises pour nos entreprises.

Vous dites, monsieur le rapporteur général, que les DIRECCTE apporteront une réponse, mais cela prendra du temps : il faudra attendre de disposer des chiffres du mois de mars, puis procéder à des analyses, alors que ces directions seront submergées de travail.

De plus, il est d'ores et déjà difficile d'accéder aux différents sites internet : celui consacré au chômage partiel était en maintenance ce matin. Cela ne permettra pas de répondre à l'urgence de la situation.

Enfin, vous ne nous avez pas répondu s'agissant des présidents de sociétés par action simplifiée (SAS), des gérants minoritaires et majoritaires de sociétés à responsabilité limitée (SARL) et des conjoints collaborateurs. Ces quatre catégories ne sont pas couvertes par le chômage partiel et, *a priori*, n'entrent pas dans le

dispositif d'indemnisation. Pouvons-nous les y intégrer d'une manière ou d'une autre ? Nous avons besoin d'une réponse très précise.

**M. le président Éric Woerth.** Véronique Louwagie a raison : ces deux jours de séance doivent permettre d'obtenir des réponses. Le rapporteur général n'est pas en cause ; c'est au Gouvernement de préciser définitivement ses positions.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Il est normal que je fasse un peu l'interface dès lors que, du fait du contexte très particulier que nous connaissons, aucun membre du Gouvernement n'est venu présenter le texte.

Vous comprendrez également que je n'aie pas de réponse à tout. Les questions relatives aux mandataires, aux gérants, sont en effet de véritables angles morts, même s'il est possible que certaines réponses nous aient échappé. Il faudra absolument que nous en discutons en séance publique avec le Gouvernement.

Monsieur de Courson, c'est également le Gouvernement qui décide du véhicule législatif. J'ai compris que le PLFR inclut ce qui, dans l'ensemble des mesures, relève strictement des finances de l'État avec, en l'occurrence, une mission et deux programmes, les critères relevant du projet de loi d'urgence et les deux projets étant complémentaires.

Ajoutons que nous discutons d'un PLFR d'étape. Le montant d'un milliard d'euros pour le fonds de solidarité sera sans doute réévalué. Je ne sais pas si ce sera à la hausse ou à la baisse, ni si le seuil de 70 % est le bon, mais je vous invite à faire confiance au Gouvernement : les mesures qui sont sur la table sont globalement bonnes. En séance publique, nous discuterons avec le ministre ; et si des modifications doivent être apportées pour éviter la faillite à un plus grand nombre d'entreprises, je ne doute pas que le pouvoir exécutif reviendra sur ce seuil. Mais, dans un premier temps, regardons comment l'enveloppe sera consommée à partir des critères proposés : automaticité du dispositif à hauteur d'une perte de 70 % du chiffre d'affaires, examen au cas par cas en deçà. En cas d'engorgements importants des DIRECCTE, le suivi et l'évaluation que nous instaurerons devront permettre de répondre à la situation de la façon la plus souple et la plus agile. En attendant, pas plus cet après-midi que ce soir nous n'aurons de certitudes quant à l'ensemble des dispositifs ; nous nous bornons à ouvrir des crédits, des missions et des programmes en nous assurant qu'ils seront « décaissés » et mis en œuvre le plus rapidement possible. Face à une situation exceptionnelle, l'exécutif comme le Parlement doivent faire preuve de souplesse.

*La commission rejette successivement les amendements CF9 et CF57.*

*Mme Olivia Grégoire, vice-présidente de la commission, remplace M. le président Éric Woerth.*

*La commission examine l'amendement CF45 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Je tiens à préciser que le gage n'est pas celui que le groupe Socialistes et apparentés aurait souhaité, mais nous sommes obligés de le faire porter sur l'action *Aide médicale d'État*, dans la mesure où la mission *Santé* ne comporte que deux programmes.

Nous souhaitons augmenter de 50 millions les moyens consacrés à la veille et à la sécurité sanitaire, action 01 du programme 204, qui s'élèvent à seulement 1,61 million d'euros. Les objectifs assignés à cette action sont essentiels, d'autant plus en ces temps de crise : organisation de la veille et des vigilances sanitaires ; élaboration et mise en application d'actions de prévention des risques infectieux émergents ; conduite d'une politique de préparation des crises sanitaires ; gestion des alertes et des crises sanitaires lors de situations sanitaires exceptionnelles.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Nous avons bien noté que vous ne vouliez pas toucher aux crédits de l'AME, mais que les règles du gage vous y contraignaient. Typiquement, il s'agit d'un amendement qui, ne relevant pas du champ au sens strict du présent projet de loi, doit faire l'objet d'une discussion avec le Gouvernement en séance publique.

*L'amendement CF45 est retiré.*

*La commission adopte l'article 2 et l'état B sans modification.*

\*

\* \*

### *Article 3*

## **Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**

Le présent article procède à l'annulation de crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au présent PLFR.

### **I. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES SPÉCIAUX**

La LFI 2020 a fixé le niveau des crédits des CAS à 81 393 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 81 195 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le présent PLFR abaisse les niveaux de crédits de 6 980 millions d'euros en AE et en CP, pour les amener à 74 413 millions d'euros en AE et 74 215 millions d'euros en CP.

Seul le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* (PFE) est concerné par ce mouvement. Les crédits des autres comptes

d'affectation spéciale, budgets annexes, comptes de concours financiers et comptes de commerce demeurent inchangés par rapport à la LFI pour 2020.

## II. LE NOUVEL ÉQUILIBRE DU CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Le présent PLFR prévoit une baisse des recettes issues des privatisations à hauteur de 8 980 millions d'euros. En effet, la privatisation du groupe Aéroports de Paris n'est plus opportune dans un contexte de crise financière, dans laquelle l'appréciation boursière du groupe serait dégradée.

Le report de cette opération se traduit donc par de moindres recettes attendues sur le CAS PFE. En contrepartie, les crédits ouverts pour équilibrer le compte en dépenses n'ont plus lieu d'être : 6 980 millions d'euros de crédits sont donc annulés.

Ces crédits n'avaient pas pour objet d'être intégralement dépensés : la nature du CAS PFE est de fournir une évaluation de l'ordre de grandeur des acquisitions de participations financières dans certaines sociétés (côté dépenses) ou des cessions de participations (côté recettes). Cette présentation évaluative permet d'éviter de donner des informations au marché sur le programme de cession ou d'acquisition envisagé.

Les lois de finances ont fréquemment retenu une prévision de recettes et de dépenses de 5 ou 10 milliards d'euros, donnée à titre indicatif. La LFI 2020 a fixé ce montant à 12,2 milliards d'euros en dépenses et en recettes. Ce montant a été calibré sur la base des recettes attendues des privatisations qu'il envisageait de réaliser.

Toutefois, le montant des recettes annulées (9 milliards d'euros) est supérieur au montant des crédits annulés (7 milliards d'euros), ce qui crée un solde négatif du CAS PFE de 2 milliards d'euros.

### NOUVEL ÉQUILIBRE DU CAS PFE POUR 2020

(en millions d'euros)

Produit des cessions, par l'État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement	12 180	P731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	10 180
		<i>Annulation de crédits (PLFR)</i>	- 4 980
<i>Ajustement du montant des recettes (PLFR)</i>	- 8 980	P732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	2 000
		<i>Annulation de crédits (PLFR)</i>	- 2 000
<b>Total des recettes</b>	<b>3 200</b>	<b>Total des dépenses</b>	<b>5 200</b>
		<i>Solde</i>	<i>- 2 000</i>

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Le maintien d'un solde négatif signifie que l'État s'attend à devoir utiliser les crédits disponibles sur la ligne des opérations intéressant les participations

financières de l'État, qui permet de financer des acquisitions de titres, en particulier d'entreprises en difficulté, ayant besoin d'être recapitalisées.

Le maintien d'un déficit du CAS signifie également qu'un abondement du budget général devra, en fin de gestion, équilibrer le montant des recettes et des dépenses pour parvenir à un CAS à l'équilibre à la fin de l'exercice, eu égard aux dispositions organiques en la matière.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 3 et l'état D sans modification.*

\*

\* \*

## TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

### *Avant l'article 4*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements CF44 et CF35 de M. Boris Vallaud, tous deux portant article additionnel avant l'article 4.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CF46 de M. Jean-Louis Bricout.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Il est défendu.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** J'émet un avis défavorable, en soulignant toutefois que la question soulevée par cet amendement d'appel est digne d'intérêt : il s'agit d'inciter fiscalement les TPE et les PME à se doter d'un terminal de paiement électronique, notamment sans contact, afin de limiter la circulation de monnaie, propice à la diffusion de virus.

*La commission **rejette** l'amendement CF46.*

*Puis elle examine l'amendement CF13 de M. Éric Woerth.*

**Mme Véronique Louwagie.** S'il est important que l'État, avec l'article 4, apporte sa garantie pour les prêts consentis aux entreprises qui connaîtront des problèmes de trésorerie, il convient d'alléger au maximum les charges d'intérêt, en incitant les organismes financiers à proposer des taux très faibles. Les députés Les Républicains proposent donc de créer un crédit d'impôt inspiré du prêt à taux zéro bien connu des Français et des pouvoirs publics.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Même si les taux de crédit de trésorerie sont plus élevés que les autres, parce que soumis à davantage de tensions et consentis sur des durées plus courtes, leur niveau n'est pas le problème principal des entreprises en difficulté. Le plus compliqué, c'est l'accès au crédit. Or celui-ci peut être facilité, nonobstant le taux, par la garantie publique.

Je ne pense pas qu'il faille soutenir les marges du compte d'exploitation des établissements bancaires, qui demeurent à un niveau satisfaisant ; ce sont les fonds propres et les liquidités des banques qui prêtent davantage à inquiétude. Les entreprises, de leur côté, sont prêtes à payer leur accès au crédit et, dans un contexte où les taux sont déjà très bas, elles ne sont pas demandeuses d'un prêt à taux zéro.

Enfin, vous qui êtes une commissaire assidue, vous comprendrez que je ne sois guère enclin à créer une nouvelle dépense fiscale, qui, de surcroît, participe peu à notre objectif.

**M. Philippe Vigier.** Vous avez raison, monsieur le rapporteur général, le niveau des taux ne pose pas problème. Mais ce n'est pas le sujet : cet amendement propose de lutter contre le fléau avec un outil spécifique, qui incite aussi les établissements bancaires à prendre leur part – tout le monde, en fonction de ses responsabilités, doit se mobiliser. C'est un symbole fort, un message de confiance que les entreprises attendent. Certaines entreprises sont par terre, d'autres continueront : aidons-les à passer ce mauvais moment !

**M. Nicolas Forissier.** Tous les signes sont bons à prendre : même si les entreprises ne recherchent pas le taux zéro, ce PTZ constitue un signe supplémentaire ; il montre en outre que les banques participent. J'ajoute que les artisans attendent des établissements bancaires qu'ils fassent un effort sur les agios, les frais de gestion et les frais de découvert, qui leur sont fort coûteux.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** À plusieurs reprises, on a laissé entendre que les banques ne faisaient rien. C'est une question sur laquelle j'aimerais que nous revenions ultérieurement.

**M. Jean-Noël Barrot.** La vraie question, et il faudra la poser au ministre en séance publique, concerne la facturation de la garantie et les conditions, prévues dans le cahier des charges, selon lesquelles les banques pourront prêter. Si la demande de crédit des entreprises devait excéder l'offre bancaire, un crédit d'impôt pourrait conduire les banques, elles aussi soumises à rude épreuve, à relever, à la marge, les taux d'intérêt. Il faudra donc interroger le ministre sur les conditions de rémunération des prêts qui s'appliqueront dans les mois qui viennent.

**M. François Pupponi.** Madame la présidente, on ne dit pas que les banques ne font rien. Je pose seulement la question : que font les banques ? On ne les a pas entendues communiquer.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Si.

**M. François Pupponi.** Il sera prévu dans les ordonnances que les entreprises situées dans les centres commerciaux ne paient pas leurs loyers. Mais les bailleurs seront-ils à leur tour dispensés de rembourser leurs prêts ? Certaines banques le permettent, comme le CIC, mais pas la BNP. Il faudrait que les banques adoptent une position commune, cela rassurerait les Français. Dans la vraie vie, ce sont des questions que l'on se pose tous les jours, sans toujours obtenir de réponse puisqu'il n'y a personne pour les apporter. Il faut des messages très clairs, qui partent du plus haut niveau de l'État. Plus on communiquera, moins la situation sera anxiogène.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Je n'ai pas vocation à défendre la communication ou le positionnement des banques, mais je rappelle que, le 15 mars, la fédération bancaire française (FBF) a indiqué que les banques prenaient des engagements forts en matière d'emprunts et de crédits. Il nous revient, ainsi qu'aux banques de réseau, de les faire connaître.

**M. Charles de Courson.** Ce crédit d'impôt sera-t-il de nature à inciter les banques à remettre, totalement ou partiellement, le paiement des intérêts ? C'est la principale question soulevée par cet amendement.

**M. Christophe Naegelen.** Pour une entreprise qui recourt à l'emprunt, les taux sont déjà très bas aujourd'hui. Il serait plus intéressant que les banques suppriment momentanément, pour les entreprises en difficulté, les agios et les frais de tenue de compte. Ajouté au report des crédits immobiliers ou des crédits baux que certaines banques – pas toutes – consentent, cela constituerait un acte fort. À cet égard, la proposition de loi d'Alexis Corbière relative au plafonnement des frais bancaires est fort intéressante et il est regrettable que l'on ne puisse l'examiner comme prévu.

**Mme Véronique Louwagie.** Vous avez raison, la préoccupation première des entreprises n'est pas la charge des intérêts d'emprunt, mais leur trésorerie. Le Gouvernement aurait dû prendre une disposition consistant à suspendre et à échelonner le paiement des échéances de TVA, ne serait-ce que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un million d'euros. Cette mesure serait de nature à apporter de la trésorerie aux entreprises.

Je rappelle enfin que le dispositif prévu par l'amendement CF13 s'appliquerait aux seules personnes morales bénéficiant du mécanisme de garantie prévu à l'article 4 et qu'il serait complété par la remise d'un rapport.

**Mme Christine Pires Beaune.** Nous avons tous entendu nombre de témoignages, notamment de TPE, rapportant que les banques leur refusent des lignes de trésorerie. Or ces TPE vont déjà très mal depuis plusieurs mois : si elles n'ont pas de trésorerie, elles ne pourront même pas payer les salaires. Si elles venaient à fermer, la question de savoir si elles peuvent rebondir ne se poserait plus. Comme le disait le président Woerth, il faut donc agir très vite. Et qu'arrivera-t-il aux entreprises déjà en difficulté, parfois même en redressement, si elles n'ont droit à rien ? Autant leur dire que c'en est fini, qu'elles n'ont plus qu'à mettre la clé sous la porte.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La remarque de Mme Pires Beaune concernant les lignes de trésorerie est pertinente, mais l'intérêt du mécanisme de garantie est précisément de permettre d'éviter aux entreprises d'être à la merci de dispositifs de court terme tels que les lignes de trésorerie, le découvert ou encore l'affacturage, qui peuvent être rendus inaccessibles. Il vise à la fois à lisser les charges et à garantir un financement à moyen et long termes – à l'image, d'ailleurs, de ce qui avait été fait en 2008. Je suis donc assez confiant à ce propos.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'un crédit d'impôt implique un décalage d'un an. Charles de Courson a eu raison de demander si sa mise en place faciliterait l'accès au crédit : c'est la seule question qui vaille. Or je ne suis pas certain que ce soit le cas. Il me semble, de toute façon, que l'accès au crédit restera satisfaisant,

d'une part, parce que la garantie permettra de couvrir 90 % des risques et, d'autre part, parce qu'il y a suffisamment de liquidités. C'est comme cela que fonctionne le marché bancaire dans des périodes de tension comme celle-ci ; il est important de le comprendre. Peut-être n'y a-t-il pas eu suffisamment de communication. Quoi qu'il en soit, sur le plan technique, les établissements bancaires sont équipés pour couvrir les besoins de trésorerie et de crédit à moyen terme des entreprises en difficulté, de manière à leur permettre de traverser la crise. Enfin, notre rôle sera aussi d'évaluer rapidement et régulièrement l'évolution de l'accès au crédit.

*La commission rejette l'amendement CF13.*

*Elle examine l'amendement CF25 de M. Éric Woerth.*

**M. Nicolas Forissier.** Cet amendement vise à répondre aux problèmes que vont rencontrer les bailleurs de locaux professionnels, notamment les bailleurs privés – la question a été soulevée plusieurs fois depuis le début de la matinée. Nous proposons de compléter le plan du Gouvernement en ouvrant un crédit d'impôt permettant à ces bailleurs de récupérer les intérêts qu'ils auraient pu toucher du fait du non-versement des loyers. Cela constituerait une incitation pour les bailleurs à accompagner le plan du Gouvernement concernant le report du paiement des loyers.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La question du sort des bailleurs privés est effectivement importante ; je l'ai d'ailleurs abordée tout à l'heure. Il faut éviter qu'ils aient eux aussi des difficultés du fait du non-paiement des loyers. Le crédit d'impôt est-il la meilleure solution ? Probablement pas car, comme je l'expliquais, le décalage de trésorerie qu'il crée ne permet pas de répondre à l'urgence. C'est toujours la difficulté quand on essaie de régler un problème en recourant à la dépense fiscale : le décalage temporel ne permet pas de faire face aux difficultés que vont avoir rapidement les bailleurs privés. Il vaudrait mieux, à mon avis, discuter du recours à cet instrument dans un second temps, quand nous débattrons de la relance de l'économie. À ce moment-là, nous verrons comment accompagner les acteurs qui auront été un peu plus handicapés que d'autres pendant la période d'urgence, à commencer par les bailleurs qui auront consenti un effort notable. C'est simplement une question d'efficacité : mettre cet outil à la disposition des bailleurs de locaux professionnels ne les aiderait pas à résoudre leurs problèmes de trésorerie.

**M. Nicolas Forissier.** En attendant, vous ne proposez aucune solution. Les bailleurs privés, ce ne sont pas seulement des mastodontes comme Unibail-Rodamco-Westfield : que fera, par exemple, une personne propriétaire de trois magasins dans le centre-ville de La Châtre, qui a besoin des loyers qu'elle en tire parce qu'ils complètent sa maigre retraite ? Des gens comme ceux-là vont-ils être livrés à eux-mêmes au motif que, par solidarité, il a été décidé de décaler le paiement des loyers ? C'est un problème important ; nous offrons un outil permettant de le résoudre en partie – je suis bien conscient du fait que c'est insuffisant, mais il s'agit d'une incitation qui permettrait d'accompagner les bailleurs.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** N'oublions pas que les bailleurs, s'il s'agit d'entreprises, bénéficieront eux aussi des facilités de trésorerie publique, des reports et de la garantie bancaire. Ils ne seront donc pas livrés à eux-mêmes. En ce qui concerne les pertes de recettes temporaires liées au fait qu'ils auront permis à ceux qui occupent les locaux de ne pas payer tout de suite leur loyer, je répète que le crédit d'impôt ne me semble pas être l'outil le plus efficace.

**M. Nicolas Forissier.** Notre amendement concerne tous les bailleurs. Je réitère donc ma question : quand vous êtes un particulier, que vous louez trois locaux commerciaux dans le centre-ville de La Châtre – ou n'importe où ailleurs – et que ces loyers représentent l'essentiel de votre revenu parce que vous avez une retraite très faible, comment faites-vous ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Ce que j'ai dit à propos du décalage dans le temps qu'induit un crédit d'impôt est tout aussi juste à propos des particuliers. Si vous créez un crédit d'impôt s'appliquant à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), le mécanisme est exactement le même : les bénéficiaires ne le perçoivent pas immédiatement. Cela dit, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers, ce débat est légitime : je vous propose que nous le menions en séance cet après-midi. Il y a d'ailleurs toute une série de thèmes que nous allons devoir aborder avec le Gouvernement, ce qui est normal étant donné la période que nous traversons. Quoi qu'il en soit, il faut être vigilant en ce qui concerne les crédits d'impôt : ils ne constituent pas une réponse d'urgence aux problèmes de trésorerie. Les besoins que vous soulignez existent, certes, mais nous aurons un débat à ce propos lorsqu'il sera question de la relance.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Je pense que le Gouvernement a déjà conscience du problème, mais nous l'évoquerons effectivement en séance publique.

**M. Fabien Roussel.** Je voudrais souligner à mon tour la nécessité de prendre en compte certaines particularités. Je pense notamment aux stations thermales, qui voient leurs établissements fermer. Or quand les thermes ferment, les locations de meublés sont elles aussi à l'arrêt et de nombreux propriétaires n'auront aucune rentrée d'argent dans les deux mois qui viennent.

*La commission rejette l'amendement CF25.*

\*

\* \*

#### Article 4

### **Garantie de l'État relative aux prêts consentis par des établissements de crédit**

Le présent article prévoit la mise en place d'un mécanisme de garantie des prêts consentis aux entreprises. L'État est la personne morale qui octroiera la garantie. Bpifrance Financement SA, filiale de Bpifrance, est l'organisme désigné pour assurer le suivi opérationnel de ce mécanisme de garantie. Le montant global de cette garantie s'élève à 300 milliards d'euros.

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article crée un mécanisme de garantie des prêts consentis aux entreprises. Si l'État est la personne morale qui octroiera la garantie, Bpifrance Financement SA, filiale de Bpifrance, est l'organisme désigné pour assurer le suivi opérationnel de ce mécanisme de garantie. Enfin, les établissements prêteurs, qui accorderont *in fine* les prêts et auront un rôle actif dans l'octroi de la garantie, devront également être des partenaires de premier rang de l'État dans la mise en place de ce mécanisme.

#### **A. LES BÉNÉFICIAIRES DE LA GARANTIE**

Toutes les entreprises, dès lors qu'elles sont immatriculées en France, pourront en bénéficier. Deux modalités sont prévues, en fonction de leur taille.

Les entreprises qui emploient, lors du dernier exercice clos, moins de 5 000 salariés, ou ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, pourront obtenir automatiquement la garantie de l'État dès notification du prêt à Bpifrance Financement SA par l'établissement qui leur consent le prêt, sous réserve que les conditions d'octroi de la garantie sont remplies – une vérification à la charge de l'établissement prêteur.

Selon l'exposé des motifs du présent article, afin « *de répondre à une demande potentiellement nombreuse et urgente, [pour ces entreprises,] les crédits octroyés bénéficieront de la garantie de l'État dès lors qu'ils rempliront les conditions du cahier des charges et sur simple notification à Bpifrance Financement SA* ».

Les entreprises qui emploient, lors du dernier exercice clos, plus de 5 000 salariés, ou ont un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros, pourront obtenir la garantie par arrêté du ministre de l'économie, au cas par cas.

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA GARANTIE**

La garantie proposée par le présent article est une garantie exceptionnelle dans son montant mais classique dans ses modalités. Les principales caractéristiques de la garantie sont les suivantes :

– elle pourra être accordée pour les prêts contractés entre le 16 mars 2020 et le 31 décembre 2020, inclus ; il s’agit donc bien d’un mécanisme de soutien ponctuel visant à garantir la résilience des entreprises ;

– elle porte sur le principal du prêt (le capital à rembourser), sur les intérêts du prêt ainsi que sur les frais accessoires (par exemple occasionnés par un remboursement anticipé de l’emprunt).

L’encours total des prêts qui pourra être garanti est de 300 milliards d’euros. Ce montant est significativement élevé, mais cohérent au vu des conditions très larges dans lesquelles les entreprises de tout secteur et de toute taille pourront en bénéficier.

## **C. LES CONDITIONS D’OCTROI DE LA GARANTIE**

Le bénéfice de la garantie dépend d’une série de conditions, destinées à protéger les emprunteurs comme les prêteurs, à s’assurer du bon emploi des fonds publics et à éviter tout risque d’abus. Elles sont toutefois relativement peu contraignantes et s’adressent à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille ou de leur secteur d’activité :

– l’entreprise, non financière, doit être immatriculée en France ;

– un cahier des charges du prêt, prévu par arrêté, doit être respecté. Il comprendra au moins trois conditions protectrices des intérêts de l’emprunteur :

(1) le remboursement du capital débute seulement douze mois après la date de conclusion du prêt (différé d’amortissement minimal) ;

(2) une clause du prêt donne la faculté à l’emprunteur de pouvoir l’amortir sur une période additionnelle de cinq ans ;

(3) les créances détenues par l’établissement prêteur sur l’entreprise ne doivent pas avoir diminué, au moment de l’octroi de la garantie, par rapport à leur niveau du 16 mars 2020, afin d’éviter tout comportement d’aubaine.

– la garantie est rémunérée par le prêteur, elle ne peut porter sur l’intégralité du prêt et s’applique après un délai de carence qui court à compter de la conclusion du prêt, selon des conditions fixées par arrêté ; ces conditions ont pour objet de protéger les intérêts financiers de l’État, ainsi que de rapprocher les caractéristiques de la garantie des bonnes pratiques de marché ;

– la garantie ne peut être accordée à une entreprise faisant face à une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire ou de rétablissement.

#### **D. LA GESTION DU MÉCANISME DE GARANTIE**

Comme indiqué précédemment, Bpifrance Financement SA est l'organisme chargé du suivi opérationnel du mécanisme de garantie des prêts. Cette filiale de Bpifrance devra, en particulier :

- piloter le suivi des encours garanties ;
- percevoir les commissions de garantie – toujours rémunérée – et les reverser à l'État ;
- recevoir les appels de la garantie en cas de défaut de prêts et vérifier le respect du cahier des charges de la garantie ;
- le cas échéant, verser les sommes dues à l'établissement prêteur, avant d'être remboursé par l'État dans des conditions fixées par voie de convention *ad hoc*.

Les modalités du contrôle exercé par l'État sur la mise en œuvre de ces dispositions par Bpifrance Financement SA seront fixées par décret.

L'arrêté qui fixera le cahier des charges de la garantie disposera également des conditions d'appel de la garantie en cas de défaut de prêt et, par conséquent, mentionnera les diligences que les établissements prêteurs doivent accomplir avant de pouvoir prétendre au paiement des sommes qui leur sont dues par l'État au titre du présent article.

## **II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL**

Le présent article constitue une arme de protection massive de nos entreprises. Bien que rentables, elles peuvent être confrontées à court terme à des problèmes de trésorerie ou, à moyen terme, à des difficultés d'accès au crédit pour financer la poursuite et la relance de leur activité.

Les leçons de la crise de 2008 nous ont appris qu'il faut en priorité prévenir tout licenciement ou fermeture d'établissement, par l'obtention d'un prêt permettant aux entreprises de faire face à des besoins très ponctuels, mais d'ampleur.

À ce titre, la garantie massive de prêts par l'État, soit 300 milliards d'euros d'encours de prêts que l'État s'engage à couvrir, est à la fois une respiration indispensable pour les entreprises et le signal que l'État fera tout ce qui est en son pouvoir pour enrayer la perspective d'une récession économique portant atteinte à notre tissu économique.

Ce mécanisme de garantie est salué par votre Rapporteur général, qui rappelle son efficacité économique prouvée et note son degré d'ambition, correspondant aux défis de la crise que nous traversons.

\*

\* \*

*La commission examine, en discussion commune, l'amendement rédactionnel CF48 du rapporteur général et l'amendement CF8 de M. Fabien Roussel.*

**M. Fabien Roussel.** Mon amendement CF8 est plus que rédactionnel : c'est un amendement de précision. En effet, l'État s'engage à garantir à hauteur de 300 milliards d'euros les prêts que les banques vont accorder aux entreprises – en tout cas, nous l'espérons –, mais il convient de préciser que cette garantie ne vaudra que pour des prêts dont les taux sont faibles, pour éviter tout effet d'aubaine pour les banques.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je vous ai déjà répondu tout à l'heure, monsieur Roussel, lorsque nous avons débattu de l'accès au crédit : ce n'est pas parce qu'il y a une garantie que le crédit est nécessairement plus cher. Une commission est prévue sur la garantie. C'est obligatoire pour que Bpifrance fonctionne correctement, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elle doit être répercutée sur le taux auprès de l'emprunteur. Ai-je répondu à votre préoccupation ?

**M. Stéphane Peu.** Non, pas tout à fait. En réalité, la question est de savoir comment on se prémunit contre une augmentation des taux. On sait bien que les crises graves peuvent créer des effets d'aubaine – en disant cela, je ne fais aucun amalgame et je ne vise pas le secteur bancaire dans son ensemble. Prévoir un encadrement des taux en échange de la garantie ne nous paraît donc pas superfétatoire.

**M. Christophe Naegelen.** J'ai bien entendu ce qu'a dit tout à l'heure M. le rapporteur général à propos de l'accès au crédit, mais, *de facto*, un certain nombre d'entreprises sont exclues du champ de l'article 4. En effet, celui-ci dispose que la garantie « *ne peut être accordée à des prêts bénéficiant à des entreprises faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux titres II, III et IV du livre VI du code de commerce* », à savoir les entreprises en procédure de sauvegarde, de redressement et de liquidation. Autant je peux le comprendre pour les entreprises en liquidation, autant les procédures de sauvegarde et de redressement font partie de la vie des entreprises. Certaines entreprises qui font l'objet de ces procédures et qui vont beaucoup mieux risquent d'être fortement touchées par la crise : il faudrait les inclure dans le dispositif. C'est le sens d'un amendement que mon groupe défendra cet après-midi dans l'hémicycle.

**M. Philippe Vigier.** Nous avons tous le même objectif, à savoir aider les entreprises. Outre les taux, qui seront faibles – en tout cas je le suppose –, je

voudrais évoquer la question des frais de dossier. En effet, on observe une tendance consistant à mettre les entreprises à contribution par ce biais, puisqu'il n'est plus possible de le faire par les taux. Il faut, me semble-t-il, encadrer les frais pour ces procédures.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je vous propose d'achever, pour le moment, le débat sur les banques, car nous avons déjà dit beaucoup de choses. Nous y reviendrons évidemment en séance, car il est nécessaire. Les frais bancaires sont un enjeu important, nous le savons tous. Un mécanisme a été créé entre l'exécutif et les banques. Il fonctionne. Utilisons-le pour aller un peu plus loin en temps de crise – je n'ai aucune difficulté à le dire.

En ce qui concerne les procédures collectives, monsieur Naegelen, il est normal que la garantie publique ne puisse pas être activée. Peut-être conviendra-t-il de donner plus de souplesse en ce qui concerne les procédures dites à l'amiable. Les procédures collectives ont précisément pour objectif de protéger les entreprises en les plaçant dans un certain cadre. Or, parfois, leur permettre d'accéder au crédit, ce n'est pas les protéger. C'est pour cela que la garantie ne doit pas être automatique pour un crédit accordé à une entreprise en procédure collective. Doit-elle être possible par exception ? C'est une question intéressante, dont nous aurons à débattre en séance cet après-midi.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** Je vais clore le débat sur la question, car nous devons avancer pour être prêts pour la séance publique. Je n'en suis pas moins particulièrement sensible à la situation des entreprises en procédure collective, sur laquelle j'ai beaucoup travaillé. L'argument de M. le rapporteur général concernant la garantie publique a beau être important, il n'en demeure pas moins que la question soulevée par M. Naegelen demeure.

*La commission adopte l'amendement CF48 (amendement 44).*

*En conséquence, l'amendement CF8 tombe.*

*La commission examine l'amendement CF11 de Mme Valérie Rabault.*

*L'amendement CF11 est retiré.*

*La commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CF49 (amendement 45), CF50 (amendement 46), CF51 (amendement 47), CF52 (amendement 48), CF53 (amendement 49), CF54 (amendement 50) et CF55 (amendement 51) de M. le rapporteur général.*

*Puis elle examine l'amendement CF33 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Alexis Corbière.** Il ne faudrait pas que la crise financière et économique que déclenchera inévitablement la situation sanitaire actuelle se traduise par des plans de licenciements. L'objet de cet amendement est donc d'exclure du bénéfice

de la garantie prévue à cet article les entreprises qui auront licencié des salariés durant l'épidémie.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Par principe, j'ai toujours été défavorable à l'interdiction stricte du licenciement, car dans des cas extrêmes il permet de sauver des emplois. Une interdiction légale ferme serait donc contre-productive.

Au travers de ces outils de préservation de la trésorerie des entreprises, nous essayons de limiter autant que possible les licenciements et nous sommes comme vous pleinement investis dans cette bataille.

**Mme Olivia Grégoire, présidente.** La pression me paraît préférable à la coercition dans un premier temps, à condition que nous soyons tous vigilants quant au respect des mesures et des dispositions qui seront adoptées.

**M. Alexis Corbière.** Ma collègue Mathilde Panot m'indique que la Grèce a adopté une telle mesure. Nous ne pouvons décider de faire jouer la solidarité nationale sans demander aux entreprises des contreparties dès lors qu'elles en sont bénéficiaires. Il me paraît donc important d'appliquer cette disposition, ne serait-ce que pour éviter les effets d'aubaine.

**M. Jean-Noël Barrot.** La question des licenciements a été soulevée dans le débat public ces derniers jours. Si nous laissons aux entreprises la possibilité de licencier, celles qui le feront seront nécessairement les plus en difficulté et il serait donc assez inopportun et même paradoxal de les exclure d'un dispositif leur permettant de maintenir leur activité. Certains licenciements visent en effet à maintenir une partie du personnel dans l'emploi.

*L'amendement CF33 est rejeté.*

*La commission en vient à l'amendement CF14 du président Éric Woerth.*

**Mme Véronique Louwagie.** Les députés Les Républicains proposent par cet amendement qu'un comité de suivi soit créé pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la garantie prévue à l'article 4 qui s'exerce dans la limite d'un encours total de 300 milliards d'euros et de l'action du fonds de solidarité pour l'indemnisation des très petites entreprises.

Ce comité chargé d'établir un rapport publié un an après la promulgation de la loi serait composé de deux membres de l'Assemblée nationale, deux membres du Sénat, deux membres de la Cour des comptes, deux représentants de l'État, deux représentants des fédérations d'entreprises et de trois représentants des collectivités.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La nécessité d'un comité d'évaluation commun est claire et je travaille à la définition de modalités d'information avec mon homologue du Sénat pour vous proposer un amendement de compromis en séance publique. À cet égard, l'union nationale est requise tant au

plan politique qu'au sein des institutions pour que ce comité soit efficace et qu'il ait accès aux informations de la manière la plus fluide.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement en vue de le redéposer en séance publique.

**M. Charles de Courson.** Le suivi des mesures prises pour faire face à la crise fait pratiquement l'unanimité : le fait est assez rare pour être souligné. Il faudra discuter des modalités avec le Gouvernement, mais l'idée mérite d'être retenue.

*L'amendement CF14 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CF12 de Mme Valérie Rabault.*

**Mme Valérie Rabault.** Nous souhaiterions pouvoir disposer d'un tableau de bord précis sur l'activation de la garantie, qui mentionne notamment le nombre d'entreprises concernées, leur taille, leurs secteurs d'activité.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** De la même façon, je vous propose de retirer cet amendement pour que nous y revenions en séance dans une discussion commune. Pour que le compte rendu soit à la fois efficace et rapide, je suis d'avis de conserver un degré de précision raisonnable s'agissant des territoires et des secteurs. Mais je n'ai aucune raison de m'y opposer.

**Mme Valérie Rabault.** J'ai eu l'occasion de m'entretenir à plusieurs reprises avec les représentants de Bpifrance : je leur avais suggéré comme indicateur le PIB départemental rapporté au PIB national. En Occitanie, ce quotient permet de constater à quel point la métropole capte la plus grosse partie des crédits de la Banque publique d'investissement ; c'est donc un indicateur intéressant.

*L'amendement CF12 est retiré.*

*La commission adopte l'article 4 ainsi modifié.*

\*

\* \*

*Après l'article 4*

*La commission examine l'amendement CF42 de M. Boris Vallaud.*

**Mme Valérie Rabault.** Cet amendement vise à permettre aux petites et moyennes entreprises de se prévaloir devant le comptable public d'un principe de compensation des créances étendu aux créances non fiscales.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vous souhaitez permettre la compensation, y compris pour les créances non fiscales, mais entendez-vous qu'elle soit applicable toutes administrations confondues ?

**Mme Valérie Rabault.** Cette mesure aurait en effet pour conséquence de modifier l'ordre d'appel prioritaire des différentes créances. L'idée est de protéger les PME qui, compte tenu de leur position dans ce château de cartes, seront les premières pénalisées.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Une créance d'État pourrait-elle ainsi compenser une dette communale, par exemple ?

**Mme Valérie Rabault.** Pourquoi pas ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Cette proposition est lourde de conséquences et le débat qu'elle induit dépasse de très loin le champ du présent PLFR.

*L'amendement CF42 est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement CF24 de M. Philippe Vigier.*

**M. Philippe Vigier.** Cet amendement vise à prévoir la publication en septembre 2020 d'un rapport parlementaire d'évaluation faisant état des défaillances de PME et de l'efficacité des outils mis en œuvre pour les éviter. Ce document nous permettra, dans le cadre d'un plan de relance ou de la préparation du budget pour 2021, de prévoir des instruments adaptés et innovants.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Comme pour les amendements précédents, je vous proposerai de revenir en séance sur le sujet de l'évaluation. Les défaillances de PME sont en tous cas suivies au plan statistique et il suffira d'inclure ces données dans les informations à transmettre au comité de suivi.

*L'amendement CF24 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CF16 du président Éric Woerth.*

**M. Nicolas Forissier.** Au travers de la demande de publication d'un rapport, nous posons par cet amendement la question du soutien particulier à apporter aux territoires ou aux secteurs qui auront été plus particulièrement touchés par les conséquences économiques de la crise sanitaire : je pense notamment aux départements du Haut-Rhin et de l'Oise, qui sont aujourd'hui les plus durement atteints et, dans le domaine agricole, aux pépiniéristes et horticulteurs, les seuls confinés du secteur, dans une période où pourtant ils réalisent l'essentiel de leur chiffre d'affaires annuel. Les stations de ski seraient elles aussi, dans une moindre mesure, concernées, dans la mesure où elles ont toutes d'ores et déjà dû fermer.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je suis d'autant plus confus de n'avoir pas répondu à la question sur les pépiniéristes et horticulteurs qu'il y en a beaucoup dans ma circonscription, particulièrement dans la commune de Mandres-les-Roses – le nom est assez évocateur.

Tant les secteurs que les territoires seront considérés comme devant être suivis par le comité. Dans un premier temps l'action est d'ordre générique ; nous verrons ensuite, après évaluation, où se trouvent les priorités.

*L'amendement CF16 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CF21 du président Éric Woerth.*

**M. Nicolas Forissier.** Les garanties assurantielles pour perte d'exploitation pourraient ne donner droit à aucune indemnisation en raison de la non-coïncidence entre les notions de catastrophe naturelle et de catastrophe sanitaire. Beaucoup d'entreprises s'interrogent donc sur la possibilité d'établir une équivalence entre les deux phénomènes aux fins de faire jouer de telles garanties ou, à défaut, de créer un fonds d'indemnisation dédié. Nous souhaitons que le Gouvernement se prononce rapidement sur le sujet.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Il vous répondra dans deux heures... Nous avons déjà eu la discussion sur les assureurs. Au-delà du choix terminologique entre catastrophe naturelle et catastrophe sanitaire, il faut déterminer la façon dont les assureurs pourront mieux accompagner les entreprises. Nous sommes tous d'accord sur ce point.

*L'amendement CF21 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CF23 de M. Éric Woerth.*

**Mme Véronique Louwagie.** Cet amendement du groupe Les Républicains vise à étendre le dispositif d'activité partielle, dit aussi de chômage partiel, aux contractuels de la fonction publique territoriale. Il s'agira pour le Gouvernement de remettre au Parlement un rapport présentant les conséquences budgétaires d'une telle mesure. Il serait en effet souhaitable de faire bénéficier du chômage partiel les agents des mairies et les autres contractuels de la fonction publique territoriale dont l'activité est arrêtée du fait de l'épidémie.

J'en profite pour reposer une question, pour laquelle j'ai le sentiment de ne pas avoir reçu de réponse précise, sur la situation des entreprises autorisées à continuer de travailler, mais obligées de fermer parce que leur personnel veut exercer son droit de retrait. Pourront-elles prétendre aux aides décidées en matière de chômage partiel ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Le dispositif d'activité partielle ou de chômage partiel doit être concentré sur les entreprises dont l'activité ne peut plus être exercée ou diminue fortement du fait de la crise. La fonction publique territoriale doit continuer d'exercer ses missions de service public.

Le chômage partiel concerne plutôt les activités marchandes, qui connaîtront des problèmes d'approvisionnement et de clientèle. Sans affirmer que la fonction publique territoriale ne sera pas touchée, je ne crois pas pertinent

d'utiliser le dispositif d'activité partielle pour ces contractuels : il n'y a pas de raison de ne pas assurer la continuité du service public. Au contraire, nous en avons encore davantage besoin du fait de la crise, évidemment avec des conditions de travail sécurisées et selon les règles collectives édictées.

Avant cette réunion, nous avons échangé entre nous sur qui peut aller travailler, quand, et quelles entreprises peuvent mener une activité partielle. Le débat est complexe, compte tenu de la situation exceptionnelle que nous vivons. Je sais que vous le comprenez.

Ne voulant pas court-circuiter ce qu'annonceront les ministres, qui sauront peser avec précision chacune de leurs phrases, je ne m'avancerai pas à dire quelles personnes devront travailler et quand elles le feront. En revanche, comme je le fais dans ma circonscription, j'encourage toute entreprise, sitôt qu'elle ressent une difficulté de fonctionnement, à se renseigner sur son éligibilité au dispositif d'activité partielle. Dans ces cas, l'État financera le dispositif. Si une entreprise considère que ses salariés ne peuvent pas télétravailler, elle doit activer l'activité partielle. Tel est le conseil que je donne systématiquement.

Déterminer quelle activité peut être menée, c'est le grand sujet du moment. Il est normal que de nombreux chefs d'entreprise se posent la question. Je ne veux surtout pas botter en touche, mais je me permets de laisser le ministre répondre sur ce point, afin que nos propos respectifs ne prêtent pas à confusion.

**Mme Véronique Louwagie.** Je vous remercie pour ces réponses. Certains contractuels de la fonction publique territoriale se retrouvent aujourd'hui sans travail : dans ma ville de L'Aigle, la médiathèque, la piscine et l'école de musique sont fermées et de nombreux contractuels se retrouvent à ne plus travailler. Mon amendement, qui vise à demander un rapport sur le sujet, a donc tout son sens.

*La commission rejette l'amendement CF23.*

*La commission examine l'amendement CF17 de M. Fabien Roussel.*

**M. Stéphane Peu.** Dans la continuité du précédent, notre amendement appelle l'attention du Gouvernement sur les collectivités territoriales, dont les écoles sont fermées et les personnels confinés. Si les recommandations du Gouvernement sont appliquées à la lettre, de nombreux agents des collectivités territoriales travailleront à assurer la continuité des services publics indispensables, mais les autres se trouveront dans un équivalent de chômage partiel. Les collectivités locales figurent parmi les grands oubliés du projet de loi de finances rectificative : elles ne reçoivent aucune compensation. Or elles sont concernées par le chômage partiel de leurs agents, contractuels et non contractuels, comme par la crise, qui se traduira pour elles par une impasse budgétaire, avec une augmentation des dépenses et une diminution des recettes.

L'article 40 nous empêchant d'obtenir des crédits supplémentaires, nous demandons la remise d'un rapport. Les collectivités territoriales ne peuvent être laissées de côté.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je comprends bien que cette demande de rapport vise à contourner l'article 40.

Les écoles sont certes fermées, mais l'instruction ne s'est pas arrêtée. Je sais que les conditions sont compliquées, exceptionnelles, et qu'elles exigent des efforts, dans un contexte qui n'a rien de normal. Cependant, le travail continue et les enseignants sont rémunérés, ce qui est tout à fait normal.

J'insiste sur le fait qu'il s'agit bien d'un PLFR de soutien à l'économie et à la trésorerie des entreprises. Les mesures relatives aux dotations des collectivités n'y figurent pas. Vous avez raison de dire qu'elles devront être insérées dans un PLFR de relance, où la relation entre l'État et les collectivités sera questionnée.

Mais dans cette situation d'urgence, cela n'est pour l'heure pas nécessaire. Les collectivités jouent leur rôle, activement d'ailleurs, puisque les conseils régionaux cofinancent le fonds de solidarité. Le PLFR n'a pas pour objet de modifier les dotations, même si des réflexions sur la contractualisation ou la dotation globale de fonctionnement devront probablement être engagées demain.

Je vous accorde donc qu'un bilan devra être tiré de ce que la crise aura coûté aux collectivités. Aujourd'hui, j'ignore avec quel montant et sur la base de quelles dispositions il faudrait repenser le rôle entre l'État et les collectivités. Il est trop tôt pour dresser ce bilan et tel n'est pas l'objet du texte.

Pour conclure, je rappelle que l'État prend sa part de l'effort, puisqu'il dégrade de 15 milliards d'euros son solde budgétaire.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement CF17.*

*La commission examine l'amendement CF56 de M. Fabien Roussel.*

**M. Pierre Dharréville.** Le Gouvernement a fait le choix d'un PLFR de soutien à l'économie. Cela donne l'impression qu'il n'a pas décidé de soutenir le service public pour l'instant. J'ai bien entendu les annonces qui ont été faites mais, formellement, le texte ne propose aucune mesure.

L'amendement CF56 vise en particulier les hôpitaux. Nous lançons ainsi le débat sur ce sujet, car nous ne voyons pas apparaître les crédits annoncés pour les hôpitaux, ni quelle serait leur destination.

Sur ce point, nous souhaiterions connaître les montants débloqués pour permettre aux hôpitaux de se réorganiser et de faire face aux enjeux, y compris en matière de trésorerie. Certains d'entre eux, qui se trouvaient déjà en difficulté, sont

confrontés à des problèmes concrets, immédiats. D'autres, je l'ai évoqué en séance, souhaitaient des plans d'embauche de personnels de service, ne serait-ce que pour assurer l'hygiène.

Des questions concrètes se posent donc aux hôpitaux. Il faudrait prendre des décisions permettant aux gestionnaires et aux agents d'y voir clair, afin qu'ils sachent où ils vont et comment ils pourront gérer cette phase.

**M. Laurent Saint-Martin.** Le financement de l'hôpital public devra évidemment être débattu. Nous nous étions d'ailleurs déjà posé cette question. Sans entrer dans un débat politique, que ni le moment ni le texte ne justifient, je rappelle que cette majorité a mis plus d'argent que les précédentes dans l'hôpital public. Mais la question, pour l'heure, n'est pas de savoir qui a alloué plus ou moins de financements.

Notre sujet principal est de définir comment sortir de cette crise, donc de préparer plus tard un vrai plan d'accompagnement de l'hôpital public. Le ministre de la santé l'a dit, sa prédécesseure avait déjà pour mission de traiter ce dossier.

Aujourd'hui – vous voudrez bien pardonner des propos aussi court-termistes –, tout est fait pour faire face à la crise sanitaire. L'urgence est vraiment là. Ce n'est pas tant une question de moyens : une provision a été décidée, qui est annoncée dans l'exposé général des motifs. Elle répond à des sujets précis – masques, indemnités journalières – que nous avons évoqués, parce qu'ils entrent dans le champ social.

Pour ce qui concerne la problématique plus large des trésoreries d'hôpitaux et la réflexion sur leur endettement, qui a déjà été amorcée, elles ne pourront être poursuivies qu'après la crise. Il ne s'agit pas de refaire le débat sur la reprise des dettes des hôpitaux : il ne pourra avoir lieu qu'à la sortie de l'épidémie.

Aujourd'hui, nous devons gérer une crise. La seule question qui compte est de savoir si tout est fait pour sauver le plus de vies possible dans notre pays. La réponse est oui. Nous devons nous concentrer sur ce point. Le PLFR porte sur la crise économique qui en est la conséquence. Pour ce qui est de la crise sanitaire, tout est mis en œuvre pour y faire face.

**M. Pierre Dharréville.** Si je pose ces questions, c'est que nous avons été alertés dans nos territoires, en particulier au sujet des problèmes de trésorerie. Les hôpitaux remettent à plus tard certains actes et renvoient des patients. J'entends bien que des mesures d'ordre sanitaire ont déjà été prises, mais tout exige d'être géré et ils auront à faire face à des besoins extrêmement concrets qui ne me semblent pas pris en compte.

**Mme Véronique Louwagie.** Tous les secteurs sont touchés : ma collègue Marie-Christine Dalloz m'expliquait ce matin que les chauffeurs routiers ne peuvent plus se nourrir car les restaurants sont fermés et les entreprises auxquelles ils livrent les marchandises refusent de les laisser entrer dans leurs locaux et de les laisser

utiliser leurs toilettes. Le Gouvernement doit apporter des réponses précises à toutes ces situations.

*La commission **rejette** l'amendement CF56.*

*Elle est saisie de l'amendement CF3 de M. Fabien Roussel*

**M. Fabien Roussel.** Nous avons été fortement sollicités par les associations d'aide à domicile. Leurs personnels sont en première ligne dans cette crise sanitaire au même titre que les aides-soignants, les infirmiers et les médecins dans les hôpitaux. Or ils ne portent pas de masques, ce qui les met en danger tout comme les personnes âgées dont ils prennent soin. Parfois l'infirmière porte un masque mais pas l'aide-soignante.

Nous vous avons alertés à de nombreuses reprises sur la situation de ces associations : elles ont besoin d'un concours financier exceptionnel pour continuer à sauver des vies.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** C'est effectivement un secteur d'activité à surveiller de très près. Ces structures sont pour la plupart éligibles aux dispositifs d'aide. En séance publique, cet après-midi, nous pourrions demander des précisions au Gouvernement à ce sujet. Il serait impensable de laisser certaines d'entre elles mettre la clef sous la porte puisqu'elles ont pour mission de maintenir en vie des personnes fragiles. Cela doit-il prendre la forme d'un rapport ? Évidemment non. Je sais que c'était pour vous le seul moyen de contourner les contraintes de l'article 40, mais je suis plutôt favorable à ce que notre comité de suivi se penche sur leur situation.

*La commission **rejette** l'amendement CF3.*

\*

\* \*

*La commission **adopte** la seconde partie du projet de loi **ainsi modifié**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2020 **ainsi modifié**.*