

## 334 L'heure de vérité ou les conséquences budgétaires et fiscales de la Covid-19

Éric PICHET,

professeur à Kedge Business School,  
chercheur associé au Laboratoire d'analyse et de  
recherche en économie et finance internationale  
(LAREFI) de Bordeaux IV et au Centre d'études  
sur la fiscalité des entreprises de Paris (CEFEP) de  
Panthéon-Assas



La Covid-19 a brutalement révélé la fragilité des comptes publics français. Le début du quinquennat de M. Macron marquait une indéniable rupture vers une politique budgétaire plus vertueuse actant ainsi la fin des Trente-Six Dispendieuses (1981-2017), les dépenses publiques progressant moins vite que le PIB en 2018 et 2019. Toutefois fin 2019 le déficit nominal était encore de 3 % en 2019 et la dette de 100 % du PIB soit parmi les plus élevés de l'Union européenne. Dans ce contexte défavorable et pour répondre à l'effondrement historique de l'économie française attendu en 2020 (environ 10 % de baisse du PIB) des mesures budgétaires et fiscales d'ampleur inédite furent adoptées dans trois projets de lois de finances rectificatives déposés au premier semestre. Elles aboutiront sans doute à un déficit public exceptionnel (sans doute autour de 13 % du PIB) et à un niveau de dette (+20 % à 120 % du PIB) inconnus en temps de paix. Le premier semestre a également vu l'Union européenne changer brutalement de dimension sous l'effet de deux grands plans de relance initiant une importante dette commune à financer par une véritable fiscalité commune. En faisant voter des mesures fiscales temporaires et ciblées toutes favorables, principalement aux entreprises mais aussi aux ménages, le gouvernement français a refusé toute augmentation des impôts libérant exceptionnellement la fiscalité des contraintes budgétaires mais animant les débats sur la future fiscalité. Ces derniers portent principalement sur la réduction des impôts de production, la fiscalité écologique et la répartition de l'effort fiscal à venir entre les ménages.

### Introduction

« La cigale ayant chanté tout l'été, se trouva fort dépourvue quand la bise fut venue »

Jean de la Fontaine, « La Cigale et la Fourmi », *Fables*, livre I, Claude Barbin et Denys Thierry, 1666

I - La politique budgétaire des deux premières années du quinquennat affichait une ambition en rupture avec les quinquennats précédents<sup>1</sup> et actait effectivement la fin des Trente-Six Dispen-

dieuses (mai 1981-mai 2017)<sup>2</sup>. Si la dérive des comptes publics a bien été dans un premier temps stoppée, l'inflexion budgétaire initiée dès la fin 2018 sous la pression des Gilets jaunes rendait déjà illusoire l'objectif d'amélioration des comptes publics programmé en 2017<sup>3</sup>. La Covid-19 a balayé les derniers espoirs d'un quelconque assainissement de ces comptes, la politique fiscale amplifiant même au premier semestre 2020 une politique budgétaire exceptionnellement et légitimement généreuse. Dans la première partie de l'étude nous analysons l'impact budgétaire de la crise sanitaire et de la salve de mesures inédites votées en catastrophe entre mars et juillet 2020 par les trois lois

1. Symbolisée par un ambitieux triptyque 5-3-1 sur le quinquennat à savoir une baisse de 5 points de PIB de l'endettement public, de 3 points de la dépense publique et d'un point des prélèvements obligatoires. Audition de M. Gérard Darmanin devant la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation des finances publiques et projet de loi de finances 2018, V. É. Pichet, *Doctrines fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136.

2. V. É. Pichet, *la doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales* : Dr. fisc. 2019, n° 4, étude 119.

3. V. É. Pichet, *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134.

de finances rectificatives pour 2020<sup>4</sup> pour en tirer les conséquences au niveau national (à savoir la hausse inédite du déficit public et de la dette publique). L'Union européenne a également pris des décisions historiques en suspendant très rapidement le Pacte budgétaire et en lançant deux plans de soutien massif aux économies, l'un au printemps et l'autre en juillet. Ce dernier, arraché après d'âpres pourparlers entre les pays dits frugaux du Nord et les principales victimes du coronavirus que sont les pays déjà endettés du Sud, nécessite une dette européenne commune de grande ampleur qui devra être remboursée à partir de 2028 via la mise en place d'une véritable fiscalité européenne commune encore en devenir. Dans la seconde partie nous exposons les principales mesures budgétaires (principalement sous forme de soutien direct aux entreprises à base de subventions ou de garanties) et fiscales (essentiellement à destination des entreprises mais aussi des ménages) votées pour éviter que la brutale récession liée au confinement ne dégénère en une dépression déflationniste. À la lumière des débats fiscaux sur l'après Covid-19, nous tentons enfin de dessiner les contours du futur paysage fiscal centré sur la baisse des impôts de production qui freine l'expansion de l'industrie française, sur la nature de la fiscalité écologique et sur la répartition du futur effort de redressement entre les foyers fiscaux. Dans un pays qui détenait déjà le record des prélèvements obligatoires dans le monde à 43,8 % du PIB en 2019, celui des dépenses publiques à 54 %<sup>5</sup> et dont les effets néfastes avaient été critiqués maintes fois par l'OCDE<sup>6</sup> la question de la baisse de pression fiscale va heurter frontalement les demandes accrues de protection sociale et environnementale et la résistance de la société française face aux réformes.

## 1. La crise sanitaire sans précédent révèle la fragilité des comptes publics français et contraint l'Union européenne à se réformer

2 - Comme le signale à juste titre la Cour des comptes : « Au total, face à l'urgence, l'État a joué le rôle d'« assureur en dernier ressort » de l'économie et des revenus. Il l'a fait en France comme l'ont fait les pays voisins, les règles ordinaires de conduite des finances publiques au sein de la zone euro étant suspendues »<sup>7</sup>.

### A. - L'effondrement des recettes publiques combiné à la hausse des dépenses génère un niveau de déficit et de dette publics inédit en France

3 - En trois mois la Covid-19 a balayé toutes les anticipations budgétaires de l'acte II du quinquennat annoncées dans le projet de loi de finances pour 2020<sup>8</sup> mais accentué la baisse des impôts déjà annoncée. Les nécessaires annonces de l'exécutif des 12 et 16 mars 2020 de

confiner le pays<sup>9</sup> ont entraîné un arrêt soudain de l'activité dans la plupart des secteurs de l'économie et un effondrement brutal des recettes socio-fiscales en France comme dans les autres pays de l'Union européenne.

### 1° La crise sanitaire entraîne une chute des recettes et une hausse des dépenses publiques

4 - La chute de l'économie est mondiale et le FMI après une première estimation du recul du PIB mondial de 3 % en avril l'a revue en forte baisse le 24 juin 2020 à 4,9 % et encore sous réserve de l'absence d'une nouvelle vague virale ou d'une nouvelle crise financière<sup>10</sup>. En France la contraction du PIB pourrait, selon le Fonds, aller jusqu'à 12,5 %, soit plus qu'aux États-Unis et en Allemagne (8 %) ou que dans la zone euro (10 %) <sup>11</sup>. L'OCDE attend quant à elle une baisse de 11,4 % du PIB français<sup>12</sup> et la Banque de France de 10,3 %<sup>13</sup>. À titre comparatif, on rappellera que depuis 1974 la croissance ne fut négative que trois fois dans le pays et jamais dans de telles proportions, en 1975 (-1 %), en 1993 (-0,6 %), en 2009 (-2,9 %) <sup>14</sup>.

5 - Pour prendre la mesure de la rapide dégradation de la conjoncture il suffit de lister les prévisions de croissance successives des trois projets de loi de finances rectificatives soit un recul initialement prévu de 1 % par le premier<sup>15</sup>, de 8 % dans le second<sup>16</sup> et finalement de 11 % dans le troisième<sup>17</sup>. Conséquences concrètes de cet effondrement, et malgré une baisse globale du pouvoir d'achat moyen limité à 1,4 % qui frappe principalement les revenus d'activité, l'investissement s'écroule de 19,5 % et face à l'incertitude l'épargne des ménages s'envole passant de 14,9 % du revenu disponible brut en 2019 à 22,6 % en 2020<sup>18</sup>.

a) Des recettes budgétaires significativement révisées à la baisse sous l'effet de la réduction des assiettes taxables

« Ils ne mouraient pas tous mais tous étaient touchés »

Jean de La Fontaine, « Les Animaux malades de la peste », *Fables*, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

6 - Si les prélèvements obligatoires marquent un plongeon spectaculaire, son ampleur peut être sensiblement différente selon l'assiette imposable car l'élasticité des prélèvements (*i.e.* la baisse des recettes pour une baisse de 1 % du PIB) est historiquement très hétérogène. C'est logiquement l'impôt sur les sociétés qui subit la débâcle la plus violente avec un rendement attendu en baisse de plus de 80 % du fait de l'ampleur du choc subi par le secteur privé<sup>19</sup>. Les droits de mutation à titre onéreux baisseraient significativement, en lien avec le repli des transactions immobilières pendant la période de confinement. Les recettes de TVA baisseraient spontanément de près de 14 %, une

4. Loi de finances rectificative n° 2020-289 du 23 mars 2020, loi de finances rectificative n° 2020-473 du 25 avril 2020 et loi de finances rectificatives n° 2020-935 du 30 juillet 2020. On notera au passage qu'aucun projet de loi de financement de la sécurité sociale n'a été présenté par le Gouvernement alors même que les conséquences du coronavirus sont dantesques dans ce domaine comme on le verra ci-dessous.

5. *Rapp. économique et financier du projet de loi de finances 2020*, p. 87.

6. « L'ampleur des dépenses publiques nécessite d'importants prélèvements obligatoires qui limitent la capacité des entreprises à créer des emplois et incite moins les individus à travailler » OCDE, 9 avr. 2019.

7. *Cour des comptes, Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 13.

8. *Projet de loi de finances pour 2020*, p. 8. – V. É. Pichet, *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134.

9. Traduites juridiquement par l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus SARS-CoV-2. Le confinement strict du pays aura duré du 17 mars au 11 mai et l'état d'urgence sanitaire n'aura été levé que le 10 juillet.

10. *FMI, Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale*, 25 juin 2020, p. 8.

11. *Ibid.*

12. *OCDE, Perspectives économiques*, 10 juin 2020.

13. *Banque de France, projections macroéconomiques*, 8 juin 2020.

14. *Rapp. AN n° 3132*, 25 juin 2020, sur le projet de loi de finances rectificative, p. 13.

15. *Projet de loi de finances rectificative n° 2758*, 18 mars 2020, p. 6.

16. *Projet de loi de finances rectificative n° 2758*, 15 avr. 2020, p. 6.

17. *Projet de loi de finances rectificative n° 3074*, 10 juin 2020, p. 6.

18. *Ibid.*, p. 9.

19. Lors de la récession de 2009, de bien moindre ampleur (-2,9 %), la chute des recettes de l'IS avait été de près de 40 %, *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 57.

hypothèse que la Cour des comptes juge concevable<sup>20</sup>. En revanche, d'autres prélèvements devraient connaître un affaiblissement un peu moins brutal que le PIB comme les cotisations sociales, dont l'évolution spontanée serait de près de -8 %, en cohérence avec celle retenue pour la masse salariale privée (-9,7 %) mais amortie par l'inertie de la masse salariale publique. Ce serait également le cas pour la contribution sociale généralisée et l'impôt sur le revenu (IR), dont les évolutions spontanées seraient de l'ordre de -4,5 %, car certains éléments d'assiette, comme les retraites ou les revenus de remplacement, ne sont pas affectés par la crise. Globalement on peut évaluer l'élasticité globale des prélèvements obligatoires autour de 1 comme ce fut d'ailleurs le cas en 2009<sup>21</sup>. Au total la perte de recettes publiques serait de près de 135 milliards d'euros, expliquant environ les deux tiers de la hausse du déficit public »<sup>22</sup>.

#### 1) Des recettes de l'État et des collectivités territoriales en forte baisse

**7** - L'évolution des recettes étatiques est bien sûr directement liée au PIB mais aussi aux mesures d'exonération de prélèvements décidées dans les trois lois de finances rectificatives de 2020, la baisse totale des recettes fiscales depuis les prévisions de la loi de finances pour 2020 étant estimée en juin 2020 à 65,9 milliards d'euros<sup>23</sup>, provenant principalement de l'IS sont le rendement de 33,5 milliards en 2019 était initialement attendu en forte hausse à 48,2 milliards par la loi de finances pour 2020<sup>24</sup> pour être régulièrement révisé d'abord à 41,5 milliards par le premier collectif<sup>25</sup>, à 28,7 par le second<sup>26</sup> et enfin à... 15,7 milliards par le troisième<sup>27</sup>. Après avoir rapporté à l'État 129 milliards en 2019, la TVA attendue en 2020 à 126 milliards par le PLF 2020 devrait s'établir à 106,2 milliards et l'IR 2020 passer de 75,5 milliards en PLF 2020 à 69,50 milliards<sup>28</sup>.

**8** - Les collectivités territoriales sont diversement affectées par la crise sanitaire. En 2020, les pertes de recettes devraient s'élever à 7,5 milliards par rapport au budget attendu et à 5,2 milliards par rapport à 2019 soit entre 3 et 4 % de leurs recettes de fonctionnement, dont 2,5 milliards de moindres recettes pour le bloc communal (Paris inclus)<sup>29</sup>, 1,8 milliard pour les départements<sup>30</sup>, particulièrement concernés par le recul des transactions immobilières et, donc par la chute des droits de mutation à titre onéreux, les frais de notaire, et 0,9 milliard pour les régions.<sup>31</sup>

**9** - Il faut toutefois signaler que la distinction entre les pertes de recettes des collectivités territoriales et de l'État est obscurcie par la complexe tuyauterie financière qui les lie mêlant subventions et avances. Ainsi pour compenser les pertes de recettes des territoires, l'État jouera le rôle d'assureur en dernier recours en transférant en tout 4,5 milliards en 2020, soit 750 millions d'euros pour le bloc communal, 2,7 milliards (mais sous forme d'avance) aux départements<sup>32</sup>

et une dotation de soutien à l'investissement local sera abondée d'un milliard d'euros, la faisant ainsi passer de 0,6 milliard à 1,6 milliard<sup>33</sup>.

#### 2) Des recettes de la sphère sociale en baisse contrastée

**10** - En 2020, la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations se contracterait de 9,7 % sous l'effet combiné d'une baisse de 4,1 % de l'emploi et de 5,7 % du salaire moyen en raison du recours massif des employeurs à l'activité partielle qui a un effet d'éviction de l'assiette sociale<sup>34</sup>. En conséquence, les cotisations perçues par la sécurité sociale baisseraient de 8 % passant de 204 milliards en 2019 à 188 milliards en 2020, la CSG de 5 % de 101 milliards en 2019 à 96 milliards en 2020 et la TVA affectée de 41 milliards en 2019 à 35 milliards (-14 %). Globalement les ressources nettes du régime général et du FSV passeraient de 402 milliards en 2019 à 371 milliards en 2020 soit une baisse historique de 31 milliards (8 %)<sup>35</sup>. En outre les exonérations sectorielles ciblées de cotisations et contributions représenteraient un manque à gagner de l'ordre de 2,1 milliards selon l'Assemblée nationale<sup>36</sup> voire de 3 milliards selon M. Darmanin<sup>37</sup>.

**11** - Les recettes de l'ensemble des régimes de retraite<sup>38</sup> liées aux rémunérations globales baissent de 8,5 % selon les hypothèses du COR du 11 juin 2020, la baisse de 9,7 % de la masse salariale comme des revenus d'activité des non-salariés du secteur privé n'étant que légèrement corrigée par une hausse des revenus de 0,4 % dans la fonction publique et les régimes spéciaux<sup>39</sup>. Les reports de cotisations représentent en outre 6,7 milliards de pertes de recettes supplémentaires<sup>40</sup>. Au total les ressources du système de retraites dans son ensemble passent de 327 milliards en 2019 à 311 milliards en 2020 pour un prévisionnel qui était de 337 milliards soit 25,7 milliards d'euros de moins que prévu<sup>41</sup>.

**12** - C'est logiquement l'UNEDIC qui subit la plus forte baisse de ses recettes puisque 900 000 emplois salariés seraient détruits fin 2020 par rapport au 4<sup>e</sup> trimestre 2019<sup>42</sup>. En conséquence, sur l'ensemble de l'année 2020, les recettes de l'assurance chômage atteindraient 33 milliards d'euros, soit une baisse de 16 % par rapport à 2019<sup>43</sup>.

#### b) Des dépenses budgétaires en hausse

« Il est bon d'être charitable ; Mais envers qui ? C'est là le point. »

Jean de La Fontaine, « Le Villageois et le Serpent », *Fables*, livre VI, Claude Barbin et Denys Thierry, 1668

**13** - Les dépenses nouvelles sont déclenchées soit mécaniquement (à la sécurité sociale et à l'UNEDIC en particulier) soit volontairement (majoritairement par l'État). Certaines entités publiques ne

20. *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020*, p. 57.

21. *Ibid.*, p. 58.

22. *Cour des comptes Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020*, p. 11.

23. *Rapp. AN n° 3132, 25 juin 2020, sur le projet de loi de finances rectificative, préc.*, p. 30.

24. *Projet de loi de finances pour 2020, n° 2272, 27 sept. 2019*, p. 16.

25. *Projet de loi de finances rectificative pour 2020 n° 2758, 18 mars 2020*, p. 9.

26. *Projet de loi de finances rectificative pour 2020 n° 2820, 15 avr. 2020*, p. 16.

27. *Projet de loi de finances rectificative pour 2020 n° 3074, 10 juin 2020*, p. 17.

28. *Ibid.*

29. *Rapp. Sénat n° 634, sur le projet de loi de finances rectificative, t. II, 15 juill. 2020*, p. 190.

30. *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales et recommandations, 29 juillet 2020, par J.-R. Cazeneuve*, p. 107.

31. *Ibid.*, p. 112.

32. Selon une clause de retour à meilleure fortune le remboursement ne pourra intervenir qu'à compter de l'année au cours de laquelle le produit des droits

de mutation à titre onéreux représentera au moins l'équivalent de celui perçu en 2019, la situation sera donc variable d'un département l'autre, *Rapp. AN n° 3226 commission paritaire du 21 juillet 2020 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020*, p. 8.

33. *Rapp. AN n° 3132 sur le projet de loi de finances rectificative, 25 juin 2020*, p. 81.

34. *Commission des comptes de la Sécurité Sociale, Les comptes de la Sécurité sociale, juin 2020, synthèse*, p. 10.

35. *Ibid.*, p. 15.

36. *Rapp. AN n° 3132 sur le projet de loi de finances rectificative, 25 juin 2020*, p. 84.

37. *Ibid.*, p. 143.

38. Y compris l'ARRCO-AGIRC qui, bien qu'obligatoire, n'est pas un régime public mais un organisme privé paritaire versant près de 80 milliards d'euros par an soit 25 % des retraites obligatoires, *Cour des comptes, rapport public annuel 2020, févr. 2020*, p. 35.

39. *Conseil d'orientation des retraites, point de situation au 11 juin 2020*, p. 26.

40. *Ibid.*, p. 43.

41. *Ibid.*, p. 42.

42. *UNEDIC, Communiqué de presse 18 juin 2020*, p. 1.

43. *Ibid.*, p. 2.

sont pas touchées comme le système de retraites qui prévoit même une légère baisse des dépenses du fait de la surmortalité des personnes âgées<sup>44</sup>, d'autres le sont modérément comme les communes et dans une moindre mesure les régions mais les départements dispensateurs de l'aide sociale sont plus affectés.

#### 1) Des dépenses mécaniquement en hausse sous l'effet de la conjoncture

**14** - Une part importante de l'augmentation des dépenses publiques est imputable à l'effet mécanique de la crise sanitaire (les dépenses maladie) ou de la violente récession qui a suivi (les prestations de chômage).

**15** - Les dépenses de l'assurance maladie sont attendues en hausse de 6,5 % contre une prévision de 2,45 % dans le plan de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>45</sup>.

En effet, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) avait été fixé à 205,6 milliards d'euros en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) mais la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) du 16 juin 2020 a estimé le dépassement des dépenses de l'ONDAM de 8 milliards d'euros en 2020. Cette progression se décomposerait en un coût brut des mesures exceptionnelles de 12 milliards d'euros réduit par de moindres remboursements nets des soins de ville à hauteur de 4 milliards d'euros, du fait de la baisse d'activité des professions de santé pendant la période de confinement<sup>46</sup>.

**16** - En 2020, les dépenses d'assurance chômage progresseraient de 17,7 milliards d'euros, tous types d'allocation confondus sous le double effet de la hausse attendue de 630 000 demandeurs d'emploi supplémentaires indemnisés par l'assurance chômage en fin d'année par rapport à fin 2019<sup>47</sup> et de la prise en charge du tiers du coût de l'activité partielle par l'UNEDIC. Au total, sur l'année, les dépenses de l'UNEDIC avoisineraient 59 milliards d'euros, soit une augmentation de 43 % par rapport à 2019<sup>48</sup>. En effet « assurant la totalité ou une partie des revenus de plus 3 millions de chômeurs et de 9 millions de salariés en activité partielle en avril 2020 au plus fort de la crise, l'UNEDIC a joué pleinement son rôle de stabilisateur économique et social »<sup>49</sup>.

#### 2) Des mesures budgétaires décidées pour éviter la spirale déflationniste

*« La République a bien affaire  
Des gens qui ne dépendent rien »*

Jean de La Fontaine, « L'Avantage de la science », *Fables*, livre VIII, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

**17** - C'est bien sûr le Gouvernement qui est à l'origine des mesures budgétaires prises pour enrayer la dépression économique via les trois projets de loi de finances rectificatives. Les mesures en dépenses prises en réponse à la crise sanitaire ayant un impact sur le solde public représenteraient plus de 57 milliards d'euros en 2020, soit 2,6 points de PIB. Elles comprennent trois composantes : l'activité partielle (31 milliards d'euros), de loin la plus coûteuse dont un tiers reste à la charge de l'UNEDIC les aides aux très petites entreprises sous la

forme d'un fonds de solidarité pour les entreprises (8 milliards d'euros)<sup>50</sup> et les dépenses additionnelles de santé (8 milliards)<sup>51</sup>. Selon la Cour des comptes la hausse en valeur de la dépense publique hors crédits d'impôt qui a progressé de 1,7 % en moyenne entre 2011 et 2019 devrait s'envoler de 6,4 % en 2020 (contre 2,2 % attendus)<sup>52</sup>.

**18** - L'État porte la plus grande partie de ces mesures de soutien à l'économie à savoir les deux tiers des dépenses liées à l'activité partielle et l'essentiel des aides aux très petites entreprises, ainsi que la plupart des autres mesures supplémentaires en dehors des dépenses de santé et d'assurance chômage<sup>53</sup>. Au total pour l'État on passe de 338 milliards d'euros de dépenses attendus en PLF 2020 à 392 milliards en PLF 20 juin soit 54 milliards de plus alors que les recettes fiscales baissent de 66 milliards<sup>54</sup>.

**19** - S'agissant d'abord d'une crise sanitaire, les administrations de sécurité sociale portent logiquement leur part du coût des mesures de soutien. Ainsi les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) seraient accrues de 8 milliards d'euros, le troisième projet de loi de finances pour 2020 ne compensant dans un nouveau programme 360 intitulé « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » qu'à hauteur de 3,9 milliards d'euros<sup>55</sup>. Pour trouver des financements supplémentaires, l'exécutif étudie, début août 2020, la piste d'une taxation exceptionnelle des complémentaires santé qui aurait, selon lui, réalisé d'importantes économies au moment du confinement<sup>56</sup>. Au total les administrations de sécurité sociale dépenseront près de 20 milliards d'euros supplémentaires<sup>57</sup>.

**20** - Par ailleurs, les dépenses de l'assurance chômage augmenteraient de plus de 10 milliards d'euros au titre de la seule prise en charge du tiers du coût de l'activité partielle<sup>58</sup>. En effet la principale mesure d'urgence de soutien à l'économie a pris la forme d'un renforcement considérable du dispositif d'activité partielle également appelé « dispositif de chômage partiel ». Les prestations de chômage devraient fortement augmenter en raison des effets de la récession sur l'emploi, même si les mesures de crise comme l'activité partielle et plus généralement les dispositifs de soutien contribuent à limiter la hausse du chômage. Le scénario du troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR 3) intègre d'ailleurs un accroissement des prestations chômage de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2020<sup>59</sup>. Le financement est donc assuré par l'État (à 67%) et l'UNEDIC (à 33 %)<sup>60</sup>.

#### 2° L'évolution des déficits et de la dette en 2020

*« Le bien, nous le faisons ; le mal, c'est la Fortune ; On a toujours  
raison, le destin toujours tort. »*

Jean de La Fontaine, « L'Ingratitude et l'injustice des hommes envers la fortune », *Fables*, livre VII, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

44. Ses dépenses baisseront légèrement de 340,7 milliards anticipés en novembre 2019 à 340,2 milliards en juin du fait de la surmortalité estimée à 30 000 décès essentiellement parmi les retraités. Conseil d'orientation des retraites, point de situation au 11 juin 2020, p. 40. Toutefois une des conséquences mécaniques de la baisse du PIB est l'augmentation de la part des retraites totales dans le PIB qui passe de 13,5 % en 2019 à 14,1 % en 2020, Conseil d'orientation des retraites, point de situation au 11 juin 2020, p. 44.

45. Commission des comptes de la Sécurité Sociale, *Les comptes de la Sécurité sociale, juin 2020, synthèse*, p. 16.

46. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020*, p. 67.

47. UNEDIC, *Communiqué de presse 18 juin 2020*, p. 1.

48. *Ibid.*, p. 2.

49. *Ibid.*, p. 1.

50. Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020, 15 juill. 2020, p. 26.

51. Cour des comptes *Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020*, p. 13.

52. *Ibid.*, p. 61.

53. *Ibid.*, p. 13.

54. *Projet de loi de finances rectificative pour 2020 n° 3074, 10 juin 2020*, p. 16.

55. Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020, 15 juill. 2020, p. 66.

56. *Les Échos*, 4 août 2020, p. 2. Cette taxe sera au menu des projets de lois de financement publics du second semestre 2020.

57. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020*, p. 62.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*, p. 65.

60. Conseil d'orientation des retraites, point de situation au 11 juin 2020, p. 33.

**21** - Conséquences communes de la pandémie mondiale, tous les pays ayant subi une récession accusent un déficit public historique et une hausse de la dette publique de l'ordre de 20 points de PIB en moyenne.

#### a) L'envolée des déficits publics

**22** - Pour l'heure, la crise économique contribuerait donc à dégrader de 9,2 points de PIB le solde public que nous aurions dû constater en l'absence de pandémie<sup>61</sup>, le PLF 2020 prévoyant 2,2 % du PIB le premier PLFR 2020 3,9 % le second 9,1 % et le troisième 11,4 %<sup>62</sup>. Le déficit public global en France est attendu à 13,6 % du PIB par le FMI en 2020, soit l'un des pires de la zone euro (en moyenne 11,7 % et 10,7 % pour l'Allemagne) mais bien inférieur à celui des États-Unis 23,8 %<sup>63</sup>. Ce déficit est la différence entre des recettes publiques qui passent de 52,6 % en 2019 à 52,2 % du PIB en 2020 (avec des prélèvements obligatoires stables de 44,1 % à 44,2 %) et des dépenses publiques qui s'envolent de 55,6 % à 63,6 % du PIB<sup>64</sup>.

#### 1) Les déficits nominaux des différentes entités publiques

**23** - Toutes les entités publiques sont concernées par l'aggravation des déficits mais certaines cumulent forte hausse des dépenses et baisse brutale des recettes comme l'État, l'assurance maladie et surtout l'UNEDIC.

**24** - Au fil des lois de finances rectificatives le déficit de l'État n'a cessé d'être revu à la hausse pour finalement être annoncé à 222,1 milliards d'euros dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020<sup>65</sup>. Encore faut-il noter que sous la pression de l'Assemblée nationale le Gouvernement l'a laissé filer un peu plus puisque le vote en première lecture du projet de loi a abouti à le dégrader de 2,34 milliards d'euros à 224,4 milliards, essentiellement du fait de la hausse de 900 millions de l'exonération de charges réservée aux entreprises des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire, et de 500 millions celui du fonds de solidarité pour les PME<sup>66</sup>. Finalement l'article 27 de la loi de finances rectificative le fixe à 225,1 milliards d'euros<sup>67</sup>.

**25** - Concernant la sphère sociale, le déficit de l'assurance maladie atteindrait 31,1 milliards contre 1,5 milliard en 2019<sup>68</sup>, les dépenses additionnelles de santé (8 milliards d'euros) portant la progression de l'ONDAM à 6,5 % contre 2,45 % en loi de financement de la sécurité sociale 2020<sup>69</sup>. Au total le solde du régime général passe de -0,4 à -49,9 milliards hors FSV et de -1,9 à -52 milliards avec FSV<sup>70</sup>. Le déficit du système de retraite global en 2020 serait de 29,4 milliards d'euros dont 24,8 milliards pour les salariés du privé soit 25,2 milliards de plus que prévu en novembre 2019 (on attendait alors un déficit de 4,2 milliards en 2020), du fait d'une chute des recettes 2020 de 336,50 milliards attendues en novembre 2019 à 310,8 milliards estimées en juin 2020<sup>71</sup>. Encore faut-il noter que le déficit du régime

AGIRC-ARRCO, qui n'entre pas dans le périmètre de la sécurité sociale puisque géré par un organisme privé paritaire, représente environ 12 milliards des quelque 29 milliards de déficit du système de retraite.

**26** - Le déficit de l'UNEDIC s'élèverait à 25,7 milliards d'euros à fin 2020 en raison de la hausse des dépenses d'allocations et de moindres recettes. Le déficit lié à la crise de la Covid-19 résulte principalement de trois facteurs : pour 52 % du financement de l'activité partielle (12,9 milliards d'euros dont 10,1 milliards d'euros de dépenses et 2,8 milliards d'euros de baisse de recettes), pour 29 % de l'augmentation des dépenses d'allocations-chômage versées aux demandeurs d'emploi et pour 19 % des reports de cotisations et autres manques à gagner liés à la baisse de l'emploi soumis à cotisation<sup>72</sup>.

**27** - Conséquences inexorables de l'activisme budgétaire, déficit et dette publique atteignent des niveaux jamais atteints depuis 1945 bien supérieurs à ceux qui ont suivi la crise de 2008<sup>73</sup>. Si le déficit public s'est finalement établi à 3 points de PIB en 2019 après 2,3 points en 2018<sup>74</sup>, il s'établirait selon la Cour des comptes à 250 milliards d'euros en 2020, soit 11,4 points de PIB<sup>75</sup>. Il est toutefois à craindre que la rue Cambon ne soit encore trop optimiste puisque sur la base d'un déficit de l'État de 225,1 milliards en ajoutant le déficit de la sécurité sociale (FSV inclus) de l'ordre de 50 milliards et celui de l'UNEDIC de 25 milliards on se situe déjà à plus de 300 milliards même s'il faut retirer l'excédent généré par la CADES sans doute un peu plus faible qu'en 2019<sup>76</sup> du fait de la conjoncture, soit autour de 15 milliards. On se situera donc plus probablement autour de 285 milliards d'euros, soit 13 % du PIB en 2020.

#### 2) La sincérité des déficits affichés

« Pour sauver son crédit, il faut cacher sa perte. »

Jean de La Fontaine, « La chauve-souris, le buisson, et le canard », *Fables*, livre XII, Claude Barbin et Denys Thierry, 1694

**28** - Si le déficit public est historiquement abyssal en 2020 il ne prend toutefois pas en compte les engagements hors-bilan comme ceux que l'État apporte aux banques dans le cadre des prêts garantis par l'État (PGE). Il concerne en outre le seul déficit nominal et non le déficit structurel qui reste toujours sous-évalué par le Gouvernement, le Parlement et le HCFP, ce dernier ayant pourtant précisément comme mission à l'instar d'un commissaire aux comptes de s'assurer de la vérité des comptes publics<sup>77</sup>.

72. UNEDIC, *Situation financière de l'assurance-chômage. Perspectives 2020. Conséquences du COVID-19*, p. 1.

73. Selon l'INSEE le déficit public s'élevait à 7,5 % du PIB en 2009, in *INSEE, Informations rapides*, n° 88, 31 mars 2010, p. 1.

74. *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 19.

75. *Cour des comptes Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 11.

76. Le bénéfice de la CADES s'élevait alors à 16 milliards d'euros, V. *comptes de la CADES en 2019*, p. 2.

77. Sur la négligence de l'ensemble de ces acteurs et la sous-évaluation récurrente du déficit structurel depuis la ratification du Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance signé le 2 mars 2012 par 25 des 27 États membres et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 513, spéc. n° 8 et 9 ; *Programme de stabilité et pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017* : Dr. fisc. 2014, n° 31-35, étude 471, spéc. n° 5 à 8 ; *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes* : Dr. fisc. 2014, n° 48, étude 651, spéc. n° 17 et 18 et n° 28 à 47 ; *Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel* : Dr. fisc. 2016, n° 1, étude 1, spéc. n° 14 à 30 ; *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat* : Dr. fisc. 2017, n° 2, étude 47, spéc. n° 95 à 108 ; *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136, spéc. n° 107 à 115 ; *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales* : Dr. fisc. 2019, n° 4, étude 119, spéc. n° 73 à 79 ; *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale*

61. *Rapp. AN n° 3132 sur le projet de loi de finances rectificative*, 25 juin 2020, p. 23.

62. *Ibid.*

63. *FMI, juin 2020*, p. 24.

64. *Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative*, 15 juin 2020, 15 juill. 2020, t. I, p. 33.

65. *Projet de loi de finances rectificative pour 2020 n° 3074*, 10 juin 2020, p. 16.

66. *Rapp. AN n° 3226, commission paritaire et Rapp. Sénat n° 657, commission paritaire*, 21 juill. 2020, p. 147.

67. *L. fin. rect. n° 2020-935*, 30 juill. 2020.

68. *Commission des comptes de la Sécurité Sociale, Les comptes de la Sécurité sociale*, juin 2020, synthèse, p. 8 et 9.

69. *Cour des comptes Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 13.

70. *Commission des comptes de la Sécurité Sociale, Les comptes de la Sécurité sociale*, juin 2020, synthèse, p. 9.

71. *Conseil d'orientation des retraites, point de situation au 11 juin 2020*, p. 42.

**29** - Après la promulgation de la troisième loi de finances rectificative le 30 juillet 2020, les engagements hors bilan de l'État sont de deux ordres : les garanties octroyées aux banques pour leur permettre de prêter aux entreprises sur le modèle réussi de 2008 et les financements de soutien aux entreprises sous forme de prêts ou de fonds propres qui ne sont bien sûr pas comptabilisés dans le déficit public.

**30** - En premier lieu la première loi de finances rectificative pour 2020 reprend un schéma initié avec succès en 2008<sup>78</sup> via un mécanisme du prêt garanti par l'État (PGE) via BPI France<sup>79</sup> d'un volume maximal de 300 milliards d'euros<sup>80</sup>, l'État reprenant à sa charge l'essentiel du risque pris par l'établissement de crédit qui prête à une entreprise soit entre 70 et 90 % de l'encours du prêt,<sup>81</sup>. Comme pour son prédécesseur qui avait finalement rapporté 1,4 milliard d'euros à l'État<sup>82</sup> cette garantie n'est pas gratuite puisque l'État recevra 0,25 % minimum de prime de garantie la première année et jusqu'à 2 % par an de deux à six ans<sup>83</sup>.

**31** - En second lieu l'État, dans la seconde loi de finances rectificative, ouvre une enveloppe de 20 milliards d'euros d'apports en capitaux ou de prêts aux grandes entreprises et de 1,4 milliard d'euros de prêts à partir du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (dont 0,9 milliard d'euros de *Prêts pour le développement économique et social*, spécifiquement pour les entreprises en difficultés financières)<sup>84</sup>. Si l'on y ajoute les mesures de trésorerie (à savoir les reports d'échéances de 32,5 milliards et le remboursement anticipé de créances fiscales de 23 milliards) et les recapitalisations (de 20 milliards) on obtient un total de 76,5 milliards qui s'ajoutent aux diverses garanties apportées par l'État (soit en incluant les réassurances des encours de crédits un plafond de 327,5 milliards)<sup>85</sup>. Paradoxalement, il y a sans doute plus de risque de pertes pour l'État du côté des mesures de trésorerie et des recapitalisations que du PGE qui en outre est rémunéré. Enfin l'expérience du plan de 2008 montre que ces engagements d'assureur en dernier ressort, qui visent à maintenir à flot des secteurs entiers de l'économie, comportent un risque budgétaire global faible.

**32** - Le déficit structurel et l'hypothèse de croissance potentielle utilisée dans le troisième projet de loi de finances rectificative sont les mêmes que ceux de la loi de finances pour 2020, soit 2,2 % du PIB pour le déficit structurel et 1,25 % du PIB pour la croissance potentielle<sup>86</sup>. Nous avons estimé le potentiel de croissance de l'économie française à 1,5 % ces dernières années grâce aux mesures favorables prises au début du quinquennat<sup>87</sup> mais la violence de la crise

aura inévitablement un impact, au moins à moyen terme. Ainsi l'OFCE anticipe une hausse de presque 80 % des défaillances d'entreprises, en dépit des mesures de soutien mises en œuvre<sup>88</sup>, tandis que l'examen des récessions passées conduit par Rexecode montre qu'elles ont presque toujours abouti à une baisse de la croissance potentielle : pour les 28 épisodes récessifs subis par huit économies avancées depuis les années 1970, la dégradation moyenne de la croissance potentielle atteint 0,9 point par an<sup>89</sup>. La Banque de France table également sur une perte définitive de PIB potentiel de 1,5 point de PIB mais sans impact sur la croissance potentielle de long terme<sup>90</sup> et la Commission européenne revoit à la baisse de 0,1 % la croissance potentielle en 2021 dans ses prévisions économiques de printemps<sup>91</sup>. Sur ces analyses une croissance potentielle de 1,25 % au lieu de 1,5 % estimée précédemment, nous semble donc une hypothèse désormais raisonnable. Le HCFP estime pour sa part « vraisemblable que la crise sanitaire aura des conséquences défavorables sur le PIB potentiel, en raison notamment de possibles pertes de capital humain entraînées par la hausse du chômage et des conséquences de la hausse prévisible des faillites d'entreprises et de la baisse des investissements sur les capacités de production, ainsi que de l'impact sur la productivité de la mise en œuvre des mesures de protection sanitaire »<sup>92</sup>.

**33** - Concernant le déficit structurel le HCFP estime qu'il « pourrait se révéler *in fine* sensiblement plus élevé que prévu par le Gouvernement et qu'estimé avant la crise »<sup>93</sup>, rejoignant ainsi l'analyse que nous avons maintes fois déployée dans ces colonnes<sup>94</sup>. En fait c'est toujours à l'occasion des crises que l'on prend conscience *a posteriori* que l'économie était précédemment en haut de cycle et donc que le déficit structurel était sous-estimé. Nous maintenons donc notre dernière estimation de janvier 2020 d'un déficit structurel autour de 3 % du PIB.

**34** - Enfin la pandémie a montré une fois de plus l'impuissance du HCFP à imposer ses analyses au législateur comme le montre crûment l'audition de son nouveau président devant la commission des finances du Sénat lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Alors qu'il rappelait logiquement devant le Sénat et conformément à l'esprit du TSCG de 2012 que « le Haut Conseil est chargé de veiller à la sincérité des prévisions macroéconomiques et de finances publiques, ainsi qu'à la cohérence de la trajectoire de ces finances avec les engagements européens »<sup>95</sup>, le président de ladite Commission lui a rétorqué, à tort bien évidemment, que « Le Haut Conseil n'est pas le gardien des engagements européens de la France, mais celui des engagements gouvernementaux au regard de la loi de programmation budgétaire »<sup>96</sup>. Tant que la classe politique se braquera sur ses prérogatives nationales en refusant d'appliquer les règles communautaires pourtant ratifiées par elle le déficit structurel ne sera pas correctement évalué et aucun effort ne sera vraiment effectué pour le réduire.

mais abandonne les ambitions budgétaires : Dr. fisc. 2020, n° 6-7, étude 134, spéc. n° 44 à 50.

78. L'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie avait autorisé l'attribution de la garantie de l'État d'un montant maximal de 360 milliards d'euros pour les titres de créances émis avant le 31 décembre 2009 et émis par une société ad hoc la Société de financement de l'économie française.

79. L. fin. rect. n° 2020-289, 23 mars 2020 (LFR 1), art. 6.

80. Rapp. AN n° 3132 sur le projet de loi de finances rectificative, 25 juin 2020, p. 63.

81. Ibid., p. 64.

82. Rép. min. n° 11613 : JO Sénat 7 juill. 2011, R. Courteau. — Cour des comptes, Les concours publics aux établissements de crédit (bilan), mai 2020, p. 35 et 121.

83. Rapp. AN n° 2822 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 avril 2020, 16 avr. 2020, p. 53.

84. Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2020, p. 69.

85. Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020, 15 juill. 2020, t. I, p. 27.

86. Avis n° HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificatives pour 2020, 8 juin 2020, p. 14.

87. V. É. Pichet, Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136, spéc. n° 107 à 110.

88. OFCE, Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 : Policy Brief n° 73, 19 juin 2020.

89. Rexecode, Les récessions affaiblissent les croissances potentielles, juin 2020.

90. Banque de France, projections macroéconomiques France, juin 2020, p. 4.

91. Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020, 15 juill. 2020, t. I, p. 23.

92. Avis n° HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificatives pour 2020, 8 juin 2020, p. 14.

93. Ibid.

94. V. supra note 77, § 28.

95. Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020, 15 juill. 2020, t. I, p. 104.

96. Ibid., p. 109.

## b) Le niveau de la dette publique et la question de son cantonnement

« Nous n'écoutons d'instincts que ceux qui sont les nôtres, Et ne croyons le mal que quand il est venu. »

Jean de La Fontaine, « L'Hirondelle et les petits oiseaux », *Fables*, livre I, Claude Barbin et Denys Thierry, 1688

**35** - La dette publique augmenterait de près de 270 milliards d'euros en 2020 et dépasserait 120 points de PIB. En montant, elle représenterait l'équivalent de presque 40 000 euros par Français<sup>97</sup>. Elle progressera donc à peu près comme dans les autres pays européens de 20 points de PIB mais, partant de plus haut, la comparaison ne sera guère flatteuse. Ainsi l'Allemagne passera de 60 à 77 % de son PIB et la zone euro de 84 à 105 %, même si l'Espagne de 96% à 124 % et l'Italie de 134 à 166 % feront pire. Quant aux États-Unis la dérive est encore plus spectaculaire de 109 à 141 % du PIB<sup>98</sup>.

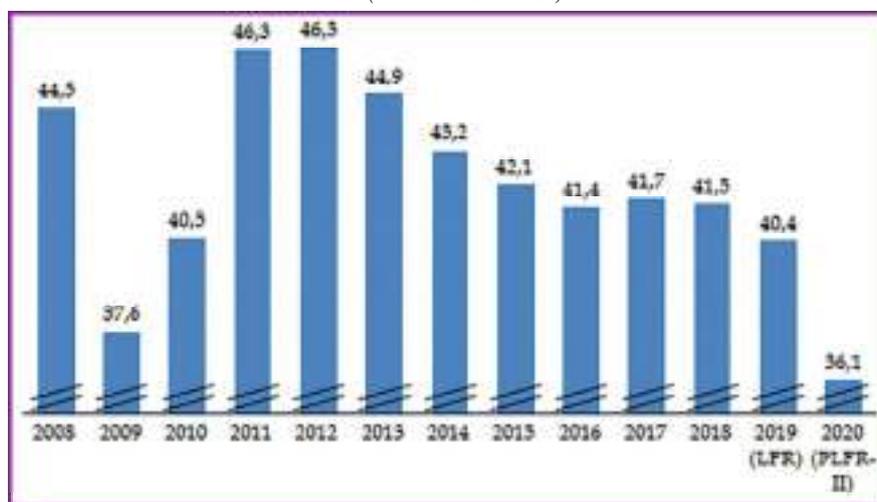
### 1) Le niveau de la dette publique et le paradoxe de la charge de la dette

**36** - La dette publique reste portée très majoritairement par l'État (à hauteur de 83 % au 31 mars 2020), les administrations publiques

locales en portant 9 % et les administrations de sécurité sociale 8 %<sup>99</sup> mais proportionnellement la dette des autres entités publiques augmente beaucoup plus vite, l'exemple le plus caricatural étant l'UNEDIC dont le déficit, d'une ampleur inédite dans l'histoire de l'assurance chômage, porterait la dette entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2020 de 37,40 milliards à 63,1 milliards d'euros<sup>100</sup> principalement sous l'effet du financement de l'activité partielle (50 % de la dette supplémentaire). Pour mémoire la dette de l'UNEDIC était nulle en 2000<sup>101</sup>.

**37** - Si le montant nominal de la dette atteint des sommets historiques en temps de paix le paradoxe de la dette publique se situe dans une baisse marquée de sa charge prévue à 36,6 milliards en 2020 contre 40,3 milliards payés en 2019, grâce à des taux d'émission devenus globalement négatifs.

Évolution de la charge de la dette (crédits du programme 117)<sup>102</sup>  
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat. Chiffres en loi de règlement pour les années 2008 à 2018, en loi de finances rectificative pour 2019 et dans le présent projet de loi de finances rectificative

### 2) Les débats sur le cantonnement de la dette Covid

« Patience et longueur de temps font plus que force ni que rage »

Jean de La Fontaine, « Le Lion et le Rat », *Fables*, livre II, Claude Barbin et Denys Thierry, 1668

**38** - L'ampleur de la catastrophe budgétaire a naturellement aiguisé les imaginations de Bercy pour la gestion de la dette léguée par la Covid-19. Le succès indolore de la CADES a donc immédiatement été invoqué d'une part pour l'ouvrir de nouveau et d'autre part pour l'ériger au rang de modèle...

**39** - Comme nous l'avons annoncé dès juillet... 2003<sup>103</sup> la CADES est devenue immortelle le 23 juillet 2020<sup>104</sup> et la CRDS a désormais rejoint la TVA au rang des grandes innovations d'origine française du XX<sup>e</sup> en matière de prélèvements obligatoires. Instaurée en janvier 1996<sup>105</sup> pour financer les déficits accumulés par la sécurité sociale entre 1993 et 1996 suite à une brutale récession (l'équivalent de 44 milliards de nos euros)<sup>106</sup>, la CADES est une structure de cantonnement de dette, distincte de l'État et des organismes de sécurité sociale qui se présente sous forme d'un établissement public à carac-

97. *Cour des comptes, Synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 11.

98. *FMI juin 2020*, p. 24.

99. *INSEE, Informatiques rapides n° 2020-151*, 19 juin 2020, p. 2.

100. *UNEDIC, Situation financière de l'assurance-chômage. Perspectives 2020. Conséquences du COVID-19, Communiqué de presse 18 juin 2020*, p. 1.

101. *Ibid.*, p. 4.

102. *Rapp. Sénat n° 634 sur le projet de loi de finances rectificative du 15 juin 2020*, 15 juill. 2020, t. I, p. 69.

103. *É. Pichet, L'irrésistible apothéose de la CADES et de la CRDS : Cahier du CEREFI*, juill. 2003.

104. L'Assemblée nationale ayant définitivement adopté le projet de loi organique relatif à la dette sociale mai 2020.

105. *Ord. n° 96-50*, 24 janv. 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

106. *Rapp. Sénat n° 345*, 10 mai 2006 p. 12.

tère administratif d'une durée initialement prévue de 13 ans et un mois, soit jusqu'en 2009. Le confinement de 2020 aggravant dans des proportions dantesques le déficit de la sécurité sociale, le Gouvernement l'a donc une fois de plus rouverte, à titre exceptionnel (*sic*)<sup>107</sup> pour y loger la dette de l'ACOSS de 31 milliards d'euros au 31 décembre 2019 et les déficits sociaux estimés entre 2020 et 2023 à 92 milliards d'euros<sup>108</sup>. Il y ajoute au passage 13 milliards destinés à l'investissement dans les hôpitaux soit un total de 136 milliards d'euros qui nécessite de repousser une fois de plus et significativement sa date théorique d'extinction à fin 2033 via une loi organique<sup>109</sup>. En conséquence nos petits-enfants continueront à payer non pas des investissements dans des infrastructures ou dans l'éducation mais les dépenses courantes de santé depuis 1993 et pourront méditer à loisir la formule de Camus dans *L'Homme révolté* : « La vraie générosité envers l'avenir consiste à tout donner au présent ».

**40** - Le succès de la CADES a naturellement inspiré la classe politique qui a cherché à cantonner la dette de l'État directement liée à la crise sanitaire (soit environ 150 milliards) mais distincte des 136 milliards repris par la CADES pour l'amortir entre 2020 et 2042, suivant en cela l'exemple de nos voisins allemands qui s'orientent vers cette solution (118 milliards à amortir outre-Rhin entre 2023 et 2042)<sup>110</sup>. Si rien n'est encore inscrit dans le marbre, l'amortissement s'effectuerait vraisemblablement après 2033, une fois remboursée la dette sociale, et, « par exemple, jusqu'en 2042 », a précisé M. Le Maire<sup>111</sup>. Cette solution, rendue possible par des taux d'émission négatifs, permettrait en outre d'éviter l'annonce de hausse d'impôts mais nécessiterait une nouvelle et inévitable prorogation de la CRDS déjà officiellement repoussée en 2033.

**41 - Conclusion.** – Les mesures prises dans le cadre des trois projets de lois de finances rectificatives constituent les différents avatars d'un même plan d'urgence contre les conséquences économiques et sociales de la pandémie<sup>112</sup>. Un plan de relance d'environ 100 milliards d'euros encore en gestation ne sera dévoilé qu'en septembre 2020 contrairement à l'Allemagne qui a mis en œuvre un plan d'une tout autre envergure dès le 1<sup>er</sup> mars (1 100 milliards) et complété le 1<sup>er</sup> juillet à hauteur de 130 milliards<sup>113</sup>. Il est vrai que l'Allemagne a connu une période de vaches grasses de 2015 à 2019 au cours de laquelle une série d'excédents budgétaires et réduit sa dette publique ce qui lui donne une véritable marge de manœuvre budgétaire<sup>114</sup>. En France, l'objectif budgétaire fixé en 2017 par le nouveau président déjà malmené par les Gilets jaunes en 2018<sup>115</sup> a été balayé par la Covid-19 et comme annoncé à de nombreuses reprises dans ces co-

lonnes, le pays a abordé la crise en situation de faiblesse. Si la question de la soutenabilité de la dette ne se pose pas actuellement dans une période paradoxale combinant forte hausse de la dette publique et taux d'intérêt nominaux négatifs son niveau inédit en temps de paix traduit le vocabulaire guerrier employé dès le 12 mars 2020 par le Président qui affirmait tout faire pour combattre le virus « quoi qu'il en coûte »<sup>116</sup>.

## B. - L'Europe suspend le Pacte de stabilité européen créé une dette commune massive et amorce une révolution fiscale

« L'Europe se fera dans la crise et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises »

Jean Monnet

**42** - En droit européen, les programmes de stabilité ont été institués par le Pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997<sup>117</sup> comme un outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques nécessaire à assurer la viabilité de la monnaie unique. Devant les difficultés de son respect par les pays du Sud (dont la France) il fut renforcé par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire<sup>118</sup>. Face à l'ampleur de la catastrophe sanitaire, économique et sociale l'Union européenne a réagi unanimement<sup>119</sup>, rapidement et même historiquement vers une forme de fédéralisme budgétaire et fiscal.

### 1<sup>o</sup> Les décisions juridiques de la Commission et leurs conséquences budgétaires pour l'UE

« Le besoin est un docteur en stratagème. »

Jean de La Fontaine, « Les Poissons et le Cormoran », Fables, livre X, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

**43** - La Commission a très vite pris l'initiative en proposant dès le 13 mars de déclencher de manière inédite la clause dérogatoire prévue par le Pacte de stabilité et de croissance ainsi qu'en assouplissant les règles en matière d'aides d'État<sup>120</sup>. Sa proposition visait six objectifs : donner plus de flexibilité aux aides d'État, au cadre budgétaire européen, garantir la solidarité dans le Marché unique, mobiliser le budget d'Union, atténuer l'impact de la crise sur l'emploi et initier une vague d'investissements.

#### a) La mise entre parenthèses du Pacte de stabilité

**44** - Cette ambition est résumée par le mot d'ordre du Conseil européen du 17 mars 2020, annonçant que l'Union et ses membres feront tout pour faire face à la crise, quoi qu'il en coûte<sup>121</sup>.

#### 1) Des réflexions sur une adaptation du Pacte lancée avant la Covid

**45** - Avant même l'éclatement de la crise sanitaire des réflexions sur l'intérêt de revoir le Pacte, aiguillonnées d'ailleurs par les pays incapables de respecter la discipline budgétaire commune propre à l'euro, notamment la France, commençaient à faire leur chemin à

107. En réalité il s'agit de la septième reprise de dette depuis sa création... V. É. Pichet, *Financement de la santé : la CADES en route vers l'éternité : The Conversation*, 26 mai 2020.

108. *Projet de loi relatif à la dette sociale*, mai 2020, art. 1<sup>er</sup>.

109. *Projet de loi organique relatif à la dette sociale* mai 2020, art. 1<sup>er</sup>.

110. Selon Bercy, « L'Allemagne conduit actuellement le même exercice avec un schéma conduisant à l'amortissement de cette dette d'ici à 2042 ».

111. « Cette dette Covid, nous devons la rembourser. Nous la rembourserons par la croissance, pas par les impôts. Nous la rembourserons en la cantonnant et en la séparant des 100 points de dette initiale », Bruno Le Maire devant les députés le 29 juin 2020.

112. Selon le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale : « Il faut se concentrer sur les mesures d'efficacité : le soutien à la trésorerie des entreprises, le soutien financier aux ménages », *Rapp. AN n° 3226, commission paritaire*, 21 juill. 2020, p. 10.

113. Ce plan comporte une soixantaine de mesures fiscales comme la baisse des taxes sur l'énergie et une baisse générale des TVA de 19 % à 16 % pour six mois mais aussi des subventions aux communes et 50 milliards dédiés aux investissements en faveur de l'environnement et du numérique, V. *Le Monde*, 4 juin 2020.

114. V. É. Pichet, *la doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales : Dr. fisc. 2019, n° 4, étude 119*.

115. *Ibid.*

116. Allocation présidentielle du 12 mars 2020

117. V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 513, spéc. n° 8, note 24*.

118. V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 513, spéc. n° 8 et 9*.

119. Unanimité d'ailleurs rendue possible par le Brexit dont les premiers effets favorables à un renforcement de l'Union européenne se sont rapidement manifestés sous la pression des circonstances.

120. *Commission européenne, La Commission présente une réponse européenne coordonnée pour lutter contre l'impact économique du coronavirus, communiqué de presse du 13 mars 2020*.

121. « The Union and its Member States will do whatever it takes to address the current challenges, to restore confidence and to support a rapid recovery, for the sake of our citizens. », conclusions du Conseil européen du 17 mars 2020.

Bruxelles. Le vice-président de la Commission européenne chargé des questions économiques Valdis Dombrovskis rappelait en février 2020 l'esprit du Pacte et l'utilité de le respecter en période faste en ces termes : « si, quand la croissance est là, les États, surtout ceux qui sont très endettés, en profitaient pour réduire le niveau de leur dette et se préparer à des temps plus durs, dès lors, ils pourraient dépenser davantage dans les moments de crise, tout en respectant le Pacte de stabilité et de croissance... »<sup>122</sup>. Il ajoutait toutefois qu'« avec les années, les règles budgétaires européennes sont devenues très complexes et difficiles à comprendre. Nous allons réfléchir à une simplification. On a aujourd'hui des indicateurs qui ne correspondent pas à une réalité observable, comme le déficit structurel. Il peut être utile d'en choisir d'autres, plus parlants, comme le niveau des dépenses publiques compatible avec une dette soutenable. Par ailleurs, nous devons nous demander comment faciliter, avec l'instrument budgétaire, la transformation de nos économies, à l'heure des transitions écologique et numérique »<sup>123</sup>.

## 2) L'activation de la clause dérogatoire

**46** - Le 20 mars 2020, la Commission européenne a officiellement proposé l'activation de la clause dérogatoire générale prévue dans le Pacte de stabilité et de croissance<sup>124</sup>, cette mesure inédite permettant aux États membres de déroger à leurs obligations budgétaires pour favoriser l'adoption de plans ambitieux. Le 23 mars, les ministres des finances de l'Union se sont accordés sur le déclenchement de cette clause<sup>125</sup>. Dans le même temps, la Commission a assoupli la réglementation en matière d'aides d'État, permettant aux gouvernements nationaux d'aider plus facilement directement leurs entreprises<sup>126</sup>. La Commission précise toutefois que « La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du Pacte de stabilité et de croissance. Elle permettra à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du Pacte, tout en s'écartant des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement »<sup>127</sup>.

## b) Des plans budgétaires européens complètent les mesures nationales

**47** - Parallèlement les fonds structurels ont très vite été réorientés et l'initiative de la Commission du 16 mars 2020 intitulée « *Coronavirus response investment initiative* » a remis 37 milliards d'euros (8 milliards d'euros issus de préfinancement non dépensés en 2019 au titre des fonds structurels et 29 milliards d'euros versés en avance) à la disposition des États membres<sup>128</sup>. Elle a été complétée par la *Coronavirus response investment initiative plus* validée par le Conseil européen du 8 avril 2020 et introduisant encore plus de souplesse dans l'utilisation des fonds structurels<sup>129</sup>.

**48** - Le bilan très positif du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) lancé par la Banque européenne

d'investissement<sup>130</sup> en 2015 (sous le label Fonds Juncker) a inspiré l'Union européenne dans sa réponse à l'épidémie. Ce fonds avait en effet mobilisé en 5 ans 514 milliards d'investissements avec une garantie de seulement 33,5 milliards fournie aux deux tiers par la Commission sur fonds budgétaires et un tiers par la BEI qui avait en outre prêté 95 milliards suscitant 400 milliards d'investissements privés garantis par l'Europe pour l'Internet à haut débit, 540 000 logements sociaux ou les énergies renouvelables.

## 1) Des initiatives très rapides de l'Union européenne

**49** - Concrètement les institutions de l'Union européenne ont lancé trois grands types de mesures de soutien via un paquet de 540 milliards d'euros décidé par les ministres des finances de l'Eurogroupe le 9 avril 2020. Ce paquet comprend d'abord une enveloppe de 240 milliards d'euros dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité (MES), au titre de prêts aux États membres, le déblocage des fonds se faisant sans conditionnalité s'ils sont utilisés pour le financement des coûts directs et indirects des soins de santé, de guérison et de prévention face à la pandémie<sup>131</sup>. Il consacre ensuite 100 milliards d'euros dans le cadre du programme SURE (« *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* ») au titre du soutien des mesures prises en matière d'activité partielle. Enfin 200 milliards d'euros sont mobilisés par effet de levier à partir du fonds paneuropéen de garantie de 25 milliards d'euros créé par la Banque européenne d'investissement (BEI) qui s'ajoute au précédent plan de la BEI de 40 milliards d'euros pour les PME (programmes de garantie pour les banques mobilisant 20 milliards d'euros, lignes de liquidités pour les banques représentant 10 milliards d'euros, et programmes d'acquisition de titres mobilisant 10 milliards d'euros).<sup>132</sup>

## 2) Des débats sur une intégration budgétaire plus forte

**50** - Le 14 avril 2020, le commissaire européen aux services financiers et vice-président exécutif de la Commission européenne, Vladis Dombrovskis, évoquait auprès du journal économique allemand *Handelsblatt* l'idée d'un fonds de 1 500 milliards d'euros d'emprunts garantis par les États membres pour assurer la « reconstruction » des pays touchés par la crise<sup>133</sup>. Le 27 mai la Commission proposait une avancée de 750 milliards d'euros sous ressources propres. Face à l'urgence d'une réponse forte ce plan, modifié au terme de quatre jours de tractations dont l'Europe a le secret, fut adopté le 21 juillet 2020 par les 27 États sous condition du respect de l'État de droit, de réformes et de la protection de l'environnement. Deux grands débats avaient agité les capitales européennes, le premier sur les transferts budgétaires destinés à soulager les pays les plus frappés par la crise sanitaire (essentiellement l'Italie et l'Espagne) et le second, dans son prolongement, sur la mutualisation des dettes à venir des pays de l'UE. Finalement ce plan de relance est composé de deux volets : 750 milliards d'euros au titre de l'initiative « *Next Generation EU* » et 1 100 milliards d'euros au titre du budget pluriannuel 2021-2027, qui s'ajoutent donc aux 540 milliards d'euros déjà mobilisés en avril 2020. Sur les 750 milliards d'euros du plan, le curseur a été fixé à 390 milliards de subventions (dont 30 % doivent être consacrées au verdissement de l'économie) et 360 milliards de prêts financés par un emprunt à lever à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>134</sup>.

122. Entretien au *Le Monde*, 6 févr. 2020, p. 18.

123. *Ibid.*

124. Commission européenne, *Communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance* : Doc. COM (2020) 123 final.

125. Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse*, 23 mars 2020.

126. Conformément à l'article 107, 3, b du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit que peuvent être compatibles les aides destinées à « remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ».

127. Commission européenne, *Communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance*, préc.

128. Commission européenne, *Cohesion Policy and EUY Solidarity Fund contribute to the coronavirus Response Investment Initiative*, 16 mars 2020.

129. Commission européenne, *Coronavirus Response Investment Initiative Plus : New actions to mobilise essential investments and resources*, 2 avr. 2020.

130. BEI, *Rapport d'activité 2019*, mai 2020, p. 13.

131. Assez curieusement, et sans doute pour des questions de fierté nationale mal placée, aucun des pays concernés n'avait sollicité le MES en août 2020 alors même que les taux proposés sur 7 ans étaient négatifs (-0,26 %) soit bien inférieurs aux taux de financement obligataire de la Grèce (0,78 %), de l'Italie (0,66 %), de Chypre (0,62 %) du Portugal (0,07 %) et de l'Espagne (0,04 %), *Les Échos*, 5 août 2020, p. 4.

132. Rapp. AN n° 3132 sur le projet de loi de finances rectificative, 25 juin 2020, p. 78.

133. *Handelsblatt*, 14 avr. 2020.

2° Les débats sur la dette et l'intégration fiscale européenne.

« Ne soyons pas si difficiles : les plus accommodants, ce sont les plus habiles. »

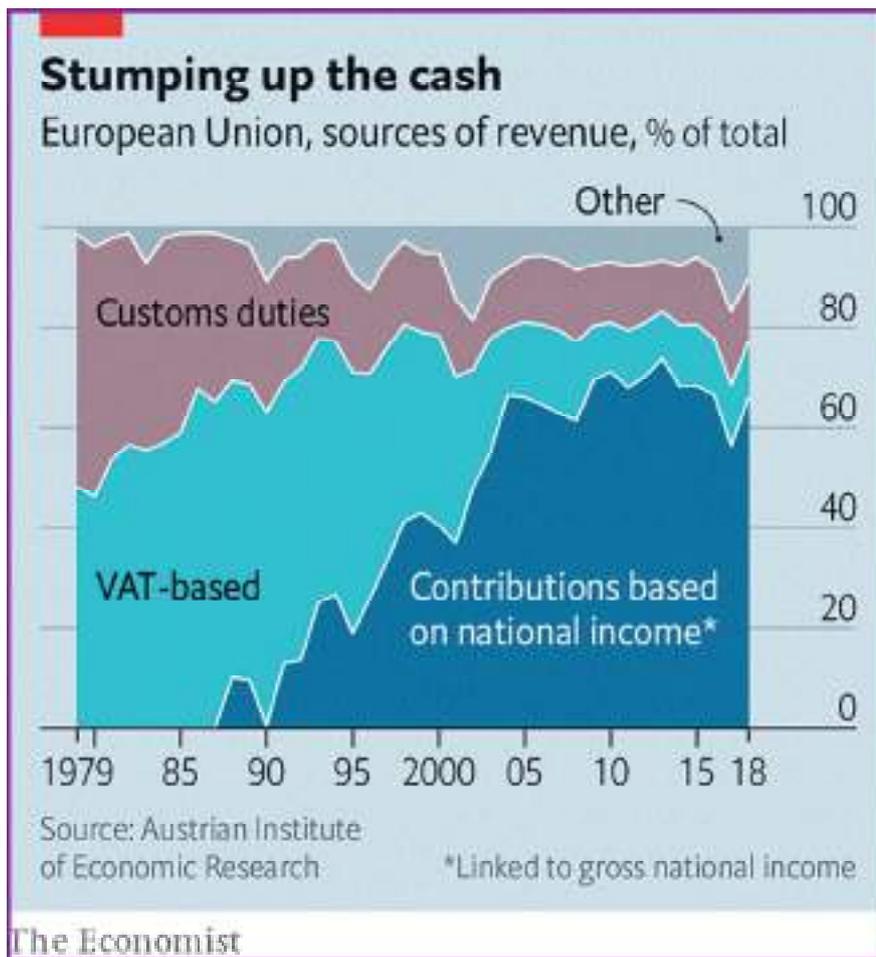
Jean de La Fontaine, « Le héron », *Fables*, livre VII, 1678

51 - Comme le souligne Charles Michel : « Nous avons créé une mécanique – j'ai envie de l'appeler un entonnoir – qui nous impose de prendre des décisions en matière de ressources propres. Si on ne le fait pas, on aura des difficultés plus grandes encore dans quelques années »<sup>135</sup>. Cette mécanique initie inévitablement une plus grande intégration européenne et donc une plus grande solidarité entre les États membres.

a) Le débat sur la dette européenne commune

52 - Pour financer les 750 milliards du plan les contributions annuelles des États membres basés sur 1 % de leur PIB sont notamment

insuffisantes puisque le budget annuel de l'UE est de l'ordre de 150 milliards d'euros. Il faut donc émettre une dette commune dont le remboursement débutera en 2027 ou 2028. Comme on peut le constater sur le graphe ci-dessous<sup>136</sup> 2020 les ressources propres de l'UE ne représentent que 28 % du budget communautaire via les droits de douane et une part de la TVA le solde, soit 71 % étant constituée d'une ligne budgétaire alimentée par chaque pays sur la base de 1 % de son PIB. Pour rembourser la dette du coronavirus à compter de 2028 l'UE devra trouver des ressources autres que les contributions des États et donc mettre en place une véritable fiscalité de l'Union.



1) L'innovation des coronabonds

53 - L'accord du 21 juillet 2020 n'est pas à proprement parler historique par sa nature car la Commission émet déjà, depuis plusieurs décennies, directement sur les marchés. Sa dette étant classée AAA par les agences de notation car bénéficiant de la garantie directe et inconditionnelle de tous les États de l'UE (TFUE, art. 323), elle emprunte d'ailleurs à un taux inférieur à celui de l'État français mais toutefois

légèrement supérieur à l'Allemagne. En revanche ce qui est radicalement nouveau c'est l'ampleur des émissions prévues (750 milliards d'euros contre une moyenne de 6 milliards par an) destinée à financer un déficit budgétaire (ce qui n'était pas le cas précédemment).

2) Le moment hamiltonien toujours en suspens en Europe

54 - Outre-Atlantique Alexandre Hamilton, qui fut le premier secrétaire du Trésor des États-Unis, faisait valoir à des États fédérés très réticents face au risque d'un léviathan supranational que les pouvoirs implicites de la Constitution lui conféraient le droit de financer la

134. Pour entrer en vigueur, ce plan doit être ratifié par les 27 États membres ce qui serait un record dans un délai si court. Si le Parlement européen doit se prononcer d'ici fin 2020 sur le budget communautaire, qu'il peut accepter ou refuser, mais pas amender, il ne sera pas appelé à voter sur le plan de relance.

135. Entretien avec Charles Michel, *Le Monde*, 26 et 27 juill. 2020, p. 4.  
136. *The Economist*, 1<sup>er</sup> août 2020, p. 56.

dette nationale et d'assumer les dettes des États contractée pendant la guerre d'indépendance et donc de créer le Trésor Fédéral. En mutualisant toutes les dettes des États au niveau de l'Union, en créant une banque nationale étroitement liée au gouvernement et en prévoyant un remboursement sur 45 ans qui a été respecté grâce à une taxe sur le whisky<sup>137</sup>, Hamilton a assuré la réputation d'emprunteur sans tache du jeune État fédéral<sup>138</sup>. Lors de son arrivée en 1789, le gouvernement fédéral était en situation de défaut et la dette révolutionnaire des 13 États représentait environ 70 millions dollars pour un revenu national de 200 millions<sup>139</sup>. 2020 ne marque toutefois pas le moment hamiltonien de l'Union européenne car à ce stade dans l'Union européenne il ne s'agit pas de mutualisation des anciennes dettes mais uniquement d'émettre une dette commune nouvelle à la seule hauteur des 750 milliards d'euros du plan d'urgence de 2020.

#### b) Les débats sur une fiscalité européenne commune

« On rencontre sa destinée souvent par des chemins qu'on prend pour l'éviter. »

Jean de La Fontaine, « L'Horuscope », *Fables*, livre VIII, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

**55** - Deux grandes idées prédominent actuellement les débats pour initier une véritable fiscalité commune en Europe, une taxe sur les multinationales qui paient actuellement très peu d'impôts sur leurs recettes européennes et des taxes éthiques dont deux taxes écologiques qui formeraient les prémices d'une fiscalité écologique européenne<sup>140</sup>.

##### 1) Un durcissement de la lutte contre les optimisations fiscales agressives

**56** - Malgré l'annulation par le Tribunal de l'UE le 15 juillet 2020<sup>141</sup> de la décision prise par Bruxelles d'obliger Apple à reverser à l'Irlande 13 milliards d'euros du fait de l'avantage de taux d'imposition extrêmement bas entre 2003 et 2015 la nécessité de trouver des ressources pérennes dans le futur proche devrait faciliter l'adoption (l'unanimité est requise) de nouvelles taxes européennes sur les GAFAs et leurs congénères. Une telle taxe qui viserait essentiellement les multinationales américaines pourrait rapporter 30 milliards par an, mais les distorsions fiscales qu'elle pourrait générer subiraient alors les foudres de l'article 116 du traité pour distorsion de concurrence.

##### 2) Des taxes éthiques

**57** - Sur le même principe que la taxation des multinationales, la taxe carbone aux frontières à l'étude devrait taxer les marchandises entrant dans l'Union européenne selon leur empreinte carbone. Il faudrait déterminer la manière d'évaluer le carbone émis pour chaque produit et le prix de la tonne de carbone ainsi que le calendrier de taxation, mais son rendement se situerait entre 5 et 14 milliards d'euros par an.

**58** - Autre imposition environnementale commune, la taxe « plastique » imaginée en 2018 entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il s'agit en réalité d'une contribution de chaque État membre au bud-

get de l'UE calculée sur la base du plastique non recyclé, calculé sur le poids des déchets d'emballage plastiques non recyclables avec un taux d'appel de 80 cents par kilo. Il est vraisemblable que l'État français qui sera un des principaux contributeurs car peu vertueux en la matière répercutera le montant d'environ 1,4 milliard<sup>142</sup> qu'elle lui coûtera chaque année sur les collectivités qui ont compétence pour gérer ces déchets via une augmentation de leur contribution aux éco-organismes en charge du recyclage actuellement fixée à 35 centimes par kilogramme d'emballage plastique. Cette nouvelle taxe pèsera donc sur les entreprises qui devraient logiquement la répercuter à leur tour sur les consommateurs.

**59** - Toujours dans une logique vertueuse et pour atteindre l'unanimité des 27, l'idée de taxer la spéculation au même titre que la pollution est évidemment populaire. C'est pourquoi la Commission a relancé l'idée d'une taxe sur les transactions financières (TTF) reprise par une pétition signée par 69 eurodéputés le 16 juillet 2020. L'Allemagne y est devenu favorable et s'est engagée à l'intégrer dans sa fiscalité d'autant que Britanniques, qui y étaient très opposés ont quitté le navire européen. Cette taxe s'inspirerait amplement de la taxe française de 0,2 % sur les achats d'actions de sociétés dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 milliard d'euros et son rendement serait de 3,5 milliards euros.

#### 60 - Conclusion :

« En toute chose il faut considérer la fin. »

Jean de La Fontaine, « Le Renard et le Bouc », *Fables*, livre III, Claude Barbin et Denys Thierry, 1668

En France la Covid-19 est un révélateur de la dérive des déficits et de la dette publique masquée par des taux d'intérêt négatifs qui en réduisent paradoxalement le coût. Comme le déficit commercial de plus de 60 milliards sur un an fin juin 2020<sup>143</sup> qui traduit un pays vivant au-dessus de ses moyens en important plus qu'il n'exporte, déficit et dette sont les marqueurs d'une sphère publique qui non seulement prélève un pourcentage record de la richesse nationale avec des impôts sur la production les plus élevés de l'OCDE en % du PIB mais qui vit elle aussi au-dessus de ses moyens, phénomène d'ailleurs renforcé par la crise liée à l'épidémie de Covid-19. Au niveau européen, la Covid-19 est également un catalyseur de l'intégration européenne, favorisé par le départ en 2020 du pays le plus hostile à cette intégration. Sous la pression d'événements pan européens dramatiques, des mesures budgétaires commune sans précédent ont été prises et un débat hamiltonien s'est même ouvert ouvrant la voie à une fiscalité commune et à un plus grand fédéralisme.

## 2. Les mesures budgétaires et fiscales adoptées au premier semestre relancent les débats fiscaux

« Bien adresser n'est pas petite affaire. »

Jean de La Fontaine, « L'Homme entre deux âges et ses deux Maîtresses », *Fables*, livre I, Claude Barbin et Denys Thierry, 1668

**61** - Mise au service de la guerre contre la Covid-19<sup>144</sup>, la politique budgétaire incarnée par les trois projets de lois de finances rectificatives du premier semestre 2020 a été entièrement dédiée au soutien à l'économie. Quant à la politique fiscale elle a été exclusivement axée sur l'allègement des impôts et renforce donc les principales mesures budgétaires. Ce faisant le Gouvernement a tiré les leçons de

137. L. Desmedt, *Dette et fiscalité des jeunes États-Unis : les oppositions entre les pères fondateurs* : *Alternatives économiques, L'économie politique*, n° 61, p. 7 à 20, 2014.

138. L. Desmedt, *Maîtriser la dette publique, les leçons de l'histoire* : *Alternatives économiques, L'économie politique* n° 61, janv.-févr.-mars 2014, p. 16.

139. *Ibid.*, p. 14.

140. V. É. Pichet, *PLF 2014, situation budgétaire et prémices d'une fiscalité environnementale cohérente* : *Dr. fisc.* 2013, n° 43, étude 490.

141. Trib. UE, 7<sup>e</sup> ch., 15 juill. 2020, aff. T-778/16 *Irlande c/ Commission et T-892/16, Apple Sales International et Apple Operations Europe c/ Commission*. – V. A. Maitrot de la Motte, *Les enjeux de l'affaire Apple après l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 15 juillet 2020* : *Dr. fisc.* 2020, n° 30-35, étude 320.

142. *Les Échos*, 6 août 2020.

143. Soit 62,90 milliards, *Douanes et droits indirects, statistique publique, analyse mensuelle* n° 336, juin 2020, p. 2 – publié le 7 août 2020.

144. Selon l'expression employée par le Président de la République, allocution du 16 mars 2020.

l'échec des mesures prises en 2011<sup>145</sup> et 2012<sup>146</sup> qui en relevant brutalement les impôts avaient cassé la dynamique de la croissance. Si la crise sanitaire a soulevé des débats fiscaux cruciaux comme l'impact délétère des impôts de production et la fiscalité écologique, elle a également relancé des controverses datées comme une taxation accrue des ménages les plus aisés déjà fortement imposés sur leur patrimoine et leurs revenus.

## A. - Des mesures budgétaires d'aides directes aux entreprises et aux ménages

**62** - Les mesures d'urgence concernent au premier chef des subventions directes aux entreprises principalement un mécanisme de financement de l'activité partielle des salariés pour protéger l'appareil productif et éviter des licenciements de masse.

### 1° Des mesures destinées aux entreprises

**63** - Elles sont de deux ordres : d'une part des mesures de trésorerie immédiate via des reports d'échéances, des avances et des garanties accordées par l'État et d'autre part des allègements temporaires et exceptionnels de charges et d'impôts complétés de dispositions fiscales.

#### a) Des mesures de trésorerie immédiates

**64** - Dès le confinement annoncé le 16 mars 2020<sup>147</sup> trois grands types de mesures de soutien aux entreprises ont été votées<sup>148</sup>, toutes axées sur le soutien aux trésoreries. Elles concernent en premier lieu des délais de paiement d'échéances sociales et/ou fiscales (URSSAF, impôts directs)<sup>149</sup> ; en second lieu des reports de loyers, de factures d'eau, de gaz et d'électricité pour les entreprises en difficulté ainsi qu'une aide de 1 500 euros pour les plus petites entreprises les indépendants et les micro-entreprises des secteurs les plus touchés ; et enfin un vaste programme de garantie des prêts aux entreprises<sup>150</sup>. Ce plan a d'ailleurs été étendu le 17 août 2020 sur une durée pouvant atteindre trois ans et concerne la TVA et les soldes d'IS de TPE et des PME particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire<sup>151</sup>.

#### 1) Des reports d'échéances de certains prélèvements obligatoires

**65** - Le Gouvernement a annoncé dès le 16 mars 2020 le report des échéances de paiement des cotisations sociales et des prélèvements fiscaux pour les entreprises pour les mois de mars et d'avril représentant un gain de trésorerie total pour les entreprises estimé à environ 35 milliards d'euros<sup>152</sup>. Conformément à ces annonces, l'article 17 du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, habilitait le Gouvernement, dans une formulation large, à prendre toute mesure provisoire relevant du domaine de la loi pour soutenir la

trésorerie des entreprises<sup>153</sup>. Les 35 milliards d'euros reportés se décomposent en 12 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés ; 1 milliard au titre de la taxe sur les salaires et 21,5 milliards d'euros de cotisations sociales, (dont 8,5 milliards d'euros pour les cotisations dues au 15 mars et 13 milliards d'euros pour celles dues au 5 avril).

#### 2) Des garanties apportées aux banques

**66** - Un premier dispositif de prêts avec garantie de l'État (PGE) a été prévu par la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>154</sup> puis retouché à la marge dans les lois de finances suivantes. Cette garantie peut être accordée aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement à compter du 16 mars 2020 et jusqu'au 31 décembre 2020 inclus et concerne les entreprises non financières immatriculées en France dans la limite d'un encours total garanti de 300 milliards d'euros. La garantie est rémunérée, ne peut couvrir la totalité du prêt garanti, n'est acquise qu'après un délai de carence, et ne peut pas bénéficier à des entreprises faisant l'objet d'une procédure collective (sauvegardes, redressement judiciaire et liquidation). Il a été complété par un second dispositif d'aides au soutien à la trésorerie des PME jusqu'au 31 décembre 2020 sous forme d'avances remboursables et de prêts bonifiés pour les entreprises touchées par la crise sanitaire<sup>155</sup>.

#### b) Des dispositifs temporaires d'allègements fiscaux et de charges

**67** - Ils sont de deux ordres, l'un pour permettre une reprise de l'activité générale s'adressant à toutes les entreprises et l'autre plus spécifiquement dédié aux entreprises en difficulté.

##### 1) Les dispositifs de portée générale

**68** - L'aide à l'activité partielle prend la forme d'une indemnité versée à l'employeur et compensant initialement la totalité de l'allocation qu'il verse à ses employés dans la limite de 4,5 SMIC<sup>156</sup>. Cette aide concerne l'ensemble du secteur privé. Elle est destinée à compenser indirectement la perte de revenu occasionnée pour les salariés du fait de la réduction de leur temps de travail sous la durée légale, conventionnelle ou contractuelle et à aider les employeurs à financer cette compensation par le versement d'une allocation d'activité. Concrètement, les salariés mis en activité partielle reçoivent une indemnité horaire, versée par leur employeur, d'un montant égal à 70 % de leur salaire brut horaire, fixé au niveau réglementaire à l'article R. 5122-18 du Code du travail (soit environ 84 % de leur salaire net horaire), l'indemnité versée étant majorée pour atteindre 100 % du salaire net horaire au niveau du SMIC<sup>157</sup>. Pour les salariés ces indemnités d'activité partielle ne sont pas soumises à prélèvements si ce n'est la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 6,2 % et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %<sup>158</sup>.

**69** - Suite à l'entrée en vigueur de la loi 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire (article 1), l'ordonnance du 24 juin 2020 a modulé le taux de l'allocation partielle selon les secteurs d'activité et les caractéristiques des entreprises à compter du 1<sup>er</sup> juin et selon une date fixée par décret au plus tard le 31 décembre 2020<sup>159</sup>. C'est ainsi que le décret 29 juin 2020 a réduit le taux de l'allocation d'activité partielle du 1<sup>er</sup> juin au 30 juin (sauf pour les entreprises des secteurs frappés par la crise comme le tou-

145. V. É. Pichet, *La réforme de la fiscalité patrimoniale de 2011 : réévaluation après l'épreuve parlementaire* : Dr. fisc. 2011, n° 30-34, étude 438.

146. V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 46.

147. Allocution du Président de la République.

148. Dans le premier projet de loi de finances rectificative n° 2758 du 18 mars 2020, dans le projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 n° 377 du 18 mars 2020, et dans le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 n° 376 du 18 mars 2020.

149. Selon le Gouvernement des remises d'impôts directs pourront être décidées dans le cadre d'un examen individualisé des demandes, mais ces annonces n'apportent rien de nouveau car figurant déjà dans la loi fiscale.

150. *Rapp. Sénat n° 385 sur le projet de loi de finances rectificative, 18 mars 2020, p. 33.*

151. *Communiqué de presse du gouvernement, 17 août 2020.*

152. Entretien de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, *Les Échos, 18 mars 2020.*

153. *Projet de loi n° 376 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, 18 mars 2020, art. 7, p. 5.*

154. *L. fin. rect. n° 2020-289, 23 mars 2020 (LFR 1), art. 6.*

155. *L. fin. rect. n° 2020-473 du 25 avril 2020, art. 23.*

156. *L. fin. rect. n° 2020-289, 23 mars 2020 (LFR 1), art. 3.*

157. *D. n° 2020-325, 25 mars 2020.*

158. *Ord. n° 2020-428, 15 avr. 2020.*

159. *Ord. n° 2020-770, 24 juin 2020.*

risme, l'hôtellerie la restauration, etc.) passe de 70 % à 60 % dans les mêmes limites que précédemment mais l'indemnité d'activité partielle au salarié est inchangée il continue à percevoir 70 % de sa rémunération brute, le solde restant à la charge de l'employeur<sup>160</sup>. Enfin un décret du 27 juillet 2020 a créé un dispositif d'activité partielle longue durée à compter du 31 juillet 2020 jusqu'au 30 juin 2022 sous réserve d'un accord collectif avec une allocation toujours égale à 60 % de la rémunération horaire brute pour les accords transmis à l'administration avant le 30 septembre 2020 et de 56 % ensuite<sup>161</sup>.

**70** - En complément de ces mesures, diverses facilités fiscales d'ordre général ont été adoptées pour venir en aide aux entreprises comme l'autorisation dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 de demander dès 2020 le remboursement immédiat de leur stock de créances de report en arrière de leurs déficits<sup>162</sup>.

## 2) Les dispositifs ciblés

**71** - Des dispositifs plus spécifiquement destinés aux secteurs les plus frappés par la crise complètent les mesures générales. Ainsi un fonds de solidarité aux petites entreprises a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020<sup>163</sup>. Ce fonds financé par l'État les régions et des personnes morales de droit privé dispose de 8,35 milliards d'euros et sa durée initiale de trois mois a été repoussée au 31 décembre 2020 par une ordonnance du 10 juin 2020<sup>164</sup>. Les aides du fonds sont dédiées aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros et sont en outre exonérées d'IR ou d'IS par l'article 1<sup>er</sup> de la seconde loi de finances rectificative pour 2020 (sous réserve du respect du règlement UE *de minimis*)<sup>165</sup>. Concrètement l'aide se matérialise par un versement de 1 500 euros en cas de baisse de chiffre d'affaires significatif en mars puis avril puis mai et pour celles particulièrement touchée jusqu'au 31 décembre 2020.

**72** - L'article 3 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 dispose que tout abandon de créances locatives afférentes à des immeubles donnés en location à une entreprise sans lien de dépendance avec le créancier, est déductible du résultat de ce dernier, dès lors que l'abandon est consenti entre le 15 avril et le 31 décembre 2020<sup>166</sup>. Similairement, la déduction intégrale des résultats imposables à l'IS des abandons de loyers aux locataires consentis entre le 15 avril 2020 et le 31 décembre 2020<sup>167</sup>.

**73** - Une mesure exceptionnelle d'exonération des cotisations et contributions patronales déclarées aux URSSAF a également été adoptée. Elle correspond aux périodes d'emploi du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2020 pour les PME des secteurs les plus touchés et du 1<sup>er</sup> février au 30 avril 2020 pour les TPE de certains secteurs pour lesquels l'activité impliquant l'accueil du public a été interrompue du fait de la propagation de l'épidémie de Covid-19<sup>168</sup>. En outre un crédit égal à 20 % de la masse salariale soumise à cotisations sociales déclarée sur les périodes d'emploi prévues a été mis en place<sup>169</sup>. Enfin des remises de dettes sur demande, pour les employeurs de moins de

50 salariés dont l'activité a été réduite d'au moins 50 % par rapport à la même période de l'année précédente<sup>170</sup>.

**74** - Trois mesures ciblées complètent le dispositif. D'abord un dégrèvement exceptionnel de CFE au titre de 2020 en faveur des entreprises dont l'activité a été particulièrement touchée par la crise sanitaire mais laissé à la liberté des collectivités territoriales<sup>171</sup>. Ensuite le report d'un an de la suppression de l'avantage fiscal sur le gazole non routier initialement prévue en 2019 puis en deux étapes janvier 2021 et janvier 2022 puis en une seule au 1<sup>er</sup> juillet 2021 et finalement repoussé en juillet 2022<sup>172</sup>. Enfin la troisième loi de finances rectificative de juillet 2020 a créé l'article 220 sexies A permettant aux éditeurs de services médias de bénéficier d'un crédit d'impôt pour dépenses de création audiovisuelle et cinématographique de 15 % des dépenses exposées du 1<sup>er</sup> mars 2020 au 31 décembre 2020 en France ou UE<sup>173</sup>.

## 2° Quelques mesures destinées aux ménages

**75** - Dans le sillage des mesures destinées à assurer la survie des entreprises quelques mesures, de bien moindre ampleur, ont été votées pour les particuliers que ce soient sous forme de subventions publiques ou d'allègements fiscaux (qui sont comme les niches fiscales une forme plus édulcorée et plus discrètes de subventions publiques)<sup>174</sup>. Il n'est toutefois pas toujours évident de tracer la frontière entre les aides aux entreprises et celles aux foyers fiscaux comme le montre l'exemple emblématique de l'indemnité versée par l'employeur qui reçoit en contrepartie une allocation équivalant à 100 % de l'indemnité versée jusqu'au 31 mai 2020 et de 85 % à partir du 1<sup>er</sup> juin 2020 car ces aides destinées aux entreprises bénéficient en réalité aux salariés.

### a) Des mesures de soutien de portée générale

**76** - Les mesures de portée générale concernent le soutien au pouvoir d'achat et donc indirectement le soutien à la consommation.

#### 1) Des exonérations d'IR

**77** - Afin de compenser la perte de pouvoir d'achat causé par le confinement dans le secteur privé plusieurs mesures soit budgétaires soit incitatives ont été prises.

**78** - La date limite de versement de la prime de pouvoir d'achat de 1 000 euros exonérée d'IR et de contributions sociales instaurée suite au mouvement des Gilets jaunes<sup>175</sup> a été repoussée au 31 décembre 2020. En outre elle est désormais sans condition d'existence ou de conclusion d'un accord d'intéressement mais le relèvement du plafond à 2 000 euros reste, lui, sous condition d'un accord d'intéressement<sup>176</sup>.

**79** - Le rehaussement du plafond d'exonération des heures supplémentaires réalisées pendant l'état d'urgence, soit entre le 16 mars 2020 et le dernier jour de l'état d'urgence sanitaire fixé au 10 juillet 2020, ouvre droit à une exonération d'IR codifiée à l'article 81 quater du CGI et à l'article 1417, IV, 1<sup>o</sup>, c qui passe de 5 000 euros à 7 500 euros sans que les rémunérations perçues dans cette période ne puissent dépasser 5 000 euros (pas d'exonération de charges sociales)<sup>177</sup>.

160. D. n° 2020-810, 19 juin 2020.

161. D. n° 2020-926, 28 juill. 2020.

162. L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 5.

163. Ord. n° 2020-317, 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchés par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

164. Ord. n° 2020-705, 10 juin 2020 relative au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchés par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

165. L. fin. rect. n° 2020-473, 25 avr. 2020, art. 1<sup>er</sup>.

166. *Ibid.*, art. 3.

167. *Ibid.*

168. L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 65.

169. *Ibid.*

170. L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 18.

171. *Ibid.*, art. 4.

172. Amendement L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3).

173. L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 49.

174. V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales : application au cas français* : Dr. fisc. 2016, n° 36, étude n° 457.

175. V. Dr. fisc. 2020, n° 30-35, act. 265, spéc. n° 5.

176. *Ibid.*, n° 4.

177. L. fin. rect. n° 2020-473, 25 avr. 2020, art. 4.

**80** - Afin de libérer l'épargne et accroître la consommation des ménages le déblocage exceptionnel de l'épargne retraite des travailleurs non-salariés rencontrant des difficultés économiques est exonéré dans la limite 2 000 euros<sup>178</sup>. Les contrats éligibles à ce déblocage anticipé sont les contrats « Madelin » et « Madelin agricole », ainsi que les plans d'épargne retraite individuels (PERIN) issus de la loi « Pacte » de 2019.

## 2) Des baisses de TVA sur les produits de lutte contre le virus

**81** - Le taux de TVA est abaissé de manière temporaire à 5,5 % sur certains produits de lutte contre la propagation du virus SARS-CoV-2 comme les masques et tenues de protection du 24 mars 2020 au 31 décembre 2021<sup>179</sup> ainsi qu'aux produits d'hygiène corporelle et adaptés à la lutte (gels hydroalcooliques ainsi que désinfectants utiles à la lutte contre la propagation de l'épidémie) du 1<sup>er</sup> mars 2020 au 31 décembre 2021<sup>180</sup>.

## b) Des mesures spécifiques de soutien aux personnes mobilisées ou en difficultés

**82** - Ces mesures concernent principalement les « premiers de corvée » mais également les personnes ou secteurs en grande difficulté.

### 1) Des exonérations d'IR spécifiques

**83** - Afin de récompenser les personnels du secteur public mobilisés contre la Covid-19 (les « premiers de corvée »), la prime exceptionnelle versée aux agents publics dans le cadre de l'état sanitaire est exonérée d'IR et de cotisations sociales dans la limite de 1 500 euros. Elle est en outre exclue des ressources prises en compte pour la prime d'activité<sup>181</sup>.

**84** - De même l'exonération d'IR et de cotisations sociales est également acquise pour les indemnités versées aux militaires engagés depuis le 25 mars dans des opérations constituant la contribution des armées à l'engagement interministériel contre la propagation de l'épidémie de Covid-19<sup>182</sup>.

### 2) Les mesures de soutien aux personnes ou secteurs les plus touchés

**85** - Les dons aux organismes de type Restos du Cœur de l'article 200, 1<sup>er</sup> ter du CGI donnent toujours droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 75 % mais leur plafond passe de 552 euros en 2019 à 1 000 euros pour les versements effectués en 2020<sup>183</sup>.

**86** - Afin d'inciter les bailleurs à consentir des abandons de créance de loyers ils ne seront pas imposables (CGI, art. 14 B nouveau) entre le 15 avril et le 31 décembre 2020 pour les revenus fonciers ou BIC et pour l'IS<sup>184</sup>.

**87** - De manière anecdotique et symbolique un crédit d'impôt est instauré pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale. Il est égal à 30 % des sommes versées, jusqu'au 31 décembre 2022 pour une durée minimale de douze mois d'abonnement et accordé une fois pour un même foyer fiscal jusqu'au 31 décembre 2022<sup>185</sup>.

**88 - Conclusion.** - On notera que l'exécutif, instruit par l'expérience de 2011<sup>186</sup> et de 2012<sup>187</sup> a pris soin d'éviter toute idée de hausse des impôts susceptible de casser toute velléité de reprise économique allant même jusqu'à accepter aisément des amendements dépensiers du Parlement<sup>188</sup>. Dans la même logique il a mis un terme immédiat au débat émergeant sur l'utilité d'annuler la baisse de la taxe d'habitation pour les 20 % des ménages qui le paient encore, sans doute conscient du risque d'inconstitutionnalité de l'affaire<sup>189</sup>.

## B. - Le retour des débats pour une réforme de la fiscalité

« *L'homme est de glace aux vérités ; Il est de feu pour les mensonges.* »  
Jean de La Fontaine, « Le Statuaire et la Statue de Jupiter », *Fables*,  
livre IX, 1678

**89** - La crise sanitaire et en particulier la rupture dans la chaîne logistique des masques ont immédiatement relancé le débat sur la relocalisation des productions nécessaires à la santé publique en France. Plus globalement, l'opinion publique a pris conscience de la nécessité d'une industrie puissante et compétitive dans le pays. C'est ainsi que le poids excessif des impôts de production dont nous avons relevé à maintes reprises la toxicité dans ces colonnes<sup>190</sup> est enfin devenu une des préoccupations majeures de la classe politique. Dans le même temps l'urgence climatique a stimulé les réflexions sur la fiscalité écologique. Enfin, comme on pouvait s'y attendre, l'effondrement des recettes fiscales et l'envolée concomitante du déficit public et de la dette en 2020 n'ont pas manqué de réveiller des débats datés mais récurrents sur la participation des plus gros patrimoines ou des plus hauts revenus à la solidarité nationale.

### 1<sup>o</sup> Des demandes convergentes pour une relocalisation de l'industrie en France

**90** - Les graves défaillances dans la chaîne logistique d'approvisionnement des masques ont déclenché une vive prise de conscience de la dépendance du pays largement reprise par l'exécutif : « Nous sommes aujourd'hui trop dépendants de nos partenaires extérieurs, et insuffisamment présents sur certains secteurs stratégiques », a souligné Jean Castex devant les députés<sup>191</sup>.

#### a) Le niveau des impôts de production constitue un obstacle majeur à toute réindustrialisation

**91** - Le débat sur la nécessaire réindustrialisation en France qui répond à des demandes de sécurité sanitaire, d'indépendance nationale mais aussi de préservation de l'environnement a immédiatement activé la question des impôts de production, ou fiscalité indépendante du bénéfice des entreprises à savoir selon l'INSEE « les impôts que les unités légales supportent du fait de leurs activités de production, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production : indépendamment de la qualité ou de la valeur des biens et des services

178. *L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 12.*

179. *L. fin. rect. n° 2020-473, 25 avr. 2020, art. 5.*

180. *Ibid.*, art. 6.

181. *Ibid.*, art. 11, complété par *L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 4.*

182. *L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 10.*

183. *L. fin. rect. n° 2020-473, 25 avr. 2020, art. 14.*

184. *Ibid.*, art. 3.

185. *L. fin. rect. n° 2020-935, 30 juill. 2020 (LFR 3), art. 2 – codifié à l'article 200 sexdecies, I du CGI.*

186. V. É. Pichet, *La réforme de la fiscalité patrimoniale de 2011 : réévaluation après l'épreuve parlementaire* : *Dr. fisc.* 2011, n° 30-34, étude 438.

187. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : *Dr. fisc.* 2012, n° 46, étude 46.

188. Comme le crédit d'impôt pour abonnement étendu par le Parlement à tous les contribuables sans condition de revenu.

189. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : *Dr. fisc.* 2018, n° 4, étude 136, spéc. n° 14.

190. É. Pichet et G. Lang, *La compétitivité fiscale du Mittelstand allemand : une leçon pour la France* : *Dr. fisc.* 2012, n° 14, étude 245. – É. Pichet, *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : *Dr. fisc.* 2020, n° 6-7, étude 134.

191. Déclaration de politique générale du 15 juin 2020.

produits ou vendus : ces impôts sont dus quel soit le montant des bénéfices obtenus »<sup>192</sup>.

1) Le poids excessif des impôts de production largement dénoncé par la recherche en économie fiscale...

**92** - Les conséquences nuisibles pour la compétitivité des entreprises françaises de l'excès de fiscalité sur la production sont désormais bien documentées par la recherche en économie fiscale. Ainsi dans une étude parue en juin 2019 le Conseil d'analyse économique avait rappelé les effets délétères des impôts sur la production car fondés sur une assiette ne reflétant pas la capacité contributive des entreprises<sup>193</sup>. Ces impositions représentent « 72 milliards euros soit 3,2 points de PIB en taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation... soit 0,5 % de la valeur ajoutée des entreprises en Allemagne et 3,6 % en France, le plus haut niveau en Europe hormis la Grèce »<sup>194</sup>. Les plus nocifs de ces prélèvements sont la CFE 6,5 milliards, la CVAE pour 13,3 milliards et la C3S qui rapportent encore 3,6 milliards. Enfin pour KPMG « Les impôts et taxes de production du panel représentent environ 1,45 % du chiffre d'affaires en France contre quasiment 0 en Allemagne et aux Pays-Bas et 0,2 % du chiffre d'affaires en Italie »<sup>195</sup>.

2) ...Et rappelé par un récent rapport de l'Assemblée nationale

**93** - Le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales<sup>196</sup> a rappelé les réticences des collectivités locales qui sont les principales bénéficiaires de ces impôts et le rôle des services publics locaux procurés aux entreprises en contrepartie. Il est vrai que l'enjeu est d'importance pour elles car le total des trois catégories d'impôts de production représentait 77 milliards d'euros pour les entreprises non financières en 2018<sup>197</sup> et que sur les 140 milliards d'euros de prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales (les APUL) en 2018, la moitié, soit 70 milliards, provient des impôts de production.<sup>198</sup>

b) Les mesures annoncées en 2020

**94** - Le poids politique des collectivités territoriales explique donc assez largement le maintien de ces impositions dont le poids excessif avait pourtant été relevé par l'exécutif avant la crise sanitaire.

1) Une prise de conscience tardive

**95** - Bien que partagé tardivement au plus haut niveau gouvernemental, les contraintes budgétaires étaient encore en septembre 2019 mises en avant par M. Édouard Philippe pour justifier le *statu quo* :

192. Rapp. AN n° 3279 sur l'application des mesures fiscales, 29 juill. 2020, p. 125.

193. « L'analyse économique enseigne que les impôts sur la production sont les plus nocifs en raison des distorsions qu'ils engendrent tout au long de la chaîne de production. Contrairement à l'impôt sur les bénéfices ou la TVA, les impôts sur la production affectent directement les décisions des entreprises en termes de choix des modes de production et de prix et peuvent donc pénaliser leur productivité et leur compétitivité. De plus, en taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation, les impôts sur la production augmentent leur point mort et peuvent expliquer, avec d'autres facteurs, la relative atrophie du secteur productif français et, en particulier, des TPE et PME. Cette situation est d'autant plus préoccupante que nos principaux concurrents en Europe n'ont pas recours à ce type de taxe, ou pas autant que nous », V. Ph. Martin et A. Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production, notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin 2019, p. 1.

194. Ph. Martin et A. Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production, notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin 2019, p. 1 et 2.

195. KPMG, *Impact de la réglementation fiscale et sociale sur la performance des entreprises : Synthèse de l'étude comparative pour le Medef*, sept. 2019, p. 5.

196. Rapp. AN n° 3279 sur l'application des mesures fiscales, 29 juill. 2020.

197. *Ibid.*, p. 104 et 105.

198. *Ibid.*, p. 105.

« les impôts de production pèsent sur les coûts de production de l'industrie française mais on s'y attaquera seulement quand on aura retrouvé des marges de manœuvre budgétaire »<sup>199</sup>.

2) Des décisions soudaines et spectaculaires sous la pression de la pandémie

**96** - La baisse annoncée des impôts de production est pourtant spectaculaire puisque sur les 40 milliards d'euros du plan de relance consacrés au volet industriel il est prévu une baisse de 20 milliards d'euros de ces taxes (10 milliards en 2021 et autant en 2022)<sup>200</sup>.

2° La pandémie fait éclore de vifs débats fiscaux

**97** - La crise sanitaire ainsi que la victoire des écologistes dans de grandes métropoles a également relancé le débat sur la fiscalité écologique. Dans le même temps la nécessité de financer la dette publique accumulée a réveillé les tenants d'un alourdissement de la fiscalité des foyers les plus aisés au nom de la justice fiscale.

a) Vers un renouveau de la fiscalité écologique

« *Le trop d'expédients peut gâter une affaire.* »

Jean de La Fontaine ; « *Le Chat et le Renard* », *Fables*, livre IX, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

**98** - Tirant les leçons de la Convention citoyenne sur le climat et pour atteindre l'objectif d'une baisse de 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990 dans un esprit de justice sociale, le nouveau Premier ministre Jean Castex a annoncé un vaste plan de transition écologique centré sur la rénovation thermique des bâtiments de 20 milliards d'euros à détailler en septembre 2020.

1) Les mesures adoptées

**99** - **Durcissement du bonus écologique au lieu de niche fiscale.**— Sans attendre ce plan, une première série de mesures de soutien substantiel à la demande d'automobiles propres a été mise en place avec la hausse du bonus écologique, à partir du 1<sup>er</sup> juin et jusqu'à la fin de l'année 2020, pour les véhicules électriques de moins de 45 000 euros<sup>201</sup>. Ce bonus est passé de 6 000 à 7 000 euros pour les particuliers et de 3 000 à 5 000 euros pour les entreprises et les collectivités, et une prime spécifique de 2 000 euros a été instituée pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable. Le soutien à l'achat de véhicules automobiles neufs ou d'occasion s'est également traduit par un dispositif de primes à la conversion plus favorable pour les 200 000 premières primes versées à partir du 1<sup>er</sup> juin 2020 avec un relèvement du plafond de revenu fiscal de référence par part de 13 500 à 18 000 euros un assouplissement du critère d'éligibilité et une augmentation du montant de la prime de 1 500 euros à 3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique et de 2 500 euros à 5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable. Pour les personnes morales, la prime est également doublée pour les véhicules utilitaires électriques légers et hybrides rechargeables ; une surprime d'un maximum de 2 000 euros, financée pour moitié par l'État et pour l'autre moitié par les collectivités, pourra être versée aux 200 000 premiers acheteurs<sup>202</sup>. Ce dispositif très favorable, victime de son succès a été bridé dès fin juillet 2020. Si la prime est passée à 5 000 euros elle est désormais réservée aux modèles 100 % électriques, hybrides et rechargeables et aux ménages dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas 6 300 euros par part ou 13 500 si leur déplacement domicile/travail dépasse 12 000 km/an.

199. V. É. Pichet, *L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires* : *Dr. fisc.* 2020, n° 6-7, étude 134.

200. B. Le Maire, *France 2*, 17 juill. 2020.

201. D. n° 2020-656, 30 mai 2020.

202. Rapp. AN n° 3132 sur le projet de loi de finances rectificative, 25 juin 2020, p. 88.

## 2) L'impossible équation de la future fiscalité environnementale

**100** - La réforme de la fiscalité environnementale est d'une grande complexité car elle doit satisfaire deux fortes injonctions contradictoires : l'urgence de la lutte contre le réchauffement climatique et le refus social de toute dégradation du pouvoir d'achat. En effet la révolte des bonnets rouges d'octobre 2013 contre la taxe poids lourds et celle des gilets jaunes de la fin 2018 ont bien montré aux gouvernements le caractère potentiellement explosif de toute fiscalité punitive désormais perçue par une large majorité de citoyens comme un véritable racket fiscal. En outre les palinodies gouvernementales sur l'interdiction de substances nocives au nom de l'intérêt économique d'un secteur mécontentent une frange toujours plus grande de la population sensibilisée au risque climatique<sup>203</sup>. Inversement toute incitation fiscale ou toute subvention budgétaire accroît un déficit budgétaire devenu incontrôlable. C'est ce redoutable dilemme qui restera le casse-tête des futurs gouvernements.

### b) Les débats sur la répartition du futur effort fiscal des ménages

**101** - Alors même que les conséquences sanitaires et budgétaires de la Covid-19 sont toujours patentées, les débats reprennent avec virulence sur la répartition de l'inévitable effort fiscal à venir. Ils se focalisent autour de l'impôt le plus symbolique qu'est toujours le défunt ISF et sur l'effort à demander aux plus hauts revenus.

#### 1) L'éternel retour du débat sur l'ISF.

**102** - On croyait le débat sur l'ISF en voie d'extinction après la révolution de la fiscalité patrimoniale assumée par M. Macron en 2017<sup>204</sup>, fondée sur de solides arguments scientifiques qui ont amené la plupart des pays ayant instauré un impôt sur la fortune à le supprimer<sup>205</sup> et surtout sur le fait que la France était le seul pays à disposer de la panoplie complète des impôts sur le patrimoine<sup>206</sup> ainsi que le taux d'imposition du patrimoine le plus élevé de l'OCDE<sup>207</sup>. Ces arguments rationnels se heurtent toutefois toujours à une forte demande très majoritaire dans l'opinion publique pour le rétablissement de l'ISF, demande inévitablement reprise par une bonne partie de la classe politique et exaltée par des économistes du développement comme M<sup>me</sup> Duflo<sup>208</sup> ou par des syndicalistes comme M. Berger<sup>209</sup>.

#### 2) Un effort demandé aux hauts revenus

**103** - Dans la même veine, des voix réclament un alourdissement du barème de l'IR ou le renforcement de la contribution sur les hauts revenus dans l'esprit de l'imposition marginale à 75 % des revenus

prônée par M. Hollande en 2012<sup>210</sup>. Il est utile de rappeler que la contribution sur les hauts revenus (de 3 % au-delà de 250 000 euros de revenu fiscal de référence par part et de 4 % au-delà de 500 000 euros) amène la tranche marginale sur les traitements et salaires à 49 % et même à 66,20 % sur les revenus fonciers<sup>211</sup>. Dans ces conditions il est probable que toute hausse supplémentaire de l'IR sur les hauts revenus n'ait qu'un rendement budgétaire ridicule en stimulant les stratégies d'optimisation fiscale dont l'expatriation n'est que la forme la plus radicale mais surtout soit jugée anticonstitutionnelle par la rue de Montpensier au nom de l'article 13 de la Déclaration des droits de 1789<sup>212</sup>.

En effet, si le Conseil constitutionnel n'a jamais fixé de seuil chiffré du caractère confiscatoire de l'impôt il a indiqué, d'une part qu'il fallait prendre en compte l'ensemble des impositions sur le revenu pour l'estimer et même corriger un barème précédent si une nouvelle imposition dépassait le taux confiscatoire<sup>213</sup> et d'autre part qu'un taux marginal de 75,04 % était confiscatoire<sup>214</sup> et même dans certaines conditions un taux de 68,34 %<sup>215</sup>. Compte tenu des taux marginaux actuels la marge de manœuvre est donc quasi nulle pour un rendement potentiel sans commune mesure avec les enjeux budgétaires actuels. En effet la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus instaurée en 2011<sup>216</sup> concerne 40 160 foyers en 2018 et a un rendement limité d'un milliard d'euros<sup>217</sup>.

**104 - Conclusion.** – Les mesures essentiellement budgétaires prises jusqu'à la loi de finances du 30 juillet 2020 sont inédites par leur ampleur et essentiellement destinées à maintenir à flot les entreprises et donc l'emploi malgré un coût exorbitant mais justifié pour les

203. Dont le dernier en date est l'annonce gouvernementale d'août 2020 de repousser de trois ans l'interdiction des néonicotinoïdes pour lutter contre la baisse des rendements des récoltes de betteraves au nom de la sauvegarde de l'emploi et de l'excédent commercial français.

204. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136.

205. V. É. Pichet, *Les conséquences économiques de l'impôt sur la fortune* : Dr. fisc. 2007, n° 14, étude 368.

206. V. É. Pichet, *L'avenir d'une illusion : l'impôt sur la fortune dans le monde en 2019* : RFP 2019, étude 26.

207. *Rapp. AN n° 3076, 10 juin 2020, p. 41.*

208. « Mon opinion sur l'ISF, c'est qu'il n'aurait jamais dû être aboli. Aujourd'hui, je pense donc qu'il faut qu'il soit rétabli », elle le juge « raisonnable et pas du tout extrême ou radical pour taxer les revenus de la richesse « au même titre que les salaires », E. Duflo, *RTL, 19 mai 2020.*

209. Dans un entretien au Monde du 6 mai 2020 le secrétaire général de la CFDT demandait « une contribution accrue des plus riches notamment en appliquant aux revenus du capital le même barème que celui des revenus du travail et en ajoutant une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu », et sur France info le 2 juin 2020, il demandait le retour de l'ISF.

210. V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 64.

211. Dont 5,1 % déductibles des revenus l'année suivante soit une économie d'IR de 2,30 % dans la tranche marginale de 45 %.

212. V. par ex., *Cons. const., 28 juin 2019, n° 2019-793 QPC, cons. 5* : Dr. fisc. 2019, n° 27, act. 328 : « selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : "Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés". Cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ».

213. *Cons. const., 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC, Loi de finances pour 2013, cons. 20* : JCP N 2013, n° 1-2, act. 103 ; *RJF 2013, n° 335* : « considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce, l'augmentation du taux marginal maximal d'imposition au barème de l'impôt sur le revenu prévue par l'article contesté a pour effet, par sa combinaison, notamment avec l'application du taux marginal maximal de la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du Code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 susvisée, de modifier la portée du taux marginal de cette imposition au regard des facultés contributives des contribuables ; que, par suite, l'article 3 de la loi déferée doit être regardé comme affectant le domaine d'application des dispositions de l'article L. 137-11-1 du Code de la sécurité sociale ».

214. *Cons. const., 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC, Loi de finances pour 2013, préc., cons. 21* : « Considérant que, d'autre part, le taux marginal maximal d'imposition pesant sur les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies est porté, par suite de la modification prévue par l'article 3 et après prise en compte de la déductibilité d'une fraction de la contribution sociale généralisée ainsi que d'une fraction de la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du Code de la sécurité sociale de l'assiette de l'impôt sur le revenu, à 75,04 % pour les rentes perçues en 2012 et à 75,34 % pour les rentes perçues à compter de 2013 ; que ce nouveau niveau d'imposition fait peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'il est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ».

215. *V. Comm. Cons. const. sur Cons. const., 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC, préc. et Cons. const., déc. n° 2013-685 DC, 29 déc. 2013, p. 8.*

216. *L. n° 2011-1977, 28 déc. 2011, art. 2* : Dr. fisc. 2012, n° 1, comm. 4.

217. *Rapp. AN n° 3076, 10 juin 2020 p. 60.*

finances publiques. Elles furent accompagnées de dispositions fiscales visant à alléger les charges des entreprises mais aussi à maintenir le pouvoir d'achat des ménages et donc leur consommation. Pour l'avenir, la violente prise de conscience de la désindustrialisation du pays a amené le Gouvernement à appliquer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et sans doute dans le projet de loi de finances pour 2021 les recommandations préconisées depuis plusieurs années par les économistes de réduire massivement les impôts sur la production quitte à faire compenser par l'État les pertes de recettes des collectivités territoriales qui en sont les actuels bénéficiaires. Après la crise la question de la fiscalité environnementale va revenir au premier plan avec toutes ses contradictions. Enfin, face à la détérioration sans précédent des finances publiques des débats animés sur la répartition de l'effort fiscal commencent à resurgir comme l'idée d'un retour – toujours très populaire – de l'ISF ou l'alourdissement de la fiscalité des hauts revenus pourtant déjà une des plus élevés de l'OCDE.

## Conclusion

« Hélas ! On voit que de tout temps les petits ont pâti des sottises des grands. »

Jean de La Fontaine, « Les Deux taureaux et une grenouille », *Fables*, livre I, Claude Barbin et Denys Thierry, 1678

**105** - Fin juillet 2020, la structure de la fiscalité n'a que peu évolué en France si ce n'est en surface sous l'effet de mesures temporaires et exceptionnelles pour combattre la violente crise économique qui a immédiatement suivi la crise sanitaire de mars 2020. En revanche la situation des comptes publics du pays a changé du tout au tout depuis la promulgation de la loi de finances pour 2020. Après l'adoption de trois lois de finances rectificatives en cinq mois, de mars à juillet, le déficit public se situera en 2020 sans doute autour de 13 % du PIB et la dette au-delà de 120 %, situation encore inimaginable fin 2019.

Comme souvent, c'est dans les périodes de crise que l'Union européenne progresse, la Covid-19 l'a une fois de plus démontré en permettant d'adoption de plans d'urgence d'une ampleur inconnue et impensable en début d'année aboutissant à la levée de 750 milliards de dettes communes des 27 États membres sous forme de *coronabonds*, les obligeant à élaborer pour la première fois une véritable fiscalité commune dont on ne voit encore que les prémices. La France étant entrée dans la crise avec un niveau de déficit et de dette bien supérieur à la moyenne des pays de la zone euro et détenant déjà un niveau record de prélèvements obligatoires va devoir mettre en œuvre dans la douleur les réformes de la sphère publique toujours annoncées et toujours repoussées. Elle ne pourra en effet pas compter sur une illusoire monétisation permanente des dettes publiques par la Banque centrale européenne expressément interdite par le traité de l'Union européenne et encore moins sur une chimérique annulation des dettes publiques détenues par ladite Banque car l'Allemagne et les pays vertueux du Nord refuseront pour sauvegarder la stabilité de l'euro d'amender le traité en ce sens. Dans ces conditions les débats fiscaux sur la répartition de l'effort à venir vont sans doute s'exacerber et diviser une société déjà fragilisée alors même que la stabilité fiscale est une des conditions de la prospérité. Dans tous les cas il est à craindre non pas un effondrement de l'État qui conservera ses prérogatives régaliennes ni une sortie de la zone euro très peu probable (et qui serait synonyme de forte inflation) mais bien plutôt une baisse globale du niveau de vie des citoyens contribuables victimes d'un État qui continue à vivre au-dessus de ses moyens. Cette inévitable détérioration du niveau de vie moyen des ménages sera grosse de tensions sociales et donc politiques sans doute encore inédites.

**MOTS-CLÉS :** *Finances publiques - Trajectoire 2018-2022 - Politique budgétaire - Politique fiscale - Lois de finances - Solde structurel Haut Conseil des Finances Publiques Procédure budgétaire*