REPÈRES SPÉCIAL COVID-19 (AVRIL 2020) – REVUE-GFP N° 3 – 2020

DOI:10.3166/gfp.2020.3.017

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->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'État 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 100 Md€. Les montant des provisions pour le chômage partiel est revu à 20 Md€ et le fonds de solidarité voit sa dotation passer de 1 Md€ 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

2e 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 1 Md€ de prêts supplémentaires aux entreprises les plus fragiles. S'y ajoutent 315 Md€ de garantie de prêts aux entreprises, 1 Md€ 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'État 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 ; 69,5 Md€

(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 426,5 Md€ (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 322,6 Md€. 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 62,1 Md€ 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 4 Md€ en 2020 et 10 Md€ 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 Cazneuve, 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'État, soit en appui de la Banque Publiques d'investissement (BPI). Le site de la Banque public 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 viellesse (FSV) en 2020 pourrait s'élever jusqu'à 41 Md€. Cette aggravation sans précédent (en 2010, le déficit consécutif à la crise financière s'était élevé à 28 Md€) serait due pour 20 Md€ 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 11 Md€ aux moindres rentrées d'impôts et taxes affectées à la Sécurité sociale, pour 8 Md€ aux dépenses supplémentaires pour le système de santé (cf supra), pour 1 Md€ 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 -5,4 Md€, après un déficit de -1,9 Md€ 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 110 Md€, se répartissant en plusieurs volets : les dépenses de prise en charge du chômage partiel sont portées à 24 Md€ (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 10,5 Md€ : aux 4 Md€ 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 110 Md€ représentera une charge budgétaire directe pour l'Etat de 46,5 Md€ et de 8 Md€ 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 1er 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 1 Md€ par le régime complémentaire des indépendants, qui dispose de 17 Md€ de réserves. Cette ponction s'analysera en fait comme un retour d'un an de cotisations, pouvant bénéficier à 1,5 millions 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 12 Md€ (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, Île-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'1 Md€ pour les établissements publics de santé. Ces financements se décomposent en une enveloppe exceptionnelle d'urgence de 377 M€ pour faire face à l'épidémie de COVID-19, un montant de 400 M€ notamment pour les

établissements en grande difficulté et une délégation de 176 M€ 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 450000 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 1er 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 1er 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 entre en vigueur au 1er mai. Apparaît très compromis également le dispositif de bonus-malus sur les contrats courts qui doit entrer en vigueur au 1er mars 2021.

L'endettement de l'UNEDIC pourrait s'élever jusqu'à 47 Md€ 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 13 Md€ d'ici la fin mai, si bien que l'UNEDIC pourrait voir sa dette passer de 37 Md€ à fin 2019 à 47 Md€ 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 2e 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 2ème 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 bénéfices 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'État : 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 connait 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 certaines 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 ‘économie au respect des objectifs écologiques.

->ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Un Monsieur déconfinement

À 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 '0, secrétaire d'État 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 peudonymes, 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 crée 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'État.

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 surcroit 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 300 M€. 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 1,3 Md€. 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 soutienne 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 %.

->ÉTATS-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 1.100 Md€ 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 (soir 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).