

## REPERES d'actualités des finances et de la gestion publiques

### Spécial COVID-19

avril 2020

#### BUDGET DE L'ETAT ET DES OPERATEURS

##### *Données générales sur les finances publiques*

##### **Impact économique : l'économie sous anesthésie**

Des chiffres convergents sur les répercussions économiques du confinement sont tombés de manière inexorable tout le long du mois d'avril. Le 8 avril, la Banque de France a publié une première [enquête de conjoncture](#) prenant en compte la crise sanitaire. Elle constate que le PIB a diminué de 6% au premier trimestre. Le 9 avril, un [point de conjoncture](#) de l'INSEE a confirmé la chute de la production de -36% et a évalué l'impact économique du confinement à -3% du PIB annuel par mois et même plus, compte tenu d'un redémarrage qui sera étalé dans le temps. Le 20 avril, une deuxième [note](#) de l'OFCE a estimé que « le seul effet de huit semaines de confinement représente une perte de 120 Md€ pour l'économie, soit 5 points de PIB annuel ». De plus, la contribution de ces huit semaines de confinement à l'évolution du déficit public serait de 2,8 points du PIB soit 65 Md€. Le 23 avril, une deuxième [note de conjoncture](#) de l'INSEE a considéré que « l'activité économique française serait en baisse de 35% par rapport à une situation normale (-49% pour le seul secteur marchand hors loyers). Le document identifie une très légère reprise d'activité dans l'industrie et le bâtiment. La [note de conjoncture trimestrielle](#) de l'INSEE du 30 avril estime que le PIB a baissé de 5,8% au premier trimestre.

##### **Impacts budgétaires de la crise du Covid**

Une deuxième [note](#) de conjoncture de la commission des finances du Sénat fait le point sur la situation au 3 avril et montre que l'impact de la crise sanitaire sur l'activité économique et sur les finances de l'Etat de la sécurité sociale et des collectivités locales est encore largement sous-estimé en raison du coût plus important des mesures de soutien et des pertes de recettes fiscales. Parallèlement, le 9 avril, les deux ministres Bruno Lemaire et Gérald Darmanin ont révélé dans un [entretien](#) aux *Échos* les chiffres liés au PLFR en préparation: la prévision de récession passe de -1% à -6%. Le déficit public attendu passerait à -7,6% du PIB, la dette pourrait grimper fin 2020 à 112% du PIB. Le plan d'urgence passe de 45 à 100Md€. Les montants des provisions pour le chômage partiel est revu à 20Md€ et le fonds de solidarité voit sa dotation passer de 1Md€ à 6 Md€. Gérald Darmanin a précisé que le plan initial reposait sur des reports de charges fiscales et sociales à hauteur de 33 Md€ tandis que 12 Md€ de mesures budgétaires avaient été prévus initialement. Ce montant va être pratiquement triplé pour passer à plus de 35 Md€. Pour le seul budget de l'État, le coût passe de 6Md€ environ à presque 22,5 Md€. Ces chiffres étaient dépassés quelques jours plus tard lors de la présentation du PLFR.

##### **Textes budgétaires**

## 2ème projet de loi de finances rectificative : toujours plus

C'est un fait historique, après une nouvelle [intervention](#) d'Emmanuel Macron, le 15 avril, un deuxième [PLFR](#) a été adopté en un mois tandis qu'un troisième est déjà annoncé. Le Parlement a adopté le 22 avril un nouveau plan d'urgence de 110 Md€. L'exécutif tablait sur un recul de - 8% du PIB en 2020, un déficit public de -9% du PIB et une dette à 115% PIB. À noter que dans son [avis](#), du 14 avril, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) relevait que « la chute d'activité pourrait se révéler supérieure à celle de -8% (du PIB) en 2020. Les mesures prévues dans le cadre de la [loi](#) n°202-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (JORF du 26 avril 2020texte n°1) font passer à 24 Md€ les mesures de chômage pour l'activité partielle, et 7 Md€ sont prévus pour le fonds de solidarité pour les très petites entreprises. Le fonds de développement économique et social (FDES) accordera 1Md€ de prêts supplémentaires aux entreprises les plus fragiles. S'y ajoutent 315 Md€ de garantie de prêts aux entreprises, 1Md€ d'aide exceptionnelle pour les familles modestes, 8Md€ supplémentaire de dépenses de santé pour les matériels et les masques. Est prévue enfin, l'annulation de charges pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Les pertes de recettes fiscales pour l'Etat sont évaluées à 43 Md€,

## Un programme de stabilité inédit

Autre fait historique, le [programme de stabilité](#) présenté le 15 avril se concentre sur une seule année du fait des circonstances exceptionnelles (pour l'année 2021, seules des analyses qualitatives sont exposées). Le document détaille les mesures destinées à faire face à la crise :42Md€ (1,9%PIB) de dépenses ayant un impact sur le solde public ; 69,5Md€ (3,1%PIB) de mesures de report ou de trésorerie sans impact sur le déficit; 316 Md€ (13,9% PIB) de garanties ; soit au total un plan de 426,5Md€ (18,9%PIB). Il rappelle les principaux agrégats : les dépenses publiques atteindraient 60,9% du PIB fin 2020. Le taux de prélèvements obligatoires à 44% du PIB. Le solde structurel resterait inchangé à -2% du PIB potentiel.

### ***Politique budgétaire***

## L'opinion n'est guère préoccupée par le déficit

L'association Datacovid avec l'institut Ipsos a réalisé une [enquête](#) pour mesurer l'inquiétude des français (sur un panel de 5000 personnes entre le 7 et le 14 avril). Celle-ci a été publiée par *Le Monde* du 25 avril. À la question : « Quels sont les trois sujets qui vous semblent les plus préoccupants aujourd'hui, pour vous personnellement ? », la réponse « Les déficits publics et le dette de l'Etat », citée par 24% des répondants, arrive en cinquième position après l'épidémie, le système de santé, le changement climatique et le pouvoir d'achat.

### ***Dette publique***

## Augmentation des émissions d'obligations du Trésor

Le 15 avril, l'Agence France Trésor a précisé dans un [communiqué](#) que suite à l'impact de la crise sanitaire et dans le cadre de la LFR (2) 2020, le besoin de financement était désormais évalué à 322,6Md€. Dans ce cadre, Bruno Le Maire a arrêté le détail du programme révisé de financement pour 2020. Les émissions de moyen et long terme nettes des rachats s'établissent à 245 Md€ (+35 Md€ par rapport à la LFR 1) tandis que la variation des titres à court terme est portée à 62,1Md€ au lieu de 10 Md€ prévus.

### ***Budget des opérateurs***

## L'État aide « Air France » pour l'aider à retrouver son envol

Suite à un conseil d'administration où l'État détient 14,3% du groupe Air France, il a été décidé le 24 avril que 7 Md€ seront apportés début mai (4 Md€ de prêts bancaires garantis par l'État à 90% et une avance actionnaire par l'État de 3 Md€)([Communiqué](#)).

### FINANCES LOCALES

#### *Données générales sur les finances locales*

#### L'impact de la crise sur les recettes et les dépenses

[Une note conjointe du Président et du Rapporteur de la Commission des finances du Sénat](#) du 3 avril définit plus en détail le suivi de la situation financière : le fonctionnement de l'administration centrale, qui a constitué un réseau de suivi, d'alerte et d'intervention afin d'identifier les collectivités qui connaissent des difficultés financières immédiates; le suivi de la diminution du produit de certains impôts et des risques qui apparaissent notamment dans les collectivités d'outre-mer ou encore les collectivités touristiques ; les instruments mis en place. Comme le rappelle ce rapport, la DGFIP souhaite limiter le recours à des anticipations d'avances de fiscalité, elle préfère que les collectivités territoriales utilisent les lignes de trésoreries dont elles disposent auprès des établissements bancaires. Ce rapport relève également que les dépenses locales sont impactées par cette crise que ce soit en matière de santé, d'aide sociale ou encore d'intervention économique. Lors de l'[audition](#) des ministres par la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 29 avril, la perte de recettes a été évaluée à 4Md€ en 2020 et 10Md€ en 2021. Une quarantaine de communes connaîtraient actuellement des difficultés de trésorerie. Les ministres ont assuré que la réforme de la fiscalité n'était pas remise en cause.

#### La mission de JR Cazeneuve

Le député, Jean-René Cazeneuve, a été missionné par le Premier ministre sur les conséquences [financières de la crise au sein du secteur local](#). Son rapport pourrait constituer une base solide pour une loi concernant les collectivités et la crise financière. Le député a précisé certains points : son diagnostic est celui d'une baisse généralisée d'un certain nombre de ressources avec des conséquences immédiates (octroi de mer pour les collectivités ultramarines, droits de mutation, taxes sur les séjours ou encore redevances des casinos) ; il n'est pas question de revenir sur la réforme de la fiscalité locale, ni d'aborder les propositions exprimées par certains groupes de pression sur une réforme des impôts de production ; enfin, le député n'a pas exclu l'hypothèse de la création d'un budget annexe destiné à flécher les dépenses locales liées au covid-19.

#### *Dépense publique locale*

#### Mobilisation des régions

La plupart des régions ont mis en place de nombreuses mesures, soit en appui des dispositifs décidés par l'Etat, soit en appui de la Banque Publique d'investissement (BPI). [Le site de la Banque publique d'investissement](#) recense d'ailleurs région par région les dispositifs mis en place. Ainsi, en région Bourgogne-Franche, à titre d'exemple, a été mis en place : le prêt rebond avec BpiFrance ; le différé de remboursement des avances; l'activation d'un plan de continuité pour le paiement des entreprises ; la préparation d'un plan de relance et mesures d'aides à la relocalisation; le renforcement des dispositifs France Active ; la mise en place d'une cellule de crise pour aider au quotidien les entreprises en difficulté.

## ***Fiscalité locale***

### **Report des dates de délibération en matière d'impôts locaux.**

L'Association des Maires de France a longuement [détaillé le report de délibérations](#) actuellement en cours en matière de fiscalité locale.

## **FINANCES SOCIALES**

### ***Situation des comptes sociaux***

#### **Vers un déficit abyssal de la Sécurité Sociale en 2020**

[Entendu par la Commission des Affaires sociales du Sénat](#) le 22 avril, le Ministre de l'Action et des comptes publics a déclaré que le déficit du Régime général de la SS et du fonds de solidarité viellésse (FSV) en 2020 pourrait s'élever jusqu'à 41Md€. Cette aggravation sans précédent (en 2010, le déficit consécutif à la crise financière s'était élevé à 28Md€) serait due pour 20Md€ aux pertes de cotisations sociales et de CSG consécutives à l'arrêt de l'économie et un recul de la masse salariale estimé à ce jour à 7,5% , pour 11Md€ aux moindres rentrées d'impôts et taxes affectées à la Sécurité sociale, pour 8Md€ aux dépenses supplémentaires pour le système de santé (cf supra), pour 1Md€ aux indemnités journalières d'arrêt maladie. Et encore, ces prévisions reposent sur l'hypothèse favorable que les 2 mois de reports de charges sociales seraient payés par les entreprises d'ici fin 2020, ce qui est très improbable. Rappelons que le déficit prévu par la LFSS de 2020 était de -5,4Md€, après un déficit de -1,9Md€ en 2019. Pour faire face à l'explosion du recours à l'emprunt, le plafond d'endettement de l'ACOSS a été relevé à 70 Md€ à la fin mars.

#### **Les dépenses sociales du nouveau projet de loi de finances rectificative**

Le [nouveau projet de LFR rectificative](#) adopté le 15 avril porte l'engagement des finances publiques à 110Md€, se répartissant en plusieurs volets : les dépenses de prise en charge du chômage partiel sont portées à 24Md€ (dont 16Md€ pour l'Etat et 8Md€ pour l'UNEDIC), les pertes de recettes liées aux reports de charges fiscales et sociales (dont une partie importante sera sans doute définitive) sont évaluées à 48,5Md€. Les dépenses pour le secteur sanitaire sont portées à 10,5Md€ : aux 4Md€ pour l'achat de matériel et de fournitures (masques, tests...), s'ajoute un volet très important de mesures en faveur des personnels des hôpitaux (et des EHPAD) : prime qui pourra aller jusqu'à 1500€ dans les 28 départements les plus touchés (ce qui concernera 60% des personnels), majoration de 50% des heures supplémentaires de ces personnels, une prime défiscalisée de 1000€ pouvant également être accordée aux fonctionnaires de l'Etat ayant fait preuve d'un engagement remarquable (avec la possibilité pour les collectivités locale d'en faire bénéficier leurs personnels) ; est introduit également un [volet d'aide d'urgence aux familles les plus modestes](#) éligibles aux minima sociaux (1Md€ pour 4 millions de bénéficiaires) d'un montant de 150€ (+ 100 € par enfant). Le montant de 110Md€ représentera une charge budgétaire directe pour l'Etat de 46,5Md€ et de 8Md€ pour l'Assurance maladie, ce qui aura pour conséquence de réévaluer la progression de l'ONDAM en 2020 de 3,2% à plus de 7%.

### ***Allègement des charges et coût du travail***

### **Extension de la « Prime Macron »**

Une des cinq [ordonnances](#) complémentaires présentées par la Ministre du Travail au Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> avril 2020 a porté à de 1000 à 2000 € la prime exceptionnelle défiscalisée et désocialisée (dite « Prime Macron ») qui avait été mise en place à la fin de 2018 suite à la crise des « Gilets jaunes ». Le versement de cette prime destinée aux salariés qui auront été maintenus à leur poste pendant la crise sanitaire sera conditionné à la signature d'un accord d'intéressement dans l'entreprise. Toutefois elle pourra être accordée à hauteur de 1000€ en l'absence d'un tel accord.

### **Un nouvel effort en faveur des TPE et des indépendants**

Une nouvelle aide pour les TPE et les indépendants, qui a été poussée par le Conseil supérieur de la protection sociale des travailleurs indépendants-issu de la réforme du RSI de 2016- vient s'ajouter au dispositif du Fonds de solidarité (cf Repères de mars). D'un montant de 1250 €, défiscalisée et désocialisée, elle sera destinée à compenser la « perte de gains » et sera versée à partir du 15 avril par les URSSAF. Le financement sera pris en charge à hauteur de 1Md€ par le régime complémentaire des indépendants, qui dispose de 17Md€ de réserves. Cette ponction s'analysera en fait comme un retour d'un an de cotisations, pouvant bénéficier à 1,5millions d'indépendants.

### **L'impact des reports de charges fiscales et sociales**

Un mois après l'ouverture de la possibilité de report des charges fiscales et sociales, les données issues de l'ACOSS et de la DGFIP, qui ont été rapportées par « les Echos » du 21 avril, font état d'un montant total de différés de 12Md€(y c les indépendants) ; la répartition des demandes serait de 86% pour les PME et de 14% pour les ETI et les grands groupes (qui devront renoncer en contrepartie au versement de dividendes). Les secteurs qui y ont eu le plus recours sont le transport aérien, l'hôtellerie restauration, l'habillement et le commerce non alimentaire, la banque, l'assurance, l'énergie et les commerces alimentaires ayant été moins impactés. Les disparités sont moindres sur le plan géographique, les demandes de report étant toutefois plus importantes dans les régions qui ont été frappées en premières par l'épidémie (Grand Est, Ile de France, Nord).

### ***Dépenses de santé/ Hôpital/assurance-maladie***

#### **Des financements exceptionnels pour les établissements publics de santé**

Le Ministre des Solidarités et de la santé a fait, le 22 avril, une [annonce](#) de déblocage de financements exceptionnels à hauteur de près d'1Md€ pour les établissements publics de santé. Ces financements se décomposent en une enveloppe exceptionnelle d'urgence de 377M€ pour faire face à l'épidémie de COVID-19, un montant de 400M€ notamment pour les établissements en grande difficulté et une délégation de 176M€ pour les établissements de soins de suite et de psychiatrie.

### ***Assurance-chômage***

#### **Le chômage partiel, arme efficace mais provisoire**

La [newsletter de l'OFCE du 22 avril](#) fait un point méthodologique sur l'évaluation du recours au chômage partiel et sur ses conséquences sur l'emploi. Elle estime ainsi que ce dispositif pourrait avoir évité 450 000 destructions d'emploi pendant le premier mois de confinement. Mais le gouvernement a annoncé son intention de réduire la prise en charge du chômage partiel à partir du 1<sup>er</sup> juin.

## La réforme de l'Assurance chômage compromise

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A a bondi de 246100 (+7,1%) en mars, soit 3 fois le précédent « record » de mars 2009 en pleine crise financière. Ce qui a conduit la ministre du travail à annoncer « une réflexion avec les partenaires sociaux pour adapter rapidement nos règles d'Assurance chômage en vue de faire face à cette situation exceptionnelle ». Déjà, après le report au 1<sup>er</sup> septembre de l'entrée en vigueur de la nouvelle formule de calcul du salaire journalier de référence (cf Repères de mars), un autre dispositif clé de la réforme de l'assurance chômage a fait l'objet d'un aménagement important, puisque un [décret](#) du 14 avril 2020 renvoie à cinq mois la mise en œuvre effective de la dégressivité des allocations qui devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> mai. Apparaît très compromis également le dispositif de bonus-malus sur les contrats courts qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2021.

## L'endettement de l'UNEDIC pourrait s'élever jusqu'à 47Md€ en juin 2020

Le [bureau de l'UNEDIC](#) du 28 avril a entériné des prévisions financières très inquiétantes pour le régime. Très impactée par l'extension massive du dispositif de chômage partiel dont elle assume le tiers du financement, l'UNEDIC subit de plein fouet la baisse des rentrées de cotisations ainsi que l'explosion des indemnisations et des prolongements de droits décidés le mois dernier. Le surcoût serait de plus de 13Md€ d'ici la fin mai, si bien que l'UNEDIC pourrait voir sa dette passer de 37Md€ à fin 2019 à 47Md€ dès la fin du mois de juin 2020.

## FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

### *Politique fiscale*

### Après-covid-19 : le concours Lépine de la fiscalité française est-il ouvert ?

Selon le rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale, dans [un entretien](#) publié le 20 avril, « La France peut financer sa relance sans lever de nouveaux impôts ». Dans [son rapport](#), le rapporteur général du Budget au Sénat considère que « le scénario gouvernemental suppose un retour rapide à la normale de l'activité en sortie de confinement, ce qui est loin d'être acquis ». Le Haut conseil des finances publiques (HCFP), dans [son avis](#) du 15 avril 2020, souligne que les fortes incertitudes qui portent sur les prévisions macroéconomiques affectent le scénario de finances publiques présenté dans le 2<sup>ème</sup> PLFR, notamment s'agissant des recettes fiscales. Selon le HCFP, une partie des reports de quelques mois d'échéances fiscales devrait donner lieu à des abandons de créances, qui ne sont pas inscrits dans le 2<sup>ème</sup> PLFR, or ils risquent d'accroître d'autant le déficit public. Face à ces incertitudes, certains préconisent la mise en place de nouveaux impôts même si pour l'instant le Gouvernement n'entend pas changer de politique fiscale. Comme l'impôt sécheresse de 1976, certains évoquent l'idée d'un impôt de solidarité sur les patrimoines et les profits pour financer la crise actuelle, tel qu'il a été pratiqué pendant les deux guerres mondiales, avec la loi du 2 juillet 1916 instituant une contribution extraordinaire sur les bénéficiaires exceptionnels puis avec l'ordonnance du 18 octobre 1944 instituant une contribution exceptionnelle sur les profits illicites (v. notre étude à ce sujet, *GFP*, 2012, n°4, avril 2012, p. 69 et s.).

### *Impôt(s) sur les sociétés*

### Reports d'échéances fiscales des entreprises pour le mois d'avril et de mai

Dans [un communiqué](#) du 17 avril, le ministre de l'action et des comptes publics a fixé un nouveau calendrier des principales échéances fiscales des entreprises. Le report du paiement des impôts directs pour les échéances de mai des entreprises « qui connaissent des difficultés » est reconduit. Toutes les entreprises qui peuvent s'acquitter de leurs obligations déclaratives et de paiement selon le calendrier initialement prévu sont fortement incitées à le faire en soutien de l'action du Gouvernement envers les entreprises les plus affectées par la crise. En matière d'IS, sont reportés au 30 juin 2020 le dépôt de la déclaration de résultat des sociétés et de la liasse fiscale pour les exercices clos en décembre 2019, janvier 2020 ou février 2020. En matière de CVAE, sont reportés au 30 juin 2020, le dépôt de la déclaration de liquidation et de régularisation de la CVAE, le paiement du solde de la cotisation, et la déclaration de la valeur ajoutée et effectifs salariés.

### **Aides de l'Etat : ni dividendes, ni rachat d'actions, ni paradis fiscal**

Le Gouvernement a indiqué que les grandes entreprises qui sollicitent le report de paiement de leurs échéances fiscales et sociales doivent s'abstenir de distribuer des dividendes ni d'autres formes de distributions en numéraire ou en actions (acomptes sur dividendes ou des distributions exceptionnelles de réserves) et de procéder à des rachats d'actions entre le 27 mars 2020 et le 31 décembre 2020. Sont concernées les entreprises qui employaient au moins 5000 salariés ou avaient un chiffre d'affaires consolidé supérieur à 1,5 Mds€ en France. Il y a des exceptions, comme par exemple pour les distributions au sein d'un groupe lorsqu'elles ont pour effet de soutenir financièrement une société française. En cas de non-respect, l'entreprise s'expose à des sanctions (5 % de majoration initiale + 0,2 % par mois de retard à compter de la date d'exigibilité normale des échéances reportées) et ne pourra pas bénéficier d'un accord de délai pour l'échéance reportée et devra s'acquitter immédiatement des sommes impayées. Le ministre de l'économie et des finances a également déclaré le 23 avril que les entreprises qui ont leur siège fiscal ou des filiales dans un paradis fiscal ne pourront pas bénéficier des aides de l'Etat. 58 groupes seraient concernés

### **TVA**

#### **Deux mesures exceptionnelles pour les entreprises**

En matière de TVA, dans un courrier début avril 2020, la DGFiP rappelle que les entreprises sont tenues de respecter leurs échéances déclaratives et de paiement tout au long de la crise sanitaire. Elle précise que deux mesures exceptionnelles sont prévues pour les entreprises : soit parce qu'elles rencontrent des difficultés pour établir leur déclaration (incapacité à rassembler l'ensemble des pièces sans condition relative à une baisse d'activité), la TVA due peut alors être déclarée et payée sur la base d'une simple estimation, sans être toutefois inférieure de plus de 20% à celle réellement due ; soit parce qu'elles font face à une baisse de leur chiffre d'affaires liées à la crise du Covid-19, les entreprises peuvent déclarer et payer un acompte égal à 50% du montant dû au titre du mois de février, ou à 80 % du montant dû au titre du mois de février pour les entreprises dont l'activité connaît un moindre ralentissement. Si la période de confinement est prolongée, cette mesure exceptionnelle pourra être renouvelée. Les deux mesures peuvent se succéder. Le bien-fondé du recours à l'une ou l'autre des deux mesures d'exception donnera lieu à des contrôles a posteriori.

#### **Baisse du taux de TVA sur différents produits de lutte contre le covid-19**

La deuxième LFR 2020 (art. 5 et 6 [L. n°2020-473 du 25 avril 2020](#) de finances rectificative pour 2020) a abaissé le taux de la TVA applicable à plusieurs produits adaptés à la lutte contre le covid-19

comme les masques et les tenues de protection (CGI, art. 278 0 bis-K bis) et les produits destinés à l'hygiène corporelle et adaptés à la lutte contre la propagation du covid-19 (CGI, art. 278 0 bis-K ter) de 20% à 5,5%.

### ***Impôts sur le revenu***

#### **Mesures fiscales pour les agents des administrations publiques mobilisés**

La deuxième LFR 2020 (art. 11 [L. n°2020-473 du 25 avril 2020](#) de finances rectificative pour 2020) prévoit l'exonération d'impôt sur le revenu, de cotisations et de contributions sociales des primes exceptionnelles versées en 2020 aux agents des administrations publiques, quel que soit leur statut, mobilisés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, afin de récompenser ceux d'entre eux qui ont connu un surcroît de travail significatif sur la période. L'article prévoit également une impossibilité de cumul entre cette prime exceptionnelle versée aux agents des administrations publiques et la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat prévue par l'article 7 de la LFSS pour 2020 lorsque cette dernière tient compte des conditions de travail particulières liées à l'épidémie de covid-19.

#### **Covid-19, confinement et domicile fiscal en France**

Le corollaire du confinement sur la détermination du domicile fiscal en France ? Cela concerne les personnes domiciliées fiscalement hors de France, mais bloquées en France en raison des restrictions de circulation applicables depuis le 12 mars 2020. [Un communiqué](#) de la Direction des impôts des non-résidents (DINR) apporte d'utiles précisions. L'administration fiscale rappelle une jurisprudence de principe (CE Sect. 3 nov. 1995, *Larcher*, Req. n°126.513 ; CE, 15 avril 2015, Req. n°361.828 ; CE, 30 mars 2018, Req. n°361.828). Le critère du lieu de séjour principal ne joue que dans l'hypothèse où la personne ne dispose pas d'un foyer, défini comme étant le lieu de résidence habituelle de sa famille, et qu'en tout état de cause, il n'est pas tenu compte des séjours effectués temporairement ailleurs en raison de circonstances exceptionnelles. L'administration fiscale en déduit qu'un séjour temporaire au titre du confinement en France, ou de restrictions de circulation décidées par le pays de résidence, n'est pas de nature à caractériser une domiciliation fiscale en France au titre de l'article 4 B du CGI. Elle ajoute que, au regard des conventions internationales, il apparaît également que le fait qu'une personne soit retenue provisoirement en France en raison d'un cas de force majeure ne soit pas de nature, pour ce seul motif, à la considérer comme y ayant établi son foyer permanent ou y ayant le centre de ses intérêts vitaux.

#### **Rehaussement du plafond du dispositif « Coluche » pour les dons aux associations**

La deuxième LFR 2020 (art. 14 [L. n°2020-473 du 25 avril 2020](#) de finances rectificative pour 2020), à l'initiative du Sénat, a nettement rehaussé le plafond des dons aux associations, en le passant de 537€ à 1000€ pour l'imposition des revenus de l'année 2020, qui permet de bénéficier d'une déduction fiscale de 75%.

#### **L'abandon des loyers et l'imposition des revenus fonciers**



La deuxième LFR 2020 (art. 3 [L. n°2020-473 du 25 avril 2020](#) de finances rectificative pour 2020) a institué des mesures dérogatoires au droit commun, tant pour les bailleurs que pour les locataires dans un souci de sécurité juridique. D'une part, pour les bailleurs : lorsqu'ils sont constitués en sociétés commerciales, les abandons de loyers (consentis entre le 15 avril et le 31 décembre 2020) pourront être déduits du bénéfice imposable, sans qu'il soit nécessaire de justifier du caractère normal d'un tel abandon ; lorsqu'ils sont des particuliers, les abandons de loyers ne seront pas considérés comme des revenus fonciers imposables à l'IR. D'autre part, pour les locataires, l'abandon de créance constituera un produit imposable qui viendra compenser la charge de loyer correspondante.

## ***Autres impôts***

### **L'exonération d'octroi de mer**

S'agissant de l'octroi de mer, la première LFR 2020 (art. 1 [L. n°2020-289 du 23 mars 2020](#) de finances rectificative pour 2020) prévoit que les ministères chargés du budget, de l'intérieur et de l'outre-mer fixent la liste des biens nécessaires au secours aux populations et au rétablissement de la continuité des services publics qui sont exonérés de taxes d'importation. L'arrêté pris en application de cet article a été publié par l'Administration fiscale ([Arrêté du 30 mars 2020](#)). Le champ d'application de l'arrêté est limité, matériellement, à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional et, territorialement, aux DOM c'est-à-dire la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion. L'arrêté prévoit ainsi d'exonérer d'octroi les gels hydro alcooliques et produits destinés à entrer dans la composition de gels et certains équipements médicaux (masques, gants, blouses, alèses, appareils de maintenance sous assistance respiratoire etc.).

## **MANAGEMENT PUBLIC**

### ***Politiques publiques***

#### **Crise sanitaire et objectifs écologiques**

La Convention citoyenne pour le climat n'a pas terminé ses travaux mais a tenu à publier le 10 avril une [contribution](#) à la sortie de crise combinant le climat, la justice sociale, l'économie et la santé. Une part importante des 50 propositions intéressent directement les finances publiques : recyclage de l'épargne règlementée gérée par la Caisse des dépôts vers des investissements verts et la relocalisation des entreprises, prélèvement annuel de 4% sur les dividendes distribués par les entreprises de plus de 10 M€, malus sur la taxe foncière pour inciter à la rénovation thermique des logements, renforcement du bonus/malus automobile et des incitations à l'achat de voitures propres, taux réduit de TVA sur les billets de train, investissement massif dans les infrastructures ferroviaires, mobilisation de la commande publique pour favoriser les circuits courts de distribution de produits alimentaires, ciblage des aides à la recherche sur les innovations ayant un intérêt environnemental et écologique. Le Gouvernement, par la voix d'Elisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire, a rappelé le 16 avril que « la crise sanitaire ne signifie pas que nous nous relâchons sur les exigences environnementales » alors que le Medef avait souhaité un report de l'entrée en vigueur de certaines contraintes environnementales. Le 21 avril, le Haut conseil pour le climat a publié un [rapport](#) spécial tendant à conditionner le plan de soutien à l'économie au respect des objectifs écologiques.

## **Organisation administrative**

### **Un Monsieur déconfinement**

A partir du 2 avril, Jean Castex, conseiller-maître à la Cour des comptes, précédemment délégué interministériel pour la préparation des Jeux Olympiques, est nommé auprès du Premier ministre Délégué interministériel chargé de coordonner la stratégie de déconfinement. Sur les 17 chantiers identifiés, aucun ne concerne directement les finances et la gestion publiques. Les premières mesures de déconfinement progressif ont été annoncées par le Premier ministre le 29 avril.

## **Administration numérique**

### **Une attestation sur smartphone**

Le 6 avril, après avoir refusé d'étudier un tel dispositif pour ne pas faciliter les sorties en période de confinement et garantir la sécurité des échanges, le ministère de l'intérieur a mis en ligne une [attestation](#) de déplacement dérogatoire sur smartphone. Les informations sont rassemblées dans un QR code qui peut être lu par les décodeurs des services de sécurité. Aucune donnée n'est exportée, ni conservée afin de préserver les libertés individuelles.

### **Débat autour du traçage numérique**

Le traçage numérique, dont l'utilisation est envisagée par de nombreux pays pour accompagner la fin progressive du confinement, a fait l'objet de débats, par exemple une [enquête](#) du CEVIPOF du 3 avril et une [note](#) du 4 avril de Terra Nova, plutôt favorables au dispositif recommandé d'ailleurs par le Conseil scientifique du gouvernement. Cédric 'O, secrétaire d'Etat au numérique, a annoncé le 8 avril le projet StopCovid qui vise à développer une application qui permettrait de repérer les chaînes de transmission en signalant les contacts avec une personne identifiée positive au virus. Ce dispositif reposerait sur le volontariat, ne comporterait aucune géolocalisation, ni identification des malades et sera établi en toute transparence et en association avec la CNIL. L'INRIA pilote une équipe de chercheurs qui a publié le 18 avril le « [protocole Robert](#) » qui décrit le système proposé dans le cadre du groupe de travail paneuropéen pour « le suivi des contacts de proximité préservant la vie privée » (PEPP-PT) : technologie bluetooth sans géolocalisation (sous réserve de l'approbation d'Apple), avec des pseudonymes, etc... Le projet ne fait pas l'unanimité des experts, ni sur le plan de son efficacité sanitaire et encore moins du point de vue de la protection des données personnelles. Le Conseil national du numérique a rendu le 23 avril un [avis](#) prudent. L'[avis](#) de la CNIL n°2020-046 du 24 avril estime le projet conforme au Règlement européen de protection des données personnelles mais à certaines conditions, appelle à la vigilance, demande des garanties supplémentaires et souhaite une nouvelle saisine de la CNIL sur le projet définitif. Un débat suivi d'un vote, d'abord écarté, puis programmé le 29 avril, aura lieu à l'Assemblée Nationale et au Sénat « lorsque le système sera en état de fonctionner ». Au niveau européen, le directeur de l'autorité européenne de protection des données souhaite une coordination pour la mise au point d'un système commun de détection de la propagation de la pandémie ([communiqué](#) du 6/4) et une recommandation de la Commission du 8/4 suggère une boîte à outil européenne pour assurer la compatibilité des différentes applications nationales entre elle et avec le droit de l'Union mais les initiatives des pays se sont divisées sur différents points techniques essentiels (systèmes centralisés ou décentralisés, coopération avec Apple et Google...).

## De nouvelles applications et projets soutenus par la Dinum

Un [appel à projets](#) collaboratifs structurant (PSPC), financé par le programme d'investissements d'avenir visant le développement de solutions thérapeutiques à visée préventive ou curative contre le covid-19, a été lancé le 7 avril par le gouvernement et BPI France. L'algorithme d'orientation des malades (v.Repères-covid 19 de mars) a été enrichi par Etalab et est depuis le 8 avril un [site](#) officiel d'orientation et d'autodiagnostic. La plateforme « hoptisoins@aphp.fr » a été créée pour faciliter la vie quotidienne des soignants. L'utilisation de la messagerie officielle Tchap a été ouverte aux députés, à certains hôpitaux et à des collectivités locales.

### **Fonction publique**

## Prolongation des dirigeants en place

Un [décret](#) n°2020-45 du 9 avril, publié au JORF du 10 avril 2020, texte n°7, autorise la prolongation exceptionnelle de la durée maximale d'occupation des emplois de direction de l'Etat

## Fonction publique : primes et châtiments

Le gouvernement a annoncé le 14 avril une prime exceptionnelle exonérée d'impôts et de cotisations sociales, versée aux agents des trois versants de la fonction publique, particulièrement mobilisés et ayant connu un surcroît de travail significatif pendant l'état d'urgence sanitaire. Cette prime sera modulable avec un plafond de 1000€. Pour l'Etat, elle bénéficierait à 400.000 agents et représenterait un coût de 300M€. Une prime plus élevée sera versée aux personnels soignant exposé (de 900.000 à 1 million de personnes) et le paiement rapide des heures supplémentaires sera assuré pour un coût total de 1,3Md€. Il a été également prévu que l'administration pourra décompter des jours de congés et des jours ARTT pour les agents en télétravail (5 jours) ou en autorisation spéciale d'absence (10 jours).

## EUROPE

### **Politique européenne**

## Les Pays-Bas et l'Allemagne proposent un fonds de solidarité pour l'Italie et l'Espagne

La paralysie de toute solidarité de l'Union face à la crise pandémique avait été provoquée en mars par le « club des frugaux » emmené par les Pays-Bas, soutenus discrètement par l'Allemagne. Ces deux pays, vivement critiqués, ont fait des contre-propositions pour écarter la mutualisation des dettes (corona-bonds). Ils ont ainsi proposé de [lever la conditionnalité](#) du Mécanisme européen de stabilité (MES) (Allemagne le 3 avril) ou la création d'un « fonds de solidarité » doté de 10 à 20 milliards d'euros et alimenté non pas des prêts mais des dons ([Pays-Bas](#) le 1er avril).

## Négociations laborieuses entre les Etats-membres

Le 9 avril, le Conseil Ecofin est parvenu difficilement à un accord partiel sur un plan de sauvetage plafonné à 540 milliards d'euros € : 240 milliards de prêt du MES limité à 2% du PIB 2019 du pays pour « le financement domestique des coûts directs et indirects de santé et relatifs à la prévention » ; 200 milliards de prêts de la BEI et 100 milliards pour le financement du chômage partiel par des prêts européens (projet SURE). Un accord de principe est obtenu pour un fonds destiné à financer la relance basé sur « des instruments financiers innovants », qui ne sont pas des eurobonds pour le ministre des finances hollandais. Le 23 avril, le Sommet, par visioconférence, des

chefs d'État et de gouvernement (Conseil européen) n'est pas parvenu à un accord sur ce point. Face aux [propositions](#) de la Commission (emprunt de l'UE garanti par les Etats ; nouvelle ressource propre (taxe GAFA) pour aide aux budgets nationaux et financement de projets européens d'intérêt général), les États se sont limités à un [accord](#) considéré comme [minimal](#) : oui pour des transferts budgétaires mais pas de mutualisation des dettes et prêts aux Etats.

## Résolution du Parlement européen sur l'action de l'Union contre le virus

Le 22 avril 2020, les eurodéputés ont débattu avec le Président de l'Eurogroupe, M. Centeno, suite aux propositions de l'Eurogroupe pour atténuer la crise économique due au COVID-19 et avant le Conseil européen. Si les mesures de soutien ont été approuvées, [une majorité de députés a plaidé](#) pour des instruments de relance plus ambitieux avec un budget à long terme orienté vers les investissements d'avenir, une relance compatible avec le Green deal et la transition numérique. Ils se sont inquiétés de la coordination des mesures de relance et d'outils limités à des facilités d'endettement alors qu'un certain nombre de pays ne peuvent pas s'endetter plus lourdement.

## Fonds de solidarité de l'Union européenne

À la fin du mois d'avril, Le 27 avril, l'Italie a été la [première](#) à solliciter l'intervention du Fonds de solidarité de l'UE. La Commission [propose](#) le 30 avril un montant de 279 millions € pour le Portugal, l'Espagne, l'Italie et l'Autriche.

### **Budget européen**

## La réorientation du budget européen 2020 contre la pandémie

Pour lutter contre la crise pandémique, la Commission a publié le 2 avril [plusieurs propositions](#) : [initiative SURE](#) de 100 milliards d'euros pour permettre aux travailleurs de garder leur emploi et aux entreprises de poursuivre leurs activités, soutien au chômage partiel, soutien au secteur sanitaire, transferts possibles entre [fonds structurels et d'investissement](#), simplification de procédures, réorientation du budget pluriannuel européen. Le 8 avril 2020, le Conseil de l'Union européenne a [approuvé l'utilisation accrue](#) des ressources prévues au titre de la politique de cohésion pour les concentrer sur la lutte contre les effets de la pandémie de coronavirus. Le 14 avril, il a [mis à disposition](#) la quasi-totalité du budget restant de l'année en cours pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le projet de budget rectificatif n° 1 augmente les engagements de 567 millions d'EUR et les paiements de 77 millions d'EUR. Le projet n°2 affecte un montant supplémentaire de 3 milliards d'EUR en engagements et de 1,53 milliard d'EUR en paiements pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le Conseil a, le même jour, [approuvé une assistance financière](#) aux pêcheurs de l'UE. Enfin, le 22 avril, Le Conseil a [adopté un acte législatif](#) – le deuxième en moins d'un mois – modifiant les règles relatives à l'utilisation des fonds structurels de l'UE, qui sous-tendent la politique de cohésion de l'UE en les rendant plus flexibles.

### **Fiscalité**

## Exonération de TVA sur les produits médicaux

Le 3 avril, pour lutter contre le coronavirus, la Commission [exonère](#) de droits de douane et de TVA les importations d'équipements médicaux en provenance de pays tiers.

## Appel universitaire à la création de véritables impôts européens pour financer le budget de l'Union

Le 21 avril 2020, les membres de l'association des professeurs européens de droit fiscal ont publié une [tribune](#) pour réclamer un budget européen plus solidaire sur la base de véritables impôts européens, non pas sous la forme d'impôts additionnels mais d'un transfert limité et progressif de recettes entre les États membres et l'Union.

### *Euro*

## Débats entre économistes sur le rôle de la BCE et la dette perpétuelle

À la fin du mois d'avril, la question de la dette a fait l'objet de [débats](#) autour de la notion (bien connue sous l'Ancien Régime) de « [dette perpétuelle](#) ». Par exemple, le 21 avril, L'économiste Daniel Cohen et le banquier Nicolas Théry ont publié dans Le Monde une [tribune](#) sur ce sujet [discuté mais pas inenvisageable](#). De leur côté, les économistes Laurence Scialom et Baptiste Bridonneau soutiennent dans une note pour le « think tank » Terra Nova, une [annulation des dettes](#).

## Les mesures de la Banque centrale européenne pour lutter contre la crise

Le 30 avril 2020, la Banque centrale, qui avait déjà décidé le 2 avril de [reporter](#) de six mois en raison de la pandémie de coronavirus l'évaluation de sa stratégie de politique monétaire, puis le 22 avril accepté que les banques admettent [en collatéral des actifs spéculatifs](#), a adopté toute une batterie [de décisions de politique monétaire](#) essentiellement motivées par la volonté de répondre au choc économique provoqué par la pandémie en inondant le marché de liquidités : assouplissement des conditions des opérations de refinancement à plus long terme ciblées (targeted longer-term refinancing operations, TLTRO III) ; nouvelle série d'opérations de refinancement à plus long terme non ciblées d'urgence (pandemic emergency longer-term refinancing operations, PELTRO) ; depuis fin mars, nouveau programme d'achats d'urgence face à la pandémie (pandemic emergency purchase programme, PEPP), pour une enveloppe totale de 750 milliards d'euros ; poursuite du programme d'achats de titres (asset purchase programme, APP) à un rythme mensuel de 20 milliards d'euros et achats au titre de l'enveloppe supplémentaire temporaire à hauteur de 120 milliards d'euros jusqu'à la fin de l'année. Quant aux taux d'intérêt des opérations principales de refinancement ainsi que ceux de la facilité de prêt marginal et de la facilité de dépôt, ils demeurent inchangés, à respectivement 0,00 %, 0,25 % et -0,50 %.

### *Etats-membres*

## Allemagne : Nouveau paquet d'aides aux entreprises et aux ménages

La coalition gouvernementale a approuvé le 23 avril un paquet de mesures qui s'ajoutent au plan de 1.100Md€ annoncé en mars : hausse des allocations de chômage et de chômage partiel (entre 80% et 87% du salaire net à partir du septième mois), aide aux familles modestes (150€ pour l'achat d'un ordinateur), allègements fiscaux pour les entreprises (baisse de la TVA sur la fourniture de repas). Le ratio de dettes est attendu à 75,25% du PIB fin 2020, il pourra être aggravé par le lancement d'un plan de relance.

## Dégradation de la note de l'Italie

L'Italie a été le premier pays de l'Union touché par l'épidémie. Le PIB pourrait chuter de 8% au moins, le déficit public est attendu à -10,4% contre -2,2% prévus et la dette à 155,7% contre 135,2%.

Le 3 avril, Standard & Poors a maintenu la note de l'Italie. Le 28 avril, Fitch dégrade la note de l'Italie à BBB-avec une perspective stable. Dans les deux rapports, la faculté d'intervention de la BCE a été prise en considération pour atténuer l'alerte.

## **INTERNATIONAL**

### ***FMI***

#### **Prévisions du FMI**

Le 14 avril 2020, le FMI a publié de nouvelles [perspectives](#) pour 2020. Le Fonds anticipe une chute de l'activité mondiale en 2020 supérieure à celle « la grande dépression », correspondant à 3 à 6% du PIB mondial. Elle serait d'au moins -7,2% dans les économies avancées. Les pertes de production cumulées en 2020 et 2021 atteindraient 9000 milliards d'euros soit l'équivalent des économies de l'Allemagne et du Japon réunies.

#### **Explosion mondiale des dettes publiques selon le FMI**

Le 15 avril, le FMI a publié des projections (« [moniteur des finances publiques](#) » d'avril 2020) anticipant une [hausse](#) colossale des dettes souveraines. Les États ayant annoncé 8.000 milliards de dollars de soutien (soit 9,5% du PIB mondial) dont 2000 milliards de dépenses budgétaires, 1800 de prêts et capitaux propres, 2700 de garanties (les sommes mobilisées par les banques centrales s'y ajoutant). En 2020, la dette publique mondiale va augmenter de 13 points de PIB (17 dans les pays développés, 9 dans les pays émergents) à plus de 96 %.

### ***Développement***

#### **Fonds d'urgence de la Banque mondiale**

Le 2 avril, le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a approuvé aujourd'hui une [première série d'opérations de soutien](#) d'urgence en faveur des pays en développement, en activant un mécanisme d'aide accélérée dédié face à la pandémie de Covid-19 (coronavirus).

#### **La question de la dette des pays émergents**

Le 15 avril, les membres du G20 ont décidé de [suspendre](#) pour 12 mois la dette des pays les plus pauvres. Le 13 avril, le Fonds monétaire international (FMI) avait approuvé un [moratoire](#) sur les remboursements de dette pour 25 pays. Le 23 avril, la CNUCED, organe de l'ONU chargé du commerce et du développement, a [proposé](#) un accord mondial pour alléger sensiblement la dette des pays en développement afin de libérer les ressources dont ils ont cruellement besoin pour faire face à la pandémie.

### ***Monnaie***

#### **La FED fournit des dollars aux banques centrales étrangères**

Le 31 mars 2020, la Banque fédérale américaine (« Federal Reserve » dite « Fed ») a [annoncé](#), à compter du 6 avril, le lancement d'une nouvelle facilité d'accès à des liquidités en dollars dédiée aux banques centrales étrangères, qui permettra à celles-ci d'échanger leurs avoirs en bons du Trésor américain contre des prêts de dollars au jour le jour, ceci afin d'assurer « un fonctionnement fluide du marché des bons du Trésor américain ».

## **La réserve fédérale augmente ses prêts à l'économie**

Le 9 avril 2020, après avoir annoncé 1500 milliards de dollars d'aides, la Fed a [augmenté ce montant](#) en se disant cette fois prête à injecter 2.300 milliards de dollars de prêts pour endiguer l'hémorragie économique aux États-Unis.

## **La Banque d'Angleterre finance directement l'État**

Le 9 avril 2020, retour très commenté sur une mesure fondamentale de la gestion monétariste de la monnaie dominante depuis près de cinquante ans, la Bank of England a [annoncé](#) décider d'augmenter temporairement la facilité de caisse qu'elle accorde au gouvernement britannique afin de financer ses mesures exceptionnelles de lutte contre la pandémie sans forcément émettre de dette sur les marchés. Cette solution avait toutefois déjà été utilisée lors de la crise de 2008.

*Aurélien BAUDU (fiscalité et procédure fiscale), Fabrice BIN (Europe, international), Jean-François CALMETTE (budget de l'État et des opérateurs), Matthieu HOUSER (finances locales), Michel LE CLAINCHE (comptabilité publique, management public, coordination), Yves TERRASSE (finances sociales).*