

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021**
(n° 3360),

TOME III

EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN DES ARTICLES	9
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	9
TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS.....	9
I. – CRÉDITS DES MISSIONS	9
<i>Article 33 et état B</i> : Crédits du budget général.....	9
<i>Article 34 et état C</i> : Crédits des budgets annexes.....	12
<i>Article 35 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.....	14
<i>Article 35</i> Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.....	14
II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT.....	17
<i>Article 36 et état E</i> : Autorisations de découvert.....	17
TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	19
<i>Article 37</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	19
<i>Article 38</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	24
<i>Article 39</i> : Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière	28
<i>Article 40</i> : Plafonds des emplois de diverses autorités publiques indépendantes	30
TITRE III – REPORTS DE CRÉDITS DE 2020 SUR 2021.....	32
<i>Article 41</i> : Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement	32
TITRE IV – DISPOSITIONS PERMANENTES.....	34
I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES	34
<i>Avant l'article 42</i>	34

<i>Article additionnel avant l'article 42</i> : Prorogation pour deux ans du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier	36
<i>Article additionnel avant l'article 42</i> : Prorogation pour trois ans de la réduction d'impôt au titre des investissements en outre-mer portant sur la réhabilitation et la confortation des logements anciens contre le risque sismique et cyclonique.....	38
<i>Avant l'article 42</i>	39
<i>Article additionnel avant l'article 42</i> : Prorogation pour deux ans de la réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements dans les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)	40
<i>Avant l'article 42</i>	41
<i>Article additionnel avant l'article 42</i> : Prorogation pour trois ans du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes et du crédit d'impôt pour les travaux de protection contre les risques technologiques..	44
<i>Article 42</i> : Exonération de contribution économique territoriale en cas de création ou d'extension d'établissement.....	46
<i>Après l'article 42</i>	68
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles mis à la disposition des établissements publics d'enseignement supérieur	71
<i>Après l'article 42</i>	72
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre d'un bail réel solidaire	76
<i>Après l'article 42</i>	76
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les propriétés faisant l'objet d'une obligation réelle environnementale.....	79
<i>Après l'article 42</i>	80
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Extension de la période d'application de la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères	91
<i>Après l'article 42</i>	93
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Suppression des taxes en matière funéraire	98
<i>Après l'article 42</i>	98
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Assouplissement des règles de fixation du tarif applicable aux établissements non classés pour la taxe de séjour.....	101
<i>Après l'article 42</i>	102
<i>Article additionnel après l'article 42</i> : Relèvement de l'abattement sur la capacité d'accueil de l'hébergement au titre de la taxe de séjour forfaitaire	102
<i>Après l'article 42</i>	103
<i>Article 43</i> : Adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols	110
<i>Après l'article 43</i>	144
<i>Article additionnel après l'article 43</i> : Prorogation du dispositif d'exonérations pour les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté.....	144

<i>Après l'article 43</i>	144
<i>Article additionnel après l'article 43 : Prorogation de la réduction d'impôt sur les sociétés pour l'achat ou la location de flottes de vélos mis à la disposition des salariés</i>	145
<i>Après l'article 43</i>	145
<i>Article additionnel après l'article 43 : Prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique</i>	146
<i>Après l'article 43</i>	147
<i>Article additionnel après l'article 43 : Élargissement aux importations de l'assiette de la taxe affectée au Centre technique des industries mécaniques (CETIM)</i>	147
<i>Après l'article 43</i>	148
<i>Article 44 : Transfert à la DGFIP de la gestion des taxes d'urbanisme</i>	149
<i>Après l'article 44</i>	174
<i>Article additionnel après l'article 44 : Prorogation d'un an du taux majoré à 25 % du dispositif IR-PME</i>	175
<i>Article additionnel après l'article 44 : Prorogation d'un an du taux majoré à 25 % pour la réduction d'impôt au titre des investissements dans les foncières solidaires bénéficiant de l'agrément d'ESUS</i>	175
<i>Après l'article 44</i>	175
<i>Article additionnel après l'article 44 : Rétablissement de l'article 19 du projet de loi sur l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques</i>	176
<i>Article 45 : Création d'un régime de groupe de TVA et révision du champ du dispositif du groupement autonome</i>	177
<i>Après l'article 45</i>	202
<i>Article additionnel après l'article 45 : Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) et les zones d'aide à l'investissement des PME (ZAI-PME)</i>	205
<i>Article additionnel après l'article 45 : Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE)</i>	205
<i>Article additionnel après l'article 45 : Prorogation du dispositif d'exonérations dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER)</i>	206
<i>Après l'article 45</i>	206
<i>Article additionnel après l'article 45 : Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et pour les communes sorties du classement</i>	206
<i>Article additionnel après l'article 45 : Prorogation du dispositif d'exonérations dans les bassins urbains à dynamiser (BUD)</i>	207
<i>Après l'article 45</i>	207
<i>Article additionnel après l'article 45 : Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones de développement prioritaire (ZDP)</i>	207
<i>Après l'article 45</i>	208
<i>Article 46 : Sécurisation du droit de communication à la DGFIP des données de connexion</i>	212

<i>Article additionnel après l'article 46 : Droit de communication et d'échange d'informations entre les agents chargés de la stratégie nationale contre la déforestation importée et la DGDDI</i>	219
<i>Article additionnel après l'article 46 : Extension de la compétence des agents des douanes aux visites domiciliaires requises dans le cadre de l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres de l'Union européenne</i>	219
<i>Article additionnel après l'article 46 : Mise en conformité du délai de reprise de l'administration en matière de dette douanière</i>	220
<i>Article additionnel après l'article 46 : Extension de l'auto-liquidation de la TVA aux transferts de certains certificats de garantie d'origine</i>	220
<i>Article additionnel après l'article 46 : Extension de la compétence des agents des douanes à la constatation d'un manquement relatif à l'obligation déclarative de la base d'imposition de la TVA à l'importation</i>	220
<i>Après l'article 46</i>	220
<i>Article additionnel après l'article 46 : Rationalisation des procédures de prélèvement d'échantillons en matière de contributions indirectes</i>	221
<i>Après l'article 46</i>	221
<i>Article additionnel après l'article 46 : Transmission d'informations entre l'ACOSS et la DGFIP pour permettre le pré-remplissage de la déclaration de revenus des particuliers employeurs</i>	221
<i>Après l'article 46</i>	222
<i>Article additionnel après l'article 46 : Migration des mandats de paiement SEPA du site Télépaiement</i>	223
<i>Après l'article 46</i>	224
<i>Article additionnel après l'article 46 : Création d'un observatoire sur l'évaluation de l'évasion fiscale</i>	225
<i>Après l'article 46</i>	225
<i>Article additionnel après l'article 46 : Rapport sur le microcrédit</i>	232
<i>Article 47 : Prélèvement exceptionnel sur le groupe Action Logement</i>	233
<i>Article 48 : Suppression pour l'année 2021 de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)</i>	247
<i>Article 49 : Garantie de l'État aux projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger</i>	257
<i>Après l'article 49</i>	260
<i>Article 50 : Modification du régime d'appel de la garantie de l'État au Comité international olympique (CIO)</i>	267
<i>Article 51 : Augmentation du plafond de garantie de l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2021</i>	272
<i>Après l'article 51</i>	279
<i>Article additionnel après l'article 51 : Exonération de droits d'accise de la fabrication de bière par un particulier et consommée par lui</i>	280
<i>Articles additionnels après l'article 51 : Aménagements en matière de droits portant sur les tabacs</i>	280

<i>Article additionnel après l'article 51 : Annulation de la taxe sur le prix des entrées aux séances de cinéma au titre des mois de février à décembre 2020</i>	281
<i>Après l'article 51</i>	281
<i>Article 52 : Garantie de l'État aux prêts participatifs des PME et entreprises de taille intermédiaire</i>	283
II. - AUTRES MESURES	293
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	293
<i>Avant l'article 53</i>	293
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	294
<i>Article additionnel avant l'article 53 : Exercice du droit au recours contentieux devant la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)</i>	294
<i>Aide publique au développement</i>	296
<i>Article 53 : Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement (BAfD)</i>	296
<i>Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation</i>	296
<i>Article 54 : Revalorisation du seuil à partir duquel est ouvert l'octroi d'une allocation pour conjoints survivants de très gras invalides</i>	296
<i>Après l'article 54</i>	297
<i>Cohésion des territoires</i>	298
<i>Après l'article 54</i>	298
<i>Écologie, développement et mobilité durable</i>	299
<i>Après l'article 54</i>	299
<i>Article additionnel après l'article 54 : Rapport relatif à l'utilisation du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes</i>	303
<i>Article additionnel après l'article 54 : Rapport évaluant le bénéfice acoustique des travaux financés par MaPrimeRénov'</i>	304
<i>Après l'article 54</i>	304
<i>Article additionnel après l'article 54 : Rapport sur l'opportunité de créer une société anonyme à capitaux publics assurant la gestion des autoroutes</i>	305
<i>Défense</i>	306
<i>Après l'article 54</i>	306
<i>Immigration</i>	309
<i>Article additionnel après l'article 54 : Transmission à l'Office français de l'immigration et de l'intégration des informations de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride</i>	309
<i>Investissements d'avenir</i>	310
<i>Article 55 : Création du Programme d'investissements d'avenir n° 4 (PIA 4)</i>	310

<i>Justice</i>	312
<i>Après l'article 55</i>	312
<i>Outre-mer</i>	313
<i>Après l'article 55</i>	313
<i>Plan de relance</i>	314
<i>Article 56 : Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences</i>	314
<i>Justice</i>	315
<i>Après l'article 56</i>	315
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	320
<i>Article 57 : Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA</i>	320
<i>Article 58 : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	321
<i>Après l'article 58</i>	325
<i>Article additionnel après l'article 58 : Rapport au Parlement sur le coefficient logarithmique utilisé pour le calcul de la dotation forfaitaire et du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales</i>	343
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	344
<i>Article additionnel après l'article 58 : Rapport sur l'évolution des montants d'intérêts de retard et d'intérêts moratoires</i>	344
<i>Santé</i>	344
<i>Après l'article 58</i>	344
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	347
<i>Après l'article 58</i>	347
<i>Travail et emploi</i>	349
<i>Après l'article 58</i>	349
<i>CAS Développement agricole et social</i>	350
<i>Article additionnel après l'article 58 : Rapport du Gouvernement relatif aux moyens alloués au compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural</i>	350
ANNEXE : LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021	353

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

Lors de ses réunions du mercredi 4 novembre et du jeudi 5 novembre 2020, la commission a examiné les articles dits « de récapitulation » (articles 33 à 41), ainsi que les mesures fiscales et budgétaires non rattachées (articles 42 à 52) du présent projet de loi de finances.

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 33 et état B **Crédits du budget général**

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des missions et programmes du budget général de l'État au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances (PLF).

Les crédits du budget général sont présentés dans les annexes relatives à chaque mission budgétaire et figurent à l'état B annexé au présent projet de loi de finances.

Le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **553,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **504,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, au lieu de 501,8 milliards d'euros en AE et 478,5 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2020 ⁽¹⁾. Les crédits de paiement sont donc en hausse de 5,5 %.

Les **crédits nets** du budget général, c'est-à-dire déduction faite des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à **426,9 milliards d'euros en AE et 378,7 milliards d'euros en CP**, au lieu de 361,0 milliards d'euros en AE et 337,7 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2020. La hausse des crédits nets en CP s'élève alors à 12,1 %.

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

COMPARAISON DES AE ET CP DEMANDÉS PAR LE PLF 2021 ET OUVERTS EN LFI 2020

(en millions d'euros)

	Crédits bruts		Mission Remboursements et dégrèvements		Crédits nets	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PLF 2021	553,1	504,8	126,1	126,1	426,9	378,7
LFI 2020	501,8	478,5	140,8	140,8	361,0	337,7
Évolution	+ 10,2 %	+ 5,5 %	- 10,4 %	- 10,4 %	+ 18,3 %	+ 12,1 %

Source : article 33 et état B du PLF 2021 et article 97 et état B de la LFI pour 2020.

L'évolution des crédits du budget général est commentée en détail dans la fiche n° 7 du tome I du présent rapport général ⁽¹⁾.

*

* *

À l'occasion de l'examen des crédits des différentes missions, la commission a adopté **8 amendements, constituant des propositions de modification de l'état B, à hauteur de 31,4 millions d'euros.**

AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE L'ÉTAT B ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

(en millions d'euros)

Numéro d'amendement	Auteurs	Mission	Montants modifiés	Objet
II-CF717	M. Potier et les membres du groupe Socialistes et apparentés	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,45	Renforcement du soutien en faveur de l'expérimentation des fermes DEPHY
II-CF1124	M. Ledoux et plusieurs de ses collègues	Cohésion des territoires	10	Reconduction des crédits non consommés d'un dispositif de soutien aux propriétaires dont les logements subissent des dommages causés par les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols
II-CF1146	M. Simian et Mme Park	Écologie, développement et mobilité durables	8	Renforcement de la politique de sécurisation des passages à niveau
II-CF1259	M. Roseren et Mme Faure-Muntian	Économie	0,01	Attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'un financement par l'État de l'activité de garantie des prêts de Bpifrance aux entreprises
II-CF928	Mme Osson	Enseignement scolaire	5	Financement de dédoublement de classes, d'heures d'accompagnement personnalisé et d'enseignements facultatifs dans l'enseignement agricole
II-CF1251	Commission des affaires culturelles et de l'éducation	Enseignement scolaire	2,04	Maintien des moyens de la mission de lutte contre le décrochage scolaire

(1) Rapport (n° 3399, XV^e législature) de M. Laurent Saint-Martin sur le projet de loi de finances pour 2021, tome 1, 8 octobre 2020 ([lien](#)).

Numéro d'amendement	Auteurs	Mission	Montants modifiés	Objet
II-CF1210	Mme Dupont	Solidarité, insertion et égalité des chances	0,94	Élargissement de l'aide exceptionnelle de solidarité prévue pour le PLFR 4 aux engagées dans un parcours de sortie de la prostitution
II-CF1145	Mmes Verdier-Jouclas et David	Travail et emploi	5	Développement des maisons de l'emploi
Total			31,44	

Source : commission des finances.

L'impact net des 8 amendements adoptés est nul en autorisation d'engagement et en crédit de paiement sur le total des crédits bruts ouverts sur le budget général.

Cette neutralité résulte de l'application du premier alinéa de l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, qui définit les règles de recevabilité des amendements. Ceux-ci doivent de façon systématique compenser les ouvertures de crédits par une annulation de crédits à due concurrence sur d'autres programmes de la même mission.

*

* *

*Suivant l'avis du Rapporteur général, la commission **adopte** l'article 33 et l'état B, **modifiés** compte tenu des votes précédemment intervenus lors de l'examen successif des différentes missions.*

*

* *

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

Article 34 et état C
Crédits des budgets annexes

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des budgets annexes au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

Les budgets annexes

Aux termes de l'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les budgets annexes peuvent retracer les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. Seule une disposition de loi de finances peut créer un budget annexe ou lui affecter une recette.

Un budget annexe constitue une mission budgétaire et, à ce titre, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Néanmoins, la LOLF prévoit que les crédits des budgets annexes ne sont pas spécialisés par programme ou par dotation, comme c'est le cas pour ces missions, mais présentés en deux sections relatives aux opérations courantes et aux opérations en capital. Dans les faits néanmoins, les crédits des budgets annexes sont bien regroupés au sein de plusieurs programmes dans les projets annuels de performances.

Par ailleurs, les emplois sont spécialisés au niveau du budget annexe et non au niveau du ministère concerné, comme c'est le cas pour les missions du budget général. Enfin, aucun virement ou transfert ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

Les crédits correspondants sont présentés à l'état C annexé au présent projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

Budget annexe	LFR 3 pour 2020		Projet de loi de finances pour 2021	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Contrôle et exploitation aériens	2 141,0	2 141,0	2 342,2	2 272,2
Publications officielles et information administrative	161,6	156,6	157,1	152,3
Total	2 302,6	2 297,6	2 499,4*	2 424,6*

* effet d'arrondi au dixième.

Source : loi de finances initiale pour 2020 et présent projet de loi de finances.

Les crédits de paiement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* sont en hausse de 6,2 % par rapport au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2020.

Les crédits du budget annexe *Publications officielles et information administrative* sont en recul de 2,8 % en CP par rapport au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2020.

Au total, les crédits des budgets annexes sont en hausse de 5,5 % en CP.

*

* *

La commission adopte l'article 34 et l'état C sans modification.

Article 35 et état D
**Crédits des comptes d'affectation spéciale
et des comptes de concours financiers**

Article 35
**Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours
financiers**

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de concours financiers (CCF) au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances. Les crédits de ces comptes sont détaillés à l'état D annexé au présent projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Comptes spéciaux	LFR 3		PLF 2021		Écart LFI 2020/PLF 2021
	AE	CP	AE	CP	CP
CAS <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	1 572,8	1 572,8	1 611,4	1 611,4	2,5 %
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	136,0	136,0	126,0	126,0	- 7,4 %
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	360,0	360,0	360,0	360,0	0,0 %
CAS <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	428,0	447,0	285,0	275,0	- 38,5 %
CAS <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	480,6	263,7	0	118,0	- 55,3 %
CAS <i>Participations financières de l'État</i>	25 200,0	25 200,0	13 325,2	13 325,2	- 47,1 %
CAS <i>Pensions</i>	59 612,8	59 612,8	60 224,6	60 224,6	1,0 %
CAS <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	312,7	312,7	-	-	-
CAS <i>Transition énergétique</i>	6 309,9	6 309,9	-	-	-
Sous-total CAS	94 412,8	94 215,0	75 932,2	76 040,2	- 19,3 %
CCF <i>Accords monétaires internationaux</i>	0,0	0,0	0	0	-
CCF <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	11 935,0	11 935,0	11 029,6	11 029,6	- 7,6 %
CCF <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	3 789	3 789	3 719	3 719	- 1,8 %
CCF <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	114 995,6	114 995,6	112 219,4	112 219,4	- 2,4 %
CCF <i>Prêts à des États étrangers</i>	1 250,3	1 041,7	1 554,7	1 274,3	22,3 %
CCF <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	1 700,1	2 050,1	75,1	517,1	- 74,8 %
Sous-total CCF	133 670	133 811,3	128 597,7	128 759,3	- 3,8 %
Total	228 082,8	228 026,3	204 530,0*	204 799,5	- 10,2 %

* Effet d'arrondi au dixième.

Source : troisième loi de finances rectificative pour 2020 et présent projet de loi de finances.

Les **crédits des CAS** sont **en baisse de 18,2 milliards d'euros** par rapport à la troisième loi de finances rectificatives, soit une baisse de 19,3 %.

D'importantes modifications interviennent sur le périmètre des comptes spéciaux en 2020 et 2021.

La loi de finances pour 2020 a prévu la suppression des CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA)* et *Aide à l'acquisition de véhicules propres (AAVP)* ainsi que celle du CAS *Transition énergétique* à partir du 1^{er} janvier 2021.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit quant à lui la suppression du CAS *Services nationaux conventionnés de transport de voyageurs (SNCTV)*.

La baisse des crédits des comptes d'affectation spéciale est donc liée à la réintégration au budget général de mécanismes d'affectation de recette.

En dehors de ces deux suppressions, les crédits des CAS augmentent de 1 467,8 millions d'euros entre la LFI pour 2020 et le présent PLF, soit une hausse de 2 %. Cette hausse tient à l'augmentation des recettes et des dépenses du CAS *Participations financières de l'État*, en lien avec la consommation de l'enveloppe supplémentaire de 20 milliards d'euros destinée à des prises de participation dans des entreprises fragilisées, ouverte par la deuxième loi de finances rectificatives pour 2020. En 2021, 11 milliards d'euros non consommés seraient reportés, permettant de compenser les pertes de recettes de cessions de participations sur le compte. Les dépenses du CAS *Pensions* augmentent de 611,8 millions d'euros.

Les **crédits des comptes de concours financiers** sont **en baisse de 77 millions d'euros** par rapport au niveau voté en loi de finances initiale pour 2020 (– 3,8 %).

Cette hausse résulte de mouvements contraires :

– une hausse sur le compte *Prêts à des États étrangers* de 232,6 millions d'euros, portée par l'augmentation des crédits dédiés au traitement de la dette des pays étrangers envers la France ;

– une hausse de 644,6 millions sur le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, essentiellement en raison de la hausse du volume de prêt accordé au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

– une baisse de 776,2 millions d'euros sur le compte *Avances aux collectivités territoriales*, qui résulte de la contraction de plusieurs mouvements positifs et négatifs ⁽¹⁾ ;

(1) Ces mouvements se décomposent de la façon suivante : – 1,2 milliard d'euros sur les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes, + 51 millions sur les avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB, – 315 millions sur les

– une baisse de 107,9 millions d’euros sur le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, en raison de la baisse des décaissements du prêt à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l’aéroport Charles-de-Gaulle ainsi que celle des prêts octroyés dans le cadre des investissements d’avenir ;

– une baisse de 70 millions d’euros des dépenses du compte *Avances à l’audiovisuel public*, conformément aux annonces de 2018 concernant la réforme de l’audiovisuel public. La trajectoire de diminution des ressources de l’audiovisuel public a néanmoins été freinée en 2021, avec une baisse moins importante que prévu (elle était initialement fixée à 80 millions d’euros) afin de permettre le maintien pendant un an de la chaîne France 4.

En 2021, le solde des comptes spéciaux, qui regroupent également les comptes de commerce et les comptes d’opérations monétaires visés à l’état E annexé au présent projet de loi de finances, **s’établirait à – 89 millions d’euros**, en baisse de 24 millions d’euros par rapport à la loi de finances pour 2020.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES PRINCIPAUX COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d’euros)

Comptes spéciaux	LFI 2020	LFR 3 2020	PLF 2021
Comptes d’affectation spéciale	+ 1 186	– 884	+ 370
Comptes de concours financiers	– 1 396	– 6 371	– 491
Comptes de commerce	+ 54	+ 43	– 19
Comptes d’opérations monétaires	+ 91	+ 91	+ 51
Total	– 65	– 7 121	– 89

Source : loi de finances initiale pour 2020, lois de finances rectificatives pour 2020 et présent projet de loi de finances.

*

* *

La commission adopte l’article 35 et l’état D sans modification.

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

Article 36 et état E **Autorisations de découvert**

Le présent article autorise les découverts des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, qui sont détaillés à l'état E annexé au présent projet de loi de finances. Les justifications des autorisations de découvert demandées sont quant à elles présentées dans les annexes relatives à chacune de ces deux catégories de comptes.

Les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires

Les **comptes de commerce** retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif ⁽¹⁾.

Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif ⁽²⁾.

(1) Article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Article 23 de la LOLF.

Le présent article prévoit ainsi que les autorisations de découvert accordées pour 2021 s'élèvent :

- à 20 518 709 800 euros au titre des comptes de commerce ;
- et à 250 000 000 euros au titre des comptes d'opérations monétaires.

La loi de finances initiale pour 2020 avait fixé les autorisations de découvert aux niveaux suivants :

- 19 896 809 800 euros au titre des comptes de commerce ;
- et 250 000 000 euros au titre des comptes d'opérations monétaires.

Conformément à l'article 42 de la LOLF ⁽¹⁾, les découverts sont votés par compte spécial. Les autorisations de découvert pour 2021 se décomposent de la façon suivante :

DÉCOUVERT DES COMPTES DE COMMERCE

(en millions d'euros)

Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires	125,0
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	23,0
Couverture des risques financiers de l'État	1 098
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	0
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	19 200,0
Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés	0
Opérations commerciales des domaines	0
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0,6
Renouvellement des concessions hydrauliques	6,2
Soutien financier au commerce extérieur	65,9
Total	20 518,7

DÉCOUVERTS DES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

(en millions d'euros)

Émission des monnaies métalliques	0
Opérations avec le Fonds monétaire international	0
Pertes et bénéfices de change	250
Total	250

*

* *

La commission adopte l'article 36 et l'état E sans modification.

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

TITRE II
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 – PLAFONDS DES
AUTORISATIONS D’EMPLOIS

Article 37

Plafonds des autorisations d’emplois de l’État

Le présent article fixe les plafonds des autorisations d’emplois par ministère et par budget annexe.

En application du 6° du I de l’article 34 de la LOLF ⁽¹⁾, la première partie de la loi de finances de l’année fixe le plafond d’autorisation des emplois rémunérés par l’État.

En application du 2° du même article, la seconde partie de la loi de finances détermine la répartition de ces plafonds par ministère et par budget annexe. Le présent article présente cette répartition. En application de l’article 43 de la LOLF, ces plafonds donnent lieu à un vote unique.

Le plafond des autorisations d’emplois rémunérés par l’État est fixé pour 2021, à l’article d’équilibre du présent projet de loi de finances (article 32), à **1 945 548 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, au lieu de 1 943 108 ETPT en loi de finances initiale pour 2020 ⁽²⁾.

Au niveau global, le **plafond** des autorisations d’emplois pour le **budget général** s’élève à **1 934 410 ETPT**, soit une augmentation de 2 451 ETPT par rapport au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2020.

Le **plafond** des autorisations d’emplois pour les **budgets annexes** s’élève à **11 138 ETPT**, soit un niveau en baisse de 11 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

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

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 37.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

Ministère ou budget annexe	Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2020	Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2021	Écart
Agriculture et alimentation	29 799	29 565	– 234
Armées	270 746	272 224	+ 1 478
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	291	291	+ 0
Culture	9 593	9 541	– 52
Économie, finances et relance	133 682	130 906	– 2 776
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 020 614	1 024 350	+ 3 736
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 992	6 794	– 198
Europe et affaires étrangères	13 524	13 563	+ 39
Intérieur	290 406	293 170	+ 2 764
Justice	87 617	89 882	+ 2 265
Mer	–	–	–
Outre-mer	5 583	5 618	+ 35
Services du Premier ministre	9 708	9 642	– 66
Solidarités et santé	7 450	4 819	– 2 631
Transition écologique	37 355	36 241	– 1 114
Travail, emploi et insertion	8 599	7 804	– 795
Transformation et fonction publiques	–	–	–
Budget général	1 931 959	1 934 410	+ 2 451
Contrôle et exploitation aériens	10 544	10 544	–
Publications officielles et information administrative	605	594	– 11
Budgets annexes	11 149	11 138	– 11
Total général	1 943 108	1 945 548	+ 2 440

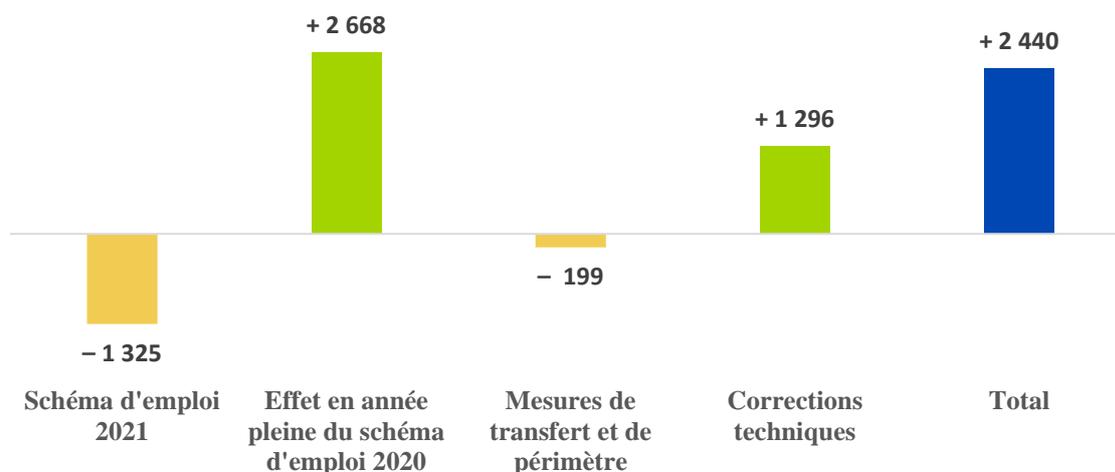
Source : article 101 de loi de finances pour 2020 et article 37 présent projet de loi de finances.

L'augmentation de 2 440 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 s'explique par :

- le schéma d'emploi prévu pour 2021, à hauteur de – 1 325 ETPT ;
- l'effet en année pleine des variations d'effectifs prévues en loi de finances initiale pour 2020, à hauteur de + 2 668 ETPT ;
- des mesures de périmètre et de transfert à hauteur de – 199 ETPT ;
- des corrections techniques à hauteur de +1 296 ETPT, principalement au ministère de la justice (+ 586 ETPT), au titre des apprentis et volontaires du service militaire volontaire (SMV) du ministère des Armées (+ 319 ETPT) et au titre du Service National Universel (SNU) au sein du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports (+ 360 ETPT).

FACTEURS D'ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillé – ETP)



Source : commission des finances d'après l'article 37 présent projet de loi de finances.

Le schéma d'emplois des ministères en ETP à maquette constante pour 2021 se caractérise par une baisse de 11 ETP résultat d'une augmentation de 3 ETP pour le budget général et d'une diminution de 14 ETP pour les budgets annexes.

SCHÉMA D'EMPLOIS 2020 ET 2021 DE L'ÉTAT À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en équivalents temps plein)

Ministère ou budget annexe	Schéma d'emploi LFI 2020	Schéma d'emploi PLF 2021
Agriculture et alimentation	+ 130	- 185
Armées	+ 300	+ 300
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	- 8	-
Culture	- 15	- 30
Économie, finances et relance	- 1 935	- 2 135
Éducation nationale, jeunesse et sports	- 40	- 38
Enseignement supérieur, recherche et innovation	-	+ 15
Europe et affaires étrangères	- 81	-
Intérieur	+ 1 347	+ 1 359
Justice	+ 1 520	+ 1 500
Mer	-	-
Outre-mer	+ 35	+ 35
Services du Premier ministre	+ 169	+ 153
Solidarités et santé	- 203	+ 29
Transformation et fonction publiques	-	-
Transition écologique	- 797	- 779
Travail, emploi et insertion	- 226	- 221
Budget général	+ 196	+ 3
Contrôle et exploitation aériens	-	-
Publications officielles et information administrative	- 4	- 14
Budgets annexes	- 4	- 14
Total général	+ 192	- 11

Source : Dossier de presse du projet de loi de finances pour 2021, 28 septembre 2020, p. 27 ([lien](#)).

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF1480 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. L'amendement vise à s'opposer au niveau des plafonds des autorisations d'emplois pour les opérateurs de l'État pour 2021, notamment aux principales baisses qui concernent le ministère des finances, avec 2 163 ETP supprimés dont 1 800 pour la seule DGFIP – bizarre, quand on veut renforcer le contrôle fiscal et la lutte contre l'évasion fiscale –, le ministère de l'écologie, avec 779 postes en moins, alors qu'il devrait être en pointe sur le contrôle et l'orientation des budgets prétendument dédiés à la transition écologique, et le ministère du travail, avec quelque 500 ETP en moins, alors même que la question de l'emploi sera essentielle dans les mois à venir. Tout cela est parfaitement incohérent.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Je ne pense pas qu'il faille associer linéairement le nombre d'ETP et le budget d'une politique publique. Cela ne va pas nécessairement ensemble. On peut investir

davantage dans une politique publique et faire baisser les ETP. C'est de l'organisation. Tout dépend de la façon dont nous repensons notre administration de l'intérieur.

Autant, sur l'économie et l'écologie, il y a une baisse franche et assumée des ETP, autant en matière de justice, par exemple, la hausse des effectifs est réelle et n'a rien de la baisse en trompe-l'œil que vous dites – + 1 500 en 2021, après + 950 en 2020.

M. Éric Coquerel. On connaît votre discours qui consiste à dire que ce n'est qu'une question d'organisation et de mutualisation et que l'on peut faire plus avec moins. Je prendrai un seul exemple au ministère de l'écologie. Étant donné l'incurie depuis des années, vous avez dû créer des postes d'inspecteurs de sites industriels. Mais comme vous décidez globalement de supprimer des ETP sur les risques, vous les prenez sur les risques naturels – une excellente idée après ce qui vient de se passer dans les Alpes-Maritimes ! – et sur les mines. Il faudra m'expliquer ! Je suppose que, lors de la prochaine catastrophe naturelle, on découvrira qu'il n'y avait pas eu suffisamment de contrôles et on se réveillera en disant qu'il y a un problème, comme on l'a fait cette année pour les risques industriels. Ce n'est pas cohérent, une nouvelle fois ! Vous n'écoutez pas les fonctionnaires qui travaillent dans les ministères, ni les directions qui n'en peuvent plus de voir leurs budgets se resserrer. Votre réponse est idéologique. Comment pouvez-vous croire que continuer à faire baisser les moyens de l'État n'aura pas de conséquences ? Nous sommes en train de les payer !

M. le président Éric Woerth. On les abaisse très peu...

M. Éric Coquerel. Peut-être au ministère des finances, mais pas au ministère de l'écologie !

La commission rejette l'amendement II-CF1480.

Elle adopte l'article 37 sans modification.

Article 38

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Depuis 2009, un **plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs** est voté au niveau des programmes de chaque mission et réparti entre les opérateurs par le responsable de programme conformément à l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 ⁽¹⁾.

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État à **405 152 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2021** au lieu de **402 113 ETPT en loi de finances initiale pour 2020**, soit une hausse de **3 039 emplois**.

PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

Ministère ou budget annexe	Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2020	Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2021	Écart
Action extérieure de l'État	6 324	6 253	- 71
Administration générale et territoriale de l'État	355	361	+ 6
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 882	13 720	- 162
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 278	1 228	- 50
Cohésion des territoires	639	661	+ 22
Culture	15 483	16 530	+ 1 047
Défense	6 937	6 981	+ 44
Direction de l'action du Gouvernement	592	516	- 76
Écologie, développement et mobilité durables	19 312	19 158	- 154
Économie	2 496	2 533	+ 37
Enseignement scolaire	3 183	3 048	- 135
Immigration, asile et intégration	2 173	2 171	- 2
Justice	625	673	+ 48
Médias, livre et industries culturelles	3 102	3 098	- 4
Outre-mer	127	127	+ 0
Recherche et enseignement supérieur	259 762	259 825	+ 63
Régimes sociaux et de retraite	294	293	- 1
Santé	134	131	- 3
Sécurités	293	299	+ 6
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 027	8 319	+ 292
Sport, jeunesse et vie associative	692	732	+ 40
Transformation et fonction publiques	1 106	1 080	- 26
Travail et emploi	54 445	56 563	+ 2 118
Contrôle et exploitation aériens	805	805	+ 0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	47	47	+ 0
Total	402 113	405 152	+ 3 039

Source : article 102 de la loi de finances initiale pour 2020 et présent projet de loi de finances.

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

L'augmentation de 3 039 ETPT s'explique par :

– le schéma d'emploi pour 2021 qui contribue à – 68 ETPT sur le plafond d'emplois ;

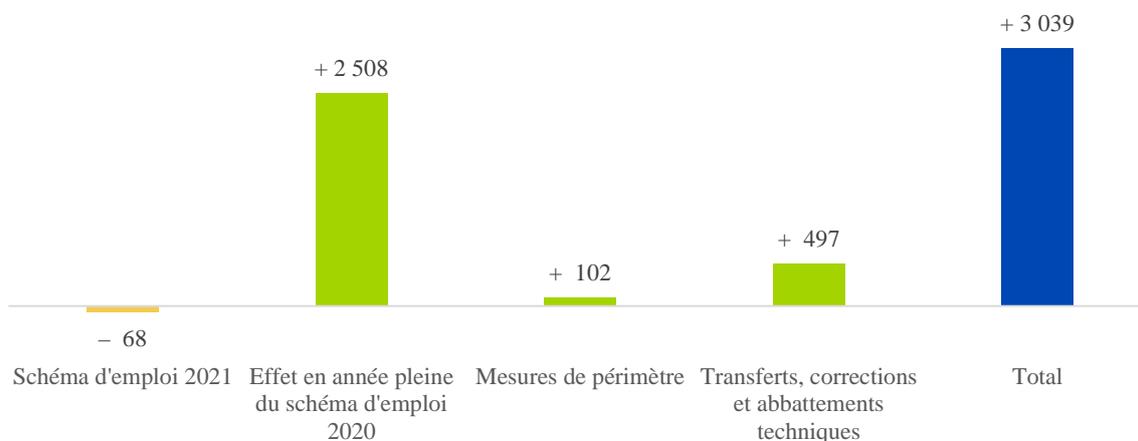
– l'effet en année pleine des créations d'emplois intervenues en 2020 (+ 2 508 ETPT) dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, notamment à Pôle Emploi et dans les agences régionales de santé (ARS).

– des mesures de périmètre à hauteur de + 102 ETPT, qui s'expliquent principalement par l'entrée dans le périmètre des opérateurs de l'État de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et à l'inverse de la sortie de la société du canal Seine Nord Europe ;

– des mesures de transfert, des corrections et abattements techniques, pour + 497 ETPT.

FACTEURS D'ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)



Source : commission des finances d'après l'article 38 présent projet de loi de finances.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF1483 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Je vous invite à rencontrer la présidente de Météo France, nommée par vos soins, qui a essayé d'appliquer vos baisses, mais qui m'a dit qu'elle ne pouvait pas faire plus. C'est la même chose pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et de bon nombre d'opérateurs qui sont en train de craquer, alors même qu'ils sont indispensables. On ne peut pas dire, alors qu'on assiste chaque année à

des centaines de suppressions de postes dans les ministères et chez les opérateurs publics, que cela n'a pas de conséquences. Vous les vivez comme nous tous, ces conséquences ! Excusez-moi si je m'emporte, mais, même à 23 heures passées, ce genre de réponse me rend fou !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Peut-être peut-on augmenter l'âge de la retraite ? Mais je ne suis pas sûr que cette réponse vous convienne non plus.

M. Éric Coquerel. Ou bien on pourrait faire en sorte de partir plus tôt et de travailler tous.

M. le président Éric Woerth. On pourrait aussi travailler plus.

La commission rejette l'amendement II-CF1483.

La commission examine l'amendement II-CF1247 de la commission du développement durable.

Mme Catherine Osson. Il s'agit de transférer 60 ETP de la Société du Grand Paris à raison de 50 vers le CEREMA et de 10 vers les parcs naturels nationaux. La Société du Grand Paris a connu un renforcement notable de ses effectifs au cours des dernières années, lequel se prolonge en 2021, avec 250 ETP supplémentaires. L'amendement vise ainsi à limiter la perte de compétences pour le CEREMA, en réduisant le nombre d'emplois supprimés en 2021 de 87 ETP à 37 ETP. Pour satisfaire aux règles budgétaires, il prélève ces emplois sur la Société du Grand Paris, mais espère que le Gouvernement pourra lever cette contrepartie.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Demande de retrait, pour avoir la discussion avec le Gouvernement.

Mme Catherine Osson. Dans la mesure où c'est un amendement de la commission du développement durable, je le maintiens.

La commission rejette l'amendement II-CF1247.

Elle examine, en discussion commune, l'amendement II-CF931 de Mme Marie-Noëlle Battistel et les amendements identiques II-CF1075 de Mme Émilie Bonnivard et II-CF1093 de M. Philippe Naillet.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement II CF931 vise à rehausser le plafond d'emplois des parcs nationaux de 13 ETP, les parcs ayant connu ces dernières années des baisses d'emplois, même si je reconnais que, l'année dernière, le rapporteur général Joël Giraud avait réussi à préserver leurs moyens dans la loi de finances pour 2020. La baisse des plafonds d'emplois des autres organismes que nous proposons dans l'amendement n'est là que pour assurer sa recevabilité.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II CF1093 est de repli. Il vise à affecter 10 ETP de la Société du Grand Paris vers les parcs nationaux.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement l'amendement II-CF931 et les amendements identiques II-CF1075 et II-CF1093.*

Elle est saisie de l'amendement II-CF621 de M. Matthieu Orphelin.

Mme Émilie Cariou. Il s'agit de relever le plafond des effectifs de l'ADEME, dans la mesure où le plan de relance lui confie les très importants crédits destinés à soutenir la décarbonation de l'industrie, l'économie circulaire ou la rénovation énergétique.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement II-CF621.*

*Elle **adopte** l'article 38 sans modification.*

*

* *

Article 39

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

L'article 76 de la loi de finances pour 2009 ⁽¹⁾ complète les dispositifs de plafonnement des autorisations d'emplois de l'État et des opérateurs de l'État, en prévoyant un plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF).

Il est applicable aux emplois d'établissements dépourvus de la personnalité morale et qui ne constituent pas des opérateurs de l'État. Cette catégorie d'établissements est visée à l'article 66 de la loi de finances pour 1974 ⁽²⁾, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles « *l'autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

Ces établissements relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et sont notamment des instituts français, le cas échéant de recherche. Leur liste est fixée par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre en charge du budget ⁽³⁾.

Le plafond des autorisations d'emplois s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

PLAFONDS DES EMPLOIS DES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE

(en équivalents temps plein – ETP)

Mission Action extérieure de l'État	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
Programme Diplomatie culturelle et d'influence	3 600	3 564	3 489	3 449	3 449	3 449	3 449	3 411	3 411

Source : lois de finances initiales et présent projet de loi de finances.

Ce **plafond, fixé à 3 411 ETP pour 2021**, est stable par rapport à la loi de finances pour 2020, après une baisse de 38 ETP par rapport à 2019. Le niveau du plafond n'avait pas varié entre 2016 et 2019. La baisse de 2020 s'explique par un transfert d'emplois vers le titre 2 (plafond d'emploi ministériel) opéré dans le cadre de la fermeture de quatre EAF cette année-là.

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(2) Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

(3) Arrêté du 24 janvier 2011 portant abrogation des arrêtés des 3 mars 1982 et 30 avril 1999 modifiés fixant la liste des établissements et organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dotés de l'autonomie financière.

Il est à noter que le plafond est exprimé en ETP, et non en ETPT comme pour le plafond des autorisations d'emplois de l'État, des opérateurs de l'État ou de diverses autorités publiques.

Par conséquent, le Rapporteur général appelle, cette année encore, à une harmonisation de la méthode de fixation des plafonds des emplois des établissements à autonomie financière avec celle prévalant pour les autres catégories de plafonds d'emplois de l'État (ministères et opérateurs), afin qu'ils soient exprimés en ETPT. Cette demande est compatible avec l'article 76 de loi de finances pour 2009 qui ne précise pas l'unité de valeur du plafond d'emploi de ces établissements.

*

* *

La commission adopte l'article 39 sans modification.

Article 40

Plafonds des emplois de diverses autorités publiques indépendantes

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. La loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾ a instauré la fixation de ce plafond d'autorisations d'emplois.

Celle-ci avait également prévu la création d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative aux API et aux AAI dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ⁽²⁾. Cette annexe générale est désormais prévue par le 26° de l'article 179 de la loi de finances pour 2020 ⁽³⁾. Cet article regroupe tous les fondements législatifs des annexes générales au projet de loi de finances, dites « jaunes budgétaires », prévues par le 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

(en ETPT)

Autorité	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021	Écart entre LFI 2020 et PLF 2021
ACPR – Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	1 121	1 121	1 121	1 050	1 050	1 050	1 050	–
AFLD – Agence française de lutte contre le dopage	62	62	62	62	70	74	79	+ 5
AMF – Autorité des marchés financiers	469	469	469	475	475	485	500	+ 15
ART – Autorité de régulation des transports	63	68	75	75	83	94	101	+ 7
CSA – Conseil supérieur de l'audiovisuel	284	284	284	284	284	290	290	–
H3C – Haut Conseil du commissariat aux comptes	55	58	61	65	65	65	68	+ 3
HADOPI – Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	71	65	65	65	65	65	65	–
HAS – Haute Autorité de santé	395	394	395	395	425	425	425	–
MNE – Médiateur national de l'énergie	41	41	41	41	41	41	43	+ 2
Total	2 561	2 562	2 573	2 512	2 558	2 589	2 621	+ 32

Source : lois de finances initiales, présent projet de loi de finances.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 72.

(2) Loi précitée, article 106.

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

L'augmentation du plafond de 32 ETPT entre 2020 et 2021 concerne :

– l'Agence française de lutte contre le dopage – AFLD – (+ 5 ETPT) qui doit, dans la perspective des jeux olympiques de Paris 2024, étendre son programme annuel de contrôles, développer son dispositif d'enquêtes et de renseignement et renforcer sa politique de prévention antidopage ;

– l'Autorité des marchés financiers – AMF – (+ 15 ETPT) dans un contexte marqué d'une part par l'élargissement de ses missions dans le cadre de la loi du 22 mai 2019 dite « PACTE »⁽¹⁾ et d'autre part par les enjeux liés à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

– l'Autorité de régulation des transports – ART – (+ 7 ETPT) au titre de l'augmentation de ses missions, notamment pour la régulation du secteur aéroportuaire et au titre de ses activités de gestionnaire d'infrastructures de la RATP ;

– le Haut Conseil du commissariat aux comptes – H3C – (+ 3 ETPT) dans l'objectif de renforcer le contrôle des entités d'intérêt public ;

– le Médiateur national de l'énergie – MNE – (+ 2 ETPT) pour accompagner l'augmentation du volume des litiges dont il est saisi.

*

* *

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement II-CF46 de M. Fabrice Brun.*

*Elle **adopte** l'article 40 sans modification.*

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2020 SUR 2021

Article 41

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Ce report est mis en place dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits, sur le même titre, du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Il est pris par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Aux termes du IV du même article, ces arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars 2021.

S'agissant des crédits hors dépenses de personnel, le même article 15 précise que « *ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ».

Le Parlement peut donc accorder au Gouvernement une souplesse de gestion permettant un report supérieur à 3 % des crédits initiaux du programme sur l'exercice budgétaire suivant, à la condition que ces crédits ne portent pas sur des dépenses de personnel.

Le présent article a pour objet de prévoir cette exception au titre de sept programmes, au lieu de vingt-deux programmes en loi de finances initiale pour 2020 ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoyait cette exception pour cinq programmes. Le Gouvernement avait étendu cette faculté à d'autres programmes par le biais d'amendements en cours d'examen du projet de loi.

Le montant de ces reports, non communiqué par le Gouvernement à la date de la rédaction du présent rapport général, sera présenté de manière prévisionnelle en loi de finances rectificative de fin d'année.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 105.

**PROGRAMMES CONCERNÉS PAR UNE MAJORATION DE REPORTS
DE CRÉDITS DE PAIEMENT**

Programme	Mission	Motif de report
Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État	Report sur 2021 du financement de plusieurs opérations immobilières en raison de la crise sanitaire
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État	Report sur 2021 du financement de plusieurs opérations immobilières en raison de la crise sanitaire
Conseil supérieur de la magistrature	Justice	Report d'investissements informatiques
Innovation et transformation numériques	Transformation et action publiques	Report d'investissements informatiques
Plan France Très haut débit	Économie	Report d'investissements
Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	Plan d'urgence face à la crise sanitaire	Report d'opérations de recapitalisation
Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État	Dépenses réalisées dans le cadre des élections municipales et du référendum en Nouvelle-Calédonie

Source : présent projet de loi de finances.

*

* *

La commission adopte l'article 41 sans modification.

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Avant l'article 42

La commission examine l'amendement II-CF768 de M. Lionel Causse.

M. Jean-Paul Mattei. Le présent amendement vise à étendre les dispositions du code général des impôts pour les victimes de l'amiante aux victimes du valproate de sodium et de ses dérivés pour que les indemnités versées en réparation du préjudice ne soient pas soumises à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les successions.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement, déjà déposé l'an passé, est satisfait.

En effet, le droit prévoit que les rentes et indemnités versées ou dues au défunt en réparation de dommages corporels liés à un accident ou à une maladie sont déductibles de l'actif de succession. En outre, les indemnités versées en capital, et non sous forme de rentes, pour réparer un préjudice ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

C'est pourquoi je vous suggère de retirer l'amendement.

L'amendement II-CF768 est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-CF66 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement développe un argument constant de Marc Le Fur, qui vise à inscrire sur l'avis d'imposition du contribuable à la fois le taux moyen et le taux marginal d'imposition. Nous présentons cette requête depuis la mise en place du prélèvement à la source. Pour la lisibilité et la compréhension des contribuables, il faut faire figurer les deux taux. Tel est le sens de l'amendement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Marc Le Fur le sait, je suis sensible à cette argumentation dans le cadre d'une meilleure lisibilité et compréhension de l'impôt par nos concitoyens. C'est un amendement d'appel car son dispositif ne relève pas nécessairement de la loi.

Mettre l'accent sur le taux moyen pourrait toutefois être plus pertinent qu'insister sur le taux marginal. Il est d'ailleurs déjà disponible puisque, depuis le

prélèvement à la source, le taux moyen s'approche du taux de prélèvement. Il pourrait être davantage mis en avant dans la déclaration.

Demande de retrait.

M. Charles de Courson. C'est un vieil amendement, un marronnier ! Mais il y a maintenant plusieurs taux marginaux. En effet, le taux moyen et le taux marginal sont les mêmes pour tout ce qui relève du prélèvement forfaitaire unique (PFU). En revanche, ils sont différents pour les salaires. Il y a donc plusieurs taux marginaux, selon la nature des revenus, ce qui complique la présentation. Je l'ai dit plusieurs fois à notre collègue Marc Le Fur.

La commission rejette l'amendement II-CF66.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF1691 de M. Julien Aubert.

M. Julien Aubert. Il a pour objet de rétablir la demi-part fiscale pour les personnes veuves, en supprimant la condition d'avoir eu à charge un enfant pendant cinq années de veuvage. Ces conditions sont assez étranges du point de vue du bon sens – pourquoi cinq, plutôt que quatre ou six ans ? Je propose donc de supprimer cette condition, ce qui augmentera le pouvoir d'achat des personnes concernées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'avis reste défavorable. Nous avons régulièrement ce débat. Lors de l'examen des articles non rattachés, nous retrouvons d'ailleurs des débats que nous avons déjà eus en première partie. En général, mes avis changent peu. C'est le cas pour votre amendement, monsieur Aubert.

Comme je vous l'avais dit, votre amendement pose un problème de fond puisque la mesure ne compenserait pas une charge réelle. Les modifications qui avaient été proposées par le gouvernement Fillon allaient dans le bon sens. Il nous faut conserver cette disposition, qui semble cohérente par rapport à la charge réelle. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1691.

La commission examine l'amendement II-CF1599 de M. Jean-Louis Bricout.

Mme Christine Pires Beaune. Je me demande si nous n'avons pas adopté un amendement de M. Dufrègne, qui vise exactement ce que prévoit M. Bricout, c'est-à-dire à permettre aux veuves d'anciens combattants de plus de 74 ans d'obtenir une demi-part supplémentaire, y compris lorsque leur compagnon est décédé avant l'âge de 65 ans.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce n'est pas tout à fait le présent amendement que nous avons adopté. Cela étant, il est satisfait car la condition d'âge n'est pas précisée : à partir du moment où l'ancien combattant a

touché une retraite, la demi-part peut être accordée à la veuve. Aussi, je vous suggère de retirer l'amendement.

L'amendement II-CF1599 est retiré.

Article additionnel avant l'article 42

Prorogation pour deux ans du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques II-CF134 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF1265 de M. Benoit Simian, II-CF1377 de M. Xavier Batut et II-CF1693 de Mme Sophie Mette, ainsi que l'amendement II-CF1541 de Mme Anne-Laure Cattelot et les amendements II-CF711 et II-CF712 de M. Daniel Labaronne.

Mme Marie-Christine Dalloz. Alors qu'en France, la forêt est dans un état catastrophique et que nombre de communes voient chuter leurs ressources liées à la forêt – c'est le cas dans le Haut-Jura –, le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI forêt) s'arrête au 31 décembre 2020.

L'amendement vise à ajouter des dispositions aux DEFI acquisition et assurance. Pour ce qui concerne le DEFI travaux, différentes propositions permettent de généraliser la suppression du seuil de surface de l'unité de gestion. Enfin, pour l'ensemble du DEFI forêt, l'idée est de porter l'avantage fiscal à 18 000 euros au titre de l'impôt sur le revenu. C'est aujourd'hui qu'il faut accompagner la forêt dans sa reconversion pour une vraie gestion. Ce dispositif pourrait être le bienvenu dans le cadre du PLF pour 2021.

M. Charles de Courson. Le DEFI a en effet plusieurs sous-volets. Nous rencontrons, vous le savez, un énorme problème de politique forestière et d'effondrement à la suite de nombreux parasites et maladies qui attaquent épicéas, frênes, peupliers. Nous devons faire quelque chose. Le plan de relance prévoit d'ailleurs 200 millions d'euros.

Ces amendements ne tombent pas du ciel : ils ont été préparés avec le Centre national de la propriété forestière (CNPFF), l'établissement public national qui s'occupe de la forêt privée. Ils sont exhaustifs puisqu'ils reprennent chacune des quatre composantes des DEFI.

La priorité va aux DEFI travaux, parce qu'il faudra reconstituer les forêts, par exemple d'épicéas, que l'on est obligé d'abattre par milliers d'hectares et qui ne valent plus rien. Sinon, les propriétaires ne feront plus rien, et le secteur s'effondrera. Il faut donc absolument que nous fassions quelque chose. J'attends avec impatience l'avis du rapporteur général sur ce sujet.

Quant au coût de ces mesures, qui ne figure pas dans les amendements, il est de quelques dizaines de millions d'euros. Tout dépend de la façon dont les propriétaires privés utiliseront les dispositifs ou si, désespérés, ils ne feront rien.

Mme Anne-Laure Cattelot. Nous avons pu nous exprimer assez longuement sur les sujets forestiers lors de l'examen de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*. M. le rapporteur général a apporté de nombreuses précisions sur l'utilisation des 200 millions d'euros du plan de relance pour la forêt, tant publique que privée. Un amendement portant sur les effectifs de l'Office national des forêts (ONF) a également été adopté, ce qui a bouleversé les dispositions prévues pour la forêt.

L'avantage fiscal du DEFI forêt devait arriver à extinction à la fin de cette année. L'amendement II-CF1541 vise à le reconduire pour deux ans. L'an dernier, nos collègues Hervé Pellois et Émilie Cariou avaient demandé un rapport à la Cour des comptes sur les performances économiques et environnementales de la structuration de la filière forêt-bois. Il en ressort que nous pourrions améliorer la performance de l'outil fiscal du DEFI forêt.

Plutôt que de le faire de façon précipitée sur les quelques mois qui nous restent d'ici au 31 décembre, je suggère de reconduire le dispositif en l'état pour deux ans, et d'évaluer comment nous pourrions essayer de mieux l'utiliser, pour servir la forêt privée, faire en sorte qu'elle soit moins morcelée et encourager les regroupements avantageux.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je partage ce qui vient d'être dit. Je suis sensible à la pertinence de proroger cet outil fiscal, qui fonctionne, qui est utile. Les amendements qui visent à une prorogation de deux ans me paraissent aller dans le bon sens, pourvu qu'ils gardent le dispositif en l'état.

Je donnerai donc un avis favorable à l'amendement II-CF1541. Pour les autres, qui modifient le champ du dispositif, je suggère à leurs auteurs de les retirer au profit des deux derniers.

Mme Marie-Christine Dalloz. Un amendement de la commission nous permettra de nous exprimer. C'est un moindre mal.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF1541 comporte les dispositions minimales, qui visent à proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2022. Il faut être conscient qu'une forêt ne se gère pas en deux ans. Une stabilité des dispositifs est nécessaire, sans quoi ils ne fonctionneront pas. Je voterai naturellement pour la prorogation, mais le problème ne sera pas réglé en deux ans. Il faut absolument prendre des mesures rapides.

Or les amendements II-CF134 et II-CF1265 présentent la palette des mesures qui pourraient être prises. Outre la prorogation, sur une durée plus longue, il faudrait au moins, parmi les quatre dispositions des amendements, adopter les

dispositions relatives au DEFI travaux. Les travaux sont urgents : on ne peut pas laisser la filière s'effondrer.

Je ne sais pas ce qu'en pense Anne-Laure Cattelot, qui a rédigé un rapport sur le sujet. Pourrions-nous au moins convenir, en séance, de compléter l'amendement II-CF1541 par les dispositions relatives au DEFI travaux ?

Mme Anne-Laure Cattelot. Le périmètre du DEFI forêt prend en compte l'ensemble des dispositifs fiscaux – assurance, travaux, acquisition, contrat. L'idée est de faire correspondre sa durée avec les deux ans du plan de relance, pour le faire converger. Ainsi, les acteurs auront d'un côté des moyens pour investir dans les forêts, effectuer des travaux et être cofinancés – le cofinancement ira à près de 80 % aux dépenses en forêt, sur la base du plan de relance, ce qui est inédit –, et, de l'autre, cet outil fiscal qui, vous l'avez dit, peut notamment permettre d'évacuer plus facilement des bois qui ont perdu leur valeur.

Deux ans semblent donc adaptés, pour correspondre à la durée du plan de relance. Je suggère que l'an prochain, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, et sur la base du rapport de la Cour des comptes, nous étudions la façon de rendre l'outil plus performant. Notre réflexion sera alors peut-être suffisamment aboutie pour le prolonger sur le plus long terme.

Les amendements identiques II-CF134, II-CF1265, II-CF1377 et II-CF1693 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF1541 (amendement 3134).

En conséquence, les amendements II-CF711 et II-CF712 tombent.

*

* *

Article additionnel avant l'article 42

Prorogation pour trois ans de la réduction d'impôt au titre des investissements en outre-mer portant sur la réhabilitation et la confortation des logements anciens contre le risque sismique et cyclonique

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques II-CF1571 de M. Max Mathiasin, II-CF1579 de Mme Nathalie Bassire et II-CF1591 de Mme Hélène Vainqueur-Christophe, ainsi que les amendements II-CF1581 de M. Olivier Serva et II-CF1508 de Mme Hélène Vainqueur-Christophe.

Mme Claudia Rouaux. L'amendement II-CF1591 vise à prolonger jusqu'au 31 décembre 2025 le mécanisme de réduction d'impôt permettant de financer, outre-mer, les travaux de rénovation, de réhabilitation et de confortation du risque sismique et cyclonique des logements de plus de vingt ans.

Quant à l'amendement II-CF1508, il a pour objet de prolonger de deux ans le dispositif d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer en faveur des travaux de rénovation et de réhabilitation des logements libres, qui doit s'éteindre au 31 décembre 2020.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis sensible à l'intérêt de cet outil, notamment pendant la crise que nous connaissons. L'amendement II-CF1581 de M. Serva, qui vise à proroger le dispositif jusqu'à la fin de l'année 2023, est bien calibré. Il permet d'avoir suffisamment de lisibilité, sans aller trop loin. C'est pourquoi je lui donnerai un avis favorable, et invite en conséquence au retrait des autres amendements.

Mme Claudia Rouaux. Je retire les amendements, sous réserve que Mme Hélène Vainqueur-Christophe puisse signer l'amendement II-CF1581.

M. le président Éric Woerth. Il s'agira d'un amendement de la commission.

Les amendements identiques II-CF1571, II-CF1579 et II-CF1591 ainsi que l'amendement II-CF1508 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF1581 (amendement 3135).

*

* *

Avant l'article 42

Elle est saisie de l'amendement II-CF1622 de M. Philippe Dunoyer.

M. Michel Zumkeller. L'amendement a pour objectif d'accélérer les mesures de désamiantage du parc social vieillissant dans les collectivités d'outre-mer à autonomie fiscale.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous demanderai de retirer l'amendement, qui porte sur un sujet sensible. Je suis d'accord avec vous sur le fait que nos compatriotes en outre-mer ne doivent pas vivre dans des locaux amiantés, et qu'il nous faut les aider à réaliser ces travaux.

La disposition me semble cependant partiellement satisfaite. Aujourd'hui, seules les dépenses d'amélioration indissociables des travaux de réhabilitation des logements anciens sont éligibles au dispositif. Le désamiantage, qui correspond à de tels travaux, figure donc déjà dans le champ éligible.

Il faudrait peut-être apporter une précision dans le Bulletin officiel des finances publiques, pour aller dans le sens de votre amendement. Le ministre pourrait s'engager en séance à apporter une telle précision, par voie doctrinale plutôt que par amendement.

L'amendement II-CF1622 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF81 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Le présent amendement vise à mobiliser l'épargne détenue par les Français au profit des petites entreprises de proximité, en calquant le dispositif Madelin, mais en l'ouvrant aux microentreprises au sens de la réglementation communautaire, c'est-à-dire aux entreprises de moins de dix salariés et pour un chiffre d'affaires annuel ou un total du bilan qui n'excède pas deux millions d'euros.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Pour ce qui concerne l'incitation fiscale à l'investissement et aux prêts d'entreprises, je préfère que nous nous concentrons sur le dispositif Madelin. L'encadrement européen est sensible et difficile à bien sécuriser. Nous sommes parvenus à atteindre cet objectif avec une prorogation du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement au capital de petites et moyennes entreprises (IR-PME) pour une année de plus. Je préfère que nous nous concentrons sur cet outil.

Par ailleurs, l'investissement en capital et les prêts ne présentent pas le même niveau de risque. Je ne suis pas certain qu'ils nécessitent la même incitation fiscale.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF81.

*

* *

Article additionnel avant l'article 42

Prorogation pour deux ans de la réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements dans les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques II-CF1239 de Mme Frédérique Dumas, II-CF1312 de Mme Marie-Ange Magne et II-CF1663 de M. Michel Herbillon, les amendements identiques II-CF1243 de Mme Frédérique Dumas et II-CF1313 de Mme Marie-Ange Magne ainsi que l'amendement II-CF75 de Mme Frédérique Lardet.

Mme Marie-Ange Magne. L'amendement II-CF1312 vise à prolonger pour trois ans la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA). Ce dispositif, qui a démontré son efficacité pour l'économie et l'emploi, peut aussi être un outil du plan de relance.

Il s'agit par ailleurs d'aménager certaines modalités du dispositif, sans affecter la dépense fiscale.

Quant à l'amendement II-CF1313, il ne retient que la prorogation pour trois ans, sans les mesures d'adaptation du dispositif.

Mme Frédérique Lardet. L'amendement II-CF75 a pour objet la prorogation sur deux ans de la même réduction d'impôt.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Dans la même logique que celle que nous avons vue précédemment, les SOFICA sont un très bon outil fiscal d'incitation à l'investissement pour la production et la création. Je suis favorable à leur prorogation.

À cet égard, je retiendrai l'amendement II-CF75, pour être cohérent avec les prorogations de deux ans que nous avons décidées jusqu'à présent. Elles semblent adaptées à la fois pour avoir suffisamment de visibilité pour investir et pour pouvoir maîtriser le dispositif en termes de finances publiques.

Quant aux autres amendements, j'en demande le retrait.

M. Charles de Courson. Je croyais que nous décidions une prorogation uniquement lorsque nous avons fait une étude sur l'intérêt de l'avantage fiscal. C'est du moins ce dont nous étions tous convenus. Disposons-nous d'une étude sur les SOFICA ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison, monsieur de Courson, on ne peut proroger des outils fiscaux que si l'on en est satisfait et si l'on connaît leur utilité. Les SOFICA ont démontré leur utilité. La création et la production dans notre pays leur doivent, au moins en partie, leur succès et leur intensité. Cet outil fiscal fonctionne bien.

Ses niveaux de plafond pourraient prêter à débat, même si nous les avons déjà examinés plusieurs fois. Il faudrait peut-être les aligner sur d'autres outils d'incitation, mais les SOFICA restent un bon outil et il ne s'agit pas de les réduire, au moment où le secteur cinématographique traverse une crise sans précédent.

Les amendements identiques II-CF1239, II-CF1312 et II-CF1663, ainsi que les amendements identiques II-CF1243 et II-CF1313 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF75 (amendement 3136).

*

* *

Avant l'article 42

Elle examine ensuite l'amendement II-CF1482 de Mme Émilie Bonnivard.

Mme Véronique Louwagie. Notre collègue Émilie Bonnard est très préoccupée par les questions liées au modèle français d'hébergement touristique. La France compte en effet de nombreuses résidences vieillissantes, qui nécessitent des travaux.

Le présent amendement vise, par une réduction d'impôt, à inciter les propriétaires de biens de résidences de tourisme à rénover leur appartement et à le mettre en location au moins huit semaines par an pendant au moins neuf ans. Ce serait une incitation forte pour participer à la rénovation de l'ensemble de ces hébergements.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce marronnier appellera un avis défavorable, comme à l'accoutumée. Une réduction d'impôt de 30 % ne me paraît pas raisonnable. Rappelons qu'elle n'est que de 11 % pour le Censi-Bouvard.

La commission rejette l'amendement II-CF1482.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF452 de M. Christophe Blanchet.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF73 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement a pour objet d'encourager la générosité envers les associations, en portant à 1 000 euros, sans limite dans le temps, le plafond de la valeur des dons aux associations caritatives, sur lesquels la déduction fiscale est accordée au titre de la loi dite Coluche.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Lors de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, nous avons voté une augmentation de plafond exceptionnelle et temporaire à 1 000 euros. Je souhaite conserver son caractère temporaire et exceptionnel. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF73.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette successivement l'amendement II-CF1320 de M. Julien Dive et l'amendement II-CF83 de M. Guillaume Chiche.

La commission examine l'amendement II-CF1613 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. On voit fleurir un peu partout dans nos collectivités des budgets participatifs ou du moins des parties de budget participatif. Le présent amendement vise à susciter une réflexion sur la manière d'atteindre sinon une adhésion à l'impôt, du moins la fin de son rejet, c'est-à-dire à permettre aux citoyens, en l'occurrence aux contribuables, de choisir une partie de l'affectation de l'impôt sur le revenu. Il s'agit là d'un amendement d'appel, mais je souhaiterais que nous ayons cette discussion car on ne peut pas rester en dehors du problème de la non-adhésion, de plus en plus forte, à la contribution publique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis d'accord avec Mme Pires Beaune. Madame la députée, vous avez certainement lu mon livre, *La fabrique de l'impôt - Pour un consentement citoyen*, qui traite précisément de ce problème.

M. Julien Aubert. Qui ne l'a pas lu ? Moi, je l'ai acheté sur Amazon !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le vrai budget participatif, c'est l'Assemblée nationale, mais il faut que les citoyens comprennent bien davantage comment est levé l'impôt et comment la dépense publique est conçue. L'enjeu est davantage dans la lisibilité et la clarté – et il y a beaucoup à faire en termes de gouvernance et de finances publiques –, plutôt que dans un budget participatif à l'échelle nationale, qui semble plus philosophique que pratique.

Les budgets participatifs s'appliquent selon moi davantage à l'échelle locale. À l'échelle nationale, il y a le Parlement pour la fabrique de l'impôt et de la dépense publique. En revanche, un énorme effort de nettoyage des dépenses fiscales et des taxes doit être mené, afin d'améliorer le consentement à l'impôt.

Madame Pires Beaune, je vous suggère donc de retirer votre amendement, pour avoir ce débat en séance.

Mme Christine Pires Beaune. Je n'ai pas lu votre livre, monsieur le rapporteur général, mais l'erreur sera réparée, je vous le promets...

Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous opposez représentation participative et représentation nationale. Les deux sont possibles. La part que l'amendement vise – 5 % de l'impôt sur le revenu – représente 1,4 % des recettes fiscales. Elle ne met donc absolument pas en péril le budget. Ce serait en revanche un bon moyen de ramener le contribuable vers la vie citoyenne.

Je retire donc l'amendement, et le redéposerai en séance.

M. le président Éric Woerth. J'avais moi-même déposé un amendement de cette nature il y a deux ans. Je pense que c'est une bonne idée.

L'amendement II-CF1613 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF1156 de Mme Sylvia Pinel.

M. Charles de Courson. Le secteur du bâtiment souffre. L'amendement vise donc à élargir le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aux travaux effectués en zone C, qui représente 70 % du territoire national.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le CITE a vocation à disparaître au profit du dispositif MaPrimeRénov'. Nous devons accompagner cette transformation et ne pas faire revivre le CITE. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1156.

Article additionnel avant l'article 42

Prorogation pour trois ans du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes et du crédit d'impôt pour les travaux de protection contre les risques technologiques

La commission examine, en discussion commune les amendements II-CF1510 de Mme Lise Magnier, II-CF1114 de M. Yves Blein, II-CF1360 de Mme Véronique Louwagie, ainsi que les amendements identiques II-CF89 de Mme Lise Magnier, II-CF236 de Mme Patricia Lemoine, II-CF250 de Mme Émilie Bonnard, II-CF286 de Mme Danielle Brulebois, II-CF362 de Mme Sylvia Pinel, II-CF421 de M. Charles de Courson, II-CF483 de M. Vincent Rolland, II-CF510 de M. Vincent Descoeur, II-CF566 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF872 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1306 de M. Jean-Marc Zulesi et II-CF1419 de M. Thibault Bazin, l'amendement II-CF79 de M. Marc Le Fur, et les amendements identiques II-CF361 de Mme Sylvia Pinel et II-CF1627 de Mme Aude Luquet.

Mme Lise Magnier. Je défendrai en même temps les amendements II-CF1510 et II-CF89, qui concernent le même sujet. Il s'agit de prolonger pour trois ans le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes. Ce dispositif d'accompagnement est utile dans le cadre de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie ou au handicap. C'est pourquoi nous proposons de le proroger, puisqu'il devait s'éteindre au 31 décembre 2020.

Mme Véronique Louwagie. Les amendements II-CF1360 et II-CF872 visent à proroger le dispositif, créé en 2005 et modifié par la loi de finances pour 2018, qui apporte une aide importante à toutes les personnes âgées et handicapées. Y mettre fin dans peu de mois n'est pas opportun car les ambitions qui avaient été affichées par la loi de 2005 ne sont pas atteintes aujourd'hui. Il s'agit donc de prolonger le dispositif au-delà du 31 décembre 2020.

L'amendement II-CF1360 a par ailleurs pour objet d'étendre le dispositif et d'en réviser les montants. Les coûts engagés sont souvent élevés : un monte-escalier, par exemple, coûte 9 000 euros, et un élévateur vertical, dont de nombreuses personnes ont besoin dans leur logement, jusqu'à 17 000 euros.

L'amendement porte le montant des dépenses éligibles de 5 000 à 10 000 euros pour une personne célibataire, ce qui n'est pas beaucoup eu égard aux agencements à réaliser, et de 10 000 à 20 000 euros pour un couple marié. Le montant serait majoré de 800 euros par personne à charge, au lieu de 400 euros. C'est une vraie attente, un vrai besoin dans le cadre de l'équipement des habitations. J'espère recevoir un avis favorable du rapporteur général à cet amendement.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF421 est une nécessité sociale. Nous avons tous voté la loi de 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ce dispositif arrive à échéance au 31 décembre 2020. J'imagine, monsieur le rapporteur général, que vous proposerez une prorogation de deux ans. L'amendement II-CF566 va dans le sens d'une plus grande lisibilité, en proposant une prorogation de trois ans du dispositif de soutien aux aménagements pour les personnes âgées et vulnérables. J'espère que vous aurez l'obligeance et la compréhension de l'accepter.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF361 est un amendement de repli, qui vise à proroger le dispositif de deux années, au lieu de trois.

M. Christophe Jerretie. L'amendement II-CF1627 vise également à proroger ce crédit d'impôt de deux ans.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis favorable à une prorogation de trois ans, madame Dalloz, compte tenu de la nature des dépenses et de la spécificité de ce sujet. Un signal doit être en effet envoyé. Pour des raisons uniquement rédactionnelles et légistiques, je propose toutefois que la commission adopte l'amendement II-CF1510 de Mme Magnier et que les auteurs des autres amendements veuillent bien les retirer.

La commission adopte l'amendement II-CF1510 (amendement 3137).

En conséquence, les amendements II-CF1114, II-CF1360, les amendements identiques II-CF89, II-CF236, II-CF250, II-CF286, II-CF362, II-CF421, II-CF483, II-CF510, II-CF566, II-CF872, II-CF1306 et II-CF1419, l'amendement II-CF79 et les amendements identiques II-CF361 et II-CF1627 tombent.

*

* *

Article 42

Exonération de contribution économique territoriale en cas de création ou d'extension d'établissement

Résumé du dispositif proposé

Les impôts de production, qui touchent les entreprises indépendamment de leur résultat effectif – y compris déficitaire –, ont un niveau particulièrement élevé en France, surtout par rapport aux principaux États européens.

Le présent projet de loi de finances propose un allègement substantiel des impôts de production :

– l'article 3 procède, à compter de 2021, à une réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) par la suppression de la part régionale de cet impôt ;

– l'article 4 propose une réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière des propriétés bâties (TFPB) des entreprises dues au titre de leurs établissements industriels, par la modernisation de la méthode d'évaluation des valeurs locatives correspondantes.

Ces deux allègements fiscaux sont compensés par l'État, respectivement par l'affectation d'une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux régions et par l'institution d'un nouveau prélèvement sur recettes (PSR) au bénéfice du bloc communal.

L'allègement fiscal global pour les entreprises qui résulterait de ces deux articles s'élèverait à près de 10,5 milliards d'euros.

Le présent article complète cette réforme ambitieuse de la fiscalité de production par l'instauration d'une exonération facultative de CFE et de CVAE en cas de création ou d'extension d'établissement. Dès lors que chaque collectivité bénéficiaire de ces impôts pourra librement choisir d'introduire, ou non, cette nouvelle exonération, aucune compensation par l'État n'est prévue, ce qui explique la place du présent dispositif en seconde partie du projet de loi de finances.

Dernières modifications intervenues

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a autorisé les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à instituer un dégrèvement des deux tiers du montant de la CFE due au titre de 2020 au profit des entreprises de taille petite ou moyenne (chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 150 millions d'euros) des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel particulièrement affectés par la crise sanitaire. L'État finance le dégrèvement pour moitié. La cotisation dégrévée comprend les frais de gestion perçus par l'État sur la CFE.

La loi de finances pour 2020 a créé une exonération facultative, totale ou partielle, de CFE dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural et dans les zones de revitalisation des centres-villes, et a rétabli l'exonération de CFE applicable aux entreprises de la batellerie artisanale.

La loi de finances pour 2019 a élargi le bénéfice des exonérations applicables aux ports commerciaux ainsi qu'aux médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires.

La loi de finances pour 2018 a exonéré les redevables réalisant un montant de chiffre d'affaires ou de recettes inférieur ou égal à 5 000 euros de la cotisation minimale de CFE.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) constituent la contribution économique territoriale (CET) qui s'est substituée à la taxe professionnelle à compter de 2010 ⁽¹⁾. Le lecteur pourra se reporter aux commentaires des articles 3 et 4 du présent projet de loi de finances pour un exposé des caractéristiques de la CVAE et de la réforme proposée sur cet impôt ainsi que, s'agissant des établissements industriels, sur la CFE ⁽²⁾.

A. LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES (CFE)

1. La CFE est perçue par les collectivités territoriales

La cotisation foncière des entreprises est perçue par les communes et les EPCI. En 2019, son produit s'est élevé à 8 milliards d'euros (+ 0,6 % par rapport à 2018).

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE CFE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



Source : données OFGL.

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, articles 2, 76, 77, 78 et 79. La consistance de la CET est consacrée à l'article 1447-0 du code général des impôts, créé par l'article 2 de la loi précitée.

(2) Rapport du Rapporteur général Laurent Saint-Martin, sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), n° 3399, Tome 2.

La CFE est le seul impôt économique sur lequel les collectivités territoriales du secteur communal ont conservé un pouvoir de taux. En 2019, le taux moyen de CFE des communes était de 17,77 % et celui des EPCI de 26,09 %.

Au sein du bloc communal, ce sont les EPCI qui perçoivent l'essentiel de la fiscalité économique, et donc la CFE.

Depuis la loi « NOTRe »⁽¹⁾, les régions détiennent une compétence de « chef de file » en matière de développement économique et d'aides aux entreprises. Le bloc communal – notamment, en son sein, les intercommunalités – peut exercer un rôle subsidiaire en ce domaine⁽²⁾. C'est pour cette raison que les EPCI perçoivent l'essentiel du produit de la CFE.

L'impact de la crise sanitaire et économique sur les recettes de CFE

Dans son rapport du 29 juillet 2020 sur l'impact de la crise du Covid 19 sur les finances locales, notre collègue Jean René Cazeneuve estime que la CFE ne devrait pas connaître de baisse immédiate en 2020 et pourrait au contraire poursuivre son rythme de progression, essentiellement lié à la revalorisation des valeurs locatives et à l'augmentation du nombre de locaux.

Au total, la CFE pourrait donc progresser jusqu'à + 1,7 % en 2020. Elle stagnerait en 2021. La chute de la valeur ajoutée des entreprises redevables en 2020 devrait affecter la cotisation minimale à partir de 2022, et entraîner une baisse modérée du produit de CFE en 2022 de – 1 %.

Cette estimation ne tient pas compte des éventuelles décisions d'exonération – ou de dégrèvement exceptionnel dans le cadre prévu par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 – ainsi que de baisse des taux qui pourraient être prises par les assemblées délibérantes en soutien aux entreprises face à la crise.

2. La CFE est due par les entreprises

La CFE est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent une activité passible de la CFE quels que soient leur statut juridique (entrepreneur individuel, société, association, fondation, personne morale de droit public, *etc.*) et la nature de leur activité (industrielle, commerciale, non commerciale, *etc.*).

Une activité passible de la CFE doit répondre simultanément aux trois caractéristiques suivantes :

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Les intercommunalités ainsi que les métropoles sont consultées pour l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et peuvent conclure des conventions avec la région pour sa mise en œuvre.

– elle doit présenter un **caractère habituel** : les actes qui caractérisent l'activité sont effectués de manière répétitive, ce qui inclut les activités saisonnières et notamment touristiques, artistiques ou sportives ;

– elle doit être **exercée à titre professionnel**, ce qui exclut les activités sans but lucratif et les activités limitées à la gestion d'un patrimoine privé ;

– elle **ne doit pas être rémunérée par un salaire** : de manière générale, les salariés s'entendent des personnes placées dans un état de subordination vis-à-vis de leur employeur.

La CFE est assise sur la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière, et est due dans chaque commune où l'entreprise redevable qui exerce une activité professionnelle imposable ⁽¹⁾ dispose de locaux et de terrains.

Les biens passibles de la taxe foncière

La TFPB est assise annuellement sur les propriétés bâties et biens assimilés en France.

Les propriétés bâties sont imposables, pour l'année entière, dans la commune où elles sont situées et au nom de leur propriétaire connu au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

La TFPB porte sur les constructions destinées à l'habitation, à l'exercice d'une activité économique ou de stockage ainsi que sur les bâtiments et installations assimilées et les terrains industriels ou commerciaux.

Pour la TFPB, un abattement de 50 % de l'assiette est prévu pour prendre en compte les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Il n'est pas appliqué pour la CFE, les entreprises n'étant pas systématiquement propriétaires des biens au titre desquels elles acquittent la CFE.

La valeur locative cadastrale (VLC) d'un local est la notion fondamentale de la fiscalité directe locale. Les VLC permettent d'asseoir les principales impositions directes locales, dont les taxes foncières, la taxe d'habitation, la CFE et leurs taxes annexes. Elle représente le rendement théorique d'une propriété.

La méthode de détermination de la valeur locative cadastrale varie suivant la nature du local. Le législateur a notamment distingué **trois catégories de locaux** : les locaux d'habitation, les locaux professionnels et les établissements industriels. En l'espèce, ce sont les locaux professionnels et les locaux industriels qui sont imposables à la CFE. Les modalités d'évaluation des locaux industriels sont présentées en détail dans le commentaire de l'article 4.

(1) Articles 1447 et 1476 du CGI.

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels

Les locaux qui ne sont ni des locaux d'habitation ou servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile, ni des locaux industriels évalués selon la méthode comptable de l'article 1499 du CGI, sont des locaux professionnels en application de l'article 1498 du CGI. Ils regroupent les locaux commerciaux (les magasins, les ateliers, les restaurants, *etc.*), les locaux à usage professionnel, les locaux divers (les associations, les administrations publiques, *etc.*) et les locaux spécialement aménagés pour l'exercice d'une activité particulière (les salles de spectacle, les équipements sportifs, *etc.*). Le nombre des locaux professionnels est évalué à 3,5 millions.

Le système de mise à jour des valeurs locatives comporte trois niveaux :

- les révisions générales qui permettent de fixer des valeurs de base ;
- les actualisations triennales destinées à prendre en compte l'évolution du marché locatif ;
- la constatation annuelle des changements affectant ces propriétés.

Dans les faits, la dernière révision générale des valeurs locatives foncières pour les propriétés bâties, a été réalisée en 1970. Ces valeurs locatives ont ensuite fait l'objet d'une actualisation en 1980. Entre 2003 et 2017, l'ensemble des bases ont été quasi systématiquement revalorisées par un coefficient forfaitaire national calculé en fonction de l'inflation prévisionnelle, *via* une mesure expresse en loi de finances.

En application de la loi de finances rectificative pour 2015 et de la seconde loi de finances rectificative pour 2017, depuis le 1^{er} janvier 2017, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP) a permis de moderniser l'assiette des impôts locaux pour les professionnels et de rééquilibrer la charge fiscale entre locaux professionnels, en prenant en compte le marché locatif d'aujourd'hui. Les locaux professionnels sont désormais évalués en fonction de leurs caractéristiques telles que déclarées par leur propriétaire (surface, catégorie) et du tarif de la catégorie du local au sein du secteur locatif dans lequel il se trouve, ce dernier étant calculé sur la base des loyers moyens constatés. Les tarifs peuvent en outre être majorés ou minorés jusqu'à 30 % par application d'un coefficient de localisation destiné à tenir compte de la situation particulière de la parcelle d'assise de la propriété au sein du secteur d'évaluation. Ces paramètres (secteur locatif, tarif, coefficient de localisation) ont été déterminés localement, en associant notamment les collectivités territoriales et les parlementaires ⁽¹⁾.

Des coefficients de neutralisation ont été calculés en 2017 pour éviter que, dans l'attente de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, les locaux professionnels ne subissent une trop forte hausse de leur valeur locative révisée. Ce coefficient est égal, pour chaque taxe et chaque collectivité territoriale, au rapport entre les valeurs locatives non révisées au 1^{er} janvier 2017 et celles révisées au 1^{er} janvier 2013. L'application aux valeurs locatives « brutes » du coefficient de neutralisation pertinent permet d'obtenir une valeur locative « neutralisée ». Ce dispositif permet de maintenir à l'identique la part contributive respective des locaux professionnels et des locaux d'habitation au sein de l'assiette des impôts locaux avant et après révision.

(1) Au sein des commissions communales des impôts directs (CCID – article 1650 du CGI), des commissions intercommunales des impôts directs (CIID – article 1650 A du CGI), des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP – article 1650 B du CGI) et des commissions départementales des impôts directs locaux (CDIDL – article 1650 C du CGI).

La mise en œuvre de la RVLLP s'accompagne de deux autres dispositifs « atténuateurs » destinés à rendre soutenable la réforme pour les contribuables. L'un porte sur les valeurs locatives, et l'autre sur les cotisations de CFE et de TFPB.

Le dispositif de « planchonnement » (article 1518 A *quinquies* du CGI) a pour but de limiter les variations importantes de valeur locative qui pourraient résulter de la révision. Il réduit de moitié la variation de ces dernières tant à la hausse qu'à la baisse, constatées suite à la révision. Il s'applique pour les impositions dues au titre de 2017 à 2025. Il y a un planchonnement propre à chaque impôt local assis sur les valeurs locatives.

Le dispositif de « lissage » (article 1518 E du CGI) lisse sur dix années l'augmentation ou la baisse de cotisation induite par la nouvelle valeur locative révisée. Un montant de lissage est calculé en 2017 et sera également appliqué (à la hausse ou à la baisse) sur la cotisation de chaque local professionnel jusqu'en 2025.

Les valeurs locatives révisées sont mis à jour chaque année, à compter des impositions établies au titre de 2019, en fonction de l'évolution des loyers constatés par catégorie et par secteur.

La RVLLP ne s'applique pas aux locaux non professionnels, donc principalement les locaux industriels et les locaux d'habitation.

La méthode d'évaluation des valeurs locatives des locaux industriels, fondée essentiellement sur la méthode dite « comptable », ainsi que les modalités de revalorisation de ces valeurs locatives, sont présentées en détail dans le commentaire de l'article 4 du présent projet de loi de finances.

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH), a quant à elle, fait l'objet d'une expérimentation en 2015 dans cinq départements (Charente-maritime, Nord, Orne, Paris et Val-de-Marne). La généralisation, sensible et lourde, de cette expérimentation a été engagée par la loi de finances pour 2020 qui prévoit l'intégration des nouvelles valeurs locatives dans les rôles d'impositions locales ainsi que leur mise à jour permanente à compter de 2026 ⁽¹⁾.

3. La notion d'établissement et les extensions et créations d'établissement

La CFE est calculée au niveau de chaque **établissement** de l'entreprise. L'établissement au sens de la CFE est défini comme toute installation utilisée par une entreprise en un lieu déterminé ou comme toute unité de production intégrée dans un ensemble industriel et commercial lorsqu'elle peut faire l'objet d'une exploitation autonome ⁽²⁾.

Les investissements en matériel et les outillages ne sont pas imposés. Ce sont donc **essentiellement les investissements fonciers** qui affectent la base d'imposition à la CFE. Toutefois, la modification de la base peut avoir d'autres fondements.

(1) Le lecteur pourra se reporter au commentaire de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2020 pour un exposé détaillé de la RVLLH.

(2) Article 310 HA de l'annexe II du CGI (de valeur réglementaire).

Les changements affectant la base d'imposition à la CFE

Il s'agit notamment :

- de constructions nouvelles ;
- de travaux qui modifient le volume ou la superficie d'une propriété préexistante (agrandissement, surélévation, démolition totale ou partielle, etc.) ;
- de changements d'affectation ayant pour effet de rendre imposable une propriété précédemment exonérée (conversion d'un bâtiment agricole en local commercial, par exemple) ou de la faire basculer dans un groupe différent de celui retenu lors de sa précédente évaluation (logement transformé en magasin, par exemple) ;
- des changements d'utilisation des locaux professionnels (changement de catégorie ou de sous-catégorie dans la grille tarifaire).
- de changements de nature à modifier la méthode d'évaluation foncière (passage de méthode d'évaluation des locaux professionnelle à la méthode comptable, utilisée pour évaluer les établissements industriels ⁽¹⁾).
- enfin, la méthode de revalorisation annuelle. Pour les établissements professionnels, elle est fondée sur un dispositif de mise à jour permanente des tarifs en fonction de l'évolution des loyers constatés, depuis 2017. Pour les établissements industriels, elle est fondée depuis 2018 sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). L'article 4 proposait initialement de rapprocher la méthode de revalorisation des locaux industriels de celle des autres locaux professionnels et de supprimer la référence à l'IPCH. Toutefois, l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition en première lecture.

S'agissant donc précisément des investissements fonciers, il convient de distinguer entre les extensions d'établissements, d'une part, et les créations d'établissements, d'autre part.

Une **extension d'établissement** se définit comme la constatation d'une variation positive – nette de l'inflation ⁽²⁾ – de la valeur locative d'une année sur l'autre, quelle que soit l'origine de cette variation ⁽³⁾.

Comme le souligne l'évaluation préalable, **cette définition a deux défauts**. En premier lieu, l'augmentation de base retenue pour caractériser l'extension d'établissement est nette de l'inflation (IPC hors tabac), alors que les règles de revalorisation des bases locatives des locaux professionnels, depuis 2017, aboutissent à une revalorisation inférieure à l'inflation. S'agissant de la revalorisation des locaux industriels, la revalorisation fondée sur l'IPCH (voir encadré *supra*), est, quant à elle, supérieure à l'inflation. En second lieu, cette rédaction, large et imprécise, conduit à inclure dans la notion juridique d'extension d'établissement des augmentations de base d'imposition qui ne sont pas liées à des travaux fonciers. Par exemple, une extension d'établissement peut être juridiquement constituée, parmi les modifications de base énumérées dans l'encadré

(1) L'article 4 propose une réforme de la méthode comptable, exposée en détail dans le commentaire de l'article.

(2) Indice des prix à la consommation hors tabac.

(3) Article 1466 A du CGI.

supra, par un changement d'affectation du local qui entraîne un changement de tarif, ou un changement de nature à faire basculer le local dans la catégorie d'établissement industriel, et donc sur la méthode comptable d'évaluation de la valeur locative.

Une **création d'établissement** se définit comme toute implantation nouvelle d'une entreprise dans une commune dès lors qu'elle ne s'analyse pas en un changement d'exploitant. La jurisprudence prévoit qu'il y a création d'établissement à la **double condition – cumulative** – que l'entreprise ait, d'une part, disposé d'immobilisations et, d'autre part, versé des salaires ou réalisé des recettes ⁽¹⁾. Le respect de cette double condition marque le début d'activité.

Le principe applicable aux **extensions d'établissements** est que la **période de référence** retenue pour déterminer les bases est l'avant-dernière année civile précédant celle de l'imposition ⁽²⁾. Il en résulte un **décalage de deux ans** entre la date de l'investissement et celle où l'investissement est imposé. Lorsque l'exercice social de 12 mois clos en année N-2 coïncide avec l'année civile, les biens sont appréciés au 31 décembre N-2 ⁽³⁾. Une entreprise qui étend son activité par le biais de nouveaux bâtiments au sein d'un établissement au cours d'une année N n'est imposée sur cette extension qu'à compter de l'année N+2.

En revanche, les **créations d'établissements ne peuvent pas se voir appliquer directement cette règle de la période de référence** puisque l'établissement n'était alors pas constitué. En cas de création d'un établissement, la cotisation n'est pas due pour l'année de la création ⁽⁴⁾. La base du nouvel exploitant est ensuite réduite de moitié pour la première année d'imposition. En conséquence, un établissement créé en année N est imposable en N+1 sur une base réduite de 50 % et n'est imposable pleinement qu'à compter de l'année N+2.

4. Le calcul des cotisations et le recouvrement

Les cotisations de CFE sont calculées en **appliquant les taux votés** par les communes ou les EPCI bénéficiaires **à la base d'imposition du contribuable, égale à la valeur locative foncière** des biens imposables nette des réductions et abattements. Les taux sont votés librement par les assemblées délibérantes des communes ou des EPCI, sous réserve des règles de lien entre les taux, chaque année avant le 15 avril pour l'année en cours ou, les années de renouvellement des conseils municipaux, le 30 avril par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre ⁽⁵⁾.

(1) Conseil d'État, 12 janvier 1987, n° 46227 ; BOI-IF-CFE-20-50-10.

(2) Ou le dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même avant-dernière année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile, d'après l'article 1467 A du CGI. Dans ce cas, les biens sont appréciés à la date de clôture du dernier exercice clos de douze mois au cours de l'année N-2.

(3) C'est aussi le cas lorsqu'il n'y a pas d'exercice social de 12 mois clos en année N-2.

(4) Article 1478 du CGI.

(5) Article 1639 A du CGI. L'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, article 11, a décalé exceptionnellement pour 2020 au 3 juillet ces deux dates limites d'adoption des délibérations fixant les taux d'imposition.

Une **cotisation minimale** a été instaurée afin que chaque redevable de la CFE contribue pour un certain montant à la couverture des charges des collectivités locales ⁽¹⁾. Cette cotisation est propre à chaque redevable. Elle est établie en fonction d'une base minimale fixée par une délibération intervenant avant le 1^{er} octobre de l'année précédant l'année d'imposition. Elle varie en fonction du chiffre d'affaires ou des recettes, et doit respecter un barème fixé par décret. La loi de finances pour 2018 a introduit une exonération de cotisation minimale pour les petites entreprises. Les redevables réalisant un montant de chiffre d'affaires ou de recettes inférieur ou égal à 5 000 euros sont exonérés de la cotisation minimale.

La CFE est **recouvrée par voie de rôle**. Elle est exigible au 1^{er} décembre de l'année d'imposition avec une date limite de paiement avant majoration au 15 décembre. Cette date de paiement est précisée dans l'avis d'imposition, envoyé au cours du mois d'octobre ⁽²⁾.

Le contribuable peut choisir de régler l'impôt par des **prélèvements mensuels** versés de janvier à octobre et égaux au dixième du montant mis en recouvrement au titre de l'année précédente ⁽³⁾.

Si la cotisation annuelle de CFE de l'année précédente (N-1) est supérieure ou égale à 3 000 euros, et si l'assujetti n'a pas choisi le prélèvement mensuel, ce dernier doit payer avant le 15 juin un **acompte** unique égal à 50 % de la cotisation mise en recouvrement au titre de l'année N-1 ⁽⁴⁾.

Le redevable peut choisir, sous sa responsabilité, de diminuer le montant de l'acompte s'il estime que sa base d'imposition de l'année sera réduite d'au moins 25 % par rapport à celle de l'année N-1 ou s'il prévoit la cessation de son activité en cours d'année. Il verse alors un solde en fin d'année. Il peut demander la modification ou la suspension des prélèvements mensuels s'il estime que ces derniers sont éloignés du montant de CFE qui sera mis en recouvrement.

B. LES EXONÉRATIONS DE CFE

La loi exonère de CFE certaines activités de manière permanente, mais donne également la faculté aux collectivités d'accorder ou de s'opposer à tout ou partie d'une exonération de la CFE.

À l'occasion de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, le **Rapporteur général a identifié plus d'une quarantaine de dispositifs d'exonération de CFE** ⁽⁵⁾. Ces derniers peuvent être **obligatoires** ou **facultatifs**, c'est-à-dire s'appliquer de plein droit ou nécessiter une délibération de

⁽¹⁾ Article 1647 D du CGI.

⁽²⁾ BOI-IF-CFE-40-10.

⁽³⁾ Article 1681 quater A du CGI.

⁽⁴⁾ Article 1679 quinquies du CGI.

⁽⁵⁾ Rapport du Rapporteur général, Laurent Saint-Martin sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020 (n° 3074), n° 3132.

la collectivité territoriale concernée. De même, les exonérations mises en œuvre peuvent être temporaires ou permanentes, totales ou partielles, sectorielles ou zonées.

LES EXONÉRATIONS DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

Article du CGI	Dispositifs
Exonération de plein droit et permanente	
1449	Exonération des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes de l'État pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique.
1449	Exonération des grands ports maritimes, des ports autonomes, ainsi que des ports à l'exception des ports de plaisance.
1450	Exonération des exploitants agricoles.
1451, 1° à 4°	Exonération de certaines activités des sociétés coopératives agricoles et leurs unions, des sociétés d'intérêt collectif agricole, des organismes susceptibles d'adhérer aux caisses de crédit agricole mutuel ainsi que des caisses locales d'assurances mutuelles agricoles.
1451, 5°	Exonération des entreprises pour leur activité de méthanisation agricole.
1452	Exonération de certaines activités artisanales : les artisans ou façonniers qui travaillent soit à façon pour les particuliers, soit pour leur compte et avec des matières leur appartenant, qu'ils aient ou non une enseigne ou une boutique.
1453	Exonération des chauffeurs et cochers propriétaires d'une ou de deux voitures qu'ils conduisent et gèrent eux-mêmes.
1454	Exonération des sociétés coopératives d'artisans et leurs unions et des sociétés coopératives de patrons bateliers et leurs unions.
1455	Exonération de certaines activités de pêche (pêcheurs utilisant pour leur activité professionnelle un ou deux bateaux ; société de pêche artisanale ; les inscrits maritimes ; société coopérative maritime).
1456	Exonération de certaines sociétés coopératives de production.
1457	Exonération de certains vendeurs à domicile indépendant.
1458	Exonération de certaines activités de presse (éditeurs de feuilles périodiques, sociétés coopératives de messageries de presse, services de presse en ligne, correspondants locaux de presse régionale ou départementale, vendeurs-colporteurs de presse).
1459	Exonération de certaines locations meublées et des parties communes des immeubles loués ou sous-loués.
1460	Exonération de certaines activités non commerciales (activités d'enseignement, activités artistiques, sportives ou diverses comme les sages-femmes, les garde-malades ou les membres du corps de réserve sanitaire).
1461	Exonération de certaines activités à caractère social (les organismes d'habitation à loyer modéré, les syndicats professionnels ainsi que divers organismes dont les sociétés de bains-douches, les sociétés de jardins ouvriers, les organismes de jardins familiaux, certaines des structures du groupe Action logement, les associations et groupements comptant parmi leurs membres une fédération ou une institution de retraite complémentaire).
1462	Exonération des groupements d'emprunts de sinistrés et des associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants.
1463	Exonération des concessionnaires de mines.
Exonération de plein droit et temporaire	
1460	Exonération de deux ans en faveur des jeunes avocats.
1463 A	Exonération des entreprises nouvelles pendant sept ans, puis dégressivité pendant trois ans (75 %, 50 % et 25 %) pour 50 % de la base nette imposable dans les bassins urbains à dynamiser (BUD).
1463 B	Exonération des entreprises nouvelles pendant sept ans, puis dégressivité pendant trois ans (75 %, 50 % et 25 %) pour 50 % de la base nette imposable dans les zones de développement prioritaire (ZDP).

Article du CGI	Dispositifs
Exonération facultative et permanente	
1464	Exonération totale ou partielle des caisses de crédit municipal.
1464 A	Exonération totale ou partielle des entreprises de spectacles vivants et des établissements cinématographiques.
1464 E	Exonération de petites sociétés coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricole.
1464 F	Exonération totale ou partielle des activités commerciales ou artisanales dans une zone de revitalisation des centres-villes.
1464 G	Exonération totale ou partielle des activités commerciales dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural.
1464 H	Exonération des services d'activités industrielles et commerciales gestionnaires des activités des établissements publics administratifs d'enseignement supérieur ou de recherche.
1464 I	Exonération des établissements bénéficiant du label de librairie indépendante de référence.
1464 I bis	Exonération des librairies autres que celles labellisées librairie indépendante de référence.
1464 M	Exonération des entreprises ayant pour activité principale la vente au détail de phonogrammes.
1466 F	Abattement de base imposable de 80 % dans la limite de 150 000 euros (majoration possible à 100 %) pour certaines entreprises nouvelles installées dans une zone franche d'activité nouvelle génération (ZFANG).
Exonération facultative et temporaire	
1464 B 1464 C	et Exonération entre deux et cinq ans des entreprises nouvelles qui bénéficient des exonérations d'impôts sur les bénéfices applicables aux zones d'aide à finalité régionale ou aux zones de revitalisation rurale, ou en faveur des entreprises industrielles en difficulté.
1464 D	Exonération totale ou partielle, entre deux et cinq ans, des médecins, des auxiliaires médicaux et des vétérinaires.
1465	Exonération totale ou partielle, de cinq ans au maximum, pour les entreprises nouvelles exerçant une activité industrielle, artisanale, commerciale ou libérale dans une zone d'aide à finalité régionale.
1465 A	Exonération totale ou partielle, de cinq ans au maximum, pour certaines entreprises nouvelles exerçant une activité industrielle, artisanale, commerciale ou libérale dans une zone de revitalisation rurale (ZRR).
1465 B	Exonération totale ou partielle, de cinq ans au maximum, pour certaines entreprises nouvelles exerçant une activité industrielle ou de recherche scientifique et technique dans une zone d'aide à l'investissement des PME (ZAI-PME).
1466 A	Exonération totale ou partielle, pendant cinq ans, voire sept ans dans certaines conditions, pour certaines entreprises nouvelles situées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).
1466 B	Exonération des entreprises nouvelles de sept ans puis dégressivité sur trois ans (75 %, 50 % et 25 %) pour 50 % de la base nette imposable dans les bassins urbains à dynamiser (BUD).
1466 B bis	Exonération des entreprises nouvelles de sept ans puis dégressivité sur trois ans (75 %, 50 % et 25 %) pour 50 % de la base nette imposable dans les zones de développement prioritaire (ZDP).
1466 C	Exonération de cinq ans au maximum pour les entreprises nouvelles installées dans la Collectivité de Corse.
1466 D	Exonération de sept ans des jeunes entreprises innovantes et des jeunes entreprises universitaires.

Source : commission des finances.

Lorsqu'un exploitant **exerce conjointement une activité imposable à la CFE et une activité exonérée dans les mêmes locaux**, seule une partie de la valeur locative est imposable. Si les biens imposés sont utilisés **successivement**, la fraction de valeur locative retenue est égale au *prorata* des temps d'utilisation. Si les biens imposés sont utilisés **simultanément** pour les deux activités, le contribuable doit estimer, sous sa propre responsabilité, dans quelle proportion le local concerné est affecté à l'activité imposable.

La proportion de la valeur locative imposable à la CFE peut également varier en raison de la durée d'exploitation de l'établissement au cours d'une même année pour les activités qui revêtent, par nature, un caractère **saisonnier** ⁽¹⁾.

Les exonérations de plein droit, permanentes ou temporaires et l'ensemble des exonérations facultatives prises sur délibération des collectivités locales, prévues en matière de CFE, **s'appliquent en principe également à la CVAE**.

Plus précisément, s'agissant des **exonérations facultatives de CFE**, comme le propose le présent article, **la valeur ajoutée des établissements exonérés de CFE** en application de la délibération d'une commune ou d'un EPCI est, à la demande de l'entreprise, **exonérée de CVAE** pour sa fraction taxée au profit de la commune ou de l'EPCI. Les départements et les régions peuvent délibérer pour prévoir la même exonération sur leur part de CVAE ⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE FACULTÉ DE REPORTER DE TROIS ANNÉES L'ENTRÉE DES NOUVEAUX ÉLÉMENTS D'ASSIETTE DANS L'IMPOSITION À LA CFE

1. Une nouvelle exonération facultative et temporaire de CFE

Le **C du I** crée une **nouvelle exonération facultative de CFE**. Il est ainsi prévu que les communes ou EPCI peuvent, par délibération, exonérer les créations ou extensions d'établissements pendant une **durée de trois ans** sur la totalité de la part de CFE qui leur revient. La période de trois ans court **à compter de l'année où la base de CFE est modifiée**.

Une création est en principe imposée à partir de l'année suivante (à 50 % en N+1, puis imposition complète à partir de l'année N+2, voir *supra*). L'exonération court donc à compter de cette année N+1. L'entreprise est exonérée pour les années N+1 à N+3. L'exonération s'applique après la réduction de base de 50 % pour l'année N+1. Concrètement, la base est d'abord réduite de 50 % la première année puis, en cas de délibération en application du présent article, les 50 % restants seront exonérés. La réduction de base étant en partie compensée par l'État ⁽³⁾, cette précision évite que la mesure proposée diminue le niveau de compensation : si l'exonération s'appliquait avant la réduction de base, elle aurait pour effet de substituer une exonération aux frais de la collectivité locale à une réduction en partie prise en charge par l'État.

(1) Article 1478 du CGI.

(2) Article 1586 nonies du CGI.

(3) Cette compensation d'exonération résulte de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 et de l'article 77 de la loi de finances pour 2010. La compensation est égale au produit des bases exonérées en année N par le taux de l'année 1996 et par un coefficient de 0,960.

Une extension d'établissement est en principe imposée la deuxième année qui suit l'année de l'extension (année N+2). L'exonération court donc à compter de cette année N+2. L'entreprise est exonérée pour les années N+2 à N+4.

Si la collectivité bénéficiaire a pris la délibération, l'entreprise doit ensuite, pour en bénéficier, **adresser une demande au service des impôts** dont relève l'établissement concerné. La demande doit être formulée **dans les délais prévus** pour la déclaration des éléments servant à établir la CFE (en principe, le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année précédant celle de l'imposition. En cas de création d'établissement en cours d'année, une déclaration provisoire doit être fournie avant le 1^{er} janvier de l'année suivant la création) ⁽¹⁾. À défaut du dépôt de cette demande dans les délais prévus, l'exonération n'est pas accordée au titre de l'année concernée.

Ce dispositif s'appliquera aux **créations et extensions d'établissements intervenues à compter du 1^{er} janvier 2021**, sous réserve qu'une délibération ait été prise en ce sens avant le 1^{er} octobre 2021. Il évite donc tout effet d'aubaine.

2. Une précision de la définition de l'extension d'établissement pour l'imposition à la CFE

Le **A** du I du présent article abroge le *b* du II de l'article 1466 A du CGI, où est inscrite la définition actuelle de l'extension d'établissement.

Le **B du I** du présent article réécrit de manière plus précise cette définition. Elle renvoie toujours à **l'évolution positive de la base nette par rapport à l'année précédente**. Toutefois, des **ajustements** sont opérés.

En premier lieu, la base nette n'est plus définie par rapport à l'inflation (ICP hors tabac) mais par rapport à chacune des méthodes actuellement utilisées pour la revalorisation annuelle des locaux professionnels, d'une part, et industriels, d'autre part. Dans le premier cas, il s'agit du coefficient de mise à jour annuelle des VLC des locaux professionnels. Dans le second cas, il s'agit du coefficient forfaitaire annuel calculé en fonction de l'IPCH.

En second lieu, diverses augmentations de base d'imposition à la CFE qui ne résultent pas d'un investissement foncier sont **expressément exclues** de la définition d'extension d'établissement :

– les **changements de méthode de détermination** (méthode d'évaluation des locaux professionnels et méthode comptable d'évaluation des bâtiments industriels) ;

– les changements d'utilisation de locaux professionnels qui entraînent un **changement de tarif** ;

(1) Article 1477 du CGI.

- la perte du bénéfice du « **planchonnement** » de la valeur locative ⁽¹⁾ ;
- des **réductions de valeur locative de certains biens** (aéroports, installations destinées à la lutte contre la pollution ⁽²⁾, outillages, équipements et installations spécifiques de manutention portuaire ⁽³⁾ et les immobilisations affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique ⁽⁴⁾).
- de la modification de l'application des **coefficients de localisation** ou des **tarifs** utilisés pour calculer les valeurs locatives (voir encadré *supra*) ;
- de la correction de la valeur locative en raison de la durée d'exploitation de l'établissement au cours d'une même année pour les activités qui revêtent, par nature, un caractère **saisonnier** ⁽⁵⁾ ;
- de la correction de la valeur locative en fonction de la fraction retenue en cas **d'exercice conjoint, par l'exploitant, d'une activité imposable à la CFE et d'une activité exonérée** dans les mêmes locaux (voir *supra*).

Le **D du I** prévoit une **coordination** prévoyant le maintien de l'exonération prévue par un EPCI lorsqu'il fusionne ultérieurement avec un ou plusieurs autres EPCI, et le **E du même I** procède à une coordination similaire pour le cas de création d'une commune nouvelle.

Le **F du même I** opère une **coordination** pour préciser que les entreprises exonérées de CFE en application du présent article sont incluses dans le champ d'application du crédit d'impôt en faveur des entreprises implantées dans des zones de restructuration de la défense ⁽⁶⁾. Enfin, le **G du I** procède à une coordination pour la modulation des acomptes de CVAE par le contribuable (voir *supra*).

3. Une exonération qui s'applique symétriquement à la CVAE

Comme exposé *supra*, la valeur ajoutée des établissements exonérés de CFE en application de la délibération d'une commune ou d'un EPCI est, **à la demande de l'entreprise, exonérée de CVAE** pour sa fraction taxée au profit de la commune ou de l'EPCI. Les départements et les régions peuvent en outre délibérer pour prévoir la même exonération sur leur part de CVAE.

(1) Article 1518 A quinquies (voir encadré)

(2) Article 1518 A du CGI.

(3) Article 1518 A bis du CGI.

(4) Articles 1518 A quater et 244 quater B du CGI.

(5) Article 1478 du CGI.

(6) Article 1647 C septies.

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

1. Un allègement complémentaire des impôts de production

La première partie du présent projet de loi de finances porte un allègement substantiel des impôts de production, en ses articles 3 et 4.

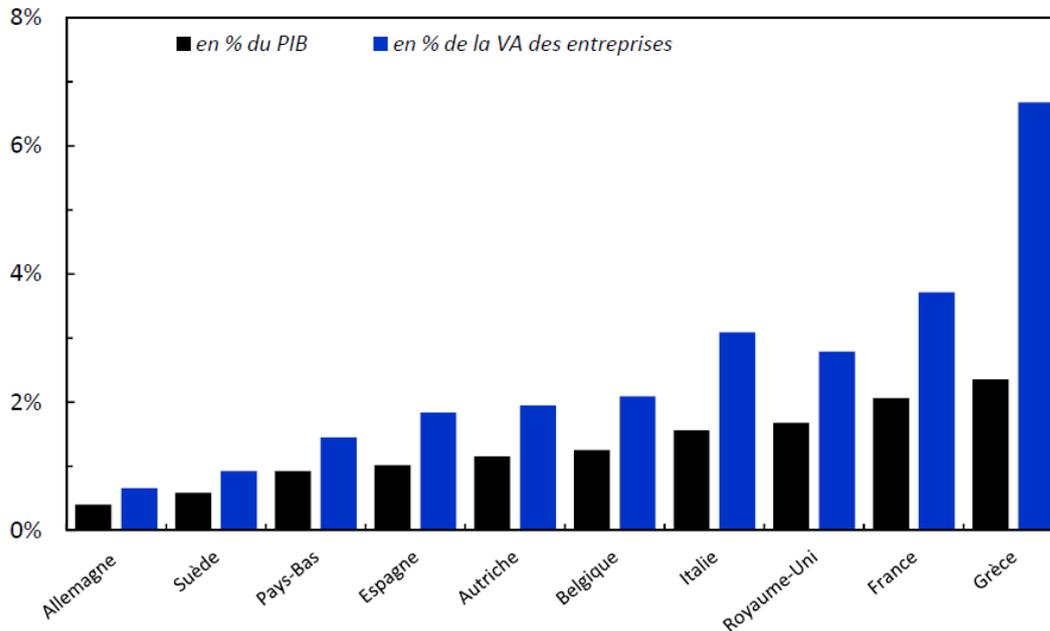
La fiscalité de production, pour l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), recouvre les impôts que les unités légales supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et services produits ou vendus, et donc du bénéfice.

Ils comportent les impôts sur la masse salariale, **sur les moyens de production (comme la CFE et les taxes foncières)** et sur la production produite (comme la CVAE).

La fiscalité de production est notamment critiquée parce qu'elle frappe les entreprises **déficitaires**, au contraire de l'impôt sur les sociétés (IS), et pour ses effets néfastes sur la compétitivité des entreprises ⁽¹⁾.

Le poids de la fiscalité de production est particulièrement élevé en France.

COMPARAISON DU POIDS DES IMPÔTS SUR LA PRODUCTION (2018)



Source : Eurostat et calculs du CAE.

L'article 3 propose une suppression de la part régionale de CVAE, et divise donc par deux le taux théorique national et les taux effectifs de CVAE, de 1,5 % à

(1) Le Rapporteur général a produit une analyse détaillée du poids et des caractéristiques des impôts de production, ainsi que de la réforme proposée en première partie du présent projet de loi de finances, dans le commentaire des articles 3 et 4 – rapport sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), n° 3399, tome II.

0,75 %. **Cette mesure allégera de 7,2 milliards d'euros la charge fiscale de plus d'un demi-million d'entreprises**, essentiellement des très petites entreprises (TPE), des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Les TPE, PME et ETI bénéficieraient de 72 % du gain total de la réforme. Plus de la moitié du gain profiterait aux secteurs de l'industrie et du commerce. Pour donner son plein effet à la suppression de la part régionale de CVAE et éviter qu'elle ne soit partiellement neutralisée par une hausse de la CFE due, l'article 3 abaisse parallèlement le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA) de la CET de 3 à 2 % de la valeur ajoutée.

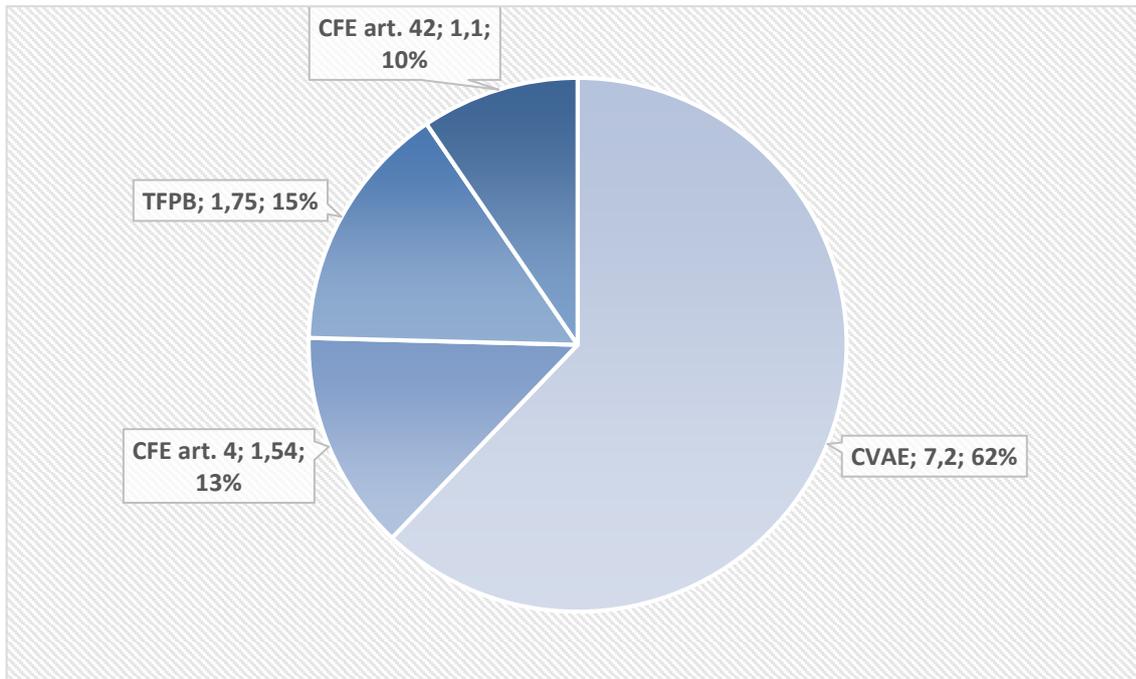
L'article 4 procède à une révision des modalités de détermination des valeurs locatives des établissements industriels évalués selon la méthode comptable, afin de réduire de moitié ces valeurs locatives pour leur imposition à la CFE et à la TFPB. Il concerne **86 000 établissements pour la CFE** et 110 000 pour la TFPB. L'article prévoyait également une revalorisation annuelle plus faible de ces valeurs locatives. Les modalités de revalorisation en vigueur sont fondées sur l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH) et le dispositif alignait leur revalorisation sur celle des locaux professionnels, moins dynamique ces dernières années. L'Assemblée nationale a toutefois supprimé en première lecture cette seconde disposition, avec l'avis de sagesse du Rapporteur général et du Gouvernement. **Au total, l'article 4 porte un allègement des impôts de production de près de 3,3 milliards d'euros** (1,54 milliard de CFE et 1,75 milliard de TFPB).

Il résulte donc de ces deux articles une baisse des impôts de production de près de 10,5 milliards d'euros.

Le présent article propose un allègement supplémentaire de la fiscalité de production en permettant aux communes et EPCI bénéficiaires de la CFE de retarder de trois ans l'entrée de nouveaux éléments taxables dans l'assiette de l'impôt. En 2024, sur le fondement de l'hypothèse maximaliste de chiffre présentée *infra*, le dispositif atteindrait son niveau de croisière et pourrait, s'agissant des seules créations d'établissements, **réduire jusqu'à 1,1 milliard d'euros supplémentaire par an le poids de la CFE.**

ALLÈGEMENT TOTAL DE LONG TERME DE LA FISCALITÉ DE PRODUCTION DANS LE PRÉSENT PLF

(en milliards d'euros)



Source : données du présent PLF.

L'effet désincitatif des impôts fonciers sur l'investissement dans les infrastructures, la prise de risque et la création d'entreprises ou l'extension d'activités est d'autant plus fort que ces impôts ne s'ajustent que peu au ralentissement de l'économie. Aussi, le présent article vise précisément à alléger le coût pour les entreprises de la création ou de l'extension d'établissements et donc à encourager les entreprises à investir, à ouvrir de nouveaux sites et à améliorer les locaux existants.

2. Un coût nul pour l'État

Les exonérations de CFE, au même titre que les exonérations ou les abattements de fiscalité locale peuvent, dans certains cas, faire l'objet d'une allocation compensatrice de l'État, généralement sous la forme d'un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État, pour compenser les pertes de recettes fiscales résultant des exonérations et allègements de bases ou de taux décidés par voie législative. Le mécanisme de compensation est alors défini par la loi selon des modalités propres à chaque dispositif : aucune exigence constitutionnelle n'impose une compensation intégrale ou partielle de ces dispositifs.

Pour l'article 3, le financement de la suppression de la part régionale de CVAE est assuré pour les régions par le transfert à ces dernières d'une **part dynamique de TVA**.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exonération, mais d'une révision des modalités de calcul de l'assiette de l'impôt, **l'article 4 prévoit** une compensation

des communes et EPCI bénéficiaires de la CFE (et de la TFPB) acquittée par les établissements industriels par un mécanisme qui suit ces principes : **un PSR de compensation *ad hoc***, calculé sur le fondement des bases de l'année d'imposition et des taux d'une année de référence, en l'espèce l'année 2020.

À l'inverse, les **dégrèvements** sont des prises en charge directes par l'État de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités territoriales sur les crédits budgétaires du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* (l'État se substitue totalement ou partiellement au contribuable pour le paiement de l'impôt ; une partie de l'impôt peut rester à la charge du contribuable).

C'est le mode de compensation qui a été partiellement choisi par le législateur pour la faculté d'instituer un **dégrèvement exceptionnel de CFE en 2020, prévue par la troisième loi de finances rectificative pour 2020**. Le choix du dégrèvement, qui n'a pas d'incidence sur les bases fiscales, a permis la mise en œuvre rapide et quasi-automatique du dispositif, en écartant une nouvelle opération de notification des bases fiscales aux communes et EPCI concernés.

Le présent article propose en revanche un nouveau cas d'exonération facultative de CFE et, corrélativement, de CVAE. Dès lors qu'elle relève du libre choix des collectivités concernées, dans l'exercice de leur autonomie locale et dans le cadre fixé par la loi, **aucune compensation n'est prévue**.

Le dispositif est donc sans incidence budgétaire pour l'État.

3. Un coût modéré pour les collectivités territoriales

Pour les collectivités, le coût du présent article est **difficilement chiffrable**, dans la mesure où il dépend :

- en premier lieu, des délibérations des communes et EPCI à fiscalité propre ;
- en deuxième lieu, des créations et installations d'établissements ;
- en troisième lieu, des demandes d'exonération effectivement adressées par les entreprises.

Une chronique du coût budgétaire est néanmoins proposée par l'évaluation préalable, sur le fondement d'une hypothèse doublement maximaliste selon laquelle :

- toutes les collectivités délibéreraient pour instaurer cette exonération ;
- chaque entreprise concernée demanderait à en bénéficier.

Toutefois, elle n'évalue que le coût des seules créations d'établissements. Selon l'évaluation préalable, la mesure est non chiffrable pour les extensions d'établissements.

**CHRONIQUE DU COÛT BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF DU PRÉSENT ARTICLE
POUR LE SECTEUR COMMUNAL, POUR LES SEULES CRÉATIONS D'ÉTABLISSEMENTS**

(en milliard d'euros)

	2022	2023	2024	2025
Coût pour les collectivités (moindres cotisations de CFE)	0,3	0,7	1,1	1,1

Source : évaluation préalable, sur la base des données DGFIP 2018.

Cette chronique ne correspond pas à une chronique pour une seule génération d'établissements créés mais pour l'ensemble des établissements créés et éligibles à la mesure, et repose sur les hypothèses suivantes :

– toutes les collectivités délibèrent en faveur de l'exonération prévue à l'article 42, à temps pour l'application de l'exonération à compter des impositions établies au titre de 2022 ;

– sont créés chaque année un nombre d'établissements correspondant aux créations observées chaque année (elles-mêmes déduites par extrapolation des données relatives aux établissements créés en 2015, 2016 et 2017).

Sous ces hypothèses, le coût global du dispositif atteint son régime de croisière en 2024, dès lors que :

– en 2022, l'exonération ne peut porter que sur les établissements créés en 2021 dont la base est déjà réduite de moitié (voir *supra*) ;

– en 2023, l'exonération porte, pour la deuxième année, sur les établissements créés en 2021 (donc sur une base pleine) et, pour la première année, sur les établissements créés en 2022 (donc sur une base réduite). Le coût est donc supérieur en 2023 par rapport à 2022 ;

– à compter de 2024, l'exonération porte toujours sur trois générations de créations : l'une pour la première année, sur une base réduite (en 2024, il s'agit des établissements créés en 2023), l'une pour la deuxième année (en 2024, il s'agit des établissements créés en 2022) et l'une pour la troisième et dernière année (il s'agit des établissements créés en 2021). Son coût est donc supérieur en 2024 par rapport à 2023. En revanche, sous l'hypothèse précisée ci-dessus que le rythme de création d'établissements est constant au fil du temps, le coût est identique pour toutes les années à compter de 2024.

Cette chronique budgétaire prend toutefois en compte l'impact de la nouvelle méthode de revalorisation des VLC des bâtiments industriels proposée dans la version initiale de l'article 4, mais supprimée par l'Assemblée nationale en séance publique en première lecture. La CFE payée sur les établissements industriels représente en effet environ 3 milliards d'euros (sur un total de 8 milliards

– donc 38 %). En conservant la méthode actuelle de revalorisation de ces établissements, particulièrement dynamique, l'impact budgétaire de l'exonération portée par le présent article serait renforcé.

*

* *

La commission examine l'amendement de suppression II-CF1495 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Nous nous opposons à l'exonération facultative de contribution économique territoriale (CET) proposée par cet article, comme nous nous sommes opposés à la baisse des impôts de production dans la première partie du PLF.

Il est en effet erroné de considérer que la diminution de ce type d'impôt jouerait sur la compétitivité : pas une seule étude ne l'atteste.

De plus, la baisse des impôts ampute les recettes des collectivités ou, en cas de compensation, de l'État, et donc les moyens déployés en faveur de la solidarité, plus que jamais nécessaires avec la crise que nous connaissons.

Par ailleurs, une telle baisse profite à tout le monde, à Amazon comme à des commerçants ou à des artisans, à des entreprises très polluantes ou vertueuses. Sans critère de conditionnalité, il n'est pas possible d'opérer des choix ou de privilégier tel ou tel secteur, comme le requerrait une politique publique vertueuse.

Le caractère facultatif de cette mesure, de surcroît, revient à favoriser un dumping social, telle collectivité choisissant de baisser les impôts pour attirer telle ou telle entreprise, d'autres ne le faisant pas, ce qui revient à reproduire l'erreur qui est au fondement de la construction européenne, ce gigantesque marché de libre-échange où le dumping s'organise autour du moins-disant fiscal.

Enfin, plutôt que de baisser les impôts d'une manière inconditionnelle, on ferait mieux de protéger les entreprises grâce à des aides spécifiques consacrées aux secteurs que nous jugeons stratégiques pour l'économie et à des taxes sur les importations de produits polluants ou en provenance de pays socialement moins-disant.

Nous demandons donc la suppression de l'article 42.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Depuis le début de cette crise, nombre d'aides ont été déployées pour protéger les entreprises, ce qui n'est pas incompatible avec une baisse de la fiscalité dans un souci de compétitivité.

Contrairement à vous, je pense que cet article est très utile et complémentaire des articles 3 et 4 votés dans la première partie du budget.

Tout d'abord, nous octroyons aux collectivités une liberté. Il n'est pas possible de nous dire en permanence que, faute d'autonomie fiscale, les collectivités n'auraient pas la main pour établir un lien économique avec le contribuable à travers l'entreprise et, lorsque nous favorisons une telle autonomie avec cet article 42, que cela créerait de la concurrence et du *dumping* fiscal entre territoires !

Cet article peut favoriser la réindustrialisation de notre pays en attirant des entreprises et en complétant la baisse des impôts de production. Il est donc utile que les collectivités puissent délibérer si elles le souhaitent. Avis défavorable à sa suppression.

M. Éric Coquerel. Il complète en effet la baisse des impôts de production, à laquelle nous nous sommes précisément opposés pour les mêmes raisons. Chacun est donc dans sa logique.

Vous demandez à certains territoires de baisser les impôts pour attirer les entreprises mais je ne partage pas cette vision de la République, qui oppose les territoires les uns aux autres. Inévitablement, cette baisse des impôts aura des répercussions sur les services proposés par l'État, ce dont tout le monde subira les conséquences.

D'habitude, vous arguez de surcroît que nous sommes les champions d'Europe des prélèvements, mais nous le sommes aussi en matière de subventions à la production. Là encore, on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. Cette mesure n'aura pas les conséquences économiques que vous espérez.

M. le président Éric Woerth. Nous sommes aussi champions du monde de la dépense.

La commission rejette l'amendement II-CF1495.

Elle examine les amendements identiques II-CF93 de Mme Lise Magnier et II-CF216 de M. Charles de Courson.

Mme Lise Magnier. Cet amendement offre la possibilité aux communes et aux collectivités de communes d'appliquer une exonération totale ou partielle de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les nouveaux projets d'investissement des entreprises et pour une durée laissée à leur libre appréciation mais n'excédant pas cinq années.

M. Charles de Courson. Les impôts de production baissent de 10 milliards d'euros, or, leur poids est toujours supérieur de 40 à 45 milliards par rapport à la moyenne européenne. Il devrait donc être possible de faire appel aux collectivités locales qui le souhaitent. Notre amendement vise ainsi à amplifier la dynamique de l'article 42 et à permettre aux communes et aux intercommunalités de procéder à une exonération totale ou partielle de CFE dans la limite de cinq années afin d'encourager les nouveaux projets d'investissement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Une durée de trois ans me semble assez raisonnable, y compris en termes de visibilité de leurs recettes pour les collectivités. N'oublions pas que ces mesures sont facultatives et que nous devons fournir à ces collectivités des conditions de délibérations à peu près acceptables.

Je suis en revanche défavorable à la perspective d'une rétroactivité pour 2020, ce qui constituerait un inacceptable effet d'aubaine. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF93 et II-CF216.

Elle examine les amendements identiques II-CF1469 de Mme Véronique Louwagie et II-CF1499 de M. Christophe Naegelen.

Mme Véronique Louwagie. L'article 42 subordonne le bénéfice de l'exonération à la délibération des collectivités locales concernées avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante. Un certain nombre de créateurs d'entreprise aurait donc intérêt à ne pas engager de démarches entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre et à retarder la date de création de leur entreprise pour bénéficier de ce dispositif.

Cet amendement propose de décaler la date de délibération des collectivités au 1^{er} février 2021 pour les établissements créés ou étendus entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2020 afin de ne pas freiner les créations d'entreprises sur cette période.

M. Michel Zumkeller. Il importe en effet de ne pas freiner les possibilités d'extension ou de création d'entreprises en permettant aux collectivités de délibérer un peu plus tard.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Outre que cela complexifie l'article, l'effet d'aubaine pour 2020 demeure. Avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie. J'entends votre argument mais, en l'occurrence, il ne s'agit pas d'un effet d'aubaine. Tel qu'il est, ce dispositif est un frein car un créateur d'entreprise n'a intérêt à s'employer maintenant à créer son entreprise et a tout intérêt à attendre le mois de janvier. Il faut aussi s'adapter à la réalité du terrain et inciter à la création d'entreprises.

M. le président Éric Woerth. Il n'y a pas d'effet d'aubaine, monsieur le rapporteur général. Les investissements éventuels ont été envisagés sur d'autres bases que la crise, à la différence d'une situation normale où l'effet d'aubaine serait patent.

M. Charles de Courson. Une tradition pleine de bon sens veut, en général, que les nouvelles dispositions soient applicables à compter de la présentation du projet de loi de finances afin d'éviter ce que dénonce Mme Louwagie, qui a raison sur le fond : un gel des créations jusqu'au 31 décembre. Néanmoins, un problème technique se pose : une exonération est-elle envisageable en cours d'année ?

*La commission **rejette** ces amendements identiques II-CF1469 et II-CF1499.*

*Elle **adopte** l'article 42 sans modification.*

*

* *

Après l'article 42

La commission examine l'amendement II-CF181 de Mme Patricia Lemoine.

Mme Patricia Lemoine. Il s'agit de prévoir un dégrèvement exceptionnel et ciblé de la taxe sur les bureaux (TSB) et sur les surfaces de stationnement pour tenir compte de la baisse d'activité des entreprises pendant le confinement. Seules seraient éligibles les entreprises qui ont connu une baisse de leur chiffre d'affaires de 45 % entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 par rapport à la même période l'année précédente.

Ce dégrèvement s'élèverait à un sixième de la taxe en question afin d'aider certains secteurs durement touchés en ciblant des taxes de production décorrélées de l'évolution du chiffre d'affaires.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Des aides existent pour accompagner les entreprises dans cette crise et ce n'est pas une exonération de TSB qui aurait les effets les plus significatifs.

Par ailleurs, cette taxe est affectée à des projets très importants qui ne doivent pas être ralentis, je pense notamment aux chantiers conduits par la Société du Grand Paris (SGP). Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF181.*

Elle examine les amendements identiques II-CF182 de Mme Patricia Lemoine et II-CF1307 de M. Jean-Marc Zulesi.

Mme Patricia Lemoine. Il s'agit d'accélérer l'installation de bornes de recharge dans les parcs de stationnement public et de répondre à l'objectif gouvernemental de créer 100 000 bornes de recharge publiques d'ici à la fin de 2021. L'article 12 du PLF prévoit un dispositif pour les particuliers, qu'il convient donc d'étendre.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je partage cet objectif et les incitations à ce type d'investissement doivent se poursuivre, dans un sens plus national que local, la TSB ayant un « tropisme » francilien, mais l'affectation de cette taxe à la SGP me conduit encore une fois à émettre un avis défavorable.

*La commission **rejette** les amendements identiques II-CF182 et II-CF1307.*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements II-CF1165 de M. Jean-Louis Bricout, II-CF1412 de M. Bruno Fuchs et II-CF1450 de M. Thibault Bazin.

Elle examine l'amendement II-CF87 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Il convient de préciser la notion de serrage des récoltes permettant de bénéficier de l'exonération permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bâtiments ruraux affectés de manière permanente et exclusive à un usage agricole.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Demande de retrait ou avis défavorable.

Il s'agirait d'une distinction particulièrement difficile à appliquer pour l'administration fiscale ; mais nous pourrions en parler en séance publique avec le ministre.

Surtout, nous avons adopté en 2019 une mesure particulièrement favorable aux activités accessoires agricoles qui devrait nous satisfaire collectivement, même si elle ne répond pas complètement au souhait exprimé par votre amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF87.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette successivement l'amendement II-CF85 de Mme Lise Magnier, les amendements II-CF88 de Mme Lise Magnier et II-CF71 de M. Marc Le Fur, et l'amendement II-CF41 de M. Fabrice Brun.

La commission examine l'amendement II-CF90 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Il convient d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les immeubles qui appartiennent aux organismes privés non lucratifs gestionnaires d'établissements et de services dans le domaine médico-social.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ferai une réponse globale à ce sujet, puisque des amendements seront aussi discutés sur la taxe d'habitation (TH).

Un problème important se pose à mes yeux : les cas de figure étant très divers, une exonération générale me semble impossible. Cela reviendrait de surcroît à assumer des baisses de recettes pour les collectivités. Parfois, une telle exonération serait justifiée, mais dans de très nombreux cas, pas du tout. Par effet domino, une discussion sur une application au secteur privé non lucratif rejaillirait sur l'ensemble du secteur privé – la question de l'égalité devant l'impôt se poserait – et nous ne parviendrions pas à créer un dispositif équitable et cohérent.

M. Charles de Courson. Un problème se pose en effet avec les organismes à but non lucratif, qui ne sont pas traités de la même façon que les établissements publics. Il se pose pour les établissements sanitaires et sociaux mais, aussi, pour les établissements d'enseignement privés, dont peu de gens savent qu'ils paient l'imposition foncière, à la différence des établissements scolaires publics.

Pourrait-on au moins engager un travail à ce propos, monsieur le rapporteur général ? Là, nous bricolons, mais ce ne sera pas possible de poursuivre indéfiniment.

M. Laurent-Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison : le problème du secteur privé non lucratif dépasse la seule fiscalité locale. Les établissements de santé privés non lucratifs ont souvent des contraintes de services comparables à celles du secteur public, à quoi s'ajoutent les contraintes du secteur privé, que ce secteur peut d'ailleurs satisfaire puisqu'il n'a ni le même fonctionnement ni les mêmes obligations.

Cet « entre-deux » fait que le secteur privé non lucratif se trouve souvent dans des situations embarrassantes. Elles ne se régleront pas par un bricolage de la fiscalité locale, quand bien même le symbole politique pourrait être fort.

Je suis d'accord pour que nous travaillions ensemble, avec nos collègues de la commission des affaires sociales. Le modèle que nous évoquons est bien utile mais il est en effet soumis à des contradictions ou à des difficultés de gestion qu'il convient de clarifier.

M. le président Éric Woerth. C'est une bonne idée. Ce secteur souffre d'une forme d'injustice et il convient de voir ce qu'il en est au-delà du champ fiscal pour avoir une idée globale de la situation. Je rejoins donc la proposition du rapporteur général.

L'amendement II-CF90 est retiré.

M. le président Éric Woerth. Nous venons de refuser l'entrée de la salle à plusieurs députés. J'applique strictement les règles définies en Conférence des présidents pour respecter les consignes sanitaires. Les députés qui ne sont pas membres de notre commission ne sont pas autorisés à siéger. Toutefois, pour atténuer l'effet de ces restrictions, la Conférence des présidents a également décidé que les amendements qui ont été déposés par n'importe quel député peuvent être repris, même par ceux qui n'en sont pas cosignataires. Cela peut ainsi permettre d'assurer leur discussion, même en l'absence de cosignataires.

La commission examine les amendements identiques II-CF246 de Mme Jeanine Dubié, II-CF398 de M. Jean-Noël Barrot, II-CF710 de M. Daniel Labaronne et II-CF1420 de M. Thibault Bazin.

M. François Pupponi. Je suis d'accord avec le rapporteur général : il est urgent de travailler sur ces questions.

Lorsqu'il existe des inégalités de traitement entre des organismes privés et publics, nous devons faire en sorte que les collectivités locales puissent faire leurs choix librement en matière d'exonérations, lesquelles ne sont de toute façon plus compensées par l'État. Aux collectivités de voir si elles veulent ou non se priver de recettes pour favoriser l'activité économique, sanitaire et sociale.

M. Christophe Jerretie. Il est en effet urgent de travailler sur cette question. L'État ne compensant plus les exonérations, les collectivités doivent décider elles-mêmes de leur politique en la matière. Le groupe du Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés est prêt à se joindre à la réflexion proposée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Même avis que précédemment.

M. Alexandre Holroyd. Je m'associe à ce qui vient d'être dit.

Je souhaite que, d'ici à la séance publique, le rapporteur général demande au ministre des éléments chiffrés. J'ai essayé de voir ce qu'il en est du nombre d'établissements concernés et des sommes que cela représente mais les chiffres diffèrent grandement en fonction des sources.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison. Il est difficile d'avoir les chiffres mais cela s'explique aussi en raison de la disparité des situations. Nous allons travailler d'ici à la séance publique avec l'administration pour disposer du chiffrage le plus précis possible.

Les amendements identiques II-CF246, II-CF398, II-CF710 et II-CF1420 sont retirés.

*

* *

Article additionnel après l'article 42

Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles mis à la disposition des établissements publics d'enseignement supérieur

La commission examine l'amendement II-CF1379 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Il s'agit de faciliter les opérations immobilières des établissements publics d'enseignement supérieur.

L'article 154 de la loi de finances pour 2018 a unifié la législation applicable aux droits réels portant sur des immeubles universitaires. Cet amendement vise à maintenir le régime d'exonération sur le foncier bâti en

prévoyant qu'il sera désormais applicable aux immeubles de l'État sur lesquels ont été délivrés des titres constitutifs de droits réels.

Par ailleurs, il est confirmé que les délibérations prises en application de l'ancienne rédaction resteront applicables aux contrats en cours jusqu'à leur terme ainsi qu'aux nouveaux titres constitués depuis le 1^{er} janvier 2018.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis favorable à cet amendement utile de coordination.

La commission adopte l'amendement II-CF1379 (amendement 3138).

*

* *

Après l'article 42

Elle examine les amendements identiques II-CF127 de Mme Lise Magnier, II-CF136 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF419 de M. Bertrand Pancher.

Mme Lise Magnier. Il s'agit d'offrir la possibilité aux collectivités qui le souhaitent d'appliquer aux méthaniseurs dits non agricoles les exonérations de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises prévues pour la méthanisation agricole.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les collectivités territoriales doivent en effet bénéficier d'une telle possibilité.

M. Charles de Courson. Un argument supplémentaire : la distinction entre méthaniseurs agricoles et non agricoles est très subtile puisqu'elle repose sur un pourcentage des approvisionnements qui font tourner le méthaniseur. Méthaniseur agricole ou non, les collectivités locales doivent avoir le choix d'exonérer ou pas.

J'ajoute que, depuis des années, nous discutons du statut fiscal des équipements des méthaniseurs, l'administration fiscale ayant considéré que les cuves sont des biens immobiliers. Certains projets ont ainsi été déstabilisés *a posteriori* lorsque leurs promoteurs ont découvert qu'ils paieraient une taxe foncière considérable. Nous avons essayé de les assimiler aux bâtiments agricoles et on nous a expliqué que, s'il en allait de la sorte, tout l'édifice fiscal s'effondrerait. Cet amendement simplifierait tout de même un peu les choses.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La distinction entre méthaniseurs industriels et agricoles est tout à fait fondée. L'Agence de la transition écologique (ADEME) propose des financements importants pour aider les installations de méthanisation non agricole, et l'électricité issue de biogaz injectée sur le réseau à partir d'unités de méthanisation est quant à elle achetée à des tarifs favorables.

L'environnement fiscal, réglementaire et tarifaire me semble donc plutôt bon. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF127, II-CF136 et II-CF419.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF26 de M. Marc Le Fur.

La commission examine les amendements identiques II-CF128 de Mme Lise Magnier et II-CF420 de M. Bertrand Pancher.

Mme Lise Magnier. Afin d'accompagner le développement des réseaux de chaleur produite à partir de chaleur renouvelable et de récupération, cet amendement permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de leur appliquer une exonération.

M. François Pupponi. C'est toujours le problème de la liberté de choix des collectivités locales. Il faudra bien accepter l'un ou l'autre de ces amendements afin qu'elles puissent assumer des choix pour leur développement, en l'occurrence dans le domaine environnemental.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable.

Il faut parvenir à trouver le bon point d'équilibre entre la liberté des collectivités pour délibérer sans pour autant encourager une spécialisation sur un certain nombre d'activités, sinon, certaines incitations seront trop fortes pour certains secteurs par rapport à d'autres et les collectivités elles-mêmes rencontreront des difficultés.

L'article 42 propose des avancées aux collectivités qui le souhaitent en matière d'exonération de la contribution économique territoriale afin de favoriser les relocalisations industrielles. Il me semble que le message est assez clair. Je propose que l'on en reste à peu près à ce niveau-là, sinon, je crains que nous ne construisions une usine à gaz. En temps de crise, nous n'avons pas intérêt à complexifier les dispositifs.

M. François Pupponi. Je suis d'accord avec vous s'agissant de la spécialisation mais adoptons un principe de base. Nous serons confrontés à une crise économique importante et les collectivités doivent pouvoir choisir d'aider les entreprises de leur territoire. Si elles décident une exonération et, donc, de se priver de recettes, c'est leur choix, et elles l'assumeront devant les électeurs.

M. le président Éric Woerth. C'était le sens d'un certain nombre d'amendements dont nous avons discuté dans les projets de loi de finances rectificative pour 2020 successifs : liberté de choix pour les collectivités, même sans compensation de la part de l'État, ce qui me semble aller dans le bon sens, le principal argument étant celui de l'autonomie de décision.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis d'accord avec vous. Il importe que les choix soient effectués en responsabilité et qu'ils ne donnent pas lieu systématiquement à une demande de compensation.

Depuis la première loi de finances rectificative pour 2020, la situation n'est pas claire : si nous souhaitons nous diriger vers l'autonomie fiscale des collectivités – je suis d'ailleurs de moins en moins contre – ; il faut que ces dernières l'assument. Les réserves formulées par M. Coquerel ne sont du reste pas totalement infondées : l'autonomie fiscale est le meilleur moyen pour que les territoires se fassent concurrence. En l'état, ce serait inconstitutionnel et il faudrait procéder d'une main tremblante.

De plus, les possibilités de délibération offertes aux collectivités locales fonctionnent. Dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, nous avons voté la possibilité d'exonération de cotisation foncière des entreprises, et c'est ce qu'ont fait un tiers des EPCI malgré un délai très bref.

Mme Véronique Louwagie. Je suis très heureuse de votre évolution, monsieur le rapporteur général.

On peut faire confiance aux élus locaux car ils font preuve de sens des responsabilités.

La discussion du premier projet de loi de finances rectificative pour 2020 s'est faite dans un contexte particulier, où les collectivités avaient particulièrement besoin de soutien. Il n'est pas possible de le faire valoir pour discuter d'une manière générale de ce principe d'autonomie.

M. Charles de Courson. L'argument de la mise en concurrence vaut pour des entreprises mobiles mais pas pour des réseaux de chaleur. Dans ce cas, il ne tient pas, même s'il était valable pour les amendements précédents.

M. le président Éric Woerth. Beaucoup d'amendements en ce sens ont été discutés dans le cadre des PLFR successifs. Il serait curieux de juger que l'État serait responsable en décidant de compenser ou non les exonérations et que les collectivités ne le seraient pas. Tout le passé témoigne du contraire.

M. Jean-Paul Mattei. La question de la concurrence est un faux débat. Elle s'exerce à tous les niveaux, systématiquement : sur les équipements sportifs, le prix des cantines, celui des terrains attractifs, etc.

Une certaine autonomie des collectivités me paraît aller dans le bon sens dès lors qu'il n'y a pas de compensation. Il faut faire confiance aux élus, qui sont souvent très raisonnables.

M. le président Éric Woerth. La concurrence est déjà effective, notamment à travers les taux.

M. Jean-Louis Bricout. Autant le principe d'autonomie me semble de bon aloi, autant tous les territoires ne sont pas forcément logés à la même enseigne. L'État doit être aussi le garant de la cohésion des territoires, qui est si précieuse. Faisons donc preuve de prudence !

La commission rejette les amendements identiques II-CF128 et II-CF420.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette les amendements II-CF77 de Mme Lise Magnier et II-CF1451 et II-CF1452 de M. Thibault Bazin.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF464 de M. François Pupponi et II-CF1161 de M. Jean-Louis Bricout.

M. François Pupponi. En cas de démolition-reconstruction de logements locatifs dans le cadre d'une convention ANRU, le nouvel immeuble ne peut pas bénéficier d'exonération de taxe foncière. Nous proposons de laisser aux collectivités locales la liberté d'exonérer cette nouvelle construction.

M. Jean-Louis Bricout. Les nouveaux immeubles ne peuvent bénéficier de l'exonération de taxe foncière prévue par les conventions ANRU si la construction démolie en avait bénéficié et si la commune compte plus de 50 % de logements sociaux.

Ces amendements donnent aux collectivités locales la possibilité de déroger à cette disposition, afin de leur laisser plus de libertés en matière de logement social.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La limitation des exonérations de taxe foncière vise à préserver les ressources des collectivités. Jusqu'où pousser l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales ? Les exonérations de taxe foncière n'étant pas entièrement compensées par l'État, il faut prévoir des limites pour préserver les ressources des collectivités locales.

De plus, ces amendements s'appliqueraient rétroactivement depuis 2017, ce n'est pas acceptable. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF464 et II-CF1161.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1453 de M. Thibault Bazin.

*

* *

Article additionnel après l'article 42

Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre d'un bail réel solidaire

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF465 de M. François Pupponi, II-CF1409 de Mme Lise Magnier et II-CF1162 de M. Jean-Louis Bricout.

M. François Pupponi. Le mécanisme de bail réel solidaire favorise les opérations d'accession très sociale à la propriété. Un abattement de 30 % sur la taxe foncière peut être appliqué dans ce cadre, nous proposons de permettre aux collectivités d'augmenter ce taux.

M. Jean-Louis Bricout. Nous souhaitons encourager les opérations de bail réel solidaire en permettant aux collectivités de relever l'abattement de taxe foncière sur ces opérations, de manière facultative et sur délibération.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il faut être vigilant aux ressources des collectivités locales. Il faut être prêt à assumer qu'adopter des mesures de cet ordre puisse nous conduire à constater, à la lecture d'un rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, que les ressources des collectivités territoriales sont en souffrance.

Je ne m'oppose pas à la modulation du taux de l'abattement pour les baux réels solidaires, c'est un motif légitime. La rédaction de l'amendement II-CF1409 me semble préférable, elle est plus souple et plus facilement applicable. Mais restons prudents : notre rôle est de préserver les finances publiques de l'État, mais aussi de veiller à celles des collectivités territoriales.

L'amendement II-CF465 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF1409 (amendement 3139). En conséquence, l'amendement II-CF1162 tombe.

*

* *

Après l'article 42

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1619 de M. Daniel Labaronne.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1650 de Mme Marie-Ange Magne.

Mme Marie-Ange Magne. La révision des valeurs locatives professionnelles a entraîné une forte augmentation de la taxe foncière des hippodromes, ces derniers étant désormais imposés au titre de la taxe sur le foncier bâti. À titre d'exemple, le petit hippodrome de Saint-Ouen-sur-Gartempe, en Haute-

Vienne, verra sa taxe foncière passer de 1 200 euros en 2016 à plus de 16 000 euros en 2026. En organisant trois courses par an, il ne survivra pas. C'est le cas de nombreux autres petits hippodromes associatifs ; malgré leur classement en exploitation commerciale, ils dégagent de faibles recettes. Depuis deux ans, des discussions se tiennent entre Bercy et la Fédération nationale des courses hippiques, mais rien n'a changé.

Je propose que la surface des pistes des hippodromes soit requalifiée en foncier non bâti, puisqu'aucune construction en maçonnerie n'y est présente.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les discussions sont en cours entre la direction générale des finances publiques et la Fédération nationale des courses hippiques. Il est préférable d'interroger le ministre en séance sur l'état d'avancement de ces discussions, qui doivent aboutir avant de trouver une issue législative. Je vous propose de retirer cet amendement et de le déposer en séance publique.

L'amendement II-CF1650 est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF736 et II-CF735 de M. Philippe Chassaing.

M. Philippe Chassaing. Les parcelles agricoles laissées à l'abandon se multiplient car la définition des friches est floue, et le recensement effectif de l'enfrichement de nos territoires a pris du retard.

Le code rural prévoit l'obligation de procéder à la remise en valeur de ces friches, mais en l'absence de sanctions, cette obligation à la charge des propriétaires est rarement respectée.

L'amendement II-CF736 propose de responsabiliser les propriétaires en augmentant de 30 % la taxe sur le foncier non bâti sur les terrains devant être remis en valeur. L'amendement II-CF735 confie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer cette majoration.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne crois pas que l'outil fiscal doive être utilisé comme une sanction ; c'est l'objet des amendes administratives.

Avis défavorable, nous pourrions trouver en séance les meilleures manières de pénaliser le non-respect de ces obligations.

La commission rejette successivement les amendements II-CF736 et II-CF735.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF86 de Mme Lise Magnier, II-CF108 de M. Julien Dive, II-CF1364 de M. Charles de Courson, II-CF1405 et II-CF1407 de Mme Patricia Lemoine.

Mme Lise Magnier. La baisse des impôts de production votée en première partie ne bénéficie pas aux agriculteurs, qui exploitent majoritairement des surfaces non bâties et des bâtiments agricoles.

Nous proposons de les aider en augmentant le taux d'exonération permanente des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

M. Charles de Courson. Il y a un problème d'égalité entre le secteur agricole et le secteur industriel et commercial. Nous avons décidé de réduire de moitié le montant de la CVAE et de la taxe sur le foncier des bâtiments industriels, mais aucune mesure ne porte sur le foncier non bâti.

Tout le monde l'a oublié, mais sous Jacques Chirac, un abattement de 20 % avait été décidé en réponse aux protestations croissantes dans les campagnes contre l'augmentation du foncier non bâti. Il faut rétablir la parité entre le secteur agricole et les autres.

Le foncier non bâti est l'équivalent pour les exploitations agricoles de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Nous proposons de porter de 20 % à 50 % le taux d'exonération des surfaces non bâties. À grands traits, le coût serait d'environ 250 millions d'euros.

Aujourd'hui, le propriétaire peut répercuter sur l'exploitant la taxe sur le foncier non bâti. En l'absence de disposition particulière dans le bail, cette répercussion est plafonnée à 80 %, mais de plus en plus de propriétaires demandent à leur locataire de prendre en charge 100 % de la taxe, bien que cette pratique ne soit pas légale. Ce sont donc les exploitants agricoles qui paient l'essentiel de la taxe sur le foncier non bâti.

La mesure que nous proposons rétablirait l'égalité entre le secteur agricole et le secteur commercial et industriel.

Mme Patricia Lemoine. Nous souhaitons également augmenter l'exonération des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 20 % à 50 % pendant deux ans, pour venir en aide au secteur agricole.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) bénéficie d'abord à des communes rurales, elle ne concerne pas les gros EPCI. Eu égard à son impact sur les collectivités, je ne suis pas certain que cet outil soit le plus pertinent ; nous devrions y réfléchir à deux fois.

Vous avez raison, monsieur de Courson, les impôts de production affectent plus le secteur industriel et commercial que le secteur agricole. Mais il faut considérer la vue d'ensemble : les exonérations de charges sociales décidées dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 concernent aussi l'agriculture, et

le plan de relance prévoit des crédits importants pour l'agroécologie et les investissements dans le secteur agricole. Nous ne délaissions pas le secteur primaire, bien au contraire. Mais les mesures décidées ne sont pas de nature fiscale, comme pour l'industrie, car les enjeux et la mobilité des moyens de production ne sont pas les mêmes. Les leviers à actionner sont différents, et je ne pense pas qu'il faille baisser la TFNB. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Il est vrai que techniquement, la part du foncier non bâti dans les recettes fiscales locales est plus importante dans les communes rurales que dans les communes urbaines. Il reste que, si nous avons essayé de rétablir la parité entre l'agriculture et le commerce et l'industrie s'agissant des exonérations de cotisations sociales, nous ne l'avons pas fait pour les impôts de production.

Ces amendements sont très logiques : la taxe de production, pour l'agriculture, c'est la TFNB. C'est l'équivalent de l'ancienne taxe professionnelle, devenue CVAE et CFE. Les abattements que nous proposons seront compensés pour les communes, comme nous avons compensé l'effet de l'abattement de 20 %. Je rappelle par ailleurs qu'en Corse, l'abattement est déjà de 100 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les exploitations agricoles ne paient pas de CFE...

M. Charles de Courson. Parce qu'elles paient le foncier non bâti !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il est donc évident que les articles 3 et 4 du PLF pour 2021 concernent très peu les exploitations agricoles, exonérées de CFE. Elles paient la TFNB, mais d'autres entreprises paient la TFPB. La fiscalité des exploitations agricoles ne deviendra pas comparativement plus lourde après la baisse des impôts de production.

La commission rejette successivement les amendements II-CF86, II-CF108, II-CF1364, II-CF1405 et II-CF1407.

*

* *

Article additionnel après l'article 42

Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les propriétés faisant l'objet d'une obligation réelle environnementale

Elle examine l'amendement II-CF1381 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Je propose d'étendre aux intercommunalités la possibilité d'exonérer de TFNB les propriétés qui font l'objet d'une obligation réelle environnementale.

Mon amendement précise la durée de l'exonération, les modalités de délibération pour instituer l'exonération, et les modalités déclaratives. Il prévoit que les délibérations prises en application de la rédaction antérieure continuent à produire leurs effets tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cette exonération existe déjà pour les communes, il n'y a pas de raison de faire une distinction pour les EPCI. Avis favorable, cet amendement est bienvenu.

La commission adopte l'amendement II-CF1381 (amendement 3140).

*

* *

Après l'article 42

Elle en vient à l'amendement II-CF62 de Mme Frédérique Lardet.

Mme Frédérique Lardet. Afin de favoriser la mise sur le marché et l'affectation à la résidence principale de logements sur tout le territoire, je propose de renforcer le dispositif de la taxe d'habitation sur les logements vacants, en y assujettissant les logements vacants depuis une année, au lieu de deux actuellement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement aligne le délai requis pour appliquer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) à celui qui s'applique à la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV). De fait, il supprime toute distinction entre ces deux taxes, qui se distinguent uniquement par cette différence de délai.

Je n'y suis pas favorable, car les situations ne sont pas les mêmes. Les zones tendues ont leur justification, il ne faut pas supprimer totalement ces différences de zonage.

Par ailleurs, cet amendement aboutit à une hausse d'impôts, ou au moins à un durcissement des conditions permettant d'échapper à la THLV. Je comprends son intérêt pour les collectivités, mais nous nous sommes engagés à ne pas augmenter les impôts des particuliers. En outre, il est nécessaire de maintenir la distinction entre TLV et THLV. La lutte contre l'artificialisation des sols doit passer par d'autres moyens. Avis défavorable.

M. Christophe Jerretie. L'évolution de la THLV mérite toute notre attention. Nous assistons depuis quelques années à une augmentation du nombre de résidences secondaires soumises à la THLV, ce qui n'incite pas à la mise en location des logements.

La commission rejette l'amendement II-CF62.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1342 de M. Xavier Roseren.

M. Xavier Roseren. Le taux très élevé de résidences secondaires dans les communes touristiques entraîne une forte tension immobilière qui se traduit par des hausses de prix importantes. Dans la vallée de Chamonix, le taux de résidences secondaires est supérieur à 60 % et les prix de l'immobilier sont parmi les plus élevés de France, ce qui entraîne une baisse de la population permanente.

Je propose donc d'étendre la possibilité de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires aux communes classées stations de tourisme. Il y va du maintien des populations de montagne en zone rurale. Cette solution existe pour les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, mais pas pour les zones tendues de montagne.

Cet amendement n'entraîne aucune dépense fiscale pour l'État : les maires décideront de l'opportunité de l'appliquer.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les zones tendues ont leur raison d'être. En modifiant ces outils, nous risquons de supprimer la justification du zonage. M. Jerretie a raison : depuis que nous avons permis la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), nous constatons des difficultés avec la TLV et la THLV.

Assujettir à la majoration de la THRS les résidences secondaires dans des communes classées stations de tourisme n'est pas la solution. Ces communes sont classées car elles attirent les touristes, il est donc normal que les loyers y soient plus élevés. La distinction entre des zones tendues et des zones touristiques répond à une logique, et les différents impôts qui s'y appliquent sont cohérents. Prenons garde de ne pas déstabiliser cet équilibre car nous risquons d'induire des comportements contre-productifs de la part des propriétaires, qui pourraient être tentés de laisser les logements vacants.

M. Charles de Courson. J'étais opposé à la création de la taxe sur les logements vacants. Les majorations sont insuffisantes pour inciter les propriétaires à louer. Il serait intéressant d'analyser l'incidence de la surtaxation des logements touristiques sur le problème des logements vacants.

Nous avons erré fiscalement dans ces affaires. Le problème de fond est réel, mais ce n'est pas du tout l'outil adapté pour résoudre ces problèmes. Nous devrions créer un groupe de travail pour étudier ces problèmes.

Mme Frédérique Lardet. L'agglomération du Grand Annecy, que je préside, est située en zone tendue, le programme local de l'habitat y est très contraignant. Or sur une grande partie du territoire, 50 % des logements construits deviennent des résidences secondaires, inoccupées l'essentiel de l'année.

La majoration n'a peut-être pas été utile. J'ai déposé un amendement prévoyant une majoration pour l'ensemble des zones tendues : c'est un cri du cœur pour appeler l'attention du Gouvernement.

Dans le Grand Annecy, il faut construire 1 900 logements par an. Mais comme la moitié des constructions deviennent des résidences secondaires car le territoire est attractif pour y passer les vacances, nous n’y arrivons pas. Quels dispositifs pourrions-nous mettre en place pour que l’ensemble des logements créés soient occupés par des actifs ?

M. le président Éric Woerth. Les communes touristiques apprécient aussi que des personnes y établissent leur résidence secondaire. Il n’est pas possible d’avoir le beurre et l’argent du beurre : les résidences secondaires acquittent une taxe d’habitation, souvent majorée, et entraînent très peu de dépenses en services publics. Par ailleurs, les communes peuvent agir sur leur politique de construction : elles ne sont pas obligées de proposer de grands terrains.

M. Xavier Roseren. Nous n’avons pas d’outils pour favoriser l’habitat permanent dans les zones de montagne. Les stations touristiques perdent des résidents permanents. Il faut trouver des solutions avec le Gouvernement.

M. François Pupponi. N’accordez pas les permis de construire !

M. le président Éric Woerth. Il existe mille outils : la construction, les plans locaux d’urbanisme. Il est possible de construire plus de logements sociaux, ça ne tient qu’à vous.

La commission rejette l’amendement II-CF1342.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF899 de M. Paul Molac, des amendements identiques II-CF1390 de M. Christophe Jerretie et II-CF1601 de Mme Christine Pires Beaune, ainsi que de l’amendement II-CF63 de Mme Frédérique Lardet.

M. François Pupponi. Le président Woerth a raison. Il est urgent de créer un groupe de travail afin d’identifier les solutions pour ces zones touristiques où la pression foncière est très forte.

Des remèdes existent : la préemption, les permis de construire, le code de l’urbanisme et la surtaxation de ceux qui font de la spéculation et concurrencent souvent illégalement l’activité hôtelière. Certains achètent des résidences secondaires pour les louer très cher, sans toujours les déclarer, ce qui pose un problème de concurrence illégale. Nous ne pouvons plus nous contenter de déposer des amendements d’appel : essayons de trouver des solutions, charge aux collectivités locales de les mettre en œuvre.

M. Christophe Jerretie. L’amendement II-CF1390 ouvre la possibilité de majorer la taxe d’habitation sur les résidences secondaires dans les zones urbaines denses classées A. Il ne vise pas à agir sur la situation du logement, sa finalité est budgétaire.

Cette mesure permettrait à certaines collectivités, dont la ville de Paris, de bénéficier de financements complémentaires. Elle pourrait rapporter jusqu'à 40 millions d'euros aux métropoles pour gérer les conséquences de la crise, et n'a aucun impact budgétaire pour l'État.

Mme Claudia Rouaux. Il est difficilement acceptable de voir des résidences fermées dans des zones où le marché locatif est très tendu. Les collectivités doivent inciter les propriétaires à louer leurs biens C'est pourquoi nous proposons une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires allant de 5 % à 100 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous n'avons pas supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales pour la reporter sur les résidences secondaires. Vous proposez une hausse d'impôt, même si vous en laissez la décision aux collectivités.

Dans des villes comme Paris, faire passer la majoration de THRS de 60 % à 100 % ne choquerait pas, car on peut considérer que les foyers qui y possèdent une résidence secondaire pourraient assumer cette charge. Mais laisser cette liberté à l'échelle nationale est plus compliqué.

Il serait intéressant, dans le cadre d'un groupe de travail, d'étudier les effets de la majoration de 5 % à 60 % de la THRS. Vingt communes ont choisi d'appliquer ce dernier taux : lesquelles, pour quel impact, et quelles sont les conséquences sur le comportement des propriétaires ? Cette recherche ne devrait pas concerner les seules zones touristiques.

M. le président Éric Woerth. La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée – contre l'avis du groupe Les Républicains. Mais ce n'est pas pour décider ensuite une explosion de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ! On a encore le droit, en France, d'avoir une résidence secondaire où l'on veut ! Majorer la taxe d'habitation de 100 % revient presque à contester ce droit.

Il y a plus de 3 millions de résidences secondaires en France. Ce n'est pas négligeable, d'autant qu'elles apportent des ressources aux territoires touristiques. On souhaite développer le tourisme, mais on cherche ensuite à taxer les résidences secondaires. Faites attention à ce genre de raisonnement, plein de contradictions.

M. Charles de Courson. Notre commission pourrait travailler à rétablir un lien entre le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires – qui seront les seules concernées à terme – et le foncier bâti. Cela éviterait que certains conseils municipaux soient tentés par des stratégies complètement folles, consistant à matraquer fiscalement les propriétaires de résidences secondaires, qui ne votent pas dans la commune.

Quand il n'y aura plus de taxe d'habitation sur la résidence principale, dans trois ans, comment sera régulé le système ?

*La commission **rejette** successivement l'amendement II-CF899, les amendements identiques II-CF1390 et II-CF1601, ainsi que l'amendement II-CF63.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement II-CF1370 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

Elle est saisie des amendements identiques II-CF244 de Mme Jeanine Dubié, II-CF397 de M. Jean-Noël Barrot, II-CF709 de M. Daniel Labaronne et II-CF1404 de M. Vincent Ledoux.

M. Charles de Courson. Nous avons eu un débat sur l'exonération de taxe d'habitation, dont bénéficient les EHPAD mais pas les établissements à but non lucratif. Nous avons fini par les en exonérer.

L'amendement II-CF244 étend cette logique à toutes les structures privées non lucratives sanitaires, sociales et médico-sociales. Le Sénat avait adopté cette position.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission **rejette** les amendements identiques II-CF244, II-CF397, II-CF709 et II-CF1404.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement II-CF1298 de Mme Sophie Mette.*

Elle en vient à l'amendement II-CF1514 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Cet amendement vise à annuler la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 20 % des contribuables les plus riches.

Non seulement cette mesure ampute les recettes de l'État, mais elle rend l'impôt toujours moins redistributif alors que les plus favorisés devraient continuer à faire preuve de solidarité quand la pauvreté explose.

En raison de la suppression totale de la taxe d'habitation, les 20 % de foyers les plus riches bénéficieront d'un gain moyen d'environ 1 158 euros. Ils capteront à eux seuls 44,6 % des 17,6 milliards d'euros amputés au budget de l'État du fait de cette réforme. À l'autre extrémité, les 16 % de foyers les plus défavorisés ne bénéficieront d'aucune baisse d'impôt car ils sont déjà exonérés de taxe d'habitation. La plupart des baisses d'impôts pour les ménages ont bénéficié aux citoyens les plus riches ; vous continuez dans cette voie.

De plus, la suppression de la taxe d'habitation réduit le peu d'autonomie fiscale des collectivités. Cette réforme injuste imposera une double peine à nos concitoyens puisqu'ils souffriront aussi de la baisse des dépenses publiques, qui constituent la seule richesse de certains.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne reviendrai pas sur le débat autour de la taxe d'habitation et la décision du Conseil constitutionnel. Mais

je pointe une incohérence. Lorsque nous avons décidé, dans le PLF pour 2018, que la suppression de la taxe d'habitation ne s'appliquerait pas aux 20 % des ménages les plus aisés, on nous avait rétorqué – à juste titre d'ailleurs – qu'une personne touchant un peu plus de 2 000 euros par mois n'était pas très fortunée, et qu'il n'y avait de raison qu'elle paie une taxe d'habitation dont les autres ne s'acquitteraient plus. Est-il cohérent de nous reprocher maintenant de la supprimer pour tous ?

En outre, parler des « plus fortunés » pour qualifier un célibataire qui gagne un peu plus de 2 000 euros par mois ne convient pas. Il est normal que l'ensemble des Français bénéficie de la fin de cet impôt sur les résidences principales, dans un souci de justice.

La suppression de la taxe d'habitation a également été décidée car les bases locatives cadastrales dataient de 1970, rendant incohérent le niveau de cette taxe entre deux villes. Il n'est pas normal qu'elle soit proportionnellement plus chère à Aubervilliers que dans le seizième arrondissement de Paris. Cette injustice s'applique à tous les Français, quels que soient leurs revenus.

M. Éric Coquerel. Ce que vous dites est vrai, mais il suffisait de réviser la base locative au lieu de supprimer la taxe. Lorsqu'on veut tuer le cheval, on n'essaie pas de le guérir !

Certes, parmi les 20 % de Français les plus privilégiés, il faut distinguer ceux qui gagnent 2 000 euros par mois de ceux qui en gagnent 100 000. Mais le dispositif que vous proposez concerne tout le monde, y compris ceux qui ont largement gagné depuis trois ans grâce à vos cadeaux fiscaux qui avantagent les plus favorisés de nos concitoyens, tous les chiffres le montrent. Et plus le niveau de revenu augmente, plus vos réformes sont avantageuses !

Vous pourriez au moins décider d'un moratoire sur cette mesure qui ne figurait même pas dans le programme d'Emmanuel Macron, alors que l'État a besoin de ces recettes pour assurer la solidarité dans un pays où la pauvreté explose.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1514.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement II-CF1021 de M. Jérôme Nury.*

Elle est saisie de l'amendement II-CF110 de Mme Patricia Lemoine.

Mme Patricia Lemoine. Pour les EPCI qui ont fusionné en 2017 dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale, nous proposons de retenir 2019 comme année de référence pour la compensation de la taxe d'habitation, au lieu de 2017.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable, nous ne souhaitons pas revenir sur l'année retenue pour la compensation aux EPCI de la suppression de la taxe d'habitation.

La commission rejette l'amendement II-CF110.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF1334 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1349 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, l'article 11 permet aux communes et aux EPCI à fiscalité propre d'octroyer, au titre de 2020, un dégrèvement des deux tiers du montant de la CFE pour les secteurs les plus touchés par la pandémie.

L'effet pratique de cette mesure est limité en raison des activités retenues et des délais imposés. Nous proposons de mettre en place une franchise de 3 000 euros sur la CFE.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La possibilité de dégrèvement de CFE que nous avons proposée aux collectivités a bien fonctionné : un tiers des EPCI l'a appliquée.

Votre amendement souligne que les impôts de production sont trop élevés. Avec les 10 milliards d'euros de baisse proposés aux articles 3 et 4 du présent projet de loi de finances, les dégrèvements de CFE prévus par l'article 11 de la troisième loi de finances rectificative et l'article 42 du présent projet qui permet aux communes qui le souhaitent d'exonérer les entreprises de contribution économique territoriale, nous créons un mouvement massif de baisse des impôts de production. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Les commerçants acquittent des montants de CFE assez faibles, et ne bénéficient pas tous de la mesure prévue par l'article 11. La liste des activités concernées comprend les secteurs liés au tourisme et à l'événementiel, mais pas les fleuristes ou les libraires, dont nous nous préoccupons aujourd'hui.

Les collectivités n'ont pas la possibilité d'exonérer ces commerces de CFE pour l'année 2020, ni de leur propre chef, ni en appliquant les mesures de la troisième loi de finances rectificative. Faire des listes très précises aboutit à exclure beaucoup de monde et à créer des frustrations. Les commerces auront du mal à payer le dernier acompte de CFE le 15 décembre, en pleine fermeture.

J'y reviendrai à l'occasion de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, ces amendements répondent en grande partie aux mécontentements justifiés qui apparaissent.

La commission rejette les amendements identiques II-CF1334 et II-CF1349.

Elle examine les amendements identiques II-CF1333 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1348 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. La CFE pour les établissements industriels est déterminée par la méthode comptable, controversée mais très difficile à remettre en

cause. Elle a pour effet de fixer des valeurs locatives très importantes. Pour y remédier, un abattement de 30 % a été décidé. Je propose de le porter à 50 % pour corriger les effets dévastateurs de cette méthode de calcul de la valeur locative.

Je regrette que l'amendement précédent n'ait pas été retenu, car il permettait de toucher toutes les PME et les TPE et corrigeait le coût de gestion important de la CFE dans les très petites entreprises.

Tout le monde reconnaît que la méthode retenue aujourd'hui n'est pas pertinente et ne correspond pas à la réalité.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'article 4 de ce projet de loi de finances a réduit de moitié les valeurs locatives pour les secteurs industriels. Procédons par étapes. Nous avons été offensifs sur la baisse des impôts de production, y compris sur la réduction des valeurs locatives. Les mesures adoptées répondent à la problématique que vous soulevez ; avis défavorable.

De nombreuses aides sont octroyées aux petits commerces pour faire face à la crise ; ainsi les libraires sont exonérés de CFE. Un tiers des EPCI ont appliqué les dégrèvements de CFE prévus dans la troisième loi de finances rectificative, et l'article 42 de ce projet de loi de finances exonère de CET les nouvelles implantations, mais il est vrai qu'il ne s'applique pas aux commerces installés. Toutes ces mesures paraissent suffisantes.

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le rapporteur général, vous n'avez pas parlé des amendements : il faudrait corriger les modalités de détermination des valeurs locatives. Ce qui est prévu dans la première partie du PLF n'est pas une correction mais un abattement de moitié, qui réduira d'autant les impôts de production.

Vous avez dit que certains secteurs profiteront des mesures prévues pour les petits commerces, mais on ne peut pas raisonner seulement de cette manière : il y a vraiment un besoin pour toutes les activités économiques. Quand il faut payer 500 ou 700 euros de CFE, c'est beaucoup à l'heure actuelle. Une franchise de 3 000 euros aurait eu l'avantage de concerner toutes les TPE et PME.

M. le président Éric Woerth. Le Gouvernement pourrait dire – ce n'est pas à moi de le faire – que la décision de porter le plafond du fonds de solidarité à 10 000 euros permet de couvrir d'une certaine manière des frais qui n'auraient pas été pris en compte, mais je crois que ce n'est pas l'objectif : il s'agit de mettre de côté des charges – on le fait pour les salariés, les baux et les charges sociales. On devrait faire de même pour les charges fiscales. Il manque une disposition, forfaitaire ou non, pour des impositions qui peuvent être d'un montant faible mais lourd, malgré tout, pour le contribuable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF1333 et II-CF1348.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF253 de M. Pierre-Yves Bournazel.

Elle est saisie de l'amendement II-CF102 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Cet amendement vise à clarifier et à simplifier l'imposition des sociétés civiles de moyens (SCM). Elles seraient soumises à la CFE sur la base de la valeur locative totale des locaux, et non plus seulement des parties communes, comme c'est le cas actuellement. Les membres d'une SCM ne seraient plus imposés au titre de la CFE que dans l'hypothèse où ils exercent dans un local situé en dehors de la société. Cela éviterait des contentieux et faciliterait le travail de l'administration fiscale, qui a affaire à une vraie usine à gaz. Nous reviendrions ainsi sur la loi de finances pour 2011, qui a compliqué la situation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le principe de la SCM, vous le savez, est de mettre en commun des moyens. Elle ne sert pas, en tant que telle, à exercer une activité. La distinction actuelle me semble donc normale et cohérente. Sur le fond, je ne suis donc pas d'accord avec votre amendement. Sur la forme, la question relève plutôt de la doctrine fiscale. Il faudrait peut-être redéposer l'amendement en séance pour voir si une modification du Bulletin officiel des finances publiques pourrait être acceptée par le Gouvernement.

M. Mohamed Laqhila. Lorsque la taxe professionnelle existait, un médecin détenant 40 % d'une SCM était soumis à la CFE pour 40 % de la valeur locative totale des locaux. On distingue à l'heure actuelle les parties communes et celles à usage privatif. C'est à n'y rien comprendre. Je vous propose de revenir à un mode de calcul beaucoup plus simple.

Mme Véronique Louwagie. Je rejoins M. Laqhila. Les SCM n'ont pas d'activité : elles ont pour objet de mettre en commun des moyens, comme peuvent le faire aussi un groupement d'intérêt économique, une société en participation ou une société de fait. Il n'est pas logique que la loi s'applique de la manière actuelle. Les associés d'une SCM paient la CFE sur l'ensemble des moyens utilisés par la structure. C'est un sujet qui mérite une réflexion – nous pourrions retravailler sur ce point d'ici à la séance.

M. le président Éric Woerth. Absolument. C'est une question technique, mais qui touche beaucoup de gens.

L'amendement II-CF102 est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF1291 de Mme Véronique Louwagie et II-CF1620 de M. Daniel Labaronne.

Mme Véronique Louwagie. J'ai déjà déposé mon amendement en première partie, mais je veux revenir sur la notion d'immobilisation industrielle, qui

conduit à des requalifications pour des entrepôts, des bâtiments, des infrastructures ou des aménagements, et ensuite à des contentieux. Une demi-réponse a déjà été apportée : un seuil plancher, en deçà duquel aucun local ne peut être qualifié d'industriel, a été fixé à 500 000 euros, mais je considère que ce n'est pas suffisant. Un groupe de travail créé par le Gouvernement pour travailler ce sujet, en 2018, avait retenu un montant d'un million d'euros. Le groupe de travail n'avait pas sorti ce chiffre de son chapeau : cela permettrait d'apporter une véritable réponse. Je propose donc de faire passer le seuil de 500 000 à un million d'euros.

M. Daniel Labaronne. Je propose de porter à 750 000 euros le seuil à partir duquel une requalification peut avoir lieu. Nous l'avons fixé à 500 000 euros, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, à l'issue du groupe de travail qui a été cité, mais c'est un peu insuffisant. Il serait préférable de remonter légèrement le seuil. C'est important, car cela freine l'investissement des PME dans la modernisation de leurs entrepôts, ce qui est dommage. Nous en aurons besoin lors de la reprise de l'activité économique.

M. le président Éric Woerth. C'est un vaste débat...

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous l'avons eu en première partie. Je vous invite à retirer ces amendements si vous voulez en discuter de nouveau avec le Gouvernement en séance. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Nous revenons souvent sur les mêmes sujets, peut-être parce que nous ne les traitons jamais assez bien. Cela devrait être une question réglée.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1291 et II-CF1620.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF857 de M. Fabrice Brun.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF200 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF248 de Mme Jeanine Dubié, II-CF509 de Mme Laure de La Raudière, II-CF518 de M. Vincent Descoeur, II-CF1437 de M. Thibault Bazin et II-CF1463 de Mme Émilie Bonnivard.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le nombre de stations radioélectriques de téléphonie mobile installées dans les zones de montagne a significativement augmenté du fait de leur exonération au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) : depuis 2017, 5 114 nouveaux sites 4G ont été activés en zone de montagne. Si nous voulons vraiment aller jusqu'au bout dans ce domaine, il faut impérativement prolonger cette exonération. Je propose que ce soit pour une durée de seulement deux ans, comme vous le préconisez pour ce genre de mesures, monsieur le rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons de véritables difficultés avec cette imposition – et pas seulement en matière de téléphonie mobile. Ce qui m’ennuie, néanmoins, est que des travaux sont en cours. À la suite d’un amendement déposé par M. Bothorel, un rapport devait nous être remis au 30 juin dernier, mais cela n’a pas été fait, pour des raisons que l’on peut comprendre, s’agissant en particulier des travaux d’inspection à mener. Il faut que le Gouvernement nous apporte des éclaircissements sur le calendrier, à la fois dans ce domaine et pour l’IFER en général.

Des discussions étant en cours avec les opérateurs, je vous demande de retirer vos amendements. Ne légiférons pas tout de suite. Par ailleurs, je pense qu’il faudrait une révision complète de cette imposition, qui pose différents problèmes. S’agissant des zones de montagne, j’ai bien conscience que le dispositif actuel s’arrête à la fin de l’année 2020. Il faut que le Gouvernement nous dise ce qu’il compte faire.

Mme Marie-Christine Dalloz. Pour résumer, vous êtes conscient qu’il faut interroger le Gouvernement. Je vais maintenir mon amendement. Il ne sera pas adopté, et je le redéposerai en séance pour avoir l’avis du ministre.

La commission rejette les amendements identiques II-CF200, II-CF248, II-CF509, II-CF518, II-CF1437 et II-CF1463.

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, nous poursuivons maintenant l’examen des articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021.

La commission est saisie de trois amendements identiques II-CF514 de M. Vincent Descoeur, II-CF523 de Mme Laure de la Raudière et II-CF599 de M. Xavier Batut.

Mme Marie-Christine Dalloz. L’amendement II-CF514 vise à introduire une exemption de l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux – IFER mobile – pour les stations radioélectriques 5G qui seront construites entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2025, afin de garantir les conditions d’un déploiement rapide et effectif de la 5G. J’ai conscience que cette proposition peut être source de polémiques, mais je la défends ardemment.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Comme tout à l’heure, je vous invite à retirer ces amendements afin d’en débattre plus largement en séance publique, lorsque le Gouvernement aura annoncé les mesures qu’il compte prendre pour les travaux et, plus spécifiquement, pour l’IFER mobile qui pèse sur les opérateurs.

Les amendements II-CF514 et II-CF599 sont retirés.

La commission rejette l’amendement II-CF523.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements II-CF507 de Mme Laure de La Raudière et II-CF516 de M. Vincent Descoeur ainsi que les amendements II-CF1296 et II-CF1295 de Mme Véronique Louwagie.*

*

* *

Article additionnel après l'article 42

Extension de la période d'application de la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Elle passe à l'amendement II-CF101 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Cet amendement devrait intéresser les entreprises. Dans ma circonscription, elles sont pénalisées deux fois. Elles doivent en effet payer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) alors que la collectivité a supprimé le service de ramassage des ordures, ce qui les oblige à rémunérer des sociétés privées pour le faire. L'amendement vise à corriger cette iniquité fiscale.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En fait, vous décrivez la différence entre la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la TEOM... Nous avons eu ce débat lors des précédentes lois de finances rectificatives.

La TEOM est une taxe à laquelle est en principe assujetti tout redevable de la taxe foncière sur le bâti dans la commune où fonctionne le service, indépendamment de l'usage que ce redevable fait du service de collecte des déchets. Un particulier ou une entreprise doit payer ses impôts même s'il n'utilise pas les services publics : c'est le principe de l'impôt.

Si une collectivité souhaite que ses habitants rémunèrent précisément le service assuré, elles peuvent toujours instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la REOM. Avis défavorable.

M. Mohamed Laqhila. Certes mais, en l'espèce, le service existait et a été supprimé. Nous faisons bien la différence entre la TEOM et la REOM, mais la suppression de ce service conduit à imposer doublement les entreprises puisqu'elles doivent faire appel à des sociétés privées.

M. le président Éric Woerth. Les entreprises peuvent choisir d'utiliser un service privé. Beaucoup sont dans ce cas.

M. Charles de Courson. Il faut reconnaître que la TEOM a un statut étrange. Juridiquement, c'est une recette du budget général, mais il est possible, afin de suivre les ressources et les dépenses en la matière, d'individualiser les opérations en annexe au budget. Cette annexe est obligatoire pour les communes de plus de

3 500 habitants ou les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants. Cependant, les juges administratifs ont censuré des taux de TEOM manifestement excessifs – dépassant de 10 à 15 % le montant des dépenses y afférentes.

Notre collègue a raison : il n'est pas possible, aujourd'hui, d'exonérer de cette taxe les habitants d'une commune qui n'auraient pas accès au service d'enlèvement des ordures, au motif qu'il s'agit d'un impôt. Il faudrait leur en donner la possibilité.

Par ailleurs, il serait intéressant d'intenter un recours devant le Conseil constitutionnel pour savoir dans quelle mesure on peut créer un impôt plus ou moins affecté sans mettre en place le service concerné – je dis bien plus ou moins car, juridiquement, le budget annexe n'est pas toujours obligatoire.

La commission rejette l'amendement II-CF101.

Elle examine l'amendement II-CF78 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Cet amendement, dans le même esprit que le précédent, vise à accorder une exonération de fait de TEOM aux entreprises qui justifient du recours aux services d'un établissement privé pour la collecte et le traitement de leurs déchets.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Même avis que sur le précédent.

La commission rejette l'amendement II-CF78.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements identiques II-CF370 de Mme Patricia Lemoine et II-CF412 de M. Bertrand Pancher ainsi que de l'amendement II-CF1557 de M. Jean-René Cazeneuve.

Mme Patricia Lemoine. L'amendement II-CF370 vise à faciliter la mise en place de la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en permettant aux structures de l'expérimenter non pas pendant cinq ans, délai trop court au regard du retard accumulé, mais pendant dix ans.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF412 a le même objet. Reste qu'il est beaucoup moins facile de soumettre des immeubles de vingt étages à une redevance incitative que dans les zones pavillonnaires ou rurales comme chez moi, où la mesure s'est révélée très efficace – même si cela a fortement réagi au départ, comme toujours...

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Prolonger l'expérimentation de la TEOM incitative me semble une bonne idée : je vous propose un compromis entre la durée actuelle de cinq ans et celle de dix ans, en adoptant l'amendement II-CF1557 de M. Jean-René Cazeneuve qui propose sept ans. Je vous invite par conséquent à retirer vos amendements.

Les amendements identiques II-CF370 et II-CF412 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF1557 (amendement 3143).

*

* *

Après l'article 42

Puis elle examine l'amendement II-CF413 de M. Bertrand Pancher.

M. François Pupponi. Il s'agit de faciliter la mise en place de la part incitative de la TEOM en permettant aux structures qui le souhaitent de ne la développer que sur certaines parties de leur territoire en se fondant sur des critères objectifs liés aux caractéristiques des zones.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Votre amendement pose deux problèmes : il ne prévoit aucune limite de temps et il crée une rupture d'égalité en proposant une application partielle. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF413.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements identiques II-CF589 de Mme Émilie Cariou et II-CF1261 de M. François Pupponi et des amendements identiques II-CF1225 de M. François Pupponi, II-CF1227 de Mme Émilie Bonnivard, II-CF1262 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1280 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Émilie Cariou. L'amendement II-CF589 vise à permettre aux départements qui le souhaitent d'augmenter le taux départemental des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour faire face à la chute des recettes de DMTO et à l'augmentation des dépenses sociales en 2020.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le taux marginal de DMTO autorisé pour les départements est de 4,5 %. J'étais en session lundi au conseil départemental : on constate un réel effet de ciseaux entre la baisse des recettes de DMTO et la hausse spectaculaire des dépenses liées au RSA. Selon l'étude de M. Cazeneuve, les recettes de DMTO chuteraient en moyenne de 25 % mais certains départements peuvent être plus touchés que d'autres. Dans le Jura, la perte de recettes devrait être de l'ordre de 20 %.

Les départements perdant tout pouvoir fiscal à partir de 2021, augmenter la capacité de relever le taux de DMTO de 0,2 point, comme je le propose dans l'amendement II-CF1262, est le seul moyen que nous avons trouvé pour générer des recettes supplémentaires.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les taux de DMTO en France sont déjà relativement élevés par rapport à d'autres pays. Je comprends qu'il

faible augmenter les recettes des collectivités, mais une augmentation de 0,2 ou 0,3 % pourrait figer la mobilité résidentielle et freiner encore le marché immobilier au moment même où l'on prépare la relance. Les départements n'ont pas été oubliés, des mesures d'accompagnement ont été prises, notamment dans la LFR 3. Les départements peuvent ainsi demander des avances de DMTO, et une disposition du PLFR 4, qui vient de nous être présenté, prévoit de leur accorder une aide de 200 millions d'euros. Nous sommes bien soucieux de préserver leurs ressources, mais il ne faut pas le faire par des moyens qui pourraient avoir des effets négatifs sur le marché immobilier. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF589 et II-CF1261 et les amendements identiques II-CF1225, II-CF1227, II-CF1262 et II-CF1280.

Elle examine les amendements identiques II-CF1226 de M. François Pupponi, II-CF1229 de Mme Émilie Bonnard, II-CF1257 de M. Thibault Bazin, II-CF1264 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1281 de Mme Véronique Louwagie.

M. François Pupponi. Mon amendement II-CF1226 propose de revenir à l'état du droit initial en matière de compensation du RSA en abrogeant l'article 196 de la loi de finances pour 2020.

Mme Marie-Christine Dalloz. Au fil des années, on s'est éloignés de l'esprit qui avait présidé à l'allocation de nouvelles ressources aux départements destinées à assurer un meilleur financement des trois allocations individuelles de solidarité, pour ne plus faire référence qu'au RSA, ce qui était une erreur. Mon amendement II-CF1226 propose également de revenir au droit initial.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. On ne peut approuver un tel retour en arrière et revenir à une incertitude juridique qui était source de contentieux : c'est précisément pour éviter ce risque que la loi de finances initiale pour 2020 avait sécurisé juridiquement cette compensation. La difficulté que vous pointez, vous qui connaissez bien les départements, tient tout simplement à l'effet de ciseaux de cette crise, entre la hausse des dépenses sociales et la baisse des DMTO. C'est la raison pour laquelle l'État a décidé d'aider directement et massivement les départements, mais c'est un autre sujet que celui de votre amendement. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF1226, II-CF1229, II-CF1257, II-CF1264 et II-CF1281.

Elle en vient aux amendements, en discussion commune, II-CF272 et II-CF271 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Le Gouvernement souhaite relancer l'économie en soutenant en particulier la rénovation énergétique des bâtiments.

Le premier amendement vise à appliquer aux acquisitions d'immeubles, lorsque l'acquéreur s'engage à transformer ou à rénover, y compris en cas de rénovation à neuf, le taux réduit de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement de 0,7 % au lieu du taux de droit commun fixé à 3,8 %, en conditionnant cet avantage au respect d'un niveau de performance énergétique globale fixée par décret, qui pourrait renvoyer au label « Haute performance énergétique rénovation, HPE rénovation 2009 » ou au label « Bâtiment basse consommation énergétique rénovation, BBC rénovation 2009 ».

Le second tend à permettre au conseil départemental d'opter pour une fiscalité incitative en réduisant le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement, en principe fixé à 3,8 %, jusqu'à 0,7 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Pourquoi passer par une baisse de DMTO quand nous disposons d'un outil qui s'adresse directement aux ménages, en l'occurrence MaPrimRénov' ? Plus généralement, le projet de loi de finances pour 2021 consacre plus de 5,5 milliards d'euros à l'amélioration du parc de logements, en particulier la rénovation thermique : un bel effort d'investissement a été réalisé. Il me paraît préférable de poursuivre dans cette direction en privilégiant les mécanismes d'aides et de subventions directes plutôt que des réductions de DMTO.

La commission rejette successivement les amendements II-CF272 et II-CF271.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1537 de Mme Anne-Laure Cattelot.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements identiques II-CF463 de M. François Pupponi, II-CF970 de M. Stéphane Peu, II-CF1164 de M. Jean-Louis Bricout, II-CF1455 de M. Thibault Bazin ainsi que de l'amendement II-CF1454 de M. Thibault Bazin.

M. François Pupponi. Afin de favoriser les opérations d'accession à la propriété destinées aux ménages modestes, l'amendement II-CF463 vise à permettre aux conseils départementaux qui le souhaitent d'exonérer de droits d'enregistrement les ventes de logements réalisées dans ce cadre, sous réserve du respect des conditions qui s'imposent aux organismes HLM en matière d'accession sociale à la propriété.

M. Fabien Roussel. L'amendement II-CF970 vise également à favoriser les opérations d'accession à la propriété destinées aux ménages modestes.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1164 a été très bien défendu par mes collègues.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En utilisant cet outil, vous allez par définition toucher les départements les plus pauvres, qui sont déjà les plus

fragiles. Ajoutons que la politique publique d'aménagement de l'espace et de l'habitat relève plutôt du bloc communal. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF463, II-CF970, II-CF1164 et II-CF1455 ainsi que l'amendement II-CF1454.

Elle passe aux amendements identiques II-CF972 de M. Stéphane Peu et II-CF1166 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Fabien Roussel. Face aux difficultés d'accès au logement des personnes les plus démunies, l'union sociale pour l'habitat a proposé un dispositif visant à développer l'intervention des organismes HLM dans le parc privé.

Reprenant le modèle du dispositif Solibail, cette proposition consiste à faire porter des logements privés dans le diffus sur une période de dix ans par des organismes HLM en vue de les louer à des associations agréées d'intervention locative et d'éviter de recourir à des places d'hébergement en hôtel, inadaptées à la vie quotidienne.

Pour soutenir ce dispositif, notre amendement II-CF972 propose d'exonérer, de manière facultative, de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement, sur décision des conseils départementaux, les acquisitions de logements réalisées dans ce cadre par les organismes HLM.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1166 est identique. L'idée est de faire porter des logements privés dans le diffus sur une période de dix ans, éventuellement reconductible, par des organismes HLM en vue de les louer à des associations agréées d'intermédiation locative afin de libérer des places d'hébergement dans le cadre de parcours d'insertion. Selon les chiffres du ministère du logement, le coût moyen en intermédiation locative est de 6,65 euros par jour et par personne, à comparer aux 17,08 euros par jour et par personne pour une nuit à l'hôtel.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cette proposition revient régulièrement. La période de six ans semble trop courte pour justifier une exonération totale de DMTO. Par ailleurs, les finances départementales sont déjà assez tendues et cette exonération risque de toucher en premier lieu les départements les plus pauvres. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF972 et II-CF1166.

La commission examine les amendements identiques II-CF466 de M. François Pupponi, II-CF969 de M. Stéphane Peu et II-CF1163 de M. Jean-Louis Bricout.

M. François Pupponi. Le mécanisme du bail réel solidaire a permis de favoriser des opérations d'accession à la propriété très sociale de personnes très défavorisées en instituant une dissociation de la propriété du foncier et du bâti.

Toutefois, ces montages impliquent plusieurs mutations successives soumises aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière. Certes, la loi a déjà permis de limiter les taxations, mais l'amendement II-CF466 vise à soumettre les acquisitions immobilières réalisées par les organismes de foncier solidaire (OFS) au seul droit fixe de 125 euros.

M. Fabien Roussel. L'amendement II-CF969 propose également de soumettre les acquisitions immobilières réalisées par les OFS au droit fixe de 125 euros,

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces opérations bénéficient déjà de dispositions fiscales très favorables : taux de TVA réduit sur la livraison des terrains à bâtir, exonération de la taxe de publicité foncière pour la conclusion de bail réel solidaire, abattement de 30 % sur la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Nul besoin de passer par de l'exonération de DMTO. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF466, II-CF969 et II-CF1163.

Elle passe à l'examen de l'amendement II-CF183 de Mme Patricia Lemoine.

Mme Patricia Lemoine. L'amendement vise à rééchelonner la montée progressive en charge de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS), en prorogeant jusqu'à 2021 la réduction de 50 % sur le tarif au mètre carré prévue en 2020, puis en décalant à 2022 la réduction de 25 % prévue en 2021, pour tenir compte de la crise sanitaire et du confinement, à l'origine d'une baisse de fréquentation très importante des parcs de stationnement, parfois de l'ordre de 90 %. Les charges de fonctionnement sont restées les mêmes, alors que les recettes ont été fortement réduites.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le problème est que cette taxe est directement affectée au budget des régions, qui ont, nous l'avons suffisamment montré, besoin de compensations et d'être accompagnées financièrement. Tout amendement qui viendrait pénaliser leurs recettes – en l'occurrence celles de l'Île-de-France – et donc leur budget est donc orthogonal à ce que nous faisons depuis le PLFR 3 pour les collectivités. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF183.

*

* *

Article additionnel après l'article 42
Suppression des taxes en matière funéraire

La commission examine l'amendement II-CF1703 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement, qui s'inscrit dans la série des suppressions de petites taxes, concerne cette fois la taxe funéraire, que j'avais déjà proposé de supprimer l'an dernier et que je trouve injuste, puisqu'elle dépend du lieu où le défunt est enterré : c'est une question de justice territoriale. Les communes pourraient compenser sa perte par une hausse des concessions funéraires à due concurrence.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur, votre exposé des motifs précise que le produit de cette taxe est de 5,8 millions d'euros, dont plus du quart concerne une seule commune. Est-ce Paris ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Non, c'est Marseille.

M. Charles de Courson. À quoi sert cette taxe ? Est-elle affectée ou non, d'ailleurs ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le produit de cette taxe vient alimenter les recettes fiscales de la commune. Vous pouvez parfaitement compenser sa perte par une hausse des concessions. C'est la perception même de cette taxe que je conteste. C'est une mauvaise taxe, avec un mauvais rendement, et injuste.

M. le président Éric Woerth. Il est vrai qu'on peut augmenter le prix des concessions.

La commission adopte l'amendement II-CF1703 (amendement 3144).

*

* *

Après l'article 42

Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements identiques II-CF1335 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1350 de Mme Véronique Louwagie, ainsi que de l'amendement II-CF1294 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans la droite ligne du rapporteur général, je vous propose moi aussi de supprimer une petite taxe...

La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) a remplacé la taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses (TSA), la taxe sur les emplacements publicitaires fixes (TSE) et la taxe sur les véhicules publicitaires. Elle pèse lourd sur nos entreprises, qui n'ont pas besoin de cela. Mon amendement

II-CF1335 vise donc à supprimer la TLPE pour réduire la pression fiscale sur les entreprises.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement II-CF1350 vient d'être défendu.

L'amendement II-CF1294 a trait au même sujet, mais selon un prisme différent, puisqu'il vise à supprimer la déclaration annuelle que les entreprises doivent effectuer pour chacun de leurs établissements situés sur le territoire des communes appliquant la taxe locale sur la publicité extérieure. Je vous propose que les entreprises n'aient à produire cette déclaration qu'en cas de modification de la visibilité extérieure, autrement dit si elles installent, remplacent ou suppriment un dispositif publicitaire. C'est une mesure de simplification, qui permettrait de réduire les coûts pour les entreprises et les collectivités locales.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les collectivités peuvent adopter un abattement compris entre 10 % et 100 % de la taxe due pour l'année 2020, afin d'alléger les charges des entreprises. La charge administrative me semble par ailleurs assez gérable pour ces dernières, les communes et les EPCI qui instituent la taxe prévoyant des modèles simples de déclaration. Même si je comprends votre finalité et que je suis toujours assez favorable à l'allégement de la fiscalité des petites entreprises, la suppression d'une telle taxe ne me semble pas la priorité. Il faut trouver un équilibre entre finances locales et finances des entreprises. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Combien rapporte la TLPE ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Deux cents millions d'euros.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est plus vraiment une petite taxe...

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF1335 et II-CF1350, ainsi que l'amendement II-CF1294.

Elle examine, en discussion commune, l'amendement II-CF1317 de M. Olivier Falorni, les amendements identiques II-CF245 de Mme Jeanine Dubié et II-CF840 de M. Hervé Saulignac, ainsi que l'amendement II-CF55 de Mme Frédérique Lardet.

M. François Pupponi. L'amendement II CF1317 vise à supprimer la possibilité de recouvrer la taxe de séjour (TS) sur les hébergements touristiques de manière forfaitaire, au profit du seul système de recouvrement de la taxe au réel.

M. Jean-Louis Bricout. Le calcul de la taxe de séjour forfaitaire sur les hébergements touristiques est déterminé en fonction de la capacité d'accueil de l'hébergement, indépendamment du nombre de personnes réellement hébergées. Afin de rétablir une certaine équité, l'amendement II-CF840 vise à supprimer la

possibilité pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à vocation touristique de recouvrer la taxe de séjour sur les hébergements touristiques de manière forfaitaire, au profit du seul système de recouvrement au réel. En remplaçant un système de taxe de séjour par un autre, cette mesure ne supprime pas de recettes pour les collectivités territoriales concernées ; elle induit des variations en fonction de la fréquentation effective.

Mme Frédérique Lardet. L'amendement II-CF55 est la conclusion d'un long travail mené avec la fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA) et l'association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT). La crise sanitaire a montré que la taxe de séjour forfaitaire n'avait plus lieu d'être et qu'elle était très handicapante, puisqu'elle continue d'être payée même s'il n'y a plus aucun client. Ce dispositif, très peu utilisé par les communes, doit être retiré au profit de la seule taxe de séjour au réel. Nous proposons d'appliquer cette suppression à partir du 1^{er} janvier 2022, afin de laisser aux communes le temps de s'adapter, mais nous prévoyons une exception pour les ports de plaisance, aucune solution n'ayant encore été trouvée à leur sujet avec les associations d'élus.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Seulement 5 % des communes ont opté pour la taxe de séjour forfaitaire. Nous avons déjà eu ce débat lors du PLFR 3 : il me semblerait un peu expéditif de la supprimer en temps de crise. Le système pourra être repensé dans sa globalité un peu plus tard. Je ne vois pas trop ce que ce que vos amendements apporteraient réellement. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Effectivement, c'est mieux de calculer la taxe de séjour au réel. Mais l'État n'a-t-il pas prévu de compenser, dans le cadre du prélèvement sur recettes instauré par la LFR 3, les pertes de recettes de la taxe de séjour forfaitaire pour l'année 2020 ?

Mme Émilie Bonnivard. Il faut distinguer la difficulté ponctuelle de cette année, avec une perception injuste sur une activité qui n'a pas pu avoir lieu, et la question de fond de la taxe forfaitaire. Peu de communes appliquent ce dispositif : or ce sont généralement de petites communes qui le font par simplicité : la mise en place de la taxe au réel, bien qu'elle soit ainsi plus juste et plus rémunératrice, exige un certain investissement en temps et des moyens humains.

La commission rejette successivement l'amendement II-CF1317 et les amendements identiques II-CF245 et II-CF840 ainsi que l'amendement II-CF55.

*

* *

Article additionnel après l'article 42

Assouplissement des règles de fixation du tarif applicable aux établissements non classés pour la taxe de séjour

Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques II-CF1260 de M. François Pupponi, II-CF1491 de M. Benoit Simian et II-CF1600 de Mme Christine Pires Beaune, ainsi que l'amendement II-CF1490 de M. Benoit Simian.

M. François Pupponi. L'amendement II-CF1260 vise à donner plus de latitude aux collectivités locales pour fixer le taux de la taxe de séjour.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1600 concerne les meublés de tourisme non classés, de type Airbnb, afin de mettre en adéquation la taxe de séjour avec la réalité du marché local. Il renforce la proportionnalité des tarifs de la taxe de séjour avec le prix de la nuitée, tout en conservant pour les collectivités la possibilité d'encadrer ces tarifs suivant les particularités des territoires concernés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il peut en effet y avoir un certain intérêt à autoriser les collectivités à augmenter le taux de leur taxe de séjour : cela pourrait notamment permettre, dans certaines communes très touristiques, d'aligner le prix des hébergements, en particulier de ceux des plateformes en ligne, avec les hôtels de luxe notamment, dont la taxe de séjour est plus élevée que celle des plus chics des hébergements des plateformes. Pour des raisons d'équité et parce que cela augmentera les recettes des collectivités, je donnerai un avis favorable aux amendements identiques.

M. Charles de Courson. Pourquoi pas ? Néanmoins, l'écart de 1 à 10 % est énorme. Ne pourriez-vous pas sous-amender, monsieur le rapporteur général, afin de réduire l'écart de 1 à 5 %, par exemple ? Il me semblerait plus raisonnable de le limiter plus fortement

Mme Émilie Bonnard. Il n'y a donc plus de plafond ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le plafond pourrait être fixé par les collectivités, à 4 euros au plus. C'est un alignement vers le haut.

M. le président Éric Woerth. Les 4 euros sont un maximum correspondant à la classification « palace ». Actuellement, la taxe de séjour sur les meublés de tourisme non classés ne peut dépasser 2,3 euros.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le montant actuel de la taxe de séjour est l'application d'un taux compris entre 1 et 5 % du coût de la nuitée par personne. Nous souhaitons qu'il puisse aller jusqu'à 10 %, tout en prévoyant la possibilité d'un plafond à 4 euros.

La commission adopte les amendements identiques II-CF1260, II-CF1491 et II-CF1600 (amendement 3142).

En conséquence, l'amendement II-CF1490 tombe.

*

* *

Après l'article 42

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF1447, II-CF1448 et II-CF1449 de M. Thibault Bazin.

*

* *

Article additionnel après l'article 42

Relèvement de l'abattement sur la capacité d'accueil de l'hébergement au titre de la taxe de séjour forfaitaire

La commission passe à l'examen, en discussion commune, des amendements identiques II-CF57 de Mme Frédérique Lardet et II-CF189 de Mme Émilie Bonnivard, ainsi que de l'amendement II-CF56 de Mme Frédérique Lardet.

Mme Frédérique Lardet. Ce sont deux amendements de repli, puisque mon amendement II-CF55 sur la suppression de la taxe de séjour forfaitaire n'a pas été adopté. Je propose d'augmenter l'abattement prévu dans le calcul de cette taxe à 80 % dans l'amendement II-CF57 et à 70 % dans l'amendement II-CF56.

Mme Émilie Bonnivard. Si j'ai quelques doutes sur la suppression de la taxe de séjour forfaitaire, en revanche il serait intéressant de corriger ses effets négatifs, dans la mesure où elle peut être mal évaluée par rapport à la réalité de la fréquentation touristique sur une année. L'amendement II-CF189 laisse ainsi la possibilité à l'EPCI ou à la commune d'augmenter son abattement pour mieux s'adapter à la réalité de la fréquentation touristique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Pensez-vous que les communes vont se saisir de cette possibilité ? J'en doute. Mais je n'ai rien contre le principe et je veux bien vous donner un avis favorable.

M. Charles de Courson. L'abattement actuel peut aller jusqu'à 50 %. Vous nous proposez d'aller jusqu'à 80 %. Un abattement de 50 % correspond à une fermeture de six mois dans l'année ; 80 %, cela veut dire plus de neuf mois... N'est-ce pas excessif ?

Mme Frédérique Lardet. Mes amendements portant sur une modification de la taxe de séjour forfaitaire sont étudiés en ce moment par les associations d'élus. Plusieurs d'entre elles nous ont fait part de leur retour positif, y compris sur la

suppression complète. Je redéposerai mes amendements en séance, dans la mesure où la majorité des associations d'élus y sont favorables.

*La commission **adopte** les amendements identiques II-CF57 et II-CF189 (amendement 3141).*

En conséquence, l'amendement II-CF56 tombe.

*

* *

Après l'article 42

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** les amendements identiques II-CF1326 de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et II-CF1386 de Mme Michèle de Vaucouleurs.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** également les amendements identiques II-CF1325 de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et II-CF1385 de Mme Michèle de Vaucouleurs.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** successivement les amendements II-CF40 et II-CF68 de M. Marc Le Fur.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** enfin l'amendement II-CF1517 de M. Christophe Jerretie.*

Elle est saisie de l'amendement II-CF1587 de M. Benoit Potterie.

Mme Patricia Lemoine. Cet amendement vise à supprimer l'assujettissement à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) des petits commerces organisés en succursales.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Permettez-moi, madame la députée, de faire une réponse générale sur la TASCOM, qui sera utile pour les amendements suivants. Plus le temps passe et plus ce sujet devient sensible, dans un contexte de concurrence avec les plateformes de e-commerce, notamment celles qui ne sont pas taxées et qui utilisent des entrepôts. Faut-il supprimer la TASCOM ? Faut-il la supprimer pour certains commerces ? Faut-il la diminuer ou, à l'inverse, taxer les entrepôts ? Ce débat n'est pas simple ; aucune solution ne me semble évidente à terme. Le produit de la TASCOM, c'est un milliard d'euros pour les collectivités territoriales et deux cents millions d'euros pour l'État. Une telle somme mérite réflexion... La supprimer ne serait pas très raisonnable pour les comptes publics et mettrait vent debout les collectivités. Augmenter la taxation sur les entrepôts, nous en avons déjà parlé. Les propositions qui circulent actuellement laissent une possibilité aisée de contournement. Par exemple, si nous voulions taxer les entrepôts mais pas la grande distribution, il suffirait à des acteurs du e-commerce d'avoir également un magasin ou un *showroom* pour s'en exonérer.

Nous avons régulièrement ces débats depuis plusieurs mois, sans qu'une solution se dessine. Benoît Potterie a travaillé sur la TASCOM avec les corps d'inspection concernés et lui-même reconnaît qu'il n'y a pas de solution évidente, sinon la suppression de la taxe. Le plus simple et le plus efficace, c'est de mieux taxer les géants du numérique, y compris Amazon. Cela passe par une poursuite de la taxation des services numériques et des *marketplaces*, comme nous avons commencé à le faire avec la taxe sur les services numériques (TSN). Mais à ce stade, supprimer la TASCOM me paraît totalement déraisonnable au regard des finances des collectivités locales, et taxer les entrepôts serait inopérant. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1587.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1585 de M. Benoit Potterie.

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF1708 de M. Éric Woerth, II-CF591 de Mme Émilie Cariou, II-CF1647 de M. Dominique Potier, les amendements identiques II-CF1319 de Mme Émilie Bonnard, II-CF1330 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1344 de Mme Véronique Louwagie, ainsi que les amendements II-CF74 de M. Marc Le Fur et II-CF1586 de M. Benoît Potterie.

M. le président Éric Woerth. Mon amendement II-CF1708 concerne également la TASCOM, parce qu'il faudra bien faire quelque chose à un moment : il propose d'élargir son assiette aux surfaces des entrepôts au départ desquels sont livrés des biens à des consommateurs, personnes physiques ou personnes morales. L'entrepôt, lorsqu'il est le dernier maillon avant le client, est en réalité porteur d'une action commerciale. Pour les entrepôts qui ont une double activité, qui livrent à la fois des magasins physiques et des magasins en ligne, il est prévu de tenir compte de la fraction du chiffre d'affaires correspondant à la vente en ligne pour le calcul de la taxe sur l'entrepôt.

Il me semble que cet amendement résout une partie des questions d'équité. On hésite depuis près de trois ans. Soit nous proposons quelque chose, soit c'est le Gouvernement. Mais nous n'allons pas continuer ainsi.

Mme Émilie Cariou. L'amendement II-CF591 vise également à rétablir l'équité entre la taxation des entrepôts de e-commerce et celle des grandes surfaces qui travaillent en France depuis des années et y paient leurs impôts et toutes les taxes locales. J'ai entendu votre avis, monsieur le rapporteur général, mais il y a urgence à rétablir au moins un peu d'équité fiscale sur ce sujet, que l'on peut appréhender plus facilement que celui, plus complexe, de l'impôt sur les sociétés. Nous proposons d'assujettir les entrepôts de e-commerce aux mêmes conditions que les entrepôts des grandes surfaces.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1647 cible les entrepôts qui ne sont pas intégrés à des commerces de détail et au départ desquels des biens stockés sont livrés directement ou indirectement, par le biais d'entrepôts de transit,

à destination de toute personne physique ou morale non assujettie à la TVA, à la suite d'une commande effectuée par voie électronique. La précision de la surface plancher – 400 mètres carrés – peut être modifiée, si elle ne vous semble pas pertinente. Il me semble que cette définition correspond bien à ce qu'est un entrepôt de e-commerce.

Mme Émilie Bonnivard. Avec la grogne des petits commerçants à l'égard des grandes surfaces, le sujet est d'actualité. La distorsion de concurrence avec le e-commerce devient insupportable pour nos concitoyens. L'amendement II-CF1319 vise à soumettre à une taxation les entrepôts du e-commerce, pour faire respecter un principe d'équité fiscale. Les entreprises commerciales sont soumises à quatre-vingt-dix taxes et supportent une fiscalité très lourde, notamment foncière, alors que les entrepôts du e-commerce en sont exemptés. Nous avons failli à agir sur leur imposition. Nous avons un outil entre nos mains ; utilisons-le dès maintenant !

Mme Véronique Louwagie. Si nous avons ce débat régulièrement, le sujet préoccupe désormais tous les bancs. C'est dire que nous avons un vrai souci. Il n'y a pas de solution idéale pour rétablir l'équité, mais il faut que nous avançons. L'amendement II-CF1344 vise ainsi à assujettir la surface de stockage des entrepôts à la TASCOM, en exonérant les entreprises qui, au sein de leur groupe, ont une surface de vente physique supérieure à leur surface de stockage.

Mme Patricia Lemoine. L'amendement II-CF1586 vise également à corriger la distorsion de concurrence, en intégrant les *drive* dans l'assiette de la taxe, puisque les établissements ne pratiquant que le *drive* ne sont pas assujettis à la TASCOM.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vos amendements ont le mérite d'y aller franchement. À ce stade, je conserve un avis défavorable. Je pense qu'il faut pousser le Gouvernement à avoir une discussion, mais je me méfie d'une chose – et cela n'a rien d'un chantage à l'emploi : la TASCOM est un impôt de production, et baisser les impôts de production d'un côté pour les augmenter de l'autre n'est pas un signal fiscal formidable... Par ailleurs, augmenter la fiscalité des entrepôts fait courir un risque de délocalisation, notamment dans les zones limitrophes : je ne suis pas certain que les élus alsaciens qui ont des entrepôts Amazon verront vos amendements d'un bon œil... Il faut agir avec doigté, en concertation avec les acteurs. Une telle distorsion fiscale n'est assurément pas tenable, d'autant moins ces temps-ci. Cela étant, il est de notre responsabilité de ne pas céder à un automatisme pour la fiscalité des entrepôts, en se disant que tout sera réglé. Je pense sincèrement que cela peut créer des problèmes. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. S'il s'agit d'un impôt de production et qu'il n'a pas été supprimé, puisqu'il est injuste, il faut le corriger... La distorsion de concurrence est claire, visible, il faut simplement oser ! L'argument frontalier ne tient pas : il n'y a pas que les entrepôts, il y a aussi les buralistes, et tous les travailleurs transfrontaliers. Ces amendements ne vont pas bouleverser toute la fiscalité ; ce n'est pas un problème politique, au sens partisan du terme. Au moment

où la société réclame de plus en plus d'équité, voter un amendement de cette nature aurait un certain panache, me semble-t-il. Au Gouvernement d'organiser ensuite sa bonne application.

Mme Émilie Cariou. Je vais dans le même sens que M. Woerth sur ce sujet. À un moment donné, il faut avancer. Amazon peut largement payer la TASCOM.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce n'est pas une question de moyens.

Mme Émilie Cariou. Ils ont besoin d'entrepôts sur notre territoire : la force de frappe d'Amazon, c'est la logistique. Admettons que l'un de leurs entrepôts ferme, il nous reste tout notre réseau de grande distribution, qui sait numériser et qui maille tout le territoire. Les parts de marché, Amazon les a bien prises à quelqu'un : à la grande distribution et à la vente à distance traditionnelle. Amazon ne pourrait pas tout piloter depuis l'étranger.

Dernier argument : dès que l'on a imposé une régulation fiscale, une régulation sur les données personnelles, sur le respect de la vie privée, les GAFAs l'ont appliquée : ils sont assez légalistes. Si l'on change la loi, ils devront l'appliquer. Tentons le coup et avançons sur la TASCOM !

M. Jean-Louis Bricout. Je rejoins l'avis du président Woerth et d'Émilie Cariou : il faut envoyer un message au petit commerce. La concurrence est déjà féroce : elle est souvent liée au comportement d'achat, ce qui est difficile à réguler. Il faut calmer l'ardeur de ces grands groupes, le temps que le petit commerce puisse s'organiser, par exemple avec les *marketplaces*, comme je le disais tout à l'heure.

Je ne crois pas à l'argument selon lequel les groupes relocaliseraient : je ne les vois pas raser leurs entrepôts pour les reconstruire de l'autre côté de la frontière. Et si la taxe les freinait pour installer d'autres entrepôts en France, ce serait presque tant mieux. Il est temps de se pencher sur la question et d'envoyer un message à nos petits commerçants.

M. Charles de Courson. Quel est l'ordre de grandeur du produit ? Nous sommes presque tous d'accord sur la nécessité de baisser les taxes de production ; là, on les augmente... Ajoutons que nous avons voté l'abattement de 50 % sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) et le foncier bâti qui, d'après ce que l'on m'a expliqué, s'applique aux grands entrepôts d'Amazon.

M. le président Éric Woerth. Bien sûr !

M. Charles de Courson. Tout cela fait un peu bizarre... On prend des mesures de baisse d'un côté, et on étend la TASCOM de l'autre. A-t-on une idée de ce que donne le solde de tout cela ? Je suis prêt à voter pour, mais comme un amendement d'appel : si le Gouvernement n'est pas d'accord, nous lui demanderons ce qu'il propose.

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le rapporteur général, vous avez reconnu qu'il y avait une distorsion de concurrence, mais la difficulté est de savoir ce que l'on fait.

N'oublions pas que l'opinion publique s'est mobilisée sur la situation du petit commerce et des grandes surfaces, et qu'elle continue de le faire sur les distorsions de concurrence entre l'e-commerce des grandes surfaces et le commerce physique. Le Parlement doit avoir le courage de prendre cela en compte, d'apporter une réponse et de pousser le Gouvernement, sous peine de voir nos concitoyens se désintéresser des urnes. Adopter l'amendement II-CF1708 permettrait, lors du débat en séance, de pousser le Gouvernement à avancer sur ce sujet.

M. Alexandre Holroyd. Je rejoins mes collègues sur le constat, mais aussi le rapporteur général sur l'attitude à tenir et sa vision du problème.

Nous parlons tous d'Amazon comme si la mesure l'affecterait directement et uniquement. En l'occurrence, ce n'est pas le cas. Elle toucherait également des players français, qui ont des marges moins élevées et du retard en termes de numérisation, et dont les entrepôts sont parfois moins efficaces et moins efficients. Leur rentabilité en souffrirait autrement plus que celle d'Amazon. Il faut mener une réflexion pour déterminer qui serait réellement affecté par cette mesure, et ne pas partir du postulat qu'Amazon en pâtirait davantage que les autres.

Par ailleurs, pour certains commerces multi-canal, il sera très difficile de distinguer entre ce qui relève du commerce physique ou de l'e-commerce. Autant de problèmes dont nous devons discuter en séance.

Pour ce qui est de ces amendements, je rejoins le rapporteur général et je serais tenté de ne pas les voter car ils ne remplissent pas leur fonction. Nous n'avons pas les outils nécessaires pour être sûrs qu'ils soient efficaces. En revanche, il faut que nous ayons le débat en séance.

M. le président Éric Woerth. Comme l'année dernière, et comme il y a deux ans...

M. Daniel Labaronne. La question des entrepôts est redoutable, sous bien des aspects. Il y a peu, nous avons discuté de la requalification des entrepôts d'établissements commerciaux en bâtiments industriels. On nous a dit qu'il n'était pas grave de laisser une incertitude juridique autour de ce qu'est une activité industrielle dans un entrepôt.

Il y a eu aussi une proposition de loi instaurant un moratoire sur l'implantation de nouveaux entrepôts logistiques destinés aux opérateurs du commerce en ligne.

Là, on propose d'étendre la TASCOM aux entrepôts.

Ne pourrait-on pas avoir un travail sérieux sur les entrepôts, qui aborde tous les aspects de la question, avant de se précipiter pour taxer les uns ou arrêter le développement des entrepôts logistiques ?

Si on a une ambition industrielle, on doit avoir une ambition logistique car la logistique est le maillon indispensable de l'activité industrielle et commerciale. On parle beaucoup d'Amazon, mais Cdiscount, Showroomprivé, Vesper, ManoMano, La Redoute sont des établissements français, dont les activités d'e-commerce sont elles aussi lourdement affectées.

Comme nous l'avons fait s'agissant de la requalification des établissements commerciaux en bâtiments industriels, je propose de créer un vrai groupe de travail avec les parties prenantes, avec Bercy, pour mener une réflexion sur l'ensemble des aspects liés aux entrepôts dans notre économie. Ils sont un maillon essentiel de l'ambition industrielle que nous portons.

M. le président Éric Woerth. Les entrepôts dont il est question ne sont pas les mêmes que les entrepôts industriels. Par ailleurs, on peut créer tous les groupes de travail que l'on veut mais il en existe déjà un sur le sujet, piloté par Benoit Potterie.

Je parle d'entrepôt lorsqu'il s'agit d'un lieu de stockage, le dernier avant le client. Quand il y a un magasin, c'est différent. Si vous avez une activité en ligne et une autre, physique, l'entrepôt sert aux deux dans la plupart des cas : il suffit de calculer la taxe sur l'entrepôt en proportion du chiffre d'affaires provenant de la vente en ligne. Cela n'a rien de compliqué.

Mme Émilie Bonnivard. Nous ne sommes pas dans la précipitation : cela fait des années que nous sommes dans l'incapacité de répondre à cette difficulté. Nos concitoyens nous interpellent tous les jours. J'en ai assez de leur répondre que je suis dans l'incapacité de répondre à leur demande de justice et d'équité. L'impuissance du politique devient insupportable. Nous faisons toujours le même constat, celui de problèmes que nous n'arrivons pas à résoudre et qui sont explosifs en termes de conséquences sociales.

Lorsque le prix du gazole a été augmenté, on n'a pas pris la peine de créer des groupes de travail pour prendre une décision, très compliquée, et qui a conduit aux conséquences que l'on sait. Nous avons réglé le problème ensemble, cela a été difficile, il a fallu revenir dessus, mais il n'y a pas eu besoin de groupe de travail, ni de réflexion sur les conséquences.

Là, nous sommes face à une demande d'équité, de justice sociale. Nous sommes tous d'accord, il faut absolument que nous arrivions à y répondre. Je rejoins parfaitement ce qu'a dit Émilie Cariou sur la capacité de ces entreprises à s'acquitter de ces taxes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Madame Bonnivard, monsieur Pupponi, vous étiez membres de ce groupe de travail consacré à la taxe

sur les surfaces commerciales, que présidait M. Potterie. Pouvez-vous nous dire ce que sont ses conclusions ? Nous parlons d'un sujet terriblement complexe, où les variables sont nombreuses. Voter un amendement pour alourdir la fiscalité sur les entrepôts, y compris lorsqu'ils comprennent des *showrooms*, et aller en séance avec, cela peut être un acte politique. Comprenez qu'à ce stade, mon avis ne peut être favorable.

M. le président Éric Woerth. Nous ne bougerons pas beaucoup là-dessus, comme sur tout le commerce. En dehors de l'urgence, ça devient une habitude de ne pas bouger et de demander des rapports ou des groupes de travail... Si l'on n'est pas au pied du mur, on ne prend pas de décision.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1708, II-CF591, II-CF1647, les amendements identiques II-CF1319, II-CF1330 et II-CF1344, ainsi que les amendements II-CF74 et II-CF1586.

Article 43

Adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols

Résumé du dispositif proposé

Le présent article propose trois modifications de la taxe d'aménagement.

En premier lieu, il élargit l'emploi de la part départementale de la taxe à l'acquisition de terrains pour les convertir en espaces naturels (« renaturation »).

En deuxième lieu, il substitue à une double exonération facultative (qui peut être instituée librement par les collectivités territoriales bénéficiaires de la taxe) des places de stationnement annexes à des logements aidés ou annexes à des immeubles d'habitation, une exonération obligatoire des places de stationnement situées dans le plan vertical bâti d'un immeuble.

En troisième lieu, il assouplit le cadre légal de la faculté de majoration des taux de la part communale de la taxe, en élargissant les travaux qui peuvent la motiver et en supprimant l'exigence de proportionnalité actuellement prévue entre la majoration adoptée et le coût, pour les constructeurs et aménageurs, des équipements qu'il est prévu de financer par la majoration.

Dernières modifications intervenues

L'article 28 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 a refondu la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement en créant la taxe d'aménagement, substituée à la taxe locale d'équipement et à un ensemble de taxes et participations additionnelles d'urbanisme.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Les **travaux d'infrastructure et les équipements collectifs réalisés par les collectivités publiques** dans les zones en voie d'urbanisation entraînent, à la charge des collectivités intéressées, des **dépenses généralement considérables**. Ces dépenses profitent directement aux propriétaires des terrains situés dans ces zones.

Il a ainsi paru légitime, dans un but d'équité, **d'imposer la participation financière des constructeurs ou des propriétaires aux charges d'équipements publics** générées pour les collectivités territoriales par le développement de l'urbanisation. Plusieurs systèmes ont été successivement imaginés. La taxe d'aménagement est l'aboutissement d'une longue évolution.

La taxe locale d'équipement (TLE) avait été créée par la loi n° 67-1254 d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Cette taxe s'appliquait de plein droit

dans les communes de plus de 10 000 habitants et pouvait être instituée facultativement dans les autres communes. Elle avait pour objectif de remplacer une multitude de participations financières exigibles à l'occasion d'une opération de construction. Néanmoins, d'autres participations ont à nouveau été instituées depuis, écornant son caractère de recette unique de substitution.

La loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a **substitué la taxe d'aménagement à la taxe locale d'équipement, dans un but de rationalisation et de simplification de la fiscalité de l'urbanisme** ⁽¹⁾. Cette taxe s'est substituée à compter du 1^{er} mars 2012 à la taxe locale d'équipement et à diverses autres taxes ⁽²⁾. Elle a été complétée, notamment, par le versement pour sous-densité dont l'objectif était de lutter contre l'étalement urbain ⁽³⁾.

La taxe d'aménagement s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation prévu par le code de l'urbanisme, sous réserve des exonérations ⁽⁴⁾.

La taxe d'aménagement est due par le bénéficiaire de l'autorisation de construire ou d'aménager ⁽⁵⁾.

Le fait générateur de la taxe d'aménagement est la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme ⁽⁶⁾.

Elle s'applique sur l'ensemble du territoire national. **C'est un impôt local composé de trois parts** : une part communale ou intercommunale, une part départementale, et une part régionale spécifique à la région Île-de-France.

Pour le bloc communal, le caractère obligatoire de la taxe d'aménagement est lié à l'existence d'un document d'urbanisme (plutôt qu'à un seuil de population, comme c'était le cas pour la TLE) ⁽⁷⁾.

Elle est **instituée de plein droit** dans :

– les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou couvertes par un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), ou dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) ;

(1) Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

(2) Taxe départementale des espaces naturels et sensibles, taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, taxe d'urbanisme et de l'environnement, taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie, taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement en région Île-de-France et au programme d'aménagement d'ensemble.

(3) Le lecteur pourra se reporter sur ce point au commentaire de l'article 44.

(4) Article L. 331-6 du code de l'urbanisme.

(5) Ou, si la construction est entreprise sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, la personne responsable de la construction.

(6) Ou, en cas de construction ou aménagement sans autorisation ou infraction aux obligations résultant de l'autorisation, celle du procès-verbal constatant l'achèvement des constructions ou des opérations en cause.

(7) Article L. 331-2 du code de l'urbanisme.

– dans les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse.

Elle s'applique alors sur l'ensemble du territoire de la commune ou dans l'ensemble des communes membres de l'EPCI.

Elle est instituée par délibération du conseil municipal dans les autres communes ou, dans les EPCI compétents en matière de PLU en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord, par délibération de leur organe délibérant ⁽¹⁾.

Les délibérations par lesquelles la commune ou l'EPCI institue la taxe est valable pour une durée minimale de trois ans.

Des reversements du produit de la taxe peuvent être prévus entre les intercommunalités et leurs communes membres compte tenu de la charge des équipements relevant de leurs compétences respectives. La délibération prévoyant les conditions de reversement peut intervenir ou être modifiée à tout moment. Il a été soutenu qu'une absence de reversement ou un reversement estimé insuffisant pourraient être contestés sur le fondement de l'enrichissement sans cause ⁽²⁾.

La part départementale, en revanche, est facultative ⁽³⁾. Elle est instituée par délibération et s'applique alors dans toutes les communes du département. Cette part se substitue à la fois à la taxe départementale des espaces naturels sensibles et à la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

La part de la taxe d'aménagement, versée à la région Île-de-France, est instituée par délibération du conseil régional ⁽⁴⁾. Elle s'applique dans toutes les communes de la région Île-de-France.

(1) Cette délibération doit respecter les conditions du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales : l'accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

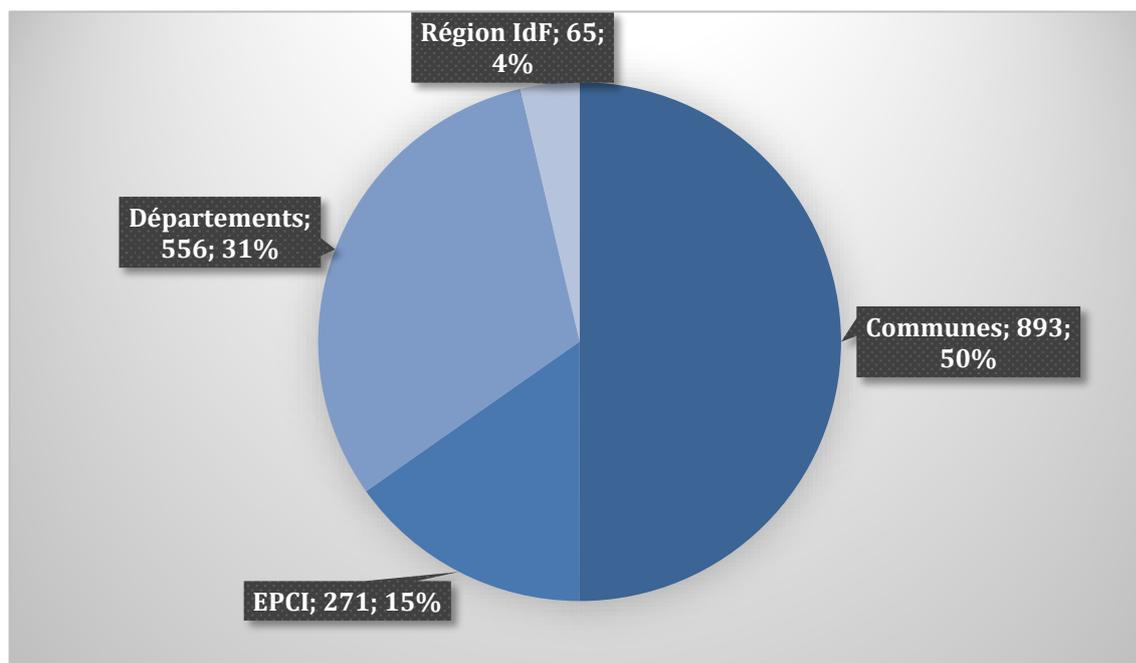
(2) La Gazette des communes, 21 mars 2018 : « Taxe d'aménagement : plutôt communale ou intercommunale ? », Jean-Baptiste Ollier.

(3) Article L. 331-3 du code de l'urbanisme.

(4) Article L. 331-4 du même code.

RÉPARTITION DU PRODUIT FISCAL DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT EN 2019

(en millions d'euros et en %)



Source : données OFGL.

Au total, en 2019, le produit de la taxe d'aménagement s'est élevé à 1 785 millions d'euros.

Plus précisément, le produit de la taxe d'aménagement affectée en section d'investissement (essentiellement les parts du bloc communal et de la région Île-de-France) a augmenté de + 7,2 % entre 2019 et 2018. Le produit affecté en section de fonctionnement (principalement la part départementale de la taxe) s'est contracté de - 2,4 %.

L'impact de la crise sanitaire et économique sur les recettes de taxe d'aménagement

Dans son rapport du 29 juillet 2020 sur l'impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales, notre collègue Jean René Cazeneuve estime que **la crise n'aura pas d'effet sur le produit versé aux collectivités en 2020**. En effet, le reversement aux collectivités du produit recouvré intervient 12 puis 24 mois après la délivrance du permis de construire.

Il relève néanmoins que le confinement a pu entraîner le **report ou l'annulation de projets de construction** ainsi qu'un délai plus important dans l'instruction des opérations d'urbanisme.

Cette baisse sera répercutée dans les versements aux collectivités en 2021 et, éventuellement, en 2022.

Si le produit fiscal devrait demeurer stable en 2020, par rapport à 2019, le report des projets et des instructions conduirait à une **baisse sensible du produit à compter de 2021**, équivalent à deux mois de perte (- 17 %). Le rebond interviendrait en 2022, avec une croissance de 10 % du produit. Il reste possible que l'impact soit plus diffus entre 2021 et 2022.

B. LES EMPLOIS DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

La taxe d'aménagement ne constitue pas une recette libre d'emploi pour les collectivités bénéficiaires. Les emplois possibles sont encadrés par la loi. La précision et la normativité du cadre législatif diffèrent néanmoins selon le niveau de collectivité.

1. Les parts communale ou intercommunale et régionale : un cadre souple

Le **produit de la part communale ou intercommunale** est affecté en section d'investissement du budget des communes ou des EPCI. Il a pour objet de **contribuer à la réalisation des objectifs fixés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme**, c'est-à-dire notamment de financer les opérations relatives au développement et au renouvellement urbains, à la lutte contre l'étalement urbain et à la revitalisation des centres urbains et ruraux, à la gestion économe et à la protection des espaces naturels, à la sauvegarde des espaces urbains remarquables, à la sécurité et à la salubrité publiques, à la prévention des risques naturels prévisibles, à la protection des milieux naturels et des paysages, à la lutte contre le changement climatique et à la promotion d'une société inclusive ⁽¹⁾.

Ces dispositions apparaissent larges et revêtues d'un caractère juridiquement peu normatif. La part du bloc communal est d'ailleurs instituée de plein droit dans de nombreuses communes et dans certains EPCI (voir *supra*). Pour cette part, la loi encadre en réalité bien plus précisément les possibilités de majoration du taux (voir *infra*).

Le produit de la part régionale de la taxe est également affecté en section d'investissement (en l'occurrence, du budget de la région Île-de-France). Cette taxe est instituée « *en vue de financer des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation.* » ⁽²⁾

Le cadre d'emploi de la part régionale est également relativement souple.

2. La part départementale : un cadre strict

En revanche, la **part départementale** de la taxe d'aménagement est une recette de fonctionnement. Elle **a pour objet de financer** :

– la **politique de protection des espaces naturels sensibles** ⁽³⁾. La liste des utilisations possibles de la fraction de la part départementale de la taxe d'aménagement affectée aux espaces naturels sensibles est limitative car cette taxe

(1) Ces objectifs sont énumérés précisément à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 331-4 du code de l'urbanisme.

(3) L'article L. 113-8 du code de l'urbanisme prévoit que « le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels. »

constitue une recette de nature fiscale. Néanmoins, s'agissant d'une recette de fonctionnement, cette fraction peut, par exemple, financer les charges salariales des agents en charge de la politique des espaces naturels sensibles ⁽¹⁾ ;

– **diverses dépenses à portée environnementale** portant notamment sur l'acquisition, l'aménagement, l'entretien ou la gestion de terrains, d'espaces naturels, de sentiers, de sites Natura 2000, de bois et forêts, de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, ou encore de dépenses de travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ⁽²⁾ ;

– les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Un tableau annexe au budget du département dresse le bilan des recettes et des emplois de la part départementale de la taxe d'aménagement affectée aux espaces naturels sensibles ⁽³⁾.

Globalement, les emplois de la part départementale apparaissent encadrés plus précisément et strictement que pour les autres parts de la taxe.

Le Gouvernement a pu ainsi préciser que l'utilisation de la fraction de la part départementale affectée à la politique de protection des espaces naturels sensibles « *ne peut être interprétée que de manière stricte et restrictive, conformément à une jurisprudence administrative fiscale constante.* » ⁽⁴⁾

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'Assemblée des départements de France (ADF) ont mené une enquête conjointe sur la période 2001-2015. Il en résultait que les départements ont perçu sur ces années 3 milliards de taxe d'aménagement, et financé 2,7 milliards d'euros de dépenses. **Il restait donc, en 2016, 300 millions d'euros de recettes non utilisées au titre de la politique des espaces naturels sensibles.** Selon l'évaluation préalable, le taux de consommation a pu dépasser 100 % des recettes annuelles depuis, mais **certains départements continuent à sous-utiliser leurs recettes.**

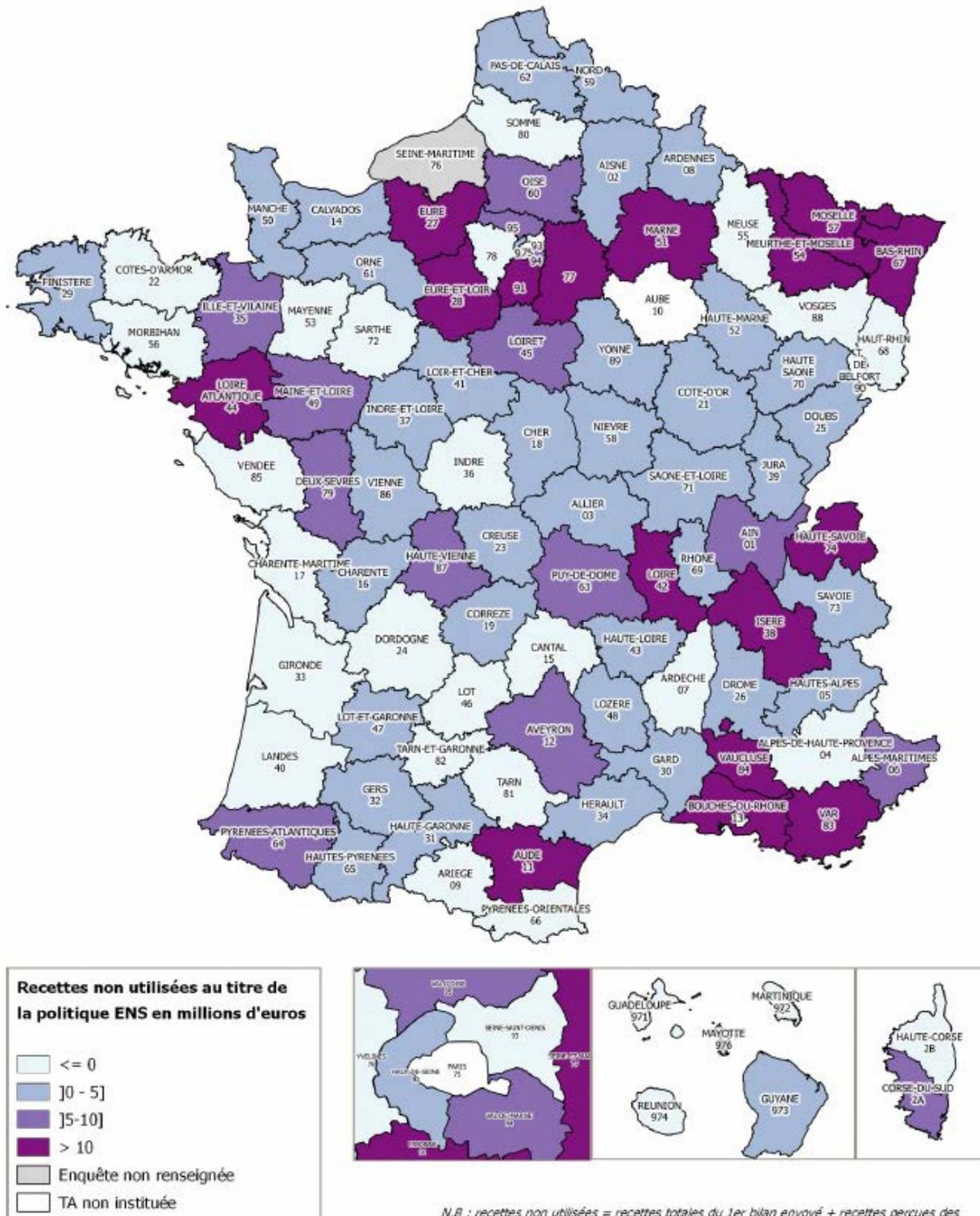
(1) Réponse du 3 septembre 2013 à la question écrite n° 16 026 de M. Michel Heinrich, député (14^e législature).

(2) Ces dépenses sont énumérées précisément à l'article L. 113 8 du code de l'urbanisme.

(3) Article R. 113-18 du code de l'urbanisme.

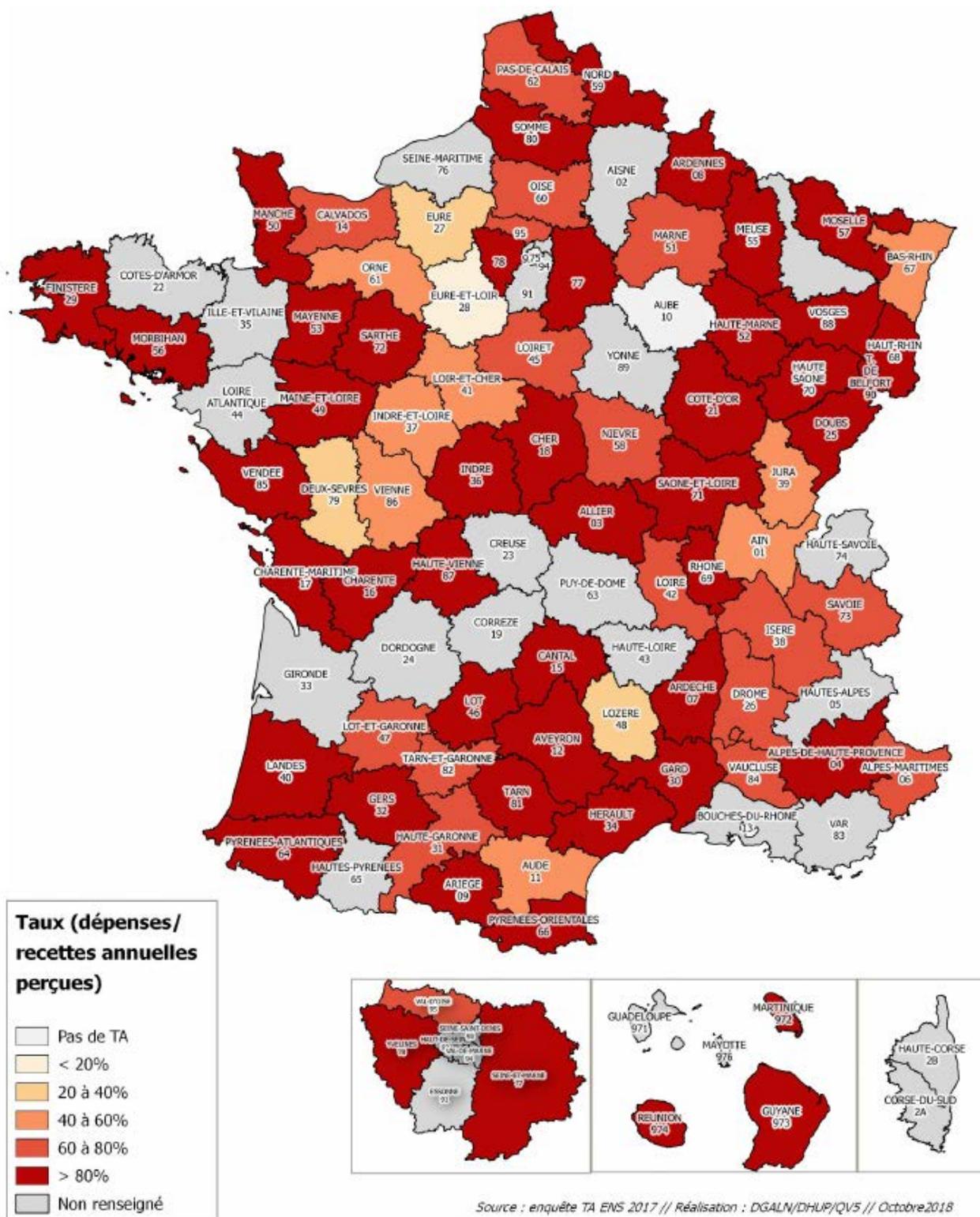
(4) Réponse, précitée, du 3 septembre 2013 à la question écrite n° 16 026 de M. Michel Heinrich, député (XIV^e législature).

RECETTES INUTILISÉES AU TITRE DE LA POLITIQUE DES ESPACES NATURELS SENSIBLES SUR LA PÉRIODE 2001-2016



Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

TAUX DE CONSOMMATION ANNUEL DE LA PART DÉPARTEMENTALE POUR LES ESPACES NATURELS SENSIBLES EN 2016



Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

C. L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

L'assiette de la taxe est **différente** pour les **constructions**, d'une part, et pour les **aménagements et installations**, d'autre part ⁽¹⁾.

1. Les constructions

Pour les **constructions**, c'est la **surface de plancher fiscale**, ou surface taxable, qui sert de base de calcul ⁽²⁾. Elle est multipliée par une **valeur forfaitaire par mètre carré** fixée par la loi, pour obtenir l'assiette de la taxe.

Cette valeur forfaitaire a été fixée initialement en 2011 et est révisée chaque année par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme en fonction du dernier indice du coût de la construction (ICC) publié par l'Insee ⁽³⁾ ;

L'assiette résulte donc du produit de la surface taxable par la valeur annuelle forfaitaire par mètre carré.

VALEUR FORFAITAIRE DE LA SURFACE TAXABLE À LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

(en euros par mètre carré)

	Hors Île-de-France	Île-de-France	Indices du coût de la construction (Insee)
Rappel de la valeur 2011	660	748	1 517
Valeur 2020 (arrondie à l'euro inférieur)	759	860	1 746

Source : article 1^{er} de l'arrêté du 23 décembre 2019 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs pour le mètre carré de la taxe d'aménagement.

Ces valeurs forfaitaires ne sont pas liées au coût de revient réel de la construction.

La croissance du produit fiscal dépend donc de celle de la surface taxable, c'est-à-dire de la dynamique de construction dans la commune ou le département.

(1) Article L. 331-10 du code de l'urbanisme.

(2) Elle s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies.

(3) Article L. 331-11 du code de l'urbanisme. Cet indice était auparavant également utilisé pour la révision des baux commerciaux.

L'indice du coût de la construction

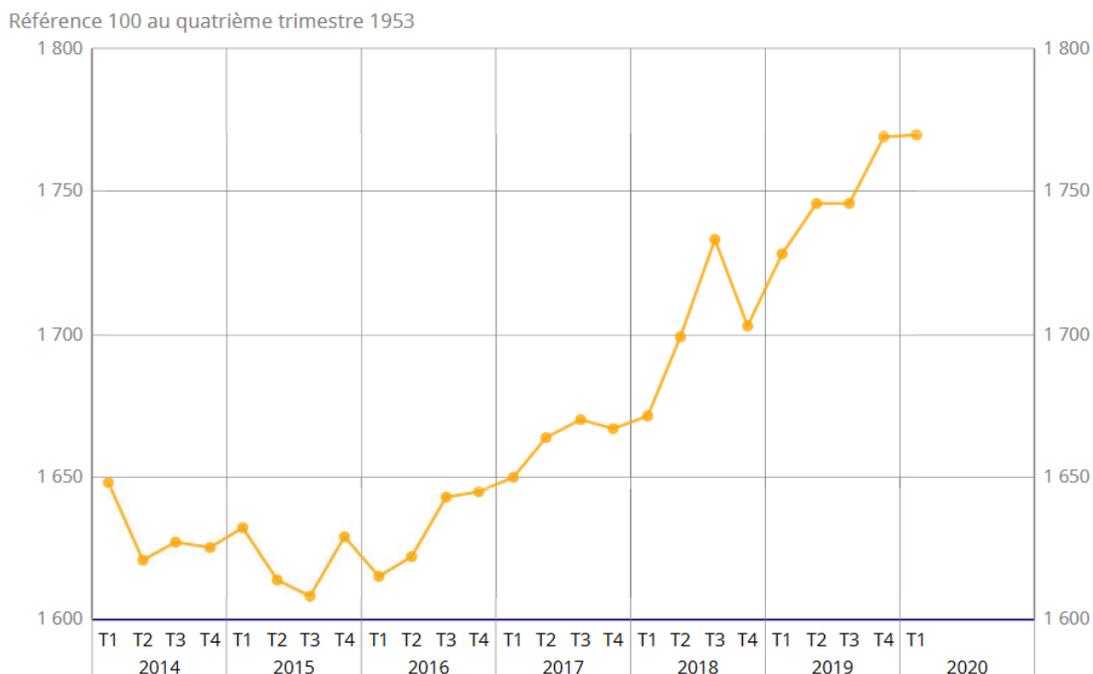
L'indice du coût de la construction (ICC) est un indice trimestriel, de référence 100 au quatrième trimestre 1953, date de sa création. L'ICC mesure l'évolution du prix de production dans la construction des bâtiments neufs à usage principal d'habitation non communautaire en France métropolitaine. Il est calculé par l'Insee en collaboration avec le ministère de la Transition écologique et solidaire. Il paraît et est publié au Journal officiel vers la fin du troisième mois suivant le trimestre sous revue.

Bien que consacrée par l'usage, la dénomination « *indice du coût de la construction* » est impropre puisque c'est un indice de prix de production, fondé sur l'observation des marchés de construction conclus entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises assurant les travaux de bâtiment, à l'exclusion des autres composantes qui entrent dans le prix de revient des logements (charge foncière, frais annexes de promotion, frais financiers, etc.).

Le coût de la construction proprement dit est appréhendé par d'autres indicateurs, notamment l'indice du coût de production dans la construction de bâtiments publié par l'Insee.

Source : Insee.

INDICE DU COÛT DE LA CONSTRUCTION (ICC) DE 2014 À 2019



Source : Insee.

Certains locaux font l'objet d'un **abattement** – non modifiable par les collectivités – **de 50 %** ⁽¹⁾ :

– les logements aidés par l'État (logements sociaux, logements foyers et hébergements d'urgence, notamment), et leurs annexes ;

(1) Article L. 331-12 du code de l'urbanisme.

– les cent premiers mètres carrés des locaux d’habitation et leurs annexes à usage d’habitation principale, cet abattement ne pouvant être cumulé avec l’abattement précédent ;

– les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l’objet d’une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l’objet d’une exploitation commerciale.

Le montant de la taxe résulte du produit du taux par l’assiette ainsi obtenue.

Illustration du calcul de la taxe pour une construction

Soit un immeuble collectif de 30 logements non aidés de 3 200 m² situé hors Île-de-France et un taux communal de 5 % en 2019, Les logements bénéficient de l’abattement applicable aux 100 premiers mètres carrés des logements aidés et aux locaux d’habitation.

$$3\,000\text{ m}^2 \times 379,5\text{ €}^* \times 5\% = 56\,925\text{ €}$$

$$(30 \times 100\text{ m}^2)$$

$$200\text{ m}^2 \times 759\text{ €}^* \times 5\% = 7\,590\text{ €}$$

$$\text{TOTAL} = 56\,100\text{ €}$$

* valeur actualisée de la surface taxable hors Île-de-France.

2. Les installations et aménagements

Pour les installations et aménagements, l’assiette varie en fonction de la nature des équipements concernés. Une valeur est déterminée forfaitairement par la loi par catégorie d’installation ou d’aménagement considéré ⁽¹⁾.

VALEUR FORFAITAIRE DES INSTALLATIONS ET AMÉNAGEMENTS

Catégorie d’installation ou d’aménagement	Valeur forfaitaire
Emplacement de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisir	3 000 euros par emplacement
Emplacements des habitations légères de loisir	10 000 euros par emplacement
Piscines	200 euros par mètre carré
Éoliennes d’une hauteur supérieure à 12 mètres	3 000 euros par éolienne
Panneaux photovoltaïques au sol	10 euros par mètre carré
Aires de stationnement non comprises dans la surface taxable, par emplacement	2 000 euros par emplacement, jusqu’à 5 000 euros par délibération de l’organe délibérant, sans qu’une motivation soit exigée. <i>Cette valeur forfaitaire sert également d’assiette départementale et d’assiette à la part de la région Île-de-France.</i>

Source : article L. 331-13 du code de l’urbanisme.

Pour une piscine d’une superficie de bassin de 30 mètres carrés, l’assiette de la taxe est égale à $30 \times 200\text{ euros} = 6\,000\text{ euros}$.

(1) Article L. 331-13 du code de l’urbanisme.

D. LE TAUX DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

1. Les taux de base

La taxe d'aménagement est un outil de la politique d'aménagement du territoire, par ses possibilités de modulation : taux, sectorisation et exonérations.

S'agissant du taux de la taxe, il est fixé, pour chacune des parts, par les collectivités bénéficiaires.

Les taux de la part du bloc **communal** sont fixés dans une fourchette comprise **entre 1 % et 5 %** ⁽¹⁾. Ils ne peuvent donc être inférieurs à 1 % Ils peuvent, le cas échéant comporter deux décimales après la virgule.

Dans les communes ou les EPCI où la taxe est instituée de plein droit et en l'absence de toute délibération fixant le taux, ce dernier est fixé à 1 %.

Alors que le taux applicable pour la taxe locale d'équipement était uniforme à l'intérieur de son champ territorial d'application, **le taux de la taxe d'aménagement peut être modulé par secteur territorial au sein de la commune ou de l'EPCI.**

Cette différenciation géographique des taux doit permettre de mieux répartir entre les constructions le coût ainsi financé des équipements publics.

La sectorisation peut s'appliquer à toutes les communes, qu'elles soient ou non dotées d'un document d'urbanisme. Elle doit figurer sur un document graphique qui fait partie de la délibération instaurant des taux sectorisés, et annexée au document d'urbanisme (PLU ou POS) ou, à défaut, faire l'objet d'un affichage en mairie.

La définition du secteur géographique de chaque taux est libre. Le Gouvernement recommande cependant de respecter les limites parcellaires cadastrales ⁽²⁾.

La commune n'a pas obligation de motiver sa sectorisation lorsque le taux est fixé entre 1 % et 5 %. Cette sectorisation doit cependant répondre à une différence de situation matérielle, « *selon les aménagements à réaliser* » ⁽³⁾.

En effet, la sectorisation des taux ne doit pas conduire à une rupture **d'égalité devant la charge de l'impôt** : ainsi, à l'intérieur d'un même secteur comportant les mêmes équipements publics, il ne peut y avoir des taux différents selon les parcelles puisque tous les constructeurs doivent contribuer également au financement des mêmes équipements publics ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 331-14 du code de l'urbanisme.

(2) Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.

(3) Article L. 331-14 précité.

(4) Circulaire du 18 juin 2013 précitée.

Pour les constructions situées « à cheval » sur deux secteurs, le taux le moins élevé doit être appliqué ⁽¹⁾. Les constructions situées sur le territoire de deux communes sont, quant à elles, taxées selon le taux propre à chaque commune, au *prorata* de la surface taxable située sur chaque commune.

En 2016, 2 393 communes avaient instauré des secteurs (8,7 % des communes ayant institué la taxe d'aménagement). **La part des communes qui instituent des secteurs est donc relativement faible.** En moyenne, une commune délimite trois secteurs.

L'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme et bénéficiant d'un transfert de compétences pour la taxe d'aménagement peut, comme une commune, instituer des secteurs correspondant à une commune ou, dans une commune, définir plusieurs secteurs, voire même créer des secteurs situés sur deux communes.

En 2016, 25 106 communes ont un taux unique sur leur territoire. Le taux moyen des communes sans secteur était de 2,7 %.

(1) Article R. 331-8 du code de l'urbanisme.

Le taux de la part régionale ne peut excéder 1 %. Il peut être différent selon les départements ⁽¹⁾. Toutefois, d'après le rapport statistique du ministère de la Cohésion des territoires, sur la base des données de l'année 2016, le taux est de 1 % dans tous les départements de la région Île-de-France.

Les communes ou les EPCI bénéficiaires de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement fixent, par délibération adoptée avant le 30 novembre, les taux applicables à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante ⁽²⁾.

Les taux des parts départementales et régionales sont fixés dans les mêmes délais.

Les délibérations fixant les taux sont valables pour une période d'un an. Elles sont reconduites de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée dans les délais prévus.

2. La faculté de majorer le taux de la part du bloc communal

Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement **peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée**, « *si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux de superstructure est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.* » ⁽³⁾

Dans le cas où cette majoration est instituée, la loi prévoit qu'il « *ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.* » Cette disposition est conçue comme une garantie pour les aménageurs et constructeurs, et était déjà présente dans le régime de la TLE.

La faculté de prévoir un taux majoré a été prévue afin de financer tous les équipements publics importants nécessaires sur le secteur, en remplacement des anciennes participations d'urbanisme supprimées : « *cette disposition ne vise pas à alourdir la pression fiscale sur la construction, mais à faire de la taxe d'aménagement l'instrument souple de la politique de l'urbanisme communale [...] Cette majoration exceptionnelle n'est donc pas un prélèvement cumulatif, mais une incitation à ce que les communes et les EPCI utilisent davantage la souplesse du taux de cette taxe pour financer des travaux exceptionnels, plutôt que l'instauration d'une kyrielle de participations diverses qui alourdissent la gestion de l'ensemble.* » ⁽⁴⁾

(1) Article L. 331-18 du même code.

(2) Article L. 331-14 précité.

(3) Article L. 331-15 du même code.

(4) Rapport n° 2998 de Gilles Carrez, Rapporteur général, du 1^{er} décembre 2010 sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2010.

Aucun délai légal n'est néanmoins imparti pour la réalisation de ces aménagements.

Les dispositions législatives relatives à la majoration du taux de taxe d'aménagement jusqu'à 20 % ont été précisées par circulaire.

**Les précisions apportées par la circulaire du 18 juin 2013
sur les secteurs à taux majoré et les équipements ainsi financés**

D'après la circulaire du 18 juin 2013 :

- les **secteurs à taux majoré** sont ceux qui sont non équipés ou insuffisamment équipés ;
- les « *travaux substantiels* » mentionnés par le code de l'urbanisme sont des travaux importants de création ou de renforcement d'infrastructures de voirie ou de réseaux (notamment en eau potable, électricité, assainissement, éclairage public, station d'épuration, *etc.*) ;
- les « *équipements généraux* » sont des équipements de superstructure pouvant profiter à l'ensemble des habitants de la collectivité mais nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants et usagers des constructions attendues dans le secteur (exemples : marché couvert, salle des fêtes, salle de sport, piscine, parking, bibliothèques, gare RER ou TER, *etc.*)

Les équipements pris en compte dans les délibérations de majoration des taux doivent plus généralement répondre à **deux principes** :

- le **principe de nécessité** implique que la réalisation des équipements doit être rendue nécessaire pour le fonctionnement du secteur urbain considéré ;
- le **principe de proportionnalité** implique que seule la part du coût de la fraction de l'équipement utile au secteur peut lui être imputée.

La loi dispose également que la majoration du taux ne peut conduire à mettre à la charge des redevables que « *le coût des équipements publics à réaliser* ». la circulaire précise que ces termes doivent être nuancés : il peut s'agir de travaux prévus dans le futur mais également de travaux qui viennent d'être réalisés et destinés dans ces deux hypothèses à répondre aux besoins des futurs usagers de la zone.

La circulaire précise en outre la portée de l'obligation légale de motivation des délibérations de majoration de taux. La motivation doit porter :

- sur la notion de travaux substantiels d'équipements publics, qui justifie l'adoption de taux majorés ;
- sur les besoins futurs des habitants ou usagers du secteur, ce qui renvoie aux deux principes évoqués *supra*.

En revanche, il n'est pas nécessaire, dans la délibération, d'établir une estimation précise, ni de produire un avant-projet sommaire des travaux. Il convient seulement d'indiquer la nécessité de réaliser certains équipements publics importants pour accueillir les futurs habitants ou usagers du secteur, et d'énumérer ces équipements. La motivation doit donc être suffisamment précise pour que soit objectivement déterminable le taux de majoration de taxe d'aménagement appliqué.

La délibération doit par ailleurs justifier que le taux retenu ne finance que la **quote-part** du coût des équipements publics nécessaires aux futurs habitants ou usagers du secteur d'aménagement.

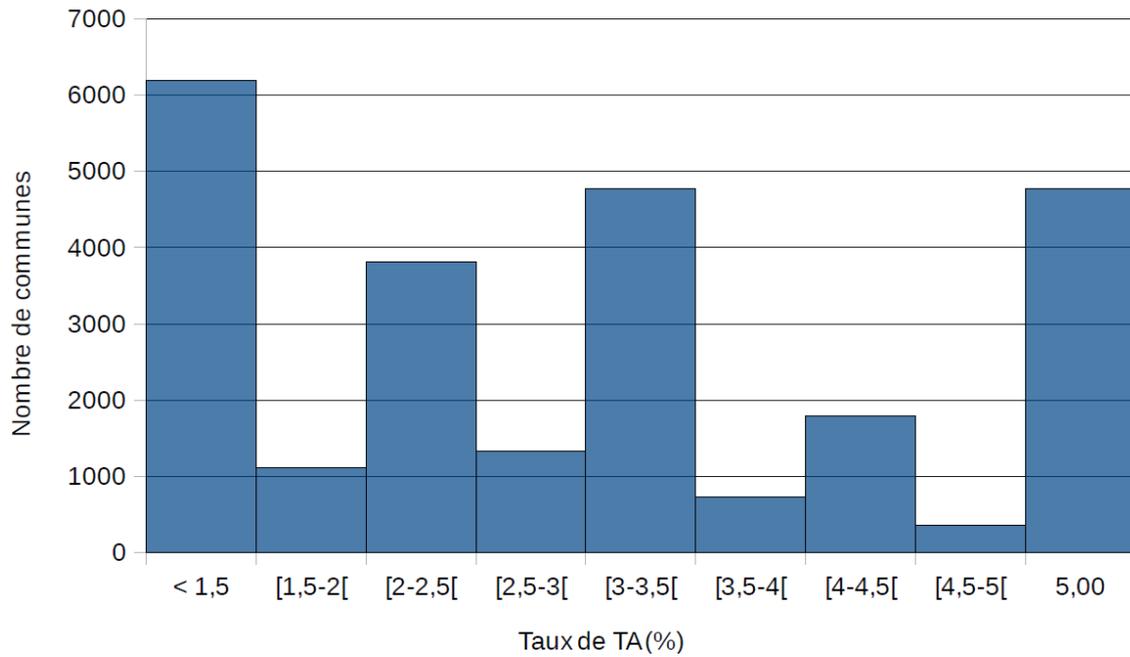
Si **aucun délai** n'est légalement imparti pour la réalisation des aménagements, la circulaire appelle l'attention des collectivités sur les **risques contentieux** pouvant résulter de l'absence de réalisation des équipements promis et pour lesquels le montant de la part communale de la taxe d'aménagement aura été fortement majoré.

Elle précise enfin que le taux majoré ne se justifie plus quand les équipements publics l'ayant justifié sont réalisés et financés.

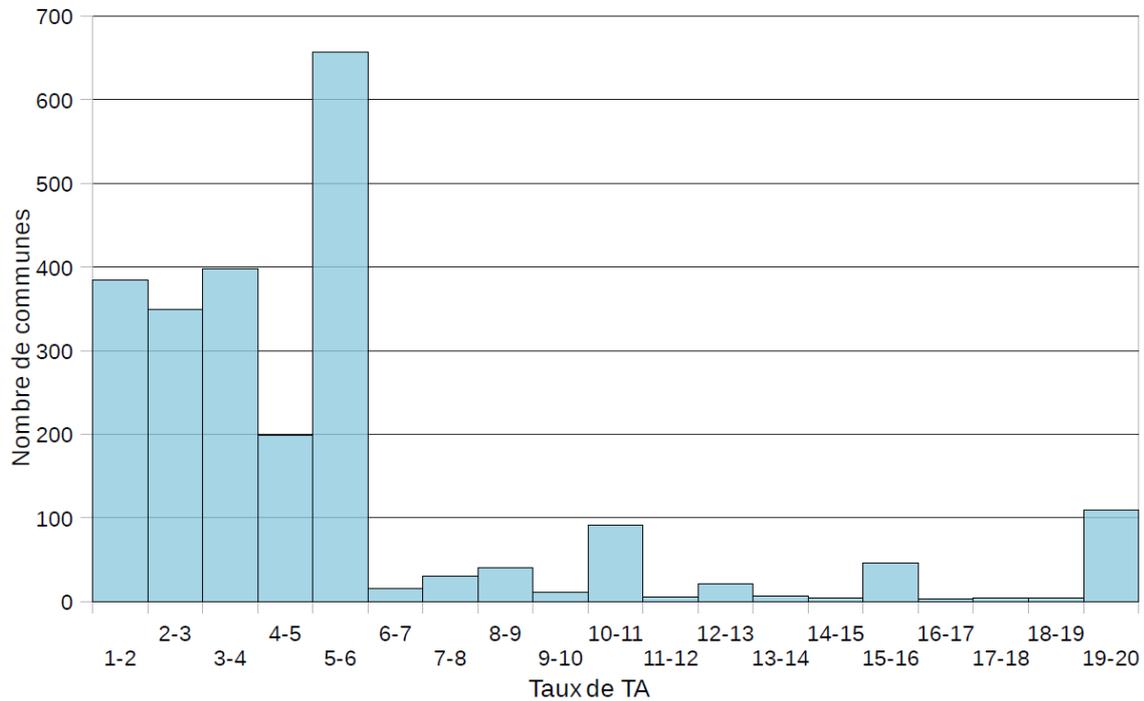
En 2016, le taux moyen des secteurs était de 6,8 %. 1 181 communes avaient institué des secteurs à des taux supérieurs à 5 % dont 403 avec un taux maximal de 20 %. Les taux communaux dans les communes avec secteurs restent donc relativement bas au regard de l'amplitude offerte par la loi.

Au total, en prenant en compte toutes les communes qui ont institué la taxe, d'après l'évaluation préalable, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a recensé un **taux moyen de taxe d'aménagement de 3,4 %**.

RÉPARTITION DES COMMUNES SANS SECTEUR SELON LEUR TAUX EN 2016

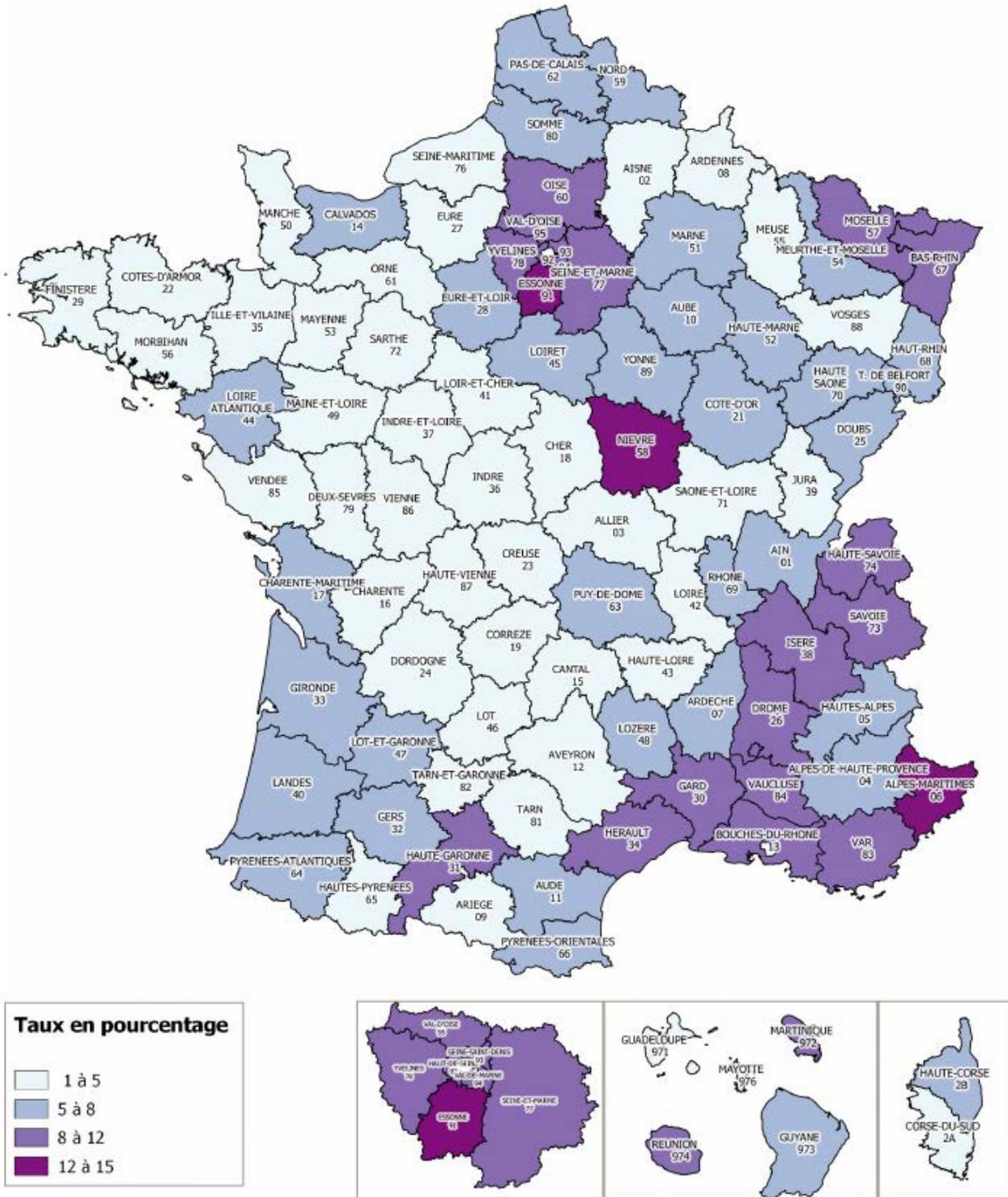


RÉPARTITION DES COMMUNES AVEC SECTEURS SELON LEURS TAUX EN 2016



Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

TAUX MOYEN EN 2016 DE LA PART COMMUNALE DES COMMUNES QUI POSSÈDENT DES SECTEURS



Source : ADS 2007 // Réalisation : DGALN/QV5 // Juillet 2018

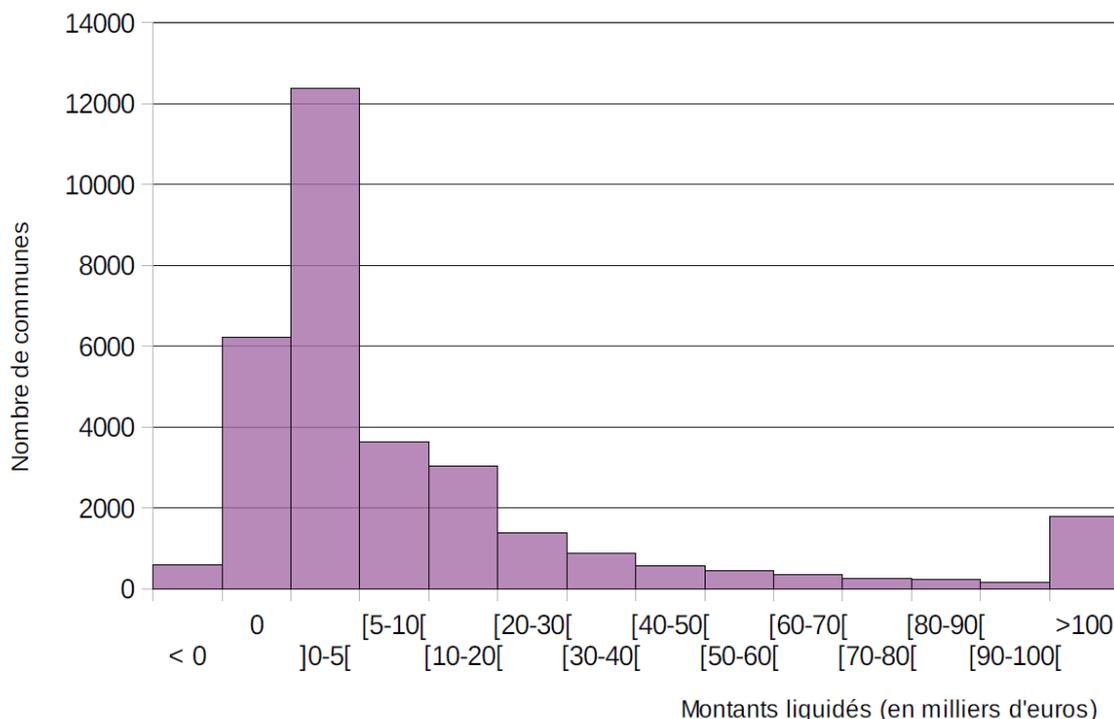
Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

On observe les plus forts taux en Île-de-France et dans le sud-est de la France.

Le produit de la part du bloc communal (1 164 millions d'euros en 2019, voir *supra*) contribue à hauteur de 4 % au budget d'équipement du bloc communal. Le montant moyen liquidé de taxe d'aménagement par commune est modeste :

27 000 euros en 2016. La majorité des communes ont des montants liquidés inférieurs à 5 000 euros. De grandes collectivités dépassent cependant le million d'euros : Marseille, Toulouse, Strasbourg, Nantes, Lyon ou Montpellier, par exemple.

MONTANTS LIQUIDÉS SUR LA PART COMMUNALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT



Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

D'après l'évaluation préalable, 70 % du produit de la part communale est issu de territoires où aucun taux majoré n'a été instauré « *ce qui démontre la faible pénétration de cet outil auprès des collectivités notamment les plus petites* ».

SYNTHÈSE DU RÉGIME DES TAUX DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

	Part du bloc communal	Part départementale	Part régionale
Taux	Entre 1 % et 5 %	Entre 0 et 2,5 %	Entre 0 et 1 %
Différenciation géographique	Faculté de différencier les taux par secteurs	Taux unique sur l'ensemble du département	Faculté de différencier les taux par département
Majoration	Au-delà de 5 %, et jusqu'à 20 %, par délibération motivée pour financer certains équipements dans un ou plusieurs secteurs	—	—

Source : commission des finances.

E. LES EXONÉRATIONS DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Les exonérations de taxe d'aménagement sont fixées aux articles L. 331-7 à L. 331-9 du code de l'urbanisme. Selon le cas, elles s'appliquent de plein droit, ou peuvent être votées par les organes délibérants des collectivités ou groupements bénéficiaires de la taxe.

LES EXONÉRATIONS DE TAXE D'AMÉNAGEMENT

Base légale dans le code de l'urbanisme	Dispositifs
Exonérations de plein droit de la part communale ou intercommunale	
1° de l'article L. 331-7	Exonération des constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique, régalien ou concurrentiel, et y compris si le service public est confié à un organisme de droit privé. La liste de ces constructions et aménagements est fixée à l'article R. 331-4.
2° de l'article L. 331-7	Exonération des constructions de locaux d'habitation ou d'hébergement financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou des logements locatifs très sociaux, en outre-mer (LLTS).
3° de l'article L. 331-7	<p>Dans les exploitations et coopératives agricoles, est exonérée la surface de plancher :</p> <ul style="list-style-type: none"> – des serres de production ; – des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux à ranger et à entretenir le matériel agricole ; – des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole ; – des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation. <p>Cette disposition prévoit également, dans les centres équestres de loisir, l'exonération des surfaces des bâtiments affectés aux activités équestres. Les surfaces correspondant à des bureaux ou à une activité commerciale y sont taxables.</p>
4° de l'article L. 331-7	<p>Exonération des constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN).</p> <p>Ce dispositif se justifie pour éviter des doubles impositions quand des aménageurs réalisent les équipements publics en lieu et place des collectivités et quand ils cèdent la charge foncière à des acquéreurs qui s'acquittent ainsi de leurs obligations de participer au financement des équipements publics dès lors que le prix d'acquisition inclut le coût de ces équipements publics.</p> <p>L'article R* 331-5 du code de l'urbanisme précise que cette exonération s'applique lorsque l'aménageur ou constructeur, autre qu'une collectivité territoriale, réalise ou prend en charge certains équipements.</p>
5° de l'article L. 331-7°	<p>Exonération des constructions et aménagements réalisés dans les zones d'aménagement concerté (ZAC).</p> <p>L'article R*. 331-6 du code de l'urbanisme prévoit les équipements qui doivent être pris en charge par l'aménageur ou le constructeur, selon qu'il s'agisse d'une zone de rénovation urbaine ou une autre ZAC.</p>
6° de l'article L. 331-7	<p>Exonération des constructions et aménagements réalisés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial (PUP). Le PUP a été créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, et constitue une forme de participation au financement des équipements publics.</p> <p>L'exonération est valable pour la durée de la convention, qui ne peut elle-même avoir une durée supérieure à dix ans (article L. 332-11-4 du code de l'urbanisme).</p>

Base légale dans le code de l'urbanisme	Dispositifs
7° de l'article L. 331-7	Exonération des aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, un plan de prévention des risques technologiques ou un plan de prévention des risques miniers, sur des biens construits ou aménagés avant l'approbation de l'un de ces plans et mis à la charge des propriétaires ou exploitants de ces biens.
8° de l'article L. 331-7	Exonération pour la reconstruction à l'identique (même destination, même aspect extérieur, même surface de plancher, mêmes dimensions et même implantation) d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans, et si la construction précédente avait été régulièrement autorisée. Exonération de la reconstruction de locaux sinistrés (incendie, inondation, tempête, catastrophe technologique, attentat, <i>etc.</i>) sur d'autres terrains de la même commune ou d'une commune limitrophe, sous les conditions cumulatives que le terrain d'implantation a été reconnu comme extrêmement dangereux et classé inconstructible et pourvu que le contribuable justifie que les indemnités versées en réparation des dommages occasionnés à l'immeuble ne comprennent pas le montant de taxe d'aménagement normalement exigible sur ces constructions.
9° de l'article L. 331-7	Exonération des constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 mètres carrés. Il s'agit d'une mesure de simplification. Les constructions d'une surface supérieure à 5 m ² sont imposées pour la totalité de leur surface.
Exonérations de plein droit des parts départementales et régionales	
Article L. 331-8	Exonération des parts départementale et régionale pour les mêmes constructions que celles exonérées de part communale ou intercommunale, à l'exception de celles situées dans les périmètres d'opération d'intérêt national (OIN), dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou dans le périmètre d'un projet urbain partenarial (PUP).
Exonérations facultatives, totale ou partielle, des parts communale ou intercommunale, départementale et régionale	
1° de l'article L. 331-9	Exonération des locaux d'habitation et d'hébergement aidés. Il s'agit des logements et hébergements sociaux qui ne bénéficient pas de l'exonération – obligatoire – prévue au 2° de l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme.
2° de l'article L. 331-9	Exonération, dans la limite de 50 % de leur surface, des surfaces des locaux à usage d'habitation principale bénéficiant d'un prêt à taux zéro plus (PTZ+), hors surface des 100 premiers mètres carrés bénéficiant de l'abattement de 50 % prévu au 2° de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme.
3° de l'article L. 331-9	Exonération des locaux à usage industriel ou artisanal et de leurs annexes, des entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et des parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale. En revanche, les aires de stationnement extérieures, bien qu'étant des annexes des locaux précités, sont exclues de cette exonération.
4° de l'article L. 331-9	Exonération des commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés.
5° de l'article L. 331-9	Exonération des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques

Base légale dans le code de l'urbanisme	Dispositifs
6° de l'article L. 331-9	Exonération des surfaces annexes à usage de stationnement des locaux d'habitation et d'hébergement aidés (mentionnés au 1° du même article).
7° de l'article L. 331-9	Exonération des surfaces à usage de stationnement, annexes aux immeubles autres que d'habitations individuelles. Le stationnement intérieur des maisons individuelles reste en effet taxable. Les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale ne sont pas exonérés car ils constituent des constructions spécifiques à usage de stationnement, et non des annexes.
8° de l'article L. 331-9	Les abris de jardin, les pigeonniers et les colombiers soumis à déclaration préalable.
9° de l'article L. 331-9	Les maisons de santé (dont la définition est précisée à l'article L. 6323-3 du code de la santé publique).

Source : commission des finances.

La délibération prévoyant l'exonération doit intervenir avant le 30 novembre, pour être applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Elle est valable pour une durée d'un an et reconduite de plein droit jusqu'à l'intervention d'une délibération contraire ⁽¹⁾.

Les catégories fixées par l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme sont **strictement limitatives, ce qui interdit de prévoir des exonérations autres que celles qui y sont listées**. Au sein d'une même catégorie, l'exonération s'applique de manière unique et uniforme. Par exemple, il est interdit d'exonérer les locaux artisanaux mais pas les locaux industriels, puisqu'ils relèvent de la même catégorie (visée au 3° de l'article L. 331-9) ⁽²⁾.

Contrairement à ce qui est prévu en matière de taux, **il n'y a pas de sectorisation géographique possible en matière d'exonération**. Les exonérations sont de portée générale et s'appliquent sur la totalité du territoire de la collectivité ou EPCI compétent.

Les exonérations facultatives peuvent néanmoins être totales ou partielles. Afin de garantir l'égalité de traitement des citoyens devant l'impôt, l'exonération partielle ne peut être exprimée qu'en pourcentage de la surface. Ainsi, il ne peut y avoir d'exonérations différentes (progressives ou dégressives) par tranches de superficie, ou d'exonérations en deçà d'un seuil fixé par délibération. Il est donc impossible pour une collectivité d'apprécier la surface à partir de laquelle elles souhaitent exonérer l'une des catégories de construction ou d'aménagement concernée ⁽³⁾.

(1) L'article L. 331-9 du code de l'urbanisme renvoie sur ce point à son article L. 331-14, qui fixe les règles applicables aux délibérations fixant les taux pour la part communale.

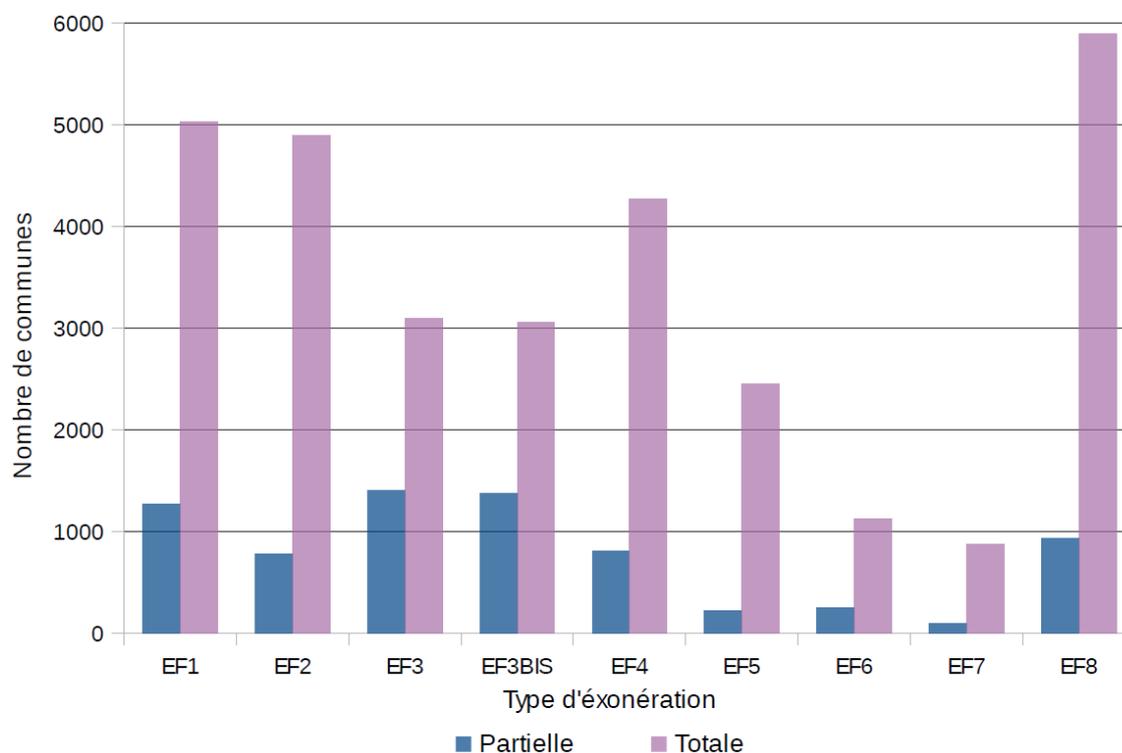
(2) La gazette des communes, « taxe d'aménagement : quelles sont les marges de manœuvre ? », 4 avril 2018, Jean-Baptiste Ollier. Selon l'auteur, accorder une exonération non prévue par un texte peut constituer le délit de concussion prévu par l'article 432-10 du code pénal.

(3) Réponse du 7 janvier 2016 à la question écrite n° 17 709 de M. Jean-Louis Masson, sénateur (XIV^e législature).

D'après le rapport statistique du ministère de la Cohésion des territoires, précité, **en 2016, plus de 12 500 communes ont instauré une ou plusieurs exonérations facultatives**, 81 % sont des exonérations totales. Les exonérations les plus utilisées étaient celles en faveur des abris de jardin, pigeonniers et colombiers (8° de l'article L. 331-9), de la construction de logements locatifs sociaux (1°), de l'accèsion à la propriété des primo-accédants (2°) et du commerce de proximité (3°).

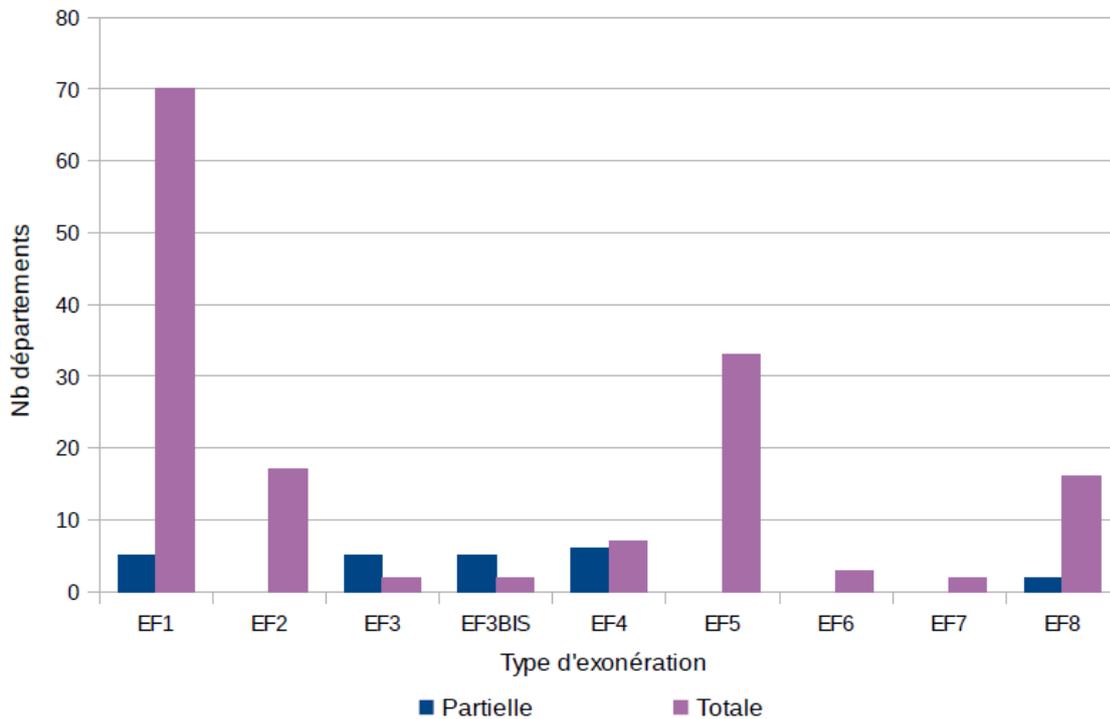
Cette même année, 75 départements ont instauré une ou plusieurs exonérations facultatives. 87 % de ces exonérations étaient totales. Les départements recourent surtout aux exonérations pour la construction de logements locatifs sociaux et pour les surfaces créées dans les immeubles classés ou inscrits (5°).

EXONÉRATIONS FACULTATIVES SUR LA PART COMMUNALE EN 2016



Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

EXONÉRATIONS FACULTATIVES SUR LA PART DÉPARTEMENTALE EN 2016



Source : rapport sur la taxe d'aménagement, statistiques de l'année 2016, ministère de la Cohésion des territoires.

Le numéro de l'exonération dans les graphiques correspond à sa numérotation dans l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme. Ainsi, « EF1 » signifie « exonération facultative du 1° de l'article L. 331-9 » et correspond à l'exonération des locaux d'habitation et d'hébergement aidés, présentée dans le tableau *supra*. L'exonération EF3 vise les locaux à usage industriel, et EF3 *bis* les locaux à usage artisanal, les deux étant prévus par le 3° de l'article L. 331-9.

L'exonération des maisons de santé ne figure pas sur les graphiques, car le 9° de l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme a été introduit par la loi de finances pour 2016. Or, ces données datent de 2016. Le recul était donc insuffisant.

F. LE CAS PARTICULIER DES PLACES DE STATIONNEMENT

Au regard de l'ensemble de ces dispositions relatives à l'assiette, le régime des places de stationnement, notamment, apparaît particulièrement **complexe**.

SYNTHÈSE DE L'IMPOSITION DES PLACES DE STATIONNEMENT À LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Base légale au sein du code de l'urbanisme	Type de stationnement	Mode de calcul de la taxe
Article L. 331-10 (valeur forfaitaire de la surface taxable)	Places de stationnement situées dans un espace totalement clos et couvert	Selon le nombre de mètres carrés
6° de l'article L. 331-13 (valeur forfaitaire de l'installation ou aménagement)	Places de stationnement situées à l'air libre ou dans un espace non totalement clos et couvert	Selon le nombre d'emplacements
3° de l'article L. 331-12 (valeur forfaitaire de la surface taxable, abattue de 50 %)	Places de stationnement dans un parc de stationnement couvert (totalement clos ou non) et faisant l'objet d'une exploitation commerciale	Selon la surface du parc de stationnement

Source : commission des finances à partir du fascicule 605 « taxe d'aménagement », Jurisclasseur, Pierre Galan.

À ces règles d'assiette, s'ajoute la faculté pour les collectivités d'exonérer les emplacements de stationnement, soit en tant que surface annexe à un local d'habitation ou d'hébergement aidé, soit en tant qu'annexe à un immeuble autre qu'une habitation individuelle. Les espaces de stationnement intérieur des habitations individuelles non aidées ainsi que les parcs de stationnement couverts ne sont pas exonérés (voir *supra*).

Comme le relève l'étude d'impact, il résulte de ces dispositions une **différence de taxation importante entre le stationnement extérieur et le stationnement intégré au bâti**.

S'il s'agit d'un stationnement extérieur (deuxième ligne du tableau de synthèse *supra*), il est taxé au nombre d'emplacements, multiplié par la valeur forfaitaire des places de stationnement (2 000 euros par emplacement, jusqu'à 5 000 euros par délibération de l'organe délibérant, voir *supra*).

S'il s'agit d'un espace de stationnement intégré à la construction (première ligne du tableau), deux cas se présentent :

– si la construction est une maison individuelle ou un immeuble d'activité, l'emplacement de stationnement est constitutif de surface taxable, et donc taxé en fonction du nombre de mètres carrés ;

– si la construction est une maison individuelle bénéficiaire de prêts aidés ou un immeuble de logements collectifs, il peut bénéficier de l'un des deux cas d'exonération facultative.

Pour un taux de part communale de 2,7 %, l'évaluation préalable propose cet exemple de taxation :

– trois places de stationnement en extérieur, taxées au nombre de places, avec une taxation égale à $2\,000^{(1)} \times 2,7\% = 162$ euros ;

– un espace de stationnement intégré à la construction, de 50 mètres carrés, hors exonération, avec une taxation égale à $50 \times 759^{(2)} \times 2,7\% = 1\,024$ euros.

La **différence de taxation est de l'ordre de un à six, en défaveur des espaces de stationnement intégrés aux constructions**, notamment en l'absence d'exonération.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. TROIS MODIFICATIONS DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

1. L'élargissement des emplois de la part départementale

En premier lieu, le 1^o du présent article prévoit un **nouveau cas d'emploi possible de la part départementale**.

Il est ainsi prévu que les départements pourront instituer la taxe d'aménagement pour l'acquisition de terrains nus, bâtis, aménagés et de gisements artificialisés en vue d'y réaliser des travaux :

- de transformation ;
- le cas échéant, de dépollution ;
- d'entretien ;
- et d'aménagement.

Ces travaux doivent permettre la **conversion des terrains et gisements acquis en espaces naturels** par un département, une commune, un EPCI ou un **opérateur public**. Plusieurs opérateurs sont mentionnés, de manière non exhaustive :

- le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- les établissements publics fonciers ;
- l'agence des espaces verts de la région d'Île-de-France.

Cette modification serait applicable dès l'année 2021 afin de permettre aux départements de mener ou de contribuer à des opérations de renaturation au moyen des recettes perçues à compter de cette date. Les recettes de part départementale

(1) Valeur forfaitaire de la place de stationnement en extérieur, voir supra.

(2) Valeur forfaitaire du mètre carré de surface taxable actualisée en 2019, voir supra.

perçues les années antérieures, mais non encore utilisées, pourront être affectées à de telles opérations.

2. L'exonération obligatoire des places de stationnement intégrées au bâti dans le plan vertical

En deuxième lieu, le 2° du présent article **intègre dans la liste des exonérations obligatoires de part communale et intercommunale**, « *les surfaces annexes, à usage de stationnement, aménagées au-dessus ou en dessous des immeubles ou intégrées au bâti, dans un plan vertical.* »

Le 3° opère une coordination pour prévoir que cette exonération est également applicable à la part départementale et à la part régionale et au versement pour sous-densité. Toutefois, cette imposition est supprimée par l'article 44 du présent projet de loi de finances.

Le 4° abroge par coordination les deux exonérations facultatives des surfaces à usage de stationnement (surfaces annexes à usage de stationnement des immeubles, y compris des logements sociaux, voir *supra*), celles-ci étant englobées dans la nouvelle exonération obligatoire.

Cette mesure serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2022. Selon l'évaluation préalable, la mesure nécessite une évolution en 2021 des outils informatiques actuels de liquidation. Les exonérations facultatives abrogées à partir de 2022 seront donc toujours applicables en 2021.

3. L'élargissement des motifs de majoration des taux et des emplois de la part du bloc communal

En troisième lieu, le 5° du présent article propose une nouvelle rédaction des dispositions relatives à la faculté de majorer le taux de la part du bloc communal.

Cette faculté est élargie, car il pourrait désormais y être recouru si la réalisation de « *travaux substantiels de restructuration ou de renouvellement urbain est rendue nécessaire pour renforcer l'attractivité des zones concernées et réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population.* »

Cette hypothèse s'ajoute à celle des travaux substantiels de voirie et de réseaux, et à celle de la création d'équipements publics généraux, déjà prévues par le droit.

Il est en outre précisé que, d'une manière générale, les travaux invoqués pour majorer le taux « *visent notamment les travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives.* »

Parallèlement, l'exigence de proportionnalité, qui implique que seule la part du coût de la fraction de l'équipement utile au secteur peut être imputée à l'aménageur ou au constructeur, **est supprimée**.

Cet élargissement serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2022, « *pour permettre aux collectivités d'adapter les délibérations au nouveau cadre légal* » pendant l'année 2021. Elle concernera donc les délibérations prises en 2021 pour fixer les taux 2022.

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

1. L'impact de l'élargissement des emplois de la part départementale aux opérations de renaturation

Cette disposition tend à faciliter les opérations de renaturation et de transformation des espaces naturels laissés en friche. Elle pourrait conforter le financement de ces opérations, qui apparaît « *fragile* », selon l'évaluation préalable. L'élargissement des emplois prévus dans la loi pour la part départementale de la taxe d'aménagement pourrait donc constituer un **apport de financement appréciable pour les opérations de renaturation**. Elle améliorerait le taux d'utilisation des recettes de la part départementale et réduirait les recettes en réserve.

2. L'impact de l'exonération obligatoire des places de stationnement intégrées au bâti dans le plan vertical

D'après l'évaluation préalable, **la surface consacrée au stationnement des voitures doit être réduite**. La fiscalité de l'aménagement peut contribuer à cet objectif.

La différence de taxation entre le stationnement en extérieur et le stationnement en intérieur présentée *supra* peut décourager la réalisation d'emplacements de stationnement intégrés aux constructions, dès lors que « *le surcoût fiscal s'ajoute au coût de construction important de ce type de projets, estimé entre 10 000 et 30 000 euros par place de stationnement* ». Selon l'étude d'impact, le dispositif actuel d'exonération, créé pour cette raison, « *apparaît aujourd'hui insuffisant parce qu'il est facultatif : en 2016, environ 3 % des communes et deux départements seulement avaient fait le choix de cette exonération.* »

En outre, le dispositif actuel d'exonération ne distingue pas entre le stationnement adossé au bâti ⁽¹⁾, consommateur d'espace au sol, et le stationnement placé dans la verticalité du bâtiment.

En remplaçant la faculté d'exonérer les espaces de stationnement intégrés à une construction par une exonération obligatoire, prévue par la loi, des espaces de

(1) Ce sont donc des stationnements en surface, dans des boxes ou garages attenants.

stationnement intégrés dans la verticalité du bâti, **le présent article réduira donc le coût fiscal de ces emplacements de stationnement**. Il devrait donc soutenir la construction de ces emplacements qui consomment moins d'espace au sol et favorisent la densification urbaine.

En revanche, les emplacements de stationnement qui sont intégrés à une construction, mais pas situés dans la verticalité du bâti, et ceux annexes à une habitation individuelle constituant un logement aidé, qui peuvent bénéficier d'une exonération facultative aujourd'hui, ne seraient pas couverts par la nouvelle exonération qui la remplace.

La **moindre recette locale** due à cette mesure s'établirait entre 15 et 23 millions d'euros par an à compter de 2022.

3. L'impact de l'élargissement des motifs de majoration des taux et des emplois de la part du bloc communal

D'après l'évaluation préalable, **l'encadrement légal des motifs de majoration** du taux de la part du bloc communal *« apparaît aujourd'hui trop contraint et source d'insécurité juridique pour les collectivités. »*

En outre, *« les domaines d'affectation actuels – voirie, réseaux, équipements publics généraux – ne permettent pas aux communes de réaliser en toute sécurité juridique les travaux nécessaires à l'ensemble des aspects du renouvellement urbain pour une densité de qualité »*. Certaines initiatives auraient ainsi pu être découragées.

Le présent article, en insérant la possibilité d'utiliser les fonds collectés par la majoration du taux pour les travaux de restructuration et de renouvellement urbain, et en supprimant l'exigence de proportionnalité entre la majoration du taux et le coût des équipements publics pour les constructeurs et aménageurs, **assouplit le cadre légal actuel et favorise donc le financement de tels travaux par le bloc communal**. Il supprime une disposition en théorie protectrice pour les constructeurs et aménageurs, mais en pratique source d'insécurité juridique pour les collectivités.

La mesure de l'impact budgétaire est difficile du fait du manque de données (sur le produit actuel issu des taux majorés et sur la surface construite concernée par de tels taux). Dans l'hypothèse où le rythme futur de construction se maintient au rythme de 2019, *« un succès maximal de la mesure serait que [...] 10 % des opérations de construction seraient concernées par une majoration de taux »*. Le surcroît de recettes budgétaires s'établirait ainsi :

AUGMENTATION DU PRODUIT DE LA PART COMMUNALE

(en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024
Surcroît de recettes pour le bloc communal	–	80	160	224

Source : évaluation préalable.

4. L'impact global du dispositif

L'effet du présent article serait globalement positif pour l'environnement et devrait favoriser la densité urbaine et, corrélativement, la lutte contre l'artificialisation des sols.

S'agissant d'une mesure de pure fiscalité locale, elle n'a pas d'impact budgétaire pour l'État.

En revanche, **l'effet budgétaire cumulé serait globalement positif pour les collectivités territoriales**, l'effet anticipé en moindres recettes de l'exonération obligatoire de certains emplacements de stationnement étant inférieur à l'effet positif de l'élargissement de la faculté de majoration du taux.

**EFFET CUMULÉ DU PRÉSENT ARTICLE
SUR LE PRODUIT FISCAL DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT**

(en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024
Surcroît de recettes pour le bloc communal	–	60	140	204

Source : évaluation préalable.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement II-CF51 de M. Marc Le Fur.

Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF84 de Mme Lise Magnier et II-CF1552 de Mme Nathalie Sarles.

M. Hervé Pellois. L'amendement II-CF1552 a pour objet d'exclure les entrepôts logistiques destinés aux opérateurs du commerce en ligne du bénéfice de l'abattement fiscal de 50 % de la taxe d'aménagement. Ce dispositif, qui visait en 2010 à ne pas renchérir le coût de la fiscalité par rapport au régime de l'ancienne taxe locale d'équipement, ne se justifie plus aujourd'hui. Cette niche fiscale, défavorable à l'environnement, présente des externalités négatives très importantes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La taxe d'aménagement (TA) n'est acquittée qu'une seule fois. Il ne faut pas l'assimiler à une mesure

négative pour l'environnement puisqu'elle peut favoriser des projets de rénovation ou de réhabilitation. Elle n'est donc pas systématiquement contraire au respect de l'environnement.

Je serai donc défavorable à l'ensemble des amendements qui proposent d'étendre ou de supprimer des abattements ou des exonérations. La taxe d'aménagement doit être maintenue telle qu'elle est. L'article 43 vise à en élargir les emplois, notamment ceux de la part départementale, et ne concerne pas les abattements. Avis défavorable.

*La commission **rejette** successivement les amendements II-CF84 et II-CF1552.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement II-CF1422 de M. Thibault Bazin.*

Elle examine ensuite les amendements identiques II-CF1382 de M. Charles de Courson et II-CF1488 de M. Benoit Simian.

M. Charles de Courson. Les collectivités territoriales peuvent exonérer de la taxe d'aménagement les établissements industriels et le petit commerce, entre autres, mais elles ne peuvent pas zoner, c'est-à-dire délimiter des secteurs d'exonération à l'intérieur d'une commune. Il s'agit donc d'ouvrir aux assemblées locales la possibilité d'exonérer un secteur de leur commune, si elles le souhaitent.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je donnerai un avis défavorable à ces amendements. Si le but est la revitalisation des centres-villes et l'installation de commerces, utilisons les outils qui les favorisent, à savoir les programmes Action cœur de ville ou Petites villes de demain. Cela ne résout pas tout, mais il y a des outils de politique publique à décliner dans les territoires. Dans ma circonscription, par exemple, les communes ne s'en saisissent pas assez alors qu'elles pourraient y être éligibles. Nous nous en faisons les intermédiaires. Nous devrions déjà mieux faire descendre dans les territoires les dispositifs que l'administration et le Gouvernement proposent, plutôt que d'exonérer certains locaux de la TA. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Cela n'a rien d'automatique : c'est une liberté que l'on donne aux collectivités locales. À elles de décider, dans le cadre de leur politique d'urbanisme commercial, si elles utiliseront cet outil ou pas. Votre argument n'est pas fondé : est-ce à dire que vous n'avez pas confiance dans les élus ? Quant aux dispositifs Action cœur de ville et Petites villes de demain, ils ne concernent guère que 120 villes pour le premier et environ 10 000 villes pour le second.

*La commission **rejette** les amendements identiques II-CF1382 et II-CF1488.*

Elle examine ensuite les amendements identiques II-CF1383 de M. Charles de Courson et II-CF1493 de M. Benoit Simian.

M. Charles de Courson. Il s'agit là encore de donner davantage de liberté aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui recourent à la majoration facultative de la taxe d'aménagement, en les autorisant à prévoir une augmentation différente pour les logements et les locaux d'entreprise, afin que l'effet de la majoration du taux soit adapté aux caractéristiques de chaque marché. Actuellement, la taxe d'aménagement taxe tout, les constructions de logements comme les constructions à caractère industriel ou commercial. Cet amendement donnerait aux conseils municipaux et communautaires une certaine souplesse pour mener leur politique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Pourquoi ? Vous êtes contre la liberté ?

La commission rejette les amendements identiques II-CF1383 et II-CF1493.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF1217 de Mme Lise Magnier, II-CF1355 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1416 de Mme Sylvia Pinel et II-CF1435 de M. Thibault Bazin.

Mme Véronique Louwagie. Nous proposons d'aller beaucoup plus vite que ce que propose l'article 43 en supprimant les dispositions qui en reportent l'application dans le temps.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF1217, II-CF1355, II-CF1416 et II-CF1435.

Puis elle examine l'amendement II-CF1292 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Le présent amendement vise à demander un rapport sur l'application de la capacité de modulation de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement. Je l'avais déjà déposé l'an dernier. Il importe de disposer d'informations sur le recours des collectivités à cette modulation. Nous n'en avons aucune à l'heure actuelle.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je demande à voir si le Gouvernement dispose d'informations. Il est vrai que les données n'ont pas été mises à jour depuis 2016 et le Gouvernement devra s'en expliquer. Sans aller jusqu'à demander un rapport, qui est toujours un peu lourd, j'insisterai au banc, avec vous, pour qu'il s'engage à mettre les informations à jour et à y donner accès.

M. Charles de Courson. C'est un bon amendement. Le partage de la taxe entre la commune et les intercommunalités, en fonction du partage des compétences, pose également problème. Il faudrait examiner ce point, et mettre un peu d'ordre là-dedans.

La commission rejette l'amendement II-CF1292.

Puis elle adopte l'article 43 sans modification.

*

* *

Après l'article 43

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF201 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Article additionnel après l'article 43 : *Prorogation du dispositif de déduction exceptionnelle dédié à l'acquisition de véhicules propres dont le poids total en charge est supérieur ou égal à 2,6 tonnes*

Suivant l'avis du rapporteur général, elle adopte l'amendement II-CF1670 de Mme Bénédicte Peyrol (amendement 3149).

*

* *

Article additionnel après l'article 43

Prorogation du dispositif d'exonérations pour les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF1277 et II-CF1278 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis défavorable à l'amendement II-CF1277 et favorable à l'amendement II-CF1278.

Successivement, la commission rejette l'amendement II-CF1277 et adopte l'amendement II-CF1278 (amendement 3148).

*

* *

Après l'article 43

La commission est saisie de l'amendement II-CF72 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement propose d'étendre aux dons en nature effectués par les professionnels de l'agriculture le bénéfice de la loi Coluche. C'est une proposition qui revient régulièrement et je crois que la crise sanitaire, économique et sociale que nous traversons justifie plus que jamais que nous l'adoptions.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement est déposé chaque année depuis 2017 et, comme chaque année, j'y suis défavorable car il est déjà satisfait.

La commission rejette l'amendement II-CF72.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF61 et II-CF58 de Mme Frédérique Lardet.

*

* *

Article additionnel après l'article 43

Prorogation de la réduction d'impôt sur les sociétés pour l'achat ou la location de flottes de vélos mis à la disposition des salariés

Elle est saisie de l'amendement II-CF1667 de Mme Bénédicte Peyrol.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement propose de proroger pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2024, la réduction d'impôt consentie aux entreprises qui mettent une flotte de vélos à la disposition de leurs salariés. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF1667 (amendement 3147).

*

* *

Après l'article 43

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements identiques II-CF60 de Mme Frédérique Lardet, II-CF1410 de M. Pierre-Yves Bournazel et II-CF1618 de Mme Marie-Ange Magne.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF1403 de M. Pierre-Yves Bournazel et II-CF59 de Mme Frédérique Lardet.

Elle est saisie de l'amendement II-CF186 de M. Julien Dive.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit d'accompagner les agriculteurs dans la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires en augmentant le crédit d'impôt pour les dépenses de recherches dédiées au développement de produits de biocontrôle, à hauteur de 60 % de ces dépenses. Il est important d'envoyer un signal fort aux agriculteurs pour leur montrer que nous les accompagnons dans cette transition.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous n'ignorez pas qu'un amendement du Gouvernement va créer un crédit d'impôt pour soutenir la conversion vers la certification Haute valeur environnementale (HVE). Le taux actuel du crédit d'impôt recherche (CIR), qui s'élève à 30 %, me paraît tout à fait satisfaisant. Si l'on y ajoute le crédit d'impôt HVE, je pense que l'on peut se satisfaire des mesures fiscales en faveur du biocontrôle. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF186.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF1328 de Mme Émilie Bonnivard, II-CF1374 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF1421 de M. Thibault Bazin et II-CF1688 de M. Julien Aubert.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen de la première partie du PLF, mais je veux y revenir, car c'est un sujet important. Cet amendement vise à étendre le bénéfice du crédit impôt famille (CIFAM) aux indépendants, afin qu'ils puissent, eux aussi, bénéficier d'un accès à la crèche à travers ce crédit d'impôt.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements identiques II-CF1328, II-CF1374, II-CF1421 et II-CF1688.

*

* *

Article additionnel après l'article 43

Prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF111 de Mme Patricia Lemoine et II-CF1698 du rapporteur général.

Mme Patricia Lemoine. L'amendement II-CF111 vise à soutenir nos agriculteurs dans la transition vers des modèles respectueux de nos ambitions environnementales, en prorogeant de trois ans le dispositif de crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'amendement II-CF1698 est identique, si ce n'est qu'il proroge ce crédit d'impôt de deux ans, au lieu de trois.

L'amendement II-CF111 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF1698 (amendement 3146).

*

* *

Après l'article 43

Elle examine les amendements identiques II-CF332 de M. Xavier Roseren et II-CF1539 de Mme Anne-Laure Cattelot.

M. Xavier Roseren. Comme ma collègue Anne-Laure Cattelot, qui a consacré un rapport à cette question l'année dernière, je considère qu'il est nécessaire que les centres techniques industriels et les comités professionnels de développement économique (CTI-CPDE) aient un système de financement uniforme et cohérent par le biais de taxes affectées.

Le présent amendement vise à créer une taxe affectée en faveur de l'Institut français du textile et de l'habillement (IFTH), le centre technique de la mode, du textile et de l'habillement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Même si je comprends le sens de votre amendement, je ne souhaite pas la création d'une nouvelle taxe. Ce serait malvenu. Par ailleurs, le rapport de Mme Cattelot suggérait d'étudier la pertinence du maintien d'une séparation entre le comité de développement et de promotion de l'habillement, dit DEFI, et l'Institut français du textile et de l'habillement. En cette période de crise, ce serait peut-être une piste plus intéressante à creuser que la création d'une taxe, pour gagner en efficacité.

M. Xavier Roseren. Je pensais intéressant d'affecter une taxe à l'IFTH, qui reste le seul centre à ne pas en bénéficier, mais nous pourrions en rediscuter en séance.

Les amendements identiques II-CF332 et II-CF1539 sont retirés.

*

* *

Article additionnel après l'article 43

Élargissement aux importations de l'assiette de la taxe affectée au Centre technique des industries mécaniques (CETIM)

La commission est saisie des amendements identiques II-CF331 de M. Xavier Roseren, II-CF1538 de Mme Anne-Laure Cattelot et II-CF1707 de M. le président Éric Woerth.

M. Xavier Roseren. Cet amendement propose d'élargir la taxe affectée au centre technique des industries mécaniques (CETIM) en incluant dans son assiette les importations de produits du secteur d'activité de la mécanique et du décolletage. Le CETIM s'est vu confier de nouvelles missions et, avec le plan de relance, il est plus que jamais engagé pour soutenir le tissu productif dans la transition écologique et énergétique.

Comme toute la filière mécanique, le CETIM a été bouleversé par la crise sanitaire liée au covid-19. Entre mars et juin, le chiffre d'affaires des industries de la mécanique a connu une forte baisse et la perte sur la taxe affectée au CETIM est estimée à 8 millions d'euros.

Je rappelle que cette modalité de perception de la taxe affectée, mise en place pour la majorité des centres techniques industriels, est sans conséquence sur le budget de l'État.

M. le président Éric Woerth. En réalité, il s'agit de remettre le CETIM dans le droit commun et de faire en sorte que les importations paient aussi la taxe. Ce sera une petite augmentation de prix pour l'importateur, mais cela correspond à l'esprit de ce genre de taxe. Pour les centres techniques qui sont dans la même situation, les importations sont taxées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je partage votre point de vue. Avis favorable.

La commission adopte les amendements identiques II CF331, II CF1538, et II CF1707 (amendement 3145).

Après l'article 43

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1126 de M. Fabrice Brun.

Article 44

Transfert à la DGFIP de la gestion des taxes d'urbanisme

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à améliorer les modalités de gestion des taxes d'urbanisme.

Il modifie directement les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la taxe d'aménagement sur deux points :

– Il confie la liquidation de cette taxe à la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui en assure déjà le recouvrement, aux lieu et place des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ;

– Il modifie la date d'exigibilité de cette taxe, aujourd'hui fixée à la date d'échéance d'un double délai de 12 et 24 mois après la délivrance de l'autorisation de construire, pour la fixer à la date d'achèvement des travaux.

Ces mesures visent à remédier aux importantes difficultés rencontrées dans la liquidation de cette taxe, en simplifiant et en modernisant ses modalités.

Ensuite, cet article abroge le versement pour sous-densité (VSD) institué en 2010, qui n'a été que très peu mis en place par les communes et dont le produit est extrêmement faible.

Enfin, il habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin :

– de recodifier à droit constant les dispositions relatives à la taxe d'aménagement, à la taxe pour création de bureaux en Île-de-France et à la redevance d'archéologie préventive, dans le code général des impôts (CGI) et le livre des procédures fiscales (LPF) ;

– d'aménager ces dispositions afin de faciliter la gestion de ces impositions par la DGFIP et de simplifier les procédures, notamment en rapprochant les règles qui leur sont applicables de celles prévues par le CGI et le LPF et en modernisant leurs modalités de recouvrement ;

– d'assurer l'établissement et la perception de la redevance d'archéologie préventive et de la taxe pour création de bureaux en Île-de-France dans les mêmes conditions que la taxe d'aménagement.

L'impact budgétaire a été évalué de la manière suivante :

– Le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP n'entraînerait qu'un coût limité, compris entre 2,0 et 3,2 millions d'euros, pour des gains nets annuels compris entre 16,0 et 18,2 millions d'euros. Les gains en ETP ont été évalués entre 350 et 390 ;

– La modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement entraînerait des gains d'efficience compris entre 2,5 et 2,8 millions d'euros en gains nets annuels ;

– La suppression du VSD ne priverait les quelque 18 communes qui l'appliquaient que d'une recette minimale, d'environ 5 200 euros au total en 2019.

Dernières modifications législatives intervenues

La dernière réforme d'ampleur des taxes d'urbanisme, à l'occasion de laquelle ont été créés la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité, a été opérée par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

La taxe pour création de bureaux en Île-de-France, dans ses contours actuels, résulte de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les taxes d'urbanisme et assimilées constituent une catégorie particulière d'impositions dues sur les opérations de construction. Destinées à l'origine à financer le coût de l'urbanisation, elles ont pour caractéristique commune d'être générées par les diverses opérations d'occuper le sol (autorisations de construire, de lotir et d'aménager en particulier).

Ces taxes sont aujourd'hui au nombre de cinq :

- La taxe d'aménagement ;
- Le versement pour sous-densité ;
- La taxe pour création de bureaux en Île-de-France ;
- La redevance d'archéologie préventive ;
- La participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

A. HISTORIQUE DES TAXES D'URBANISME

1. De la création de la taxe locale d'équipement à la réforme de 2010

La première véritable taxe d'urbanisme a été la taxe locale d'équipement (TLE), créée en 1967 ⁽¹⁾. Elle visait à faire participer de plein droit et de manière générale les constructeurs au financement des équipements publics dans les communes urbaines alors en pleine expansion et à faire œuvre de simplification en remédiant à l'extrême diversité de participations et de contributions qui prévalait selon les communes et les types de constructions. Il s'agissait également d'asseoir la fiscalité de l'urbanisme sur un fondement juridique solide, puisque cette diversité concourait, dans certains cas, à des pratiques parfois qualifiées de « brigandage municipal » ⁽²⁾.

Ces objectifs n'ont toutefois été remplis que très imparfaitement. Le caractère d'exclusivité de la TLE, en particulier, entendue comme devant se substituer à toutes les participations d'urbanisme antérieures, a été très vite remis en question. Avant la réforme de 2010, les bénéficiaires des autorisations de

(1) *Loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967.*

(2) *Encyclopédie des collectivités locales, chapitre I (folio n° 7910) – Ressources locales : taxes d'urbanisme et d'aménagement, Pierre Beltrame, novembre 2013.*

construire pouvaient ainsi être tenus au versement des taxes et participations suivantes, outre la TLE ⁽¹⁾ :

- la redevance d’archéologie préventive ;
- la taxe départementale des espaces naturels sensibles ;
- la taxe pour le financement des dépenses des conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE) ;
- la taxe complémentaire à la TLE de la région Île-de-France ;
- la taxe spéciale d’équipement en Savoie ;
- la participation pour raccordement à l’égout ;
- la participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement ;
- la participation spécifique pour la réalisation d’équipements publics exceptionnels ;
- la participation pour voirie et réseaux ;
- la participation des riverains en Alsace et en Moselle.

Comme l’avait souligné la doctrine administrative, **bien qu’elles fussent affectées au financement de l’urbanisme, la TLE et les taxes assimilées ne devaient pas être confondues avec des participations.** Il s’agit en réalité d’**impositions à caractère forfaitaire et général** sur la construction, la reconstruction et l’agrandissement de bâtiments, destinées au financement des équipements généraux de la commune, et **exigibles même pour une construction qui ne nécessiterait la réalisation d’aucun équipement public** ⁽²⁾.

La mise en œuvre de la TLE n’était, cependant, pas obligatoire. Les communes pouvaient renoncer à la percevoir, notamment afin de faciliter les projets de construction sur leur territoire.

2. La refonte de la fiscalité de l’urbanisme de 2010

Une importante réforme a été conduite en 2010 afin de simplifier et de rationaliser les modalités de financement des équipements publics ⁽³⁾.

Elle a institué à compter du 1^{er} mars 2012 une nouvelle **taxe d’aménagement** et abrogé, à la même date, la TLE et diverses taxes additionnelles à celle-ci, à savoir la taxe départementale des espaces naturels sensibles, la taxe départementale pour le financement des CAUE, la taxe spéciale d’équipement de la Savoie et la taxe complémentaire à la TLE de la région Île-de-France.

(1) Cette liste était établie aux articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du code de l’urbanisme.

(2) Réponse ministérielle n° 90582, JOAN du 22 août 2006, p. 8931 : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q12/12-90582QE.htm>.

(3) Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Elle a également abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2015, la plupart des participations prévues à l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme : la participation pour voirie et réseaux, la participation pour la réalisation de parcs publics de stationnement et la participation des riverains en Alsace et en Moselle.

La participation pour raccordement à l'égout, dont cette réforme avait prévu l'abrogation à compter du 1^{er} janvier 2015, a finalement été remplacée dès le 1^{er} juillet 2012 par la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC) ⁽¹⁾. Codifiée à l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, cette participation ne relève pas du champ de la fiscalité de l'urbanisme puisque son fait générateur n'est pas constitué par une autorisation d'urbanisme.

Enfin, **elle a institué un nouveau versement pour sous-densité.**

B. LES TAXES D'URBANISME ACTUELLES

1. La taxe d'aménagement

a. Champ d'application

La taxe d'aménagement est due sur les opérations d'aménagement et sur les opérations de construction, de reconstruction ou d'agrandissement de bâtiments, et d'installations ou d'aménagements de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme.

Elle est composée de **plusieurs parts** ⁽²⁾ :

- Une **part communale ou intercommunale** ⁽³⁾, instituée :

- de plein droit, sauf renonciation expresse des collectivités bénéficiaires, dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols, dans les communautés urbaines, les métropoles – à l'exception de celle du Grand Paris – et la métropole de Lyon ;

- par délibération du conseil municipal – ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU – dans les autres communes.

- Une **part départementale**, instituée par délibération du conseil départemental ou de l'Assemblée de Corse ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ;

(1) Article 30 de la loi n° 2012-354 de finances rectificative pour 2012.

(2) Article L. 331-1 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 331-2 du code de l'urbanisme.

(4) Article L. 331-3 du code de l'urbanisme.

(5) La métropole de Lyon est substituée au département du Rhône pour la perception de la part départementale due pour les autorisations délivrées sur son territoire depuis le 1^{er} janvier 2017 ; de même, la Ville de Paris est substituée au département de Paris pour la perception de la part départementale due pour les autorisations délivrées sur son territoire depuis le 1^{er} janvier 2019.

- Une **part de la région Île-de-France**, instituée par délibération du conseil régional ⁽¹⁾.

Les délibérations portant institution, renonciation ou suppression des différentes parts de la taxe doivent être prises avant le 30 novembre pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante. Elles sont transmises aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle elles ont été adoptées ⁽²⁾. Elles sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur, comme le prévoit l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme. Passé ce délai, elles demeurent applicables jusqu'à délibérations contraires.

Le **fait générateur** de la taxe est, selon le cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle de délivrance du permis modificatif, celle de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, celle de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle du procès-verbal constatant l'achèvement des constructions ou des aménagements en cause.

Les cas d'exonération de la taxe d'aménagement

Certaines constructions sont exonérées de plein droit de toutes les parts de taxe d'aménagement. C'est le cas :

- Des constructions et aménagements destinés à un service public ou d'utilité publique ;
- Des constructions de locaux d'habitation et d'hébergement bénéficiant d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) ;
- Dans les exploitations et coopératives agricoles, des surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et entretenir le matériel agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation et, dans les centres équestres de loisirs, des surfaces de bâtiments affectées aux activités équestres ;
- Sous certaines conditions, des aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, un plan de prévention des risques technologiques ou un plan de prévention des risques miniers ;
- Sous certaines conditions, de la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans ainsi que des bâtiments de même nature que les locaux sinistrés dont le terrain d'implantation a été reconnu comme extrêmement dangereux et classé inconstructible ;
- Des constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 m².

(1) Article L. 331-4 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 331-5 du code de l'urbanisme.

D'autres constructions sont exonérées de plein droit de la seule part communale, ou intercommunale, à savoir :

- les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN) et dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) lorsque le coût de certains équipements a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs ;
- les constructions et aménagements édifiés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial (PUP).

En outre, certaines exonérations sont facultatives et décidées par les collectivités territoriales affectataires. C'est ainsi que sont exonérés, en tout ou partie, par délibération, des parts communale (ou intercommunale), départementale ou régionale :

- les logements sociaux financés à l'aide de prêts aidés de l'État et ouvrant droit à un taux réduit de TVA autres que ceux bénéficiant de prêts PLA-I ;
- les locaux à usage d'habitation principale qui ne bénéficient pas de l'abattement de 50 % normalement prévu et qui sont financés à l'aide du prêt à taux zéro (PTZ), dans la limite de 50 % de leur surface ;
- certains locaux à usage industriel ou artisanal ;
- les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m² ;
- les immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques ;
- les surfaces annexes affectées au stationnement de véhicules comprises dans des logements sociaux bénéficiant d'un taux réduit de TVA ou celles comprises dans des immeubles autres que les maisons individuelles ;
- les abris de jardin de plus de 5 m² ;
- les pigeonniers et colombiers soumis à déclaration préalable ;
- les maisons de santé pluriprofessionnelles.

a. Assiette

La taxe d'aménagement est **assise sur la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de construction** ⁽¹⁾. Cette valeur est fixée, au 1^{er} janvier 2020, à **759 euros**, portée à **860 euros dans les communes de la région Île-de-France** ⁽²⁾. Ces valeurs sont révisées au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'indice INSEE du coût de la construction ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

La surface à retenir s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes et dont la hauteur sous plafond est supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des

(1) Article L. 331-10 du code de l'urbanisme.

(2) Arrêté du 23 décembre 2019 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs pour le mètre carré de taxe d'aménagement (article L. 331-11 du code de l'urbanisme).

(3) Elles étaient respectivement de 660 et 748 euros en 2011.

(4) Article L. 331-11 du code de l'urbanisme.

trémies afférentes aux escaliers et ascenseurs et des surfaces correspondant à l'épaisseur des murs entourant les embrasures des portes et fenêtres donnant sur l'extérieur ⁽¹⁾.

Dans certains cas, un **abattement de 50 %** est appliqué sur ces valeurs ⁽²⁾. C'est le cas notamment des constructions de logements sociaux ouvrant droit à un taux réduit de TVA, de la construction des 100 premiers mètres carrés de locaux à usage de résidence principale, et des constructions de locaux à usage industriel ou artisanal, d'entrepôts et de hangars à usage commercial non ouverts au public et de parcs de stationnement couverts à usage commercial.

En outre, certaines installations font l'objet d'une **évaluation forfaitaire spécifique** ⁽³⁾. C'est le cas, par exemple, des tentes et caravanes, qui sont taxées à raison de 3 000 euros par emplacement, et des piscines, qui sont taxées à raison de 200 euros par mètre carré.

b. Taux

Le taux de la part communale (ou intercommunale) est de 1 %, à défaut d'une délibération expresse de la collectivité bénéficiaire pour fixer un taux plus élevé ⁽⁴⁾. **Il peut être majoré jusqu'à 5 %**, sur délibération de l'organe compétent, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de territoire définis dans un document graphique ⁽⁵⁾.

Sur délibération motivée, **il peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs** si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire par l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs. Il ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers ⁽⁶⁾.

Le taux de la part départementale est fixé par délibération de la collectivité bénéficiaire. **Il ne peut excéder 2,5 %** ⁽⁷⁾.

(1) Articles L. 331-10 et R. 331-7 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 331-12 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 331-13 du code de l'urbanisme.

(4) Articles L. 331-14 à L. 331-16 du code de l'urbanisme.

(5) Comme prévu par l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme, ce document graphique doit figurer, à titre d'information, en annexe du PLU ou du plan d'occupation des sols ; à défaut de PLU ou de plan d'occupation des sols, la délibération déterminant les taux et les secteurs ainsi que le plan font l'objet d'un affichage en mairie.

(6) Article L. 331-15 du code de l'urbanisme.

(7) Article L. 331-17 du code de l'urbanisme.

Le **taux de la part de la région Île-de-France** est fixé par délibération du conseil régional et ne peut excéder 1 % ⁽¹⁾. Il a été **fixé à 1 %** par une délibération du conseil régional d'Île-de-France du 17 novembre 2011 ⁽²⁾.

c. Liquidation et paiement

Les services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département sont seuls compétents pour établir et liquider la taxe ⁽³⁾. Ce sont, plus précisément, les **directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)** et, pour l'Île-de-France, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) qui en sont chargées.

La taxe est liquidée par application des valeurs forfaitaires et des taux en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager ou du permis modificatif, de naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, de la décision de non-opposition à une déclaration préalable, ou du procès-verbal constatant une infraction, selon le cas ⁽⁴⁾.

Elle est versée par le bénéficiaire de l'autorisation de construire ou d'aménager ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable de travaux, ou encore par le responsable d'une construction illégale, au comptable public compétent pour le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine.

La liquidation et le recouvrement se font en vertu de titres de recettes délivrés par le responsable chargé de l'urbanisme dans le département. La taxe est exigible à la date d'émission du titre de perception ⁽⁵⁾.

Elle est acquittée :

– **lorsque son montant est supérieur à 1 500 euros, en deux fractions égales, la première 12 mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, la date de décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée, la seconde 24 mois après cette même date** ⁽⁶⁾ ;

– **lorsque son montant n'excède pas 1 500 euros, en totalité 12 mois après la délivrance de l'autorisation** expresse ou tacite ou de la décision de non-opposition.

(1) Article L. 331-18 du code de l'urbanisme.

(2) Délibération n° CR 117-11 du conseil régional d'Île-de-France du 17 novembre 2011 : <https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/rapports/RAPCR117-11DEL.pdf>.

(3) Article L. 331-19 du code de l'urbanisme.

(4) Article L. 331-20 du code de l'urbanisme.

(5) Article L. 331-27 du code de l'urbanisme.

(6) Troisième alinéa de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme.

En cas de modification apportée au permis de construire ou d'aménager ou à l'autorisation tacite de construire ou d'aménager, le complément de taxe dû en échéance unique fait l'objet d'un titre de perception émis dans le délai de douze mois à compter de la date de délivrance du permis modificatif ou de l'autorisation réputée accordée ⁽¹⁾.

C'est la DGFIP qui assure dans les faits le recouvrement et reverse le produit au réel aux collectivités territoriales bénéficiaires sur une base hebdomadaire, après déduction d'un prélèvement de 3 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement exposés par l'État.

En cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'obligation de construire ou d'aménager, le montant de la taxe ou du complément de taxe est assorti d'une **pénalité de 80 %** du montant de la taxe ⁽²⁾. Après avis de l'administration déconcentrée chargée de l'urbanisme et consultation de la métropole de Lyon, de la collectivité territoriale ou de l'EPCI bénéficiaire, le comptable public chargé du recouvrement de la taxe et de la pénalité dont elle peut être assortie peut faire droit à une demande de remise gracieuse, totale ou partielle, lorsque cette demande concerne cette pénalité ⁽³⁾.

Le constructeur peut obtenir la **décharge, la réduction ou la restitution de tout ou partie de la taxe** en cas d'abandon du projet, de modification du permis entraînant une diminution du montant de la taxe, ou de démolition des constructions en vertu d'une décision de justice ou suite aux dégâts causés par une catastrophe naturelle ⁽⁴⁾.

Afin de sécuriser les projets de construction ou d'aménagement les plus importants, à savoir ceux supérieurs à 50 000 m² de surface taxable, les constructeurs ont la possibilité de demander à l'administration de l'État chargée de l'urbanisme dans le département de prendre formellement position sur l'application à leur situation des règles prévues par le code de l'urbanisme en matière de taxe d'aménagement, en sollicitant un **rescrit** ⁽⁵⁾.

d. Rendement

En 2019, un **montant total de 1,7 milliard d'euros** a été liquidé pour cette taxe, dont :

- 1,1 milliard d'euros pour la part communale ;
- 540 millions d'euros pour la part départementale ;
- 51 millions d'euros pour la part régionale en Île-de-France.

(1) Article L. 331-24 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 331-23 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 331-28 du code de l'urbanisme.

(4) Article L. 331-30 du code de l'urbanisme.

(5) Article L. 331-20-1 du code de l'urbanisme.

L'évaluation préalable souligne que la taxe d'aménagement présente un **taux de recouvrement satisfaisant**, proche de 95 % en 2018.

2. Le versement pour sous-densité

a. Champ d'application

Les communes et les EPCI compétents en matière de PLU ou de plan d'occupation des sols, ainsi que la métropole de Lyon, peuvent instituer, par délibération, un **seuil minimal de densité (SMD) en deçà duquel un versement pour sous-densité (VSD) est dû** ⁽¹⁾.

Ce versement s'applique aux **constructions dont la densité, égale au rapport entre la surface de plancher de la construction et la surface du terrain d'assiette, est inférieure au seuil minimal de densité**. Il vise à **limiter l'étalement urbain** et à inciter à une **densification des constructions**. Il a été créé par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012.

En sont exonérées :

- les constructions exonérées de plein droit des parts communale, départementale et régionale de la taxe d'aménagement ;
- et les constructions dont la densité est inférieure au SMD en raison de servitudes administratives frappant le terrain d'assiette.

De plus, peuvent en être exonérées par délibération les constructions pouvant être exonérées de tout ou partie de la taxe d'aménagement par délibération.

Le SMD est déterminé par secteur de territoire, dans les zones urbaines ou à urbaniser, définis dans un document graphique annexé au PLU ou au POS. Il est fixé pour une durée minimale de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué. **Il doit être fixé entre la moitié et les trois quarts de la densité maximale autorisée par les règles du PLU** ⁽²⁾.

La densité des constructions existantes qui ne sont pas destinées à être démolies est prise en compte pour déterminer la densité du projet de construction.

Ne sont pas considérés comme des constructions nouvelles les projets d'extension et les projets de construction de locaux annexes aux bâtiments déjà existants.

L'évaluation préalable indique que le SMD moyen retenu par les communes l'ayant institué est demeuré stable depuis 2015 : de 0,34 en 2015, il serait passé à 0,38 en 2016 et varierait depuis cette date entre 0,37 et 0,38.

(1) Article L. 331-36 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 331-37 du code de l'urbanisme.

Le nombre de communes ayant institué un SMD demeure cependant extrêmement réduit, et est d'ailleurs en baisse, puisqu'il est passé de 25 en 2015 à 18 en 2019.

b. Calcul et paiement

Le VSD est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le SMD et la surface de construction résultant de l'application du SMD.

Il est plafonné à 25 % de la valeur du terrain ⁽¹⁾.

Illustration

Pour un projet de construction de 160 m² sur un terrain de 400 m² d'une valeur de 140 000 euros situé dans une commune où le SMD est fixé à 0,6, le constructeur devra verser :

$$(140\ 000 / 2) * [(400 * 0,6) - 160] / (400 * 0,6) = 23\ 333 \text{ euros.}$$

Le VSD est versé par le bénéficiaire de l'autorisation de construire selon les mêmes modalités que la taxe d'aménagement ⁽²⁾. Comme la taxe d'aménagement et la composante « logement » de la redevance d'archéologie préventive, il est **liquidé par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)**.

Le demandeur d'une autorisation de construire a la possibilité d'interroger l'administration aux fins de prise de position formelle sur sa situation au regard de l'application du VSD, par une **procédure de rescrit** ⁽³⁾.

c. Rendement

En raison du faible nombre de communes l'ayant institué, le rendement du VSD est extrêmement réduit. Il n'est pas chiffré par les *Évaluations des voies et moyens* annexées au PLF. L'évaluation préalable indique que les montants liquidés au titre de l'année 2018 se sont élevés à 5 518 euros, et à **5 200 euros en 2019**, et que les montants liquidés en 2016 avaient été négatifs, pour un montant de - 5 400 euros, en raison de nombreux dégrèvements.

3. La taxe pour création de bureaux en Île-de-France

a. Champ d'application

La **taxe dite « pour création de bureaux en Île-de-France » (TCB)** est due, en région Île-de-France, au titre de :

(1) Article L. 331-38 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 331-42 du code de l'urbanisme.

(3) Articles L. 331-40 et L. 331-40-1 du code de l'urbanisme.

– la **construction, la reconstruction ou l’agrandissement de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux ou de locaux de stockage** ⁽¹⁾ ;

– la **transformation en de tels locaux de locaux précédemment affectés à un autre usage** ⁽²⁾.

Elle découle, dans ses contours actuels, de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. **Elle a succédé à la redevance pour création de bureaux, qui avait été instituée en 1960** afin de limiter l’extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel, de financer les infrastructures routières et les équipements nécessaires au desserrement des activités industrielles et tertiaires et de rééquilibrer l’implantation des bureaux entre l’est et l’ouest de Paris.

Elle est **distincte de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement, dite « TSB »**, qui est également perçue dans les limites territoriales de la région Île-de-France ⁽³⁾.

En sont exonérés ⁽⁴⁾ :

– dans les établissements industriels ⁽⁵⁾, les bureaux dépendant de locaux de production et les bureaux d’une superficie inférieure à 1 000 m² ;

– les locaux spécialement aménagés pour l’exercice d’activités de recherche ⁽⁶⁾ ;

– les bureaux des professions libérales et des officiers ministériels ;

– les bureaux compris dans un local d’habitation à usage de résidence principale ;

– les locaux affectés à un service public ou utilisés par les organismes de sécurité sociale ou d’allocations familiales ;

– les locaux utilisés par des associations reconnues d’utilité publique ;

– les locaux situés dans des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs ;

(1) Article L. 520-1 du code de l’urbanisme.

(2) Article L. 520-2 du code de l’urbanisme.

(3) Cette taxe est prévue à l’article 231 ter du CGI.

(4) Article L. 520-6 du code de l’urbanisme.

(5) Il s’agit des établissements dont l’activité consiste dans la fabrication ou la transformation de biens et nécessite d’importants moyens techniques, comme le prévoit l’article R 520-4 du code de l’urbanisme.

(6) Il s’agit des locaux et de leurs annexes de toute nature utilisés pour des activités de recherche fondamentale ou appliquée et comportant des aménagements particuliers les rendant impropres à une autre utilisation, comme prévu par l’article R. 520-5 du code de l’urbanisme.

– les reconstructions par les propriétaires ou leurs ayants droit de locaux détruits par sinistre ou expropriés pour cause d'utilité publique.

Les locaux construits à titre précaire pour une durée limitée n'échappent pas à cette taxe mais celle-ci est remboursée lors de la démolition ⁽¹⁾.

b. Calcul

La taxe est **calculée sur la surface de construction**, telle que retenue pour l'assiette de la taxe d'aménagement ⁽²⁾.

Son montant varie selon la nature des locaux et leur situation géographique. L'article L. 520-8 du code de l'urbanisme définit **quatre circonscriptions tarifaires** :

- **Zone 1** : Paris et le département des Hauts-de-Seine ;
- **Zone 2** : les communes de la métropole du Grand Paris autres que celles de la zone 1 ;
- **Zone 3** : les communes de l'unité urbaine de Paris, telle que délimitée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget, et autres que celles des zones 1 et 2 ;
- **Zone 4** : les autres communes de la région Île-de-France.

Les tarifs au mètre carré sont actualisés chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation. Depuis le 1^{er} janvier 2020, ils s'élèvent à ⁽³⁾ :

**TARIF AU M² DE LA TAXE POUR CRÉATION DE BUREAUX EN ÎLE-DE-FRANCE
(AU 1^{ER} JANVIER 2020)**

(en euros)

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4
Locaux à usage de bureaux	417,49	93,95	52,20	0
Locaux commerciaux	134,67	83,51	33,42	0
Locaux de stockage	14,63			

Deux dérogations tarifaires sont prévues pour les communes de la zone 1 :

– Les communes éligibles, pour l'année précédant celle de l'imposition, à la fois à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), sont classées dans la zone 2 ;

(1) Article L. 520-13 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 520-7 du code de l'urbanisme.

(3) Arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs au mètre carré pour le calcul de la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage en région d'Île-de-France (articles L. 520-1 et L. 520-8 du code de l'urbanisme).

– Les communes perdant leur éligibilité à la DSU ou au FSRIF bénéficient, au titre de l'année suivant cette perte d'éligibilité et pendant les deux années suivantes, d'un abattement dégressif respectivement des trois quarts, de la moitié et du quart de l'augmentation du tarif de la taxe liée à cette perte d'éligibilité. L'augmentation du tarif est égale à la différence entre le tarif applicable après cette perte d'éligibilité et le tarif de la zone 2.

Le montant de la taxe est **plafonné à 30 % de la part du coût de l'opération imputable à l'acquisition et à l'aménagement de la surface de construction.**

c. Paiement

La taxe est établie par les services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département, à l'appui d'une déclaration souscrite par le redevable, comportant les éléments utiles au calcul de la taxe ⁽¹⁾.

Cette déclaration doit être jointe à la demande d'autorisation d'urbanisme au plus tard à la date, soit de la délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, soit de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, soit de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ⁽²⁾. Pour les constructions non soumises à un régime d'autorisation, la déclaration est adressée par le propriétaire des locaux aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département, dans un délai d'un mois à compter de la date du début des travaux ou du changement d'affectation.

La taxe est recouvrée par le comptable public compétent dans les mêmes conditions que les créances étrangères à l'impôt. Elle est due par le propriétaire des locaux ou le titulaire d'un droit réel portant sur les locaux à la date du fait générateur ⁽³⁾.

Un titre de perception est émis avant le 31 décembre de la troisième année suivant celle du fait générateur. La taxe est exigible à la date d'émission de ce titre.

Le redevable peut obtenir la décharge, la réduction ou la restitution totale ou partielle de la taxe lorsque la surface de construction initialement prévue n'a pas été entièrement construite ou en cas d'abandon du projet.

Afin de sécuriser les projets supérieurs à 50 000 m² de surface de construction, les contribuables ont la possibilité de demander à l'administration de prendre formellement position par un **rescrit** sur l'application à leur situation des règles prévues par le code de l'urbanisme concernant cette taxe ⁽⁴⁾.

(1) Article R. 520-12 du code de l'urbanisme.

(2) Article R. 520-13 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 520-5 du code de l'urbanisme.

(4) Article L. 520-13-1 du code de l'urbanisme.

4. La redevance d'archéologie préventive

a. Champ d'application

Créée par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, **la redevance d'archéologie préventive (RAP) est destinée à financer les diagnostics archéologiques** ⁽¹⁾. Elle est **due par les personnes projetant de réaliser des travaux affectant le sous-sol** et qui :

– soit sont soumis à **autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme** ;

– soit donnent lieu à **étude d'impact en application du code de l'environnement** ;

– soit encore donnent lieu à certains **affouillements soumis à déclaration administrative préalable**.

Sont également soumises à la redevance les demandes volontaires de diagnostics préalables aux opérations d'aménagement ⁽²⁾.

Sont exonérés :

– les constructions et aménagements exonérés de plein droit des parts communale, départementale et régionale de la taxe d'aménagement ;

– les affouillements nécessaires à la réalisation de travaux agricoles ou forestiers ou pour la prévention des risques naturels ;

– les aménagements liés à la pose et à l'exploitation de câbles sous-marins de transport d'information ⁽³⁾ ;

– lorsqu'ils ont fait l'objet d'une opération d'évaluation archéologique réalisée dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et la personne projetant la réalisation des travaux, les aménagements situés, en tout ou partie, en pleine mer ⁽⁴⁾.

Le **fait générateur** de cette redevance est :

(1) La redevance d'archéologie préventive contribuait initialement au financement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), établissement public administratif chargé de réaliser les diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive et d'assurer l'exploitation scientifique de ces opérations et la diffusion de leurs résultats.

Ce n'est plus le cas depuis la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, dont l'article 41 a supprimé, à l'article L. 524-1 du code du patrimoine, la redevance d'archéologie préventive de la liste des ressources financières de l'Inrap. Celui-ci est depuis lors financé exclusivement par des subventions et par les rémunérations qu'il perçoit en contrepartie des opérations de fouille qu'il réalise.

(2) Article L. 524-2 du code du patrimoine.

(3) Article L. 524-3 du code du patrimoine.

(4) Article L. 524-6 du code du patrimoine.

– pour les travaux soumis à autorisation ou à déclaration préalable en application du code de l’urbanisme, la délivrance de l’autorisation de construire ou d’aménager, la délivrance du permis modificatif, la naissance d’une autorisation tacite de construire ou d’aménager, la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l’autorisation de construire ou d’aménager, le procès-verbal constatant les infractions ;

– pour les travaux et aménagements donnant lieu à une étude d’impact, l’acte qui décide la réalisation du projet et en détermine l’emprise ;

– pour les autres travaux d’affouillement, le dépôt de la déclaration administrative préalable.

b. Liquidation et paiement

Les modalités de calcul et de paiement de cette redevance dépendent de la nature des travaux effectués ⁽¹⁾ :

• Pour les travaux autorisés en application du code de l’urbanisme (**composante dite « logement » de la RAP**), la redevance est **assise sur la valeur forfaitaire de l’ensemble immobilier déterminée dans les conditions fixées pour la taxe d’aménagement**. Son taux, dans ce cas, est de **0,40 % de cette valeur**. La redevance est payée au comptable public 12 mois après la date du fait générateur ⁽²⁾ ;

• Pour les travaux donnant lieu à étude d’impact (**composante dite « culture » de la RAP**), les affouillements autorisés en application du code de l’environnement et les demandes volontaires de diagnostic préalable, **le montant de la redevance est revu chaque année en fonction de l’indice du coût de la construction**. Il est, en 2020, de **0,56 euro par mètre carré** de terrain ⁽³⁾ ;

• Pour les **aménagement réalisés dans le domaine public maritime en pleine mer**, qui relèvent également de la composante dite « culture », le tarif est fixé à **0,10 euro par mètre carré**, sur l’assiette suivante :

– Pour les installations de production et de transport d’énergie, la surface constituée d’une bande de 100 mètres de part et d’autre des câbles ou canalisations de transport d’énergie multipliée par la longueur des câbles ou canalisations ;

– Pour les autres types de travaux, dont les travaux d’extraction de matériaux, la surface au sol des travaux nécessaires à la réalisation de l’exploitation autorisée.

(1) Article L. 524-7 du code du patrimoine.

(2) C’est-à-dire l’autorisation de construire ou d’aménager, le permis modificatif, la décision de non-opposition, l’autorisation tacite ou le procès-verbal d’infraction.

(3) Arrêté du ministre de la culture du 23 décembre 2019 portant fixation du taux de la redevance d’archéologie préventive : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039683507>.

Comme le souligne l'évaluation préalable, **les deux composantes, dites « logement » et « culture » de la RAP, sont liquidées et recouvrées selon des modalités distinctes :**

– **La composante dite « logement » fonctionne comme une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement**, dont elle partage le fait générateur, le champ d'application et, pour l'essentiel, les règles d'assiette. Comme la taxe d'aménagement, elle est liquidée par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ;

– **La composante dite « culture » est quant à elle liquidée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)** et recouverte par la direction départementale des finances publiques du Puy-de-Dôme.

Afin de sécuriser les projets supérieurs à 50 000 m² de surface taxable, les redevables ont la possibilité de demander à l'administration de prendre formellement position par un **rescrit** sur l'application des règles prévues par le code du patrimoine en matière de financement de l'archéologie préventive ⁽¹⁾.

c. Rendement

En 2019, la redevance d'archéologie préventive a rapporté 14,70 millions d'euros pour la part « Culture » et 132,06 millions d'euros pour la part « Logement », soit 146,76 millions d'euros au total ⁽²⁾.

En 2018, ces montants étaient de 13,06 millions d'euros pour la part « Culture » et de 136,85 millions d'euros pour la part « Logement », soit 149,91 millions d'euros au total ⁽³⁾.

C. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

1. Des modalités de liquidation inefficaces concernant la taxe d'aménagement, la taxe pour création de bureaux en Île-de-France et la redevance d'archéologie préventive

Les **directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) assurent la liquidation de la taxe d'aménagement et de la composante « logement » de la redevance d'archéologie préventive**, sauf en Île-de-France, où c'est la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) qui en est chargée, tout comme de la liquidation de la taxe pour la création de bureaux en Île-de-France.

(1) Article L. 524-7-1 du code du patrimoine.

(2) Source : « Développement des opérations constatées au budget général », annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

(3) Source : « Développement des opérations constatées au budget général », annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

L'évaluation préalable souligne les **importantes difficultés auxquelles sont confrontés les services chargés de la liquidation de ces taxes** :

– tout d'abord, le **faible degré d'automatisation et de dématérialisation du processus de liquidation** entraîne **d'importants retards dans la gestion des dossiers et mobilise des effectifs croissants**.

Le système d'information actuel, ADS 2007, présente des défauts qui entraînent des **coûts de mise en qualité élevés des dossiers**. Le processus de récupération des informations relatives aux redevables et aux paramètres de taxation demeure hétérogène selon les régions.

Selon la mission menée entre octobre 2019 et mars 2020 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF), citée par l'évaluation préalable, la récupération des paramètres locaux de taxation et la mise en qualité des dossiers mobilisent environ 35 % des effectifs affectés à la liquidation de la taxe d'aménagement.

Ces difficultés ont également entraîné une **hausse des effectifs** consacrés à ces tâches. Ceux-ci ont crû de 11,5 % entre 2016 et 2020, passant de 564,3 équivalents temps plein à 629,1.

Cette augmentation des effectifs a permis de rattraper en partie les **retards** accumulés, mais ceux-ci **demeurent importants** : **en décembre 2019, plus de 67 500 dossiers étaient en instance au titre de l'année 2019, soit près de 15 % du flux annuel**, et 97 779 dossiers étaient en instance de plus d'un an, dont plus de 36 000 au titre de l'année 2018, plus de 29 000 au titre de l'année 2017 et plus de 32 000 au titre de l'année 2016 ;

– ensuite, le degré insuffisant de dématérialisation entraîne également **d'importantes lourdeurs dans la relation entre le redevable et l'administration**. Celle-ci continue en effet de se faire **par le circuit papier**, alors même que la DGFIP propose aujourd'hui des interfaces numériques qui ont fait leurs preuves ;

– de plus, les redevables doivent s'adresser à des **interlocuteurs différents** selon l'objet de leur demande, puisque la liquidation et le recouvrement sont assurés par des services différents, à savoir respectivement la DDTM et la direction départementale des finances publiques ;

– enfin, les **modalités de perception de la taxe d'aménagement alourdissent le processus de liquidation**. Le fait que celle-ci doive être acquittée 12 à 24 mois après son fait générateur, à savoir la date de l'autorisation de construire, entraîne nécessairement des **annulations et des réductions de titres de perception**. Après l'écoulement de ces délais, les autorisations d'urbanisme peuvent également faire l'objet d'un transfert total ou partiel, qui conduit à modifier l'identité du redevable et le montant taxable ; les projets peuvent également être abandonnés ou modifiés. Au total, l'évaluation préalable indique que **les**

annulations et réductions de titres portent annuellement sur des montants compris entre 230 et 240 millions d'euros. 8 % des titres émis sont annulés.

2. La faible performance du versement pour sous-densité

Le VSD constitue un outil complexe pour les communes et les EPCI, qui sont rares, et d'ailleurs de moins en moins nombreux, à y recourir. Son rendement est anecdotique.

De plus, il n'est pas certain qu'une taxe soit un outil efficace pour accroître la densité du bâti et lutter contre l'artificialisation des sols.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TRANSFERT À LA DGFIP DE LA LIQUIDATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Le présent article transfère à la direction générale des finances publiques (DGFIP) la liquidation de la taxe d'aménagement.

Sauf exception, ces dispositions doivent s'appliquer à compter d'une date et selon des modalités fixées par décret, et **au plus tard le 1^{er} janvier 2023**, comme prévu par le **B du VI (alinéa 48)**.

Le 4^o du A du I (alinéas 9 et 10) supprime la compétence exclusive des services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département pour établir et liquider la taxe d'aménagement, prévue à l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme dans le droit en vigueur.

Les 1^o, 5^o et 11^o du A du I (alinéas 3, 11 et 20) substituent la mention de l'administration ou des services fiscaux à celle des services ou de l'administration de l'État chargés de l'urbanisme dans le département, aux articles L. 331-5, L. 331-20-1 et L. 331-34 du code de l'urbanisme. En conséquence :

– les délibérations prises par les collectivités territoriales en application des articles L. 331-1 à L. 331-4 de ce code afin de fixer le taux de leurs parts respectives de taxe d'aménagement ne devront plus être transmises aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département mais notifiées aux services fiscaux (article L. 331-5 du code de l'urbanisme). Cette disposition s'appliquerait aux délibérations prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2023, comme prévu au **D du VI (alinéa 50)** ;

– les demandes de rescrit concernant la taxe d'aménagement ne devront plus être adressées à l'administration de l'État chargée de l'urbanisme dans le département mais à l'administration fiscale (article L. 331-20-1 du même code) ;

– ce n’est plus l’administration chargée de l’urbanisme, mais les services fiscaux, qui devront communiquer, avant le 1^{er} mars de chaque année, à la métropole de Lyon, aux collectivités territoriales et EPCI bénéficiaires de la taxe d’aménagement les éléments concernant l’année civile précédente nécessaires à l’établissement des prévisions de recettes, en vue de la préparation de leur budget (article L. 331-34 du même code).

Le **9° du 1 du I (alinéa 18)** supprime, à l’article L. 331-28 du même code, l’avis préalable de l’administration chargée de l’urbanisme avant l’octroi, par le comptable public chargé du recouvrement de cette taxe, d’une remise gracieuse de la pénalité due en cas de construction ou d’aménagement sans autorisation ou en infraction aux obligations de construire ou d’aménager.

Le **b du 2° du IV (alinéas 31 et 32)** modifie l’article L. 255 A du livre des procédures fiscales afin de prévoir que les parts communale, départementale et régionale de la taxe d’aménagement prévues par les articles L. 331-1 à L. 331-4 du code de l’urbanisme, ainsi que la pénalité prévue à l’article L. 331-23 du même code, sont assises, liquidées et recouvrées en vertu d’un titre de perception individuel ou collectif émis, non plus par le responsable chargé de l’urbanisme dans le département, mais par celui des services fiscaux dans le département. Comme c’est déjà le cas, ce responsable pourra déléguer sa signature aux agents placés sous son autorité.

Comme l’indique l’évaluation préalable, **cette mesure vise à moderniser les modalités de liquidation de la taxe d’aménagement, et à offrir aux redevables un interlocuteur unique concernant cette taxe, à savoir la direction départementale des finances publiques.**

La DGFIP a lancé en avril 2019 un **projet de création d’un espace numérique permettant aux particuliers et aux professionnels de procéder à l’ensemble des déclarations fiscales liées à leurs biens immobiliers** sur le site impots.gouv.fr, intitulé « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI). L’objectif est ainsi de simplifier les opérations relatives à la taxe d’aménagement pour les redevables comme pour l’administration en mettant à profit l’expérience acquise par la DGFIP en matière de dématérialisation, et en intégrant la taxe d’aménagement dans cette nouvelle interface.

Selon la mission conjointe du CGEDD et de l’IGF, **le coût de mise en œuvre de ce projet serait compris entre 2,0 et 3,2 millions d’euros, pour des gains nets annuels compris entre 16,0 et 18,2 millions d’euros** sur la base d’un taux de recours à la dématérialisation de 80 %. **Les gains en équivalents temps plein s’élèveraient même, dans cette hypothèse, à un chiffre compris entre 350 et 390.**

Concernant la taxe d’aménagement, le **3° du A du I (alinéas 5 à 8)** procède à une modification supplémentaire portant sur les **modalités de présentation et de publicité des secteurs dans lesquels le taux de la part communale (ou**

intercommunale) est supérieur à 1 %. Alors que ces secteurs sont aujourd’hui définis par un document graphique figurant, à titre d’information, dans une annexe au PLU ou au plan d’occupation des sols, et qu’ils sont, à défaut de tels documents, affichés en mairie, le présent article prévoit qu’ils soient **définis et présentés par référence aux documents cadastraux** à la date de la délibération les instituant, selon des modalités définies par décret et que, le cas échéant, leur délimitation figure, à titre d’information, dans une annexe au PLU ou au plan d’occupation des sols. Comme l’indique l’évaluation préalable, il s’agit de **renforcer les synergies avec la gestion des impôts fonciers et de faciliter le traitement des délibérations concernées par la DGFIP.** Comme le prévoit le **C du VI (alinéa 49)**, cette disposition s’appliquerait aux délibérations prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2022.

B. LA MODIFICATION DE LA DATE D’EXIGIBILITÉ DE LA TAXE D’AMÉNAGEMENT

Le présent article **modifie la date d’exigibilité de la taxe d’aménagement à la date d’achèvement des opérations imposables.** Il s’agit de supprimer ainsi une partie des lourdeurs de gestion de cette taxe, en rapprochant la date de déclaration de la date de paiement, et en harmonisant le schéma de perception de cette taxe avec celui des taxes foncières. Ces dispositions devraient s’appliquer à compter d’une date et selon des modalités fixées par décret, et **au plus tard le 1^{er} janvier 2023**, comme prévu par le **B du VI (alinéa 48)**.

Le **8° du A du I (alinéa 17)** prévoit ainsi que **la taxe d’aménagement devienne exigible, non plus à la date d’émission du titre de perception, mais à la date d’achèvement des opérations imposables**, celle-ci s’entendant de la date de réalisation définitive des opérations au sens du I de l’article 1406 du CGI. La taxe d’aménagement deviendrait ainsi exigible dans les 90 jours suivant la réalisation définitive des opérations ⁽¹⁾, et les obligations déclaratives fiscales en matière foncière et en matière d’urbanisme seraient unifiées ⁽²⁾.

De manière cohérente, le présent article modifie également la date limite de déclaration, par le redevable, des informations nécessaires à l’établissement de la taxe et les délais d’émission des titres de perception :

– c’est ainsi que le **4° du A du I (alinéas 9 et 10)** prévoit, à l’article L. 331-19 du code de l’urbanisme, que **le redevable de la taxe d’aménagement déclare**, suivant des modalités définies par décret, **les éléments nécessaires à**

(1) L’article 1406 du CGI dispose que les constructions nouvelles, ainsi que les changements de consistance ou d’affectation des propriétés bâties et non bâties, sont portés par les propriétaires à la connaissance de l’administration dans les 90 jours de leur réalisation définitive.

(2) L’évaluation préalable souligne bien, néanmoins, que lorsque le redevable de la taxe d’aménagement et celui des taxes foncières ne sont pas identiques, ce qui est par exemple le cas pour les ventes en l’état futur d’achèvement, deux obligations déclaratives distinctes seront maintenues.

l'établissement de celle-ci dans les 90 jours à compter de la date à laquelle elle devient exigible.

– de plus, le **6° du A du I (alinéas 12 à 14)** modifie le troisième alinéa de l'article L. 331-24 du même code afin de prévoir que **le titre unique ou le premier titre est émis à compter de 90 jours après la date d'exigibilité de la taxe, et que le second titre est émis six mois après la date d'émission du premier titre.**

Les effets de cette réforme devraient se cumuler avec le transfert de la liquidation à la DGFIP pour simplifier l'ensemble de la gestion de cette taxe. Selon l'évaluation préalable, la mission conjointe du CGEDD et de l'IGF aurait évalué les **gains d'efficience** liés à la seule modification de la date d'exigibilité à un montant compris **entre 2,5 et 2,8 millions d'euros**, dans l'hypothèse d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %.

Pour les collectivités territoriales, contrairement à ce que l'on pourrait croire au premier abord, cette réforme devrait entraîner une amélioration des délais de perception des recettes liées à la taxe d'aménagement. En effet, la mission conjointe du CGEDD et de l'IGF aurait établi, à partir de l'analyse d'un échantillon de dossiers, que le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance de cette taxe n'intervient avant la date d'achèvement réelle des travaux que dans 6 % des cas, en moyenne 37 jours avant cette date, et qu'elle intervient après cette date dans 94 % des cas, en moyenne plus de 202 jours après celle-ci.

Un certain nombre de modifications de conséquence découlent de cette modification de la date d'exigibilité de la taxe :

– Le **6° du A du I (alinéa 15)** supprime l'avant-dernier alinéa de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme, qui prévoit qu'en cas de modification apportée au permis de construire, le complément de taxe dû fait l'objet d'un titre de perception émis dans le délai de douze mois à compter de la date de la délivrance du permis modificatif. De fait, aucun complément de taxe ne pourra plus être dû puisque la taxe sera liquidée après l'achèvement des travaux ;

– Le **7° du A du I (alinéa 16)** supprime les trois premiers alinéas de l'article L. 331-26 du code de l'urbanisme. Ceux-ci contiennent en effet plusieurs dispositions relatives à l'émission de titres d'annulation et de nouveaux titres de perception en cas de transfert total ou partiel de l'autorisation de construire ou d'aménager ⁽¹⁾ ;

(1) *En cas de transfert total de l'autorisation de construire ou d'aménager, il est ainsi prévu que le redevable de la taxe d'aménagement est le nouveau titulaire du droit à construire ou d'aménager ; un titre d'annulation est alors émis au profit du redevable initial, et de nouveaux titres de perception à l'encontre du ou des nouveaux titulaires du droit à construire. En cas de transfert partiel, un titre d'annulation des sommes correspondant à la surface, à l'aménagement ou à l'installation transféré est émis au profit du titulaire initial du droit à construire ou à aménager, et un ou des titres de perception sont émis à l'encontre du ou des titulaires du ou des transferts partiels. Que le transfert soit total ou partiel, le ou les titres de perception sont émis dans les 36 mois suivant l'émission du titre d'annulation.*

– Le **10° du A du I (alinéa 19)** supprime les 1° et 2° de l’article L. 331-30 du code de l’urbanisme, qui fixent deux cas dans lesquels le redevable de la taxe peut en obtenir la décharge, la réduction ou la restitution totale ou partielle, à savoir s’il justifie qu’il n’a pas donné suite à l’autorisation de construire ou d’aménager, et si, en cas de modification de l’autorisation de construire ou d’aménager, il est redevable d’un montant inférieur au montant initial. De fait, ces situations ne surviendront plus puisque la taxe ne sera due qu’à la date d’achèvement des opérations.

Enfin, le **2° du A du I (alinéa 4)** apporte une modification de précision au deuxième alinéa de l’article L. 331-6 du code de l’urbanisme : les redevables de la taxe deviendraient les personnes bénéficiaires d’une autorisation d’aménagement, de construction ou d’agrandissement *à la date d’exigibilité de celle-ci*.

C. L’ABROGATION DU VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ

Le présent article **abroge le versement pour sous-densité**.

C’est ainsi que le **B du I (alinéa 21)** supprime la section 2 du chapitre 1^{er} du code de l’urbanisme, soit ses articles L. 331-35 à L. 331-46, qui contiennent les dispositions relatives au versement pour sous-densité.

Le **C du I (alinéas 22 à 24)** procède à des modifications de conséquence :

– Son **1° (alinéa 23)** abroge le 4° de l’article L. 332-6 du code de l’urbanisme, qui mentionne le versement pour sous-densité dans la liste limitative des obligations dont peuvent être tenus les bénéficiaires d’autorisations de construire ;

– Son **2° (alinéa 24)** abroge le *d* de l’article L. 332-12 du même code, qui prévoit que le versement pour sous-densité peut être mis à la charge des bénéficiaires de permis d’aménager autres qu’en lotissement.

Le **II (alinéa 25)** et le **III (alinéa 26)** procèdent également à des modifications de conséquence :

– Le **II** abroge le 4° de l’article L. 3662-1 du code général des collectivités territoriales, qui mentionne le versement pour sous-densité parmi les ressources de la métropole de Lyon ;

– Le **III** abroge le *b* du II de l’article 302 *septies* B du CGI, qui dispose que le versement pour sous-densité constitue, du point de vue fiscal, un élément du prix de revient de l’ensemble immobilier.

Le **IV (alinéas 27 à 32)** procède à des modifications de conséquence découlant de la suppression du versement pour sous-densité dans le livre des procédures fiscales. Le **1° (alinéa 28)** supprime la mention de ce versement à l’article L. 133, et le **a du 2° (alinéas 29 à 32)** à l’article L. 255 A de ce livre.

Le **A du VI (alinéa 47)** dispose que les dispositions concernant le versement pour sous-densité s'appliquent aux sommes dues à compter du 1^{er} janvier 2021.

L'évaluation préalable souligne que **l'objectif poursuivi par le VSD sera repris par les modifications apportées à la taxe d'aménagement par l'article 43 du présent projet de loi**. En effet, cet article **élargit les motifs d'emploi de cette taxe à des opérations de renaturation et de renouvellement urbain**, et en **exonère les places de stationnement intégrées au bâti**, ce qui doit contribuer à la densification du bâti et à la sobriété foncière.

D. UNE RECODIFICATION ET UNE REFONTE DES TAXES D'URBANISME

Le **V (alinéas 33 à 46)** contient une **habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance concernant les taxes d'urbanisme autres que le versement pour sous-densité**, qui est supprimé par le présent article.

Il s'agit, tout d'abord, de prévoir une **recodification à droit constant, au sein du CGI et du livre des procédures fiscales**, des dispositions relatives à la taxe d'aménagement, à la taxe pour création de bureaux en Île-de-France et à la redevance d'archéologie préventive. Celles-ci figurent en effet actuellement dans le code de l'urbanisme, à deux emplacements, et dans le code du patrimoine. Cette recodification serait également l'occasion :

- d'améliorer leur lisibilité ;
- de procéder aux mesures de coordination, d'harmonisation et de simplification nécessaires ;
- d'assurer le respect de la hiérarchie des normes et d'adapter les renvois au pouvoir réglementaire à la nature et à l'objet des mesures d'application concernées ;
- de renforcer la cohérence rédactionnelle des textes, y compris en adaptant le plan et la rédaction du code et du livre concernés ;
- et d'abroger les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet.

C'est l'objet du **1° (alinéas 34 à 39)**.

Le **2° (alinéas 40 à 43)** inclut dans le champ de l'ordonnance des modifications visant à **faciliter la gestion de ces impositions par la direction générale des finances publiques**, à **simplifier les procédures au profit des redevables et des collectivités territoriales** et à **améliorer l'efficacité du contrôle et du recouvrement**, notamment en :

- **Rapprochant leurs règles** relatives, notamment, au contrôle, aux sanctions, aux modalités de remboursement et de dégrèvement, au contentieux, aux

procédures de rescrit et au régime des délibérations fiscales **de celles prévues par le CGI et le livre des procédures fiscales ;**

– Adaptant leurs règles relatives, notamment, au champ d’application, au fait générateur, au contrôle et aux sanctions pour **améliorer la prévention et la répression des infractions au droit de l’urbanisme ;**

– **Modernisant les modalités de recouvrement.**

De plus, le 3° (**alinéa 44**) prévoit que cette ordonnance procède aux modifications permettant d’**assurer l’établissement et la perception de la redevance d’archéologie préventive et de la taxe pour création de bureaux en Île-de-France dans les mêmes conditions que la taxe d’aménagement**, notamment en adaptant leurs règles relatives au fait générateur, au champ d’application, aux conditions d’exigibilité et au service chargé de leur établissement et de leur liquidation.

Enfin, le 4° (**alinéa 45**) dispose que cette ordonnance pourra contenir des dispositions visant à aménager et modifier toute disposition de nature législative permettant d’assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications apportées en application des 1° à 3°.

L’**alinéa 46** précise que cette ordonnance devra être prise **dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la présente loi** et que le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance.

*

* *

La commission est saisie de l’amendement II-CF1293 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement a pour objet de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur l’application du versement pour sous-densité (VSD). Ce versement a vocation à favoriser une utilisation plus économe de l’espace et à lutter contre l’étalement urbain. Or nous avons peu de retours sur son application et sur ses effets.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous n’avons pas besoin d’un rapport, je peux vous donner moi-même des informations sur l’application du dispositif : il concernait dix-huit communes en 2019. Ce chiffre montre à lui seul que le dispositif n’est pas utilisé, il est donc inefficace.

Il faut bien avoir à l’esprit que les articles 43 et 44 fonctionnent ensemble. La suppression du VSD n’est évidemment pas le signe d’un abandon de la lutte contre l’artificialisation des sols : nous supprimons seulement un outil fiscal qui ne fonctionne pas.

Je vous invite à retirer votre amendement et à le redéposer en séance si vous le souhaitez, afin de pouvoir discuter de cette question avec le ministre. Si j'étais taquin, je vous dirais que le coût du rapport risque d'être plus élevé que le rendement de la taxe...

L'amendement II-CF1293 est retiré.

La commission adopte l'article 44 sans modification.

*

* *

Après l'article 44

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1443 de M. Thibault Bazin.

Elle examine les amendements II-CF1652, II-CF1658, II-CF1653, II-CF1657, II-CF1660, II-CF1654 et II-CF1651 de Mme Bénédicte Peyrol.

Mme Bénédicte Peyrol. Ces amendements s'inscrivent dans une démarche d'évaluation et de rationalisation des dépenses fiscales, dans le prolongement de mon rapport spécial. Il s'agit d'interpeller le Gouvernement pour connaître le nombre de bénéficiaires et le coût d'un certain nombre de niches fiscales qui ne semblent avoir aucune incidence. Je pense, par exemple, à l'exonération conditionnelle des gains réalisés par les fonds communs de placement, censée favoriser l'investissement dans l'immobilier.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'ai bien compris qu'il s'agit d'amendements d'appel et je ne leur donnerai donc pas un avis favorable, mais je pense, comme vous, qu'il faut obtenir des informations sur ces niches fiscales, pour dissiper les fameux « trous noirs » mis en évidence par Joël Giraud à l'époque. Je rappelle à ce propos que je me suis engagé à reprendre les travaux du Grenelle des niches fiscales au premier trimestre 2021, si toutefois notre calendrier et la situation sanitaire nous le permettent. Il faut aller à la pêche à l'information et travailler sur l'efficacité de la dépense fiscale. Je suis tout à fait disposé à faire ce travail avec vous et je vous invite, pour l'heure, à retirer vos amendements.

Mme Bénédicte Peyrol. Je vais retirer mes amendements mais je note que le seul fait de les avoir déposés a produit un effet, puisque les chiens sont sortis de leur niche pour s'exprimer et justifier l'utilité de ces dépenses. Une dépense à zéro n'est pas toujours synonyme de dépense inutile, mais ce travail d'évaluation reste essentiel.

Les amendements II-CF1652, II-CF1658, II-CF1653, II-CF1657, II-CF1660, II-CF1654 et II-CF1651 sont retirés.

*

* *

Article additionnel après l'article 44

Prorogation d'un an du taux majoré à 25 % du dispositif IR-PME

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF107 de Mme Lise Magnier et II-CF1705 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est le fameux amendement dont je parle depuis le début de l'automne, qui proroge jusqu'au 31 décembre 2021 le taux majoré à 25 % pour le dispositif IR-PME. J'invite Mme Magnier, pour des raisons rédactionnelles, à retirer son amendement au profit du mien.

L'amendement II-CF107 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF1705 (amendement 3152).

*

* *

Article additionnel après l'article 44

Prorogation d'un an du taux majoré à 25 % pour la réduction d'impôt au titre des investissements dans les foncières solidaires bénéficiant de l'agrément d'ESUS

La commission est saisie de l'amendement II-CF1704 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Dans le même esprit, et comme je m'y étais engagé en première partie, cet amendement proroge jusqu'à la fin de l'année 2021 le taux majoré pour la réduction d'impôt au titre des investissements dans des entreprises dites « foncières solidaires » bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS).

La commission adopte l'amendement II-CF1704 (amendement 3151).

*

* *

Après l'article 44

Les amendements II-CF1661 et II-CF1662 de Mme Bénédicte Peyrol sont retirés.

Article additionnel après l'article 44

Rétablissement de l'article 19 du projet de loi sur l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques

La commission est saisie de l'amendement II-CF1706 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement rétablit en seconde partie l'article 19 du projet de loi, qui avait été placé par erreur en première partie, et qui a été en conséquence supprimé lors de l'examen de la première partie.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1706 (**amendement 3150**).*

Article 45

Création d'un régime de groupe de TVA et révision du champ du dispositif du groupement autonome

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet d'une part de réduire le champ du dispositif des groupements autonomes de personnes, d'autre part de transposer l'article 11 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée relatif au régime de TVA de groupe.

Le dispositif des groupements autonomes de personnes permet d'exonérer de TVA les services rendus par les groupements de personnes exerçant une activité exonérée de TVA ou pour laquelle elles n'ont pas la qualité d'assujetti à la TVA, à la condition que ces services concourent à la réalisation de ces opérations exonérées et qu'ils soient facturés à prix coûtant. Ce dispositif permet aux opérateurs exonérés d'éviter les rémanences de TVA – le fait de ne pas pouvoir déduire une TVA supportée en amont – lorsqu'ils décident de mutualiser certains services qui, s'ils avaient été acquis auprès de tiers au groupement, auraient fait l'objet d'une taxation.

La Cour de justice de l'Union européenne, dans deux décisions rendues le 21 septembre 2017, a considéré que la directive TVA n'autorisait l'exonération de TVA des prestations rendues par les groupements autonomes de personnes que lorsqu'ils sont constitués par des opérateurs dont les opérations sont exonérées pour des considérations d'intérêt général, ce qui exclut les secteurs assurantiels, bancaires et financiers, dont les exonérations sont motivées par d'autres raisons.

La mise en conformité impérative du droit interne à cette jurisprudence, portée par le présent article, est de nature à engendrer un accroissement significatif des rémanences de TVA au sein de ces secteurs.

Ainsi, le présent article procède également à la transposition de l'article 11 de la directive TVA relatif au régime de groupe de TVA, déjà appliqué dans 19 États membres de l'Union européenne.

Ce régime de groupe de TVA permet de considérer comme un unique assujetti à la TVA des entités qui sont indépendantes d'un point de vue juridique, mais étroitement liées entre elles sur les plans économique, financier et organisationnel, ce qui évite d'imposer à la TVA les opérations internes audit groupe.

Dernières modifications législatives intervenues

Le groupement autonome de personnes, créé par la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, a été transposé en droit français par la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE COÛT DE L'EXONÉRATION AU SEIN DES GROUPES DE SOCIÉTÉS

1. Le non-assujettissement à la TVA ou l'exonération d'une opération fait perdre le droit à déduction lié à la taxe

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est définie comme « *un impôt général sur la consommation, exactement proportionnel au prix des biens et services, perçu à chaque stade du processus de production et de distribution, mais uniquement sur la valeur ajoutée des biens et des services à chacun des stades, grâce au mécanisme de la déduction de la taxe acquittée en amont par l'opérateur, et qui est répercutée sur le consommateur final* »⁽¹⁾.

La TVA, dont l'origine est française, a logiquement été bouleversée par l'évolution de la construction européenne.

La première étape de l'eupéanisation de la TVA a été franchie lors de l'adoption, par le Conseil européen, des deux directives du 11 avril 1967 : la première⁽²⁾ est essentielle, en ce qu'elle a imposé aux États membres de supprimer leur système de taxation du chiffre d'affaires pour le remplacer par un système commun de TVA ; la seconde⁽³⁾, plus technique, visait à en préciser les notions fondamentales. La sixième directive, du 17 mai 1977, a ensuite réalisé une harmonisation poussée de la taxe dans de nombreux domaines⁽⁴⁾.

Actuellement, le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est déterminé par la **directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006, dite « directive TVA »**⁽⁵⁾.

Selon l'article 2 de cette directive, **sont soumises à la TVA** :

- les livraisons de biens effectuées à titre onéreux sur le territoire d'un État membre par un assujetti agissant en tant que tel ;
- les acquisitions intracommunautaires de biens effectuées à titre onéreux sur le territoire d'un État membre ;
- les prestations de services effectuées à titre onéreux sur le territoire d'un État membre par un assujetti agissant en tant que tel ;

(1) J. Lamarque, O. Négrin, L. Ayrault, Droit fiscal général, LexisNexis, 4^e éd., 2016.

(2) Première directive 67/227/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

(3) Deuxième directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

(4) Sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

(5) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

– les importations de biens.

Il ressort des dispositions de l'article 9 de la directive TVA qu'est « *considéré comme un **assujetti** quiconque exerce, d'une façon indépendante et quel qu'en soit le lieu, une activité économique, quels que soient les buts ou les résultats de cette activité* ».

Selon le même article, est considérée « *comme activité économique toute activité de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales* ».

Cette définition est reprise à l'article 256 A du code général des impôts (CGI), qui précise que la notion d'assujetti est déterminée sans égard au statut juridique ou à la situation des personnes au regard des autres impôts, ni à la nature de leur intervention.

Cette règle affirme, de manière nette, le caractère réel de la TVA, dont l'application est liée à la matérialité de l'opération.

Être assujetti à la TVA ouvre droit à déduction de la TVA, c'est-à-dire la possibilité de demander aux autorités fiscales la restitution de la TVA payée sur les biens et services acquis par l'assujetti. Cette déduction de TVA s'opère matériellement au sein de la déclaration périodique de TVA – le formulaire CA3 – présentée à l'administration fiscale où l'assujetti soustrait de la TVA due le montant déductible ⁽¹⁾.

Ce droit à déduction est donc réservé aux opérations taxées – et à titre exceptionnel à certaines opérations exonérées – de l'assujetti.

Les non-assujettis ne possèdent aucun droit à déduction de TVA.

Sont considérés comme non-assujettis les particuliers, qui n'exercent pas d'activité économique de manière habituelle, ou les salariés, qui n'exercent pas d'activité économique de manière indépendante.

De même, les autorités publiques ne sont pas considérées comme assujetties au regard de la TVA pour les activités ou opérations qu'elles accomplissent en tant que telles ⁽²⁾.

Les assujettis peuvent réaliser des opérations exonérées.

Il y a exonération lorsqu'une opération entrant dans le champ d'application de la TVA est dispensée de cette taxe par une disposition particulière.

(1) Selon l'article 167 de la directive TVA, le droit à déduction prend naissance au moment où la taxe déductible devient exigible.

(2) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, article 13.

La liste des exonérations est limitative ; le champ de chaque exonération est d'interprétation stricte.

L'exonération d'une opération entraîne, en principe, la perte du droit à déduction de la TVA qui a grevé les éléments du prix de cette opération ⁽¹⁾. Cette perte du droit à déduction se répercute : si le client de l'entreprise exonérée est lui-même redevable de la TVA, il ne pourra donc pas déduire la taxe qui a grevé en amont le prix de revient de son fournisseur de celle dont il est lui-même redevable.

L'article 132 de la directive TVA exonère ainsi certaines activités d'intérêt général, comme les services postaux ou les soins.

L'article 135 de cette même directive exonère, quant à lui, certaines autres activités.

Entrent dans cette catégorie :

- les opérations d'assurance ou de réassurance ;
- l'octroi et la négociation de crédits ainsi que leur gestion par celui qui les a octroyés ;
- la négociation et la prise en charge d'engagements, de cautionnements et d'autres sûretés et garanties ainsi que la gestion de garanties de crédits effectuée par celui qui a octroyé les crédits ;
- les opérations, y compris la négociation, concernant les dépôts de fonds, comptes courants, paiements, virements, créances, chèques et autres effets de commerce, à l'exception du recouvrement des créances ;
- les opérations portant sur les devises ;
- les opérations, y compris la négociation mais à l'exception de la garde et de la gestion, portant sur les actions, les parts de sociétés ou d'associations, les obligations et les autres titres ;
- la gestion des fonds communs de placement.

L'exonération de ces opérations est endossée, en droit interne, par l'article 261 C du CGI.

Ainsi, si les opérations se rattachant aux opérations bancaires et financières entrent en principe dans le champ d'application de la TVA, seules certaines d'entre elles sont effectivement taxables, en raison des nombreux cas d'exonération ⁽²⁾.

(1) Des exceptions notables existent en matière d'exportations et d'opérations portant sur l'or-investissement.

(2) Ces activités sont historiquement exonérées en raison de la difficulté d'appréhender une notion de valeur ajoutée s'agissant d'une activité d'intermédiation : il est malaisé d'y identifier une production et des

Ces nombreuses hypothèses d'opérations exonérées réduisent d'autant l'ampleur du droit à déduction dans le secteur de la banque-assurance.

2. L'absence de régime de groupe TVA en France a conduit à l'utilisation du régime des groupements autonomes de personnes par des sociétés évoluant dans des secteurs où la plupart des opérations sont exonérées

a. La notion de groupe de TVA n'existe pas en droit français

La notion de groupe TVA a été introduite dans la législation communautaire par l'article 4 de la sixième directive TVA, en 1977 ⁽¹⁾.

Ce régime est désormais porté par l'article 11 de la directive TVA ⁽²⁾ donne aux États membres la possibilité d'introduire des régimes de groupe de TVA (dit « groupe TVA » ci-après) dans leur législation nationale. Cet article dispose :

« Après consultation du comité consultatif de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après dénommé « comité de la TVA »), chaque État membre peut considérer comme un seul assujetti les personnes établies sur le territoire de ce même État membre qui sont indépendantes du point de vue juridique mais qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation. Un État membre qui fait usage de la faculté prévue au premier alinéa peut prendre toutes mesures utiles pour éviter que l'application de cette disposition rende la fraude ou l'évasion fiscales possibles. »

Cet article est bref, ce qui laisse aux États membres le soin de fixer les modalités d'application de la mesure ; la directive TVA ne contient aucune autre disposition qui concerne spécifiquement les groupes TVA.

Au 1^{er} novembre 2020, 19 États membres de l'Union européenne ont introduit un régime de groupement TVA dans leur législation.

Seuls la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et la France n'ont pas opéré une telle introduction.

L'objectif de la disposition relative au groupe TVA est de permettre aux États membres, à des fins de simplification administrative, de ne pas considérer comme distincts les assujettis dont l'indépendance est purement juridique.

consommations intermédiaires dans la mesure où le service rendu à une contrepartie s'appuie sur des ressources apportées par d'autres. En outre, ne pas exonérer de telles opérations en renchérirait le coût supporté par le consommateur final.

(1) Sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

(2) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, article 11.

La notion de groupe TVA

Le groupe TVA est une entité fictive créée aux fins de la TVA, dans laquelle la réalité économique prime sur la forme juridique. Un groupe TVA est un assujetti d'un type particulier, qui n'existe qu'aux fins de la TVA. Il se fonde sur les liens financiers, économiques et organisationnels existant entre les sociétés concernées.

Si chaque membre du groupe conserve sa forme juridique propre, le groupe TVA l'emporte sur les formes juridiques de chaque entité au regard de la TVA, et à cet égard seulement.

Puisque le groupe TVA est considéré comme un seul assujetti, il s'ensuit logiquement que, conformément à l'article 214 de la directive TVA, il ne peut être identifié à la TVA qu'un moyen d'un unique numéro d'identification, à l'exclusion de tout autre numéro individuel. Ce numéro individuel de chacun des membres du groupe est néanmoins conservé par les autorités fiscales aux fins de contrôle des activités internes du groupe.

Par rapport aux tiers, le groupe TVA agit comme un seul assujetti. Partant, toutes les livraisons de biens ou prestations de services effectuées par un membre du groupe en faveur d'un bénéficiaire non-membre du groupe sont réputées avoir été effectuées par le groupe lui-même, et non par le membre en question.

De la même manière, les livraisons de biens et prestations de services effectuées par un tiers en faveur d'un ou de plusieurs membres du groupe sont considérées comme ayant été effectuées en faveur du groupe lui-même.

Ainsi, la situation du groupe au regard de la TVA et le traitement de ses opérations à l'entrée et à la sortie sont en tous points comparables à ceux d'un assujetti disposant de plusieurs succursales.

La première singularité majeure est liée aux règles régissant le droit à déduction applicable au groupe. Comme le groupe TVA est considéré comme un seul assujetti à la TVA, le droit à déduction de la TVA payée en amont est déterminé sur la base des opérations effectuées en faveur des tiers par le groupe en tant que tel.

À cet égard, il convient de rappeler que l'article 173 de la directive TVA donne aux États membres plusieurs possibilités pour déterminer la TVA déductible.

Si la règle générale est celle de la **déduction proportionnelle** – également appelée « prorata de déduction » – établie aux articles 174 et 175 de la même directive, un système d'**affectation directe** est également envisageable afin que l'utilisation des biens et services soit mieux reflétée.

Le droit à déduction : affectation directe et déduction proportionnelle

Le 1 du I de l'article 271 du CGI prévoit que la taxe qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable – taxe d'amont – est déductible de la taxe applicable à cette opération – taxe d'aval. Ainsi se trouve posé le principe fondamental de déduction sur lequel est bâti tout le système de la TVA.

Le droit à déduction ne se justifie qu'à proportion de l'utilisation des dépenses pour la réalisation des opérations imposables. Aussi, leur utilisation pour partie pour la réalisation d'opérations non imposables – situées hors du champ d'application de la TVA – implique un correctif que met en œuvre le principe de l'affectation.

En d'autres termes, les opérations effectuées en amont doivent présenter un lien direct et immédiat avec des opérations aval ouvrant droit à déduction ⁽¹⁾. On parle d'affectation directe.

L'absence de lien direct n'exclut néanmoins pas la déduction si la dépense fait partie des frais généraux de l'assujetti ⁽²⁾ : c'est la déduction proportionnelle.

Ce choix relatif à la détermination du droit à déduction de la TVA payée en amont peut se traduire par des différences de TVA déductible entre groupes placés dans des situations similaires mais situés dans des États membres différents.

La seconde singularité majeure apparaît en ce qui concerne les opérations internes du groupe TVA. En effet, le fait que le groupe TVA soit traité comme un seul assujetti implique que les opérations effectuées à titre onéreux entre membres du même groupe soient considérées comme ayant été effectuées par le groupe lui-même.

Ainsi, les opérations internes au groupe TVA n'existent pas au regard de cet impôt : elles sont hors champ d'application.

Le recours au groupe TVA présente, à cet égard, un gain substantiel pour les groupes dont certains membres ne disposent pas d'un droit à déduction intégrale.

Il en est ainsi des entreprises des secteurs de la banque et de l'assurance, dont la majorité des opérations sont exonérées, ce qui a pour contrepartie de ne pas permettre à ces sociétés de récupérer la TVA amont ayant grevé leurs opérations. Cet état de fait entraîne un phénomène de **rémanence de TVA** – également appelée « TVA cachée » – qui est générateur de coûts contraires au principe de neutralité de la taxe.

L'absence de régime de groupe TVA en droit français a conduit de telles sociétés à recourir à des expédients juridiques.

(1) CJCE, aff. C-4/94, BLP Group, 6 avril 1995.

(2) CJCE, aff. C-98/98, Midlank Bank, 8 juin 2000.

b. Cette absence a conduit les groupes du secteur de la banque-assurance à utiliser en France le régime du groupement de moyens, aux marges du droit européen, afin de limiter leur rémanence de TVA

- i. Le régime du paiement consolidé de la TVA, satisfaisant pour la trésorerie des groupes, est sans effet sur la rémanence de TVA

La France ne connaissait, avant 2012, aucune disposition particulière de déclaration et de paiement de la TVA pour les groupes de sociétés.

C'est la quatrième loi de finances pour 2010 ⁽¹⁾ qui a mis en place, au 1^{er} janvier 2012, un régime optionnel de consolidation du paiement et du remboursement de la TVA pour de tels groupes.

Souhaité par la direction des grandes entreprises afin de fluidifier les remboursements de crédits de TVA, ce régime optionnel, défini à l'article 1693 *ter* du CGI, permet à la société mère d'un groupe d'acquitter la TVA et les taxes, contributions et redevances déclarées sur l'annexe de la déclaration de TVA, dues par l'ensemble des membres du groupe.

La société tête de groupe déclarant seule la TVA, elle opère naturellement la fongibilisation des crédits et des dettes de TVA de l'ensemble des entités du groupe en une seule déclaration, ce qui constitue un avantage de trésorerie substantiel en limitant le montant de la TVA à décaisser pour la reverser au Trésor et en avançant dans le temps l'imputation des crédits normalement reportables ou remboursables.

En revanche, le régime de paiement consolidé de la TVA est sans impact sur la neutralisation des coûts de TVA internes au groupe.

- ii. Le groupement de moyens permet de pallier l'absence de régime de groupe TVA *via* une interprétation extensive du droit européen

En application de l'article 261 B du CGI, **les services rendus à leurs adhérents par les groupements constitués par des personnes physiques ou morales exerçant une activité exonérée de TVA ou pour laquelle elles n'ont pas la qualité d'assujetti sont exonérés de cette taxe** à la condition que ces services concourent directement et exclusivement à la réalisation de ces opérations exonérées ou exclues du champ d'application de la TVA, et que les sommes réclamées aux adhérents correspondent exactement à la part leur incombant dans les dépenses.

Cette disposition est issue de l'article 132 de la directive TVA, situé au sein du chapitre 2 du titre IX, qui concerne les exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général.

(1) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, article 50.

Cette exonération ne vise que les prestations de services rendues entre membres du groupement, à l'exclusion des livraisons de biens.

- La notion de groupement

Il n'est pas exigé que le groupement soit légalement constitué, de sorte que la notion de groupement recouvre aussi bien des entités dotées de la personnalité juridique que de simples groupements de fait, même si, en pratique, la fragilité de la reconnaissance de la personnalité juridique de ces derniers – et, partant, de leur aptitude patrimoniale – limite l'intérêt de ne pas adopter la forme d'une structure sociétaire immatriculée ⁽¹⁾.

Au regard de la TVA, les membres du groupement doivent exercer une activité exonérée ou pour laquelle ils n'ont pas la qualité d'assujetti.

Parmi les personnes ainsi visées, figurent notamment, selon la doctrine administrative ⁽²⁾, la plupart des organismes de droit public, les organismes agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, ainsi que les établissements bancaires et financiers ou les compagnies d'assurance.

Il peut arriver que certaines des personnes physiques ou morales membres d'un groupement soient redevables de la TVA pour certaines de leurs opérations, à titre obligatoire ou sur option. Néanmoins, cette circonstance n'exclut pas *a priori* le bénéfice pour le groupement de l'exonération au titre des services qu'il leur rend dès lors que, pour chacune d'entre elles, le pourcentage des recettes donnant lieu au paiement de la taxe par rapport aux recettes totales traduit le caractère nettement prépondérant des opérations qui échappent à l'imposition. Cette condition est présumée si ce pourcentage est inférieur à 20 % : ainsi, si au 31 décembre d'une année déterminée, il apparaît qu'un adhérent du groupement est redevable de la TVA sur plus de 20 % de ses recettes annuelles, le groupement doit perdre le bénéfice de l'exonération à compter du 1^{er} janvier de la même année.

- Les opérations susceptibles d'être exonérées

Parmi les prestations de services qui sont le plus couramment susceptibles de donner lieu à la simple perception de remboursements de frais, l'administration fiscale cite ⁽³⁾ :

- la mise à disposition de personnels ou matériels ;
- le recrutement ;

(1) *Il est de jurisprudence constante et ancienne de considérer que les actes d'un groupement de fait sont inopposables aux tiers (Cass. Civ., 30 avril 1900). Les fondateurs d'un groupement peuvent néanmoins choisir de ne pas en assurer la publicité et de le maintenir sciemment en l'état inopposable aux tiers, limitant ainsi sa vocation à régir uniquement les rapports internes entre ses membres ; c'est notamment le cas des sociétés en participation de l'article 1871 du code civil.*

(2) *Bulletin Officiel des Finances Publiques, TVA-30-10-40-04/11/2015.*

(3) *Bulletin Officiel des Finances Publiques, TVA-30-10-40, n° 110.*

- la gestion et la paie du personnel ;
- la gestion et l’entretien de locaux ou d’installations ;
- les travaux informatiques.

En outre, pour bénéficier de l’exonération de l’article 261 B du CGI, les services doivent remplir trois conditions cumulatives tenant respectivement à la qualité du client, à l’utilisation qui est faite du service et au mode de rémunération.

Premièrement, les services doivent être rendus aux adhérents du groupement.

Le traitement des services rendus à des tiers

Les groupements de moyens peuvent rendre des services non seulement à leurs adhérents mais aussi à des personnes qui leur sont étrangères, ces services étant alors soumis à la TVA dans les conditions de droit commun.

Toutefois, selon l’administration, si au titre d’une prestation déterminée les recettes provenant des non-adhérents atteignent ou dépassent la moitié de celles perçues au total, le groupement doit soumettre à la TVA l’ensemble des sommes afférentes à cette prestation, y compris donc celles facturées à ses adhérents.

La Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) ⁽¹⁾ et le Conseil d’État ⁽²⁾ admettent également la possibilité pour les groupements de moyens de rendre des services à des tiers mais, contrairement à l’administration, ces juridictions ne fixent pas de seuil au-delà duquel les services rendus aux tiers feraient perdre le bénéfice de l’exonération pour les services rendus aux adhérents.

Deuxièmement, les services rendus par le groupement doivent concourir directement et exclusivement à la réalisation d’opérations exonérées ou exclues du champ d’application de la TVA.

(1) CJUE, aff. 400/18, *Infohos*, 20 novembre 2019.

(2) [Conseil d’État, Caisse fédérale du Crédit Mutuel d’Anjou, 8 juillet 2002, n°212867.](#)

L'utilisation du service

Les services qui ne sont pas directement nécessaires à l'exercice des activités des adhérents du groupement ne peuvent pas bénéficier de l'exonération. Tel est le cas, en particulier :

- des opérations de restauration ou d'hébergement ;
- des ventes à consommer sur place ;
- de la mise à disposition de moyens, en personnel ou en matériel, destinés à la satisfaction des besoins privés des adhérents.

Si les services rendus par le groupement devraient n'être utilisés par l'adhérent que pour la réalisation d'opérations ne donnant pas lieu au paiement de la TVA, la doctrine administrative estime que cette condition doit être appréciée avec « largeur de vue »⁽¹⁾, et qu'il convient d'accorder l'exonération au titre des services qui sont *essentiellement* destinés à la réalisation d'opérations échappant à l'imposition.

Troisièmement, les sommes réclamées aux adhérents doivent correspondre exactement à la part leur incombant dans les dépenses communes.

Le mode de rémunération

Par principe, le groupement ne peut demander à ses adhérents que les sommes couvrant le montant des dépenses communes effectivement payées au cours de la période de référence.

Ces charges s'entendent :

- des charges comptables certaines dans leur principe et leur montant engagées au cours de l'exercice, même si elles n'ont pas été réglées, en tout ou en partie, au cours dudit exercice ;
- des amortissements linéaires ou dégressifs régulièrement comptabilisés au titre des biens communs.

Cette répartition des dépenses communes doit être opérée au moins une fois par an.

Elle s'effectue :

- en imputant à chaque membre le coût exact des dépenses afférentes aux services qui lui ont été rendus. Lorsque ce coût ne peut être déterminé de manière précise, la jurisprudence exige qu'il soit évalué de manière aussi équitable que possible ;
- en répartissant, dans la même proportion, les amortissements régulièrement comptabilisés de l'année ainsi que les frais à payer.

Des groupes évoluant dans les secteurs de la banque et de l'assurance ont souhaité se saisir de la possibilité offerte par l'article 132 de la directive TVA – et déclinée dans les droits des États membres de l'Union européenne – afin d'éviter les rémanences de TVA pour ce qui concerne les prestations de services partagés directement nécessaires à l'exercice de leurs activités, incluant

(1) *Bulletin Officiel des Finances Publiques, TVA-30-10-40, n° 160.*

notamment des services en **ressources humaines**, mais également des **services financiers, comptables, informatiques ou administratifs**.

Cette pratique a pu se développer en l'absence de jurisprudence européenne claire. En effet, la cour de justice de Luxembourg n'a été saisie, entre 1977 – date de la création des groupements autonomes de personnes par la sixième directive TVA – et 2017 que de trois affaires ayant trait à l'exonération de TVA dans de tels groupements.

Surtout, dans sa décision *Taksatorringen* en date du 20 novembre 2003 ⁽¹⁾, la Cour de justice des communautés européennes n'a pas exclu la possibilité pour un groupe assurantiel de recourir aux groupements visés par l'article 132 de la directive TVA.

Cette position a, plus récemment, évolué.

B. LA RESTRICTION DU CHAMP DU GROUPEMENT DE PERSONNES PAR LA CJUE REND NÉCESSAIRE L'INSTAURATION DU RÉGIME DE LA TVA GROUPE EN FRANCE

1. Le champ d'application des groupements autonomes de personnes a été restreint par la CJUE

Le champ de l'exonération des services rendus par un groupement à ses membres exerçant une activité exonérée de TVA ou hors champ a été substantiellement restreint par la Cour de justice de l'Union européenne, à l'occasion de trois arrêts rendus le 21 septembre 2017 ⁽²⁾.

Dans les affaires *DNB Banka* et *Aviva*, consécutives à des questions préjudicielles relatives à la situation de groupements constitués de membres exerçant une activité de banque et d'assurance, la Cour était, pour l'essentiel, interrogée sur le principe et les modalités d'appréciation de l'absence de distorsion de concurrence et sur la confrontation de l'exigence d'une facturation à prix coûtant.

La question de l'inclusion ou non des activités bancaires, financières ou d'assurance dans le champ de l'exonération n'était pas soumise à la CJUE.

Pourtant – et inversement à la décision *Taksatorringen* – les deux avocats généraux ont proposé à la Cour de s'interroger sur ce point ; ils ont retenu des conclusions opposées.

Contrairement à l'avocat général Melchior Wathelet qui, dans ses conclusions sur l'affaire *DNB Banka*, concluait que le groupement pouvait être constitué entre des membres dont l'activité est exonérée aussi bien sur le fondement

(1) CJCE, aff. C-8/01, *Taksatorringen*, 20 novembre 2003.

(2) CJUE, aff. 326/15, *DNB Banka SAS* ; aff. 605/15, *Aviva* ; aff. 616/15, *Commission c. République fédérale d'Allemagne*, 21 septembre 2017.

des dispositions de l'article 132 de la directive que sur celles de son article 135 – dont relèvent les opérations de banque et d'assurance –, l'avocat général Juliane Kokott a suggéré à la Cour de juger par référence à l'analyse du plan de la directive TVA.

Or, l'article 135 de la directive TVA figure dans un chapitre réservé à « d'autres activités », qui sont donc déterminées résiduellement par rapport au chapitre précédant – au sein duquel figure l'article 132 – réservé aux activités « d'intérêt général ».

Partant, un groupement ne pourrait bénéficier de la non-imposition à la TVA des services rendus à ses membres que s'il exerce une activité d'intérêt général visée par l'article 132 de la directive.

La Cour de justice a retenu cette approche restrictive et a estimé qu'indépendamment de la rédaction du point *f* de l'article 132 de la directive, qui ne comporte *per se* aucune restriction, que les prestations de services réalisées par un groupement ne sont exonérées que si elles « *contribuent directement à l'exercice d'activités d'intérêt général visées à l'article 132 de cette directive* », ce qui exclut notamment les secteurs de la banque et de l'assurance.

L'interprétation de la directive TVA donnée par la CJUE s'impose à l'ensemble des États membres, et en particulier à la France, dont la réglementation nationale s'avère désormais non conforme, puisqu'elle admet dans le champ d'application du régime particulier des groupements de moyens toutes les activités exonérées ou en dehors du champ d'application de la TVA.

Si une directive ne peut, par elle-même, créer des obligations à l'égard d'un particulier et ne peut donc être invoquée à son encontre, la CJUE a néanmoins précisé que les principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité s'opposent à ce que l'exonération soit remise en cause par les autorités nationales.

Ce rappel – nullement superfétatoire – est bienvenu en ce que les différents États membres ont fait prospérer une interprétation large du régime des groupements de moyens dans le vide herméneutique de la Cour, dont la décision *Taksatorringen* constitue, à cet égard, un exemple topique.

2. Une obligation de mise en conformité du droit interne relatif aux groupements de moyens qui rend subséquentment pressante l'introduction d'une solution réduisant les rémanences de TVA pour les groupes de sociétés exerçant des activités exonérées

Le respect des engagements internationaux de la France lui commande de mettre sa législation en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Aussi, les décisions du 21 septembre 2017 précitées imposent de réduire le champ des groupements de moyens prévu à l'article 261 B du CGI.

De fait, cette mise en conformité est particulièrement défavorable aux groupes de société des secteurs de la banque et de l'assurance.

En effet, la raison du succès du groupement de moyens exonéré en France tient au fait que le régime du groupe TVA n'y existe pas.

Bien que ces conditions d'application soient différentes de celles du groupement de moyens (v. *supra*), ses effets s'en approchent dès lors qu'en effaçant la TVA dans les relations entre membres du groupe, le régime peut les prémunir des rémanences de taxe induites par les relations internes à groupe constitué dans un secteur non intégralement soumis à la TVA.

Renforcer l'attractivité de la France dans un contexte de *Brexit* implique d'épargner à de tels secteurs un surcoût fiscal inapproprié, alors même que la grande majorité des États membres de l'Union européenne ont déjà mis en place, depuis de nombreuses années, le régime de groupe de TVA.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RÉVISION DU CHAMP DES GROUPEMENTS AUTONOMES DE PERSONNES ET LA CRÉATION CORRÉLATIVE D'UN RÉGIME DE GROUPE DE TVA

1. Le champ des groupements autonomes de personnes est ramené à de plus justes proportions

Le **D du I** du présent article **complète l'article 261 B du CGI en réservant le bénéfice du groupement autonome de personnes à celles qui exercent une activité exonérée « sur le fondement du 4, à l'exception du 10°, et du 7 de l'article 261 » du code général des impôts.**

Ces activités sont les suivantes :

– les **soins** dispensés aux personnes par les membres des professions médicales et paramédicales réglementées, par les pharmaciens, par les praticiens autorisés à faire usage légalement du titre d'ostéopathe, de chiropracteur, de psychologue ou de psychothérapeute et par les psychanalystes titulaires d'un des diplômes requis, à la date de sa délivrance, pour être recruté comme psychologue dans la fonction publique hospitalière ainsi que les **travaux d'analyse de biologie médicale** et les **fournitures de prothèses dentaires** par les dentistes et les prothésistes ;

– les **frais d'hospitalisation et de traitement**, y compris les frais de mise à disposition d'une chambre individuelle, dans les établissements de santé privés titulaires de l'autorisation mentionnée à l'article L. 6122-1 du code de la santé publique ;

– les **soins dispensés par les établissements privés d’hébergement pour personnes âgées** mentionnés au 6° du I de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles, pris en charge par un forfait annuel global de soins en application de l’article L. 174-7 du code de la sécurité sociale ;

– les **livraisons**, commissions, courtages et façons portant sur les **organes, le sang et le lait humains** ;

– le **transport de malades ou de blessés à l’aide de véhicules spécialement aménagés à cet effet** effectué par des personnes visées à l’article L. 6312-2 du code de la santé publique ;

– les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de **l’enseignement primaire, secondaire et supérieur, de la formation professionnelle agricole et de la formation professionnelle continue** ;

– les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la **garde d’enfants** par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l’article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l’accueil des enfants de moins de trois ans ;

– les prestations de services réalisées par les **mandataires judiciaires à la protection des majeurs** au sens de l’article L. 471-2 du code de l’action sociale et des familles ;

– les **prestations de services et les livraisons de biens** qui leur sont étroitement liées fournies à leurs membres, moyennant une cotisation fixée conformément aux statuts, **par des organismes légalement constitués agissant sans but lucratif dont la gestion est désintéressée et qui poursuivent des objectifs de nature philosophique, religieuse, politique, patriotique, civique ou syndicale**, dans la mesure où ces **opérations se rattachent directement à la défense collective des intérêts moraux ou matériels des membres** ;

– les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l’exception des transports de personnes et télécommunications, qui relèvent du **service universel postal** ;

– les services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif **rendus à leurs membres** par les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif, et dont la gestion est désintéressée ;

– les **opérations faites au bénéfice de toutes personnes par des œuvres sans but lucratif qui présentent un caractère social ou philanthropique et dont la gestion est désintéressée**, lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l’autorité publique ou que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées à des prix comparables par des entreprises commerciales, en raison

notamment du concours désintéressé des membres de ces organismes ou des contributions publiques ou privées dont ils bénéficient ;

– les recettes de six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l’année à leur profit exclusif par les organismes sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée ainsi que par les organismes permanents à caractère social des collectivités locales et des entreprises ;

– les opérations effectuées par les associations intermédiaires conventionnées, mentionnées à l’article L. 5132-7 du code du travail, dont la gestion est désintéressée ;

– les prestations de services mentionnées au D de l’article 278-0 *bis* et au *i* de l’article 279 du CGI, réalisées par des associations agréées en application de l’article L. 7232-1 du code du travail ou autorisées en application de l’article L. 313-1 du code de l’action sociale et des familles, et dont la gestion est désintéressée, au profit des personnes physiques ou des familles mentionnées aux 1°, 6°, 7° et 16° du I de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles, ainsi qu’au profit des personnes mentionnées au 1° de l’article L. 7232-1 du code du travail ;

– les prestations de services et les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans les lieux de vie et d’accueil mentionnés au III de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles ;

– les ventes portant sur les articles fabriqués par des groupements d’aveugles ou de travailleurs handicapés, agréés dans les conditions prévues par la loi n° 72-616 du 5 juillet 1972, ainsi que les réparations effectuées par ces groupements.

Ainsi, seules les prestations de soins, les activités d’enseignement, les opérations réalisées dans le cadre de la garde d’enfants et du service universel postal, les prestations réalisées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et les activités syndicales – l’ensemble au point 4, à l’exception du 10°, de l’article 261 du CGI – ainsi que les activités des organismes et œuvres sans but lucratif présentant un caractère social, philanthropique, éducatif, culturel ou sportif, sont éligibles à l’exonération de TVA portée par l’article 261 B du CGI en matière de services rendus par les groupements autonomes de personnes à leurs adhérents.

Selon le III du présent article, cette **réduction de périmètre ne doit s’appliquer qu’à compter du 1^{er} janvier 2023.**

2. Un régime de groupe TVA est intégré au droit français

Le **A du I** du présent article insère un nouvel article 256 C au sein du code général des impôts. Cet article définit le régime de groupe TVA ainsi introduit en droit français.

Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Néanmoins, comme les entités intéressées par la constitution d'un assujetti unique devront exercer leur option avant le 31 octobre de chaque année au titre de l'année suivante (et pour 3 ans au total – v. *infra*), **ce nouveau régime sera pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2023.**

a. La constitution et l'évolution de l'assujetti unique

i. Les conditions de constitution du groupe

Toute personne physique ou morale, **quel que soit son secteur d'activité économique**, peut constituer un groupe TVA, à certaines conditions.

Peuvent demander à constituer un assujetti unique :

– **les personnes assujetties qui ont en France le siège de leur activité économique ou un établissement stable ou, à défaut, leur domicile ou leur résidence habituelle** (1 du II de l'article 256 C *nouveau* du CGI). Les **établissements stables des entreprises étrangères** situés en France peuvent donc intégrer le groupe. En revanche, tel n'est pas le cas des établissements stables qui ne sont pas situés en France ;

– et qui, **bien que juridiquement indépendantes, sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation** (2 du II de l'article 256 C *nouveau* du CGI).

Ces liens financier, économique et organisationnel sont exigés de manière **cumulative** et doivent exister **dès l'exercice de l'option et de manière continue** pendant la période couverte par la demande.

Sont considérés comme liés entre eux sur le plan financier les assujettis contrôlés en droit, directement ou indirectement, par une même personne – y compris cette dernière. Cette condition est satisfaite lorsqu'un assujetti ou une personne morale non assujettie détient plus de **50 % du capital** d'un autre assujetti, directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'autres assujettis ou personnes morales non assujetties – y compris donc une société *holding* pure – **ou plus de 50 % des droits de vote** d'un autre assujetti ou d'une personne morale non assujettie dans les mêmes conditions.

Des présomptions de liens financiers pour les entités non capitalistiques

L'appréciation du lien financier est aisée en matière d'entités capitalistiques.

S'agissant d'entités non capitalistiques, le II de l'article 256 C *nouveau* du CGI pose des présomptions de liens financiers. Ainsi, sont également considérés comme liés entre eux sur le plan financier :

- les organes centraux, caisses et fédérations, ainsi que leurs adhérents ou affiliés ;
- les membres liés entre eux dans le cadre de leur adhésion à une société de groupe d'assurance mutuelle (SGAM), ainsi que les membres liés entre eux dans le cadre de leur appartenance à un groupe Solvabilité II ;
- les personnes liées entre elles dans le respect des conditions exigées pour établir des comptes combinés ⁽¹⁾ ;
- les associations chargées d'assurer la gouvernance d'un groupe paritaire de protection sociale, ainsi que les associations et les groupements d'intérêt économiques contrôlés par une association sommitale ⁽²⁾.

Sont considérés comme liés entre eux sur le plan économique les assujettis exerçant soit une **activité principale de même nature**, soit des activités économiques **interdépendantes, complémentaires** ou poursuivant un objectif économique commun, soit une activité réalisée **au moins en partie au bénéfice des autres membres**.

Sont considérés comme liés entre eux sur le plan de l'organisation les assujettis qui sont, de droit ou de fait, directement ou indirectement, sous une **direction commune, ou qui organisent leurs activités au moins partiellement en concertation**.

Le périmètre du groupe est fixé de manière libre par les différentes entités. Ainsi, plusieurs groupes TVA peuvent être créés au sein d'un même groupe économique. Toutefois, **une personne assujettie ne peut être membre que d'un seul groupe TVA**. En outre, **un groupe TVA ne peut être lui-même membre d'un autre assujetti unique** (1 du III de l'article 256 C *nouveau* du CGI).

(1) *En l'absence de capital social – et de contrepartie aux titres de propriété – deux entités personnes morales ne peuvent consolider leurs comptes. Si de telles structures sont néanmoins liées par des relations économiques, la cohésion de l'ensemble peut les conduire à souhaiter établir des comptes qui, ne pouvant être appelés comptes consolidés, sont désignés comme « comptes combinés ».*

(2) *Les groupes paritaires de protection sociale sont gérés par une association sommitale dont le conseil d'administration regroupe à parité les représentants des employeurs et ceux des salariés.*

La création de l'assujetti unique

La création de l'assujetti unique s'effectue sur option formulée par le représentant de celui-ci auprès du service des impôts des entreprises dont il dépend ; elle ne peut être exercée qu'avec l'accord de chacun des membres de l'assujetti unique.

Cette option vaut déclaration de création d'entreprise ou d'activité au sens de l'article 286 du CGI.

Ainsi, la déclaration doit préciser la dénomination, la domiciliation et le représentant de l'assujetti unique, ainsi que la nature de l'activité de chacun des membres. La liste des membres s'accompagne de leurs numéros individuels d'identification à la TVA, qui leur ont été attribués avant leur intégration dans l'assujetti unique (F du I du présent article, modifiant l'article 286 du CGI).

Lors de l'entrée dans le groupe, le crédit de TVA constaté par un membre de l'assujetti unique au titre d'une période antérieure à l'entrée en vigueur de l'option pour ce régime ne peut faire l'objet d'un quelconque report sur une déclaration postérieure souscrite par l'assujetti unique (6 du III de l'article 256 C *nouveau* du CGI). Cet éventuel crédit doit faire l'objet d'un remboursement au membre concerné dans les conditions de droit commun.

ii. Le périmètre du groupe et son évolution

L'option doit être formulée au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède son application ; elle prend effet au 1^{er} janvier qui suit celle au cours de laquelle elle a été exprimée. **L'option couvre obligatoirement une période de trois années civiles** (3 du III de l'article 256 C *nouveau* du CGI).

Durant ces trois années, le périmètre du groupe a vocation à demeurer stable.

En effet, l'introduction d'un nouveau membre ne peut intervenir que s'il s'agit d'un assujetti qui, au jour de la prise d'effet de l'option, ne remplissait pas les conditions de liens entre les membres ; venant à les remplir, ce candidat peut intégrer le groupe sur demande formulée par le représentant unique, accompagnée de l'accord exprès du membre concerné. Cette introduction prendrait effet au 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle elle a été formulée.

En revanche, un membre qui remplirait les conditions susvisées au jour de la prise d'effet de l'option et qui aurait fait le choix de ne pas intégrer le groupe TVA ne pourrait le faire qu'après la période obligatoire de trois ans.

Pendant cette période de trois ans, il serait mis fin à l'assujetti unique de plein droit si les conditions de liens entre membres venaient à ne plus être remplies. Il en irait notamment ainsi en cas de sortie du groupe de son pénultième membre. Il reviendrait alors à son représentant unique d'en informer l'administration fiscale, sans délai.

Il convient de noter que l'adhésion ou la sortie d'un assujetti en tant que membre d'un groupe TVA est fiscalement appréciée comme un transfert d'une universalité totale de biens, ce qui emporte deux conséquences (**B du I** du présent article, modifiant l'article 257 *bis* du CGI).

En premier lieu, les opérations réalisées à cette occasion sont dispensées de TVA, au regard de l'article 257 *bis* du CGI.

En second lieu, les transferts de biens d'investissements réalisés dans ce cadre ne donnent pas lieu aux régularisations du droit à déduction exigées par le 1^o du 4 du III de l'article 207 de l'annexe II du CGI.

À l'issue de la période trisannuelle obligatoire, les règles de périmètre s'assouplissent.

En effet, tout nouveau membre remplissant les conditions de liens entre les membres peut rejoindre le groupe TVA. De même, un membre peut décider de sortir du groupe avec l'accord du représentant de l'assujetti unique qui serait chargé d'en informer l'administration avant le 31 octobre de l'année qui précède la sortie dudit membre.

À l'issue de la même période trisannuelle, il peut également être mis fin à l'assujetti unique sur dénonciation de l'option formulée par son représentant, avec accord exprès de l'ensemble des membres du groupe (4^{ème} alinéa du 3 du III de l'article 256 C *nouveau* du CGI). Cette dénonciation prendrait effet à compter du premier jour du second mois qui suit celui au cours de laquelle elle est intervenue.

b. Les règles de fonctionnement au sein de l'assujetti unique

i. La notion de secteur d'activité

Selon le 3^o du III de l'article 256 C *nouveau* du CGI, « *tout membre d'un assujetti unique n'est plus un assujetti au sens de l'article 256 A. Il en constitue un secteur d'activité* ».

Les opérations réalisées entre les membres de l'assujetti unique deviennent des opérations internes sans incidence pour l'application de la TVA.

La notion de secteur d'activité permet de simplifier le suivi des droits à déduction :

– pour les dépenses propres à chaque membre, le droit à déduction doit être déterminé dans les conditions de droit commun en retenant les seules opérations réalisées avec les tiers ;

– pour les dépenses communes – qui servent à l'ensemble ou plusieurs membres du groupe – il convient de faire application du principe de l'affectation (*v. supra*) puis, le cas échéant, du coefficient de taxation forfaitaire du ou des

membres pour lesquels le bien ou le service est utilisé en ne retenant, là aussi, que les opérations externes.

ii. L'unicité de l'immatriculation et de la souscription des déclarations

L'assujetti unique doit être identifié par un numéro individuel d'identification à la TVA. Pendant la durée d'application du régime, **le groupe est ainsi considéré comme un sujet unique pour l'application de la TVA.**

Les membres du groupe n'ont plus d'obligations déclaratives en matière de TVA ; ils doivent néanmoins respecter leurs obligations d'ordre comptable et demeure solidairement tenus au paiement de la taxe et des pénalités afférentes, à hauteur des droits et pénalités dont ils seraient redevables s'ils n'étaient pas membre de l'assujetti unique.

Il revient à l'assujetti unique de souscrire, mensuellement, des déclarations de TVA au titre de l'ensemble des opérations réalisées par l'ensemble de ses membres avec les tiers, et d'acquitter la taxe correspondante ; le crédit de TVA constaté sur ces déclarations est acquis pour l'assujetti unique.

iii. Les modalités de contrôle

Si les membres du groupe ne sont plus appréhendés comme des assujettis au regard de la TVA, les contrôles diligentés par l'administration fiscale ne peuvent se concevoir qu'auprès de la personne qui détient la comptabilité afférente aux opérations contrôlées.

C'est ainsi que le **B du II** du présent article introduit des articles L. 16 F et L. 16 G dans le livre des procédures fiscales.

Ces nouvelles dispositions précisent que **les membres d'un assujetti unique peuvent être contrôlés comme s'ils n'étaient pas membres de l'assujetti unique, sauf pour les livraisons et prestations à un autre membre dudit assujetti unique.**

Les éventuelles conséquences financières d'un tel contrôle seraient notifiées au membre concerné, mais devraient être portées, préalablement à la mise en recouvrement, à la connaissance du **représentant de l'assujetti unique qui en supporterait la charge.**

B. IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

1. Budgétairement, un impact difficile à estimer

a. Effet sur les recettes TVA

D'emblée, l'évaluation préalable de l'article considère que « *la mesure n'est pas chiffrable, puisque la création d'un assujetti unique résulte (de l'exercice) d'une option* ».

Indéniablement, la mise à disposition de ce nouvel outil fiscal pour les groupes de sociétés devrait avoir un effet négatif sur les recettes de TVA, puisque la majorité des flux intra-groupe sont neutralisés.

Pour autant, **il existe une exception notable à ce principe pouvant minorer le coût budgétaire du présent article** : les prestations de services fournies par un établissement principal établi dans un pays tiers à sa succursale établie dans un État membre constituent des opérations imposables quand cette dernière est membre d'un groupe TVA ⁽¹⁾.

(1) CJUE, aff. C-7/13, Skandia, 17 septembre 2014.

La jurisprudence *Skandia* : une exception à la neutralisation des flux de TVA internes à un groupe

Le cas d'espèce de cette affaire était le suivant : une société américaine se procurait des services informatiques auprès de fournisseurs tiers. Cette société américaine refacturait ensuite les services à sa succursale suédoise. La succursale, qui faisait partie d'un groupement TVA en Suède, transformait les services acquis puis refacturait ses prestations à des sociétés du groupe *Skandia*.

Une marge de 5 % était appliquée tant sur les fournitures de services entre la société américaine et sa succursale, que sur les services rendus par ladite succursale aux autres sociétés du groupe *Skandia*.

Le traitement appliqué à la TVA était structuré de la manière suivante :

- le premier flux entre le siège et la succursale était considéré comme en dehors du champ d'application de la TVA et ne donnait pas lieu à la perception de la TVA en Suède ⁽¹⁾ ;
- les flux intervenant au sein du groupement TVA ne donnaient pas plus lieu à la perception de la TVA.

Ainsi, cette structuration permettait à des sociétés ne récupérant pas la TVA d'acquérir des services à un coût moindre.

La Cour a été amenée à s'interroger sur le point de savoir si les prestations de services acquises auprès de prestataires tiers, et par suite refacturée par un siège établi dans un pays tiers à sa succursale établie dans un État membre constituaient des opérations imposables à la TVA quand cette dernière est membre d'un groupe TVA.

Il a été jugé que la succursale faisant partie d'un groupement TVA devient indépendante du siège et que, partant, les prestations de services intervenant entre le siège et cette succursale – en réalité, entre le siège et le groupement TVA – sont soumises à la taxe.

Tirant les conséquences de cette analyse, la Cour a ainsi rendu le groupement redevable de la TVA due au titre de l'acquisition des services susmentionnés.

Cette décision *Skandia* aboutit à des rémanences de TVA dans le pays de l'établissement principal ou dans le pays de la succursale, selon que les opérations sont réalisées par la succursale au profit de son établissement principal ou à l'inverse par l'établissement principal au profit de la succursale.

Cette rémanence de TVA constitue des recettes budgétaires supplémentaires.

En outre, la réduction du champ des secteurs éligibles à constituer un groupement autonome de personnes est également susceptible de conduire à un accroissement de rémanences de TVA.

(1) Depuis la décision C-201/04, *FCE Bank*, rendue par la CJCE le 23 mars 2006, les flux siège-succursale ne sont pas soumis à la TVA. Rappelons que, contrairement à une filiale, la personnalité juridique d'une succursale est confondue avec celle de son siège.

b. Effet sur les recettes de taxe sur les salaires

La mise en place d'un groupe de TVA doit conduire à augmenter la charge de la taxe sur les salaires des employeurs membres d'un assujetti unique.

La taxe sur les salaires

Prévue aux articles 231 et suivants du CGI, la taxe sur les salaires est un impôt progressif assis sur les rémunérations versées par certains employeurs. Son produit est affecté aux administrations de sécurité sociale.

Son assiette est identique à celle de la contribution sociale généralisée (CSG), par renvoi à l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale.

Cette taxe est due par les employeurs domiciliés en France qui ne sont pas soumis à la TVA sur la totalité de leur chiffre d'affaires. Concrètement, cela concerne les employeurs :

- qui ne sont pas assujettis à la TVA ;
 - ou qui n'ont pas été assujettis à la TVA sur au moins 90 % de leur chiffre d'affaires au titre de l'année précédant celle de versement des rémunérations (dans cette seconde hypothèse, la taxe est due à raison du rapport entre le chiffre d'affaires non assujetti à la TVA et le chiffre d'affaires total ; c'est le « rapport d'assujettissement »).
- Depuis le 1^{er} janvier 2018, en plus du taux normal de 4,25 % applicable à chaque rémunération, deux taux majorés existent :
- le taux de 8,50 % applicable à la fraction de rémunération supérieure à 7 721 euros et inférieure ou égale à 15 417 euros ;
 - le taux de 13,60 % applicable à la fraction de rémunération supérieure à 15 417 euros.

Les secteurs des activités financières et d'assurances représentent environ un tiers du rendement, estimé pour l'année 2021 à 14,24 milliards d'euros ⁽¹⁾.

En effet, le rapport d'assujettissement servant au calcul de la taxe sur les salaires correspond à un contre-prorata de déduction de la TVA, mais il intègre dans son calcul les opérations réalisées hors-champ TVA.

De fait, cette modalité de calcul est aggravée en présence d'un groupe TVA car les opérations imposables entre entités du groupe seraient ainsi exclues du champ d'application de la TVA, mais resteraient incluses dans le calcul du rapport d'assujettissement à la taxe sur les salaires.

Cet impact positif à la taxe sur les salaires s'élève, selon l'évaluation préalable du Gouvernement, à 65 millions d'euros prélevés sur le secteur financier.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le coût budgétaire total de cet article est d'environ 150 millions d'euros.

(1) *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, annexe IV.*

2. Économiquement, un outil intéressant pour les groupes de sociétés

L'intérêt du groupe TVA pour les groupes de sociétés possédant une activité financière ou d'assurance, dans un contexte de restriction du champ des groupements autonomes de personnes aux activités d'intérêt général, est évident.

Ainsi, le groupe TVA doit permettre aux groupes français de rester compétitifs puisqu'il évite toute rémanence de TVA sur les flux internes du groupe.

Au demeurant, la mise en place de l'assujetti unique n'a pas vocation à se substituer au régime de consolidation du paiement de la TVA de l'article 1693 *ter* du CGI : sa finalité, limitée au recouvrement de la taxe, est différente ; il devrait donc être amené à prospérer pour les entités qui ne souhaitent pas aller plus loin dans l'intégration.

Il reviendra aux groupes de sociétés souhaitant cette intégration accrue d'opérer un arbitrage afin de choisir la structuration juridique et organisationnelle la plus adaptée à leur situation.

En effet, la jurisprudence Skandia ⁽¹⁾ précédemment évoquée doit être appréciée à l'aune d'une décision plus récente, selon laquelle les services rendus par un siège à ses succursales *qui ne font pas partie d'un groupe TVA* sont internes et donc sans influence sur les droits à déduction (qui doivent se déterminer par rapport aux opérations réalisées avec les tiers uniquement) ⁽²⁾ .

Ainsi, l'appartenance ou non à un groupe TVA confère, selon l'interprétation des droits à déduction propre à chaque pays, la qualité d'assujetti distinct ou non. De fait, les virements internes seraient – ou non, donc – considérés comme la prestation rendue à un tiers, avec des conséquences différentes s'agissant de la proratisation des droits à déduction, principe qui ne devrait plus jouer qu'un rôle résiduel en matière de groupe de TVA, au bénéfice de l'affectation aux « secteurs » créés par le présent article.

Ces éléments feront partie des arbitrages qui conduiront les sociétés liées entre elles à former, ou non, un groupe TVA.

Il convient en outre de noter que le groupe TVA tel qu'il ressort du présent article ne possède pas la souplesse du groupement autonome de personnes : contrairement à ce dernier, il ne permet pas à l'un de ses membres d'appartenir à plusieurs groupes TVA, ni à un groupe TVA d'appartenir à un autre groupe TVA.

En tout état de cause, **l'entrée en vigueur différée du présent article** – au 1^{er} janvier 2022 – puis de son opérationnalité – au 1^{er} janvier 2023 – permet d'allouer aux acteurs économiques le **temps nécessaire à l'anticipation**.

(1) CJUE, aff. C-7/13, Skandia, 17 septembre 2014.

(2) CJUE, aff. C-165/17, Morgan Stanley, 24 janvier 2019.

L'introduction de ce régime conduit potentiellement à des investissements substantiels afin de structurer l'information nécessaire entre les membres d'un groupe et en assurer la collecte et la centralisation, en fonction de la complexité et de la diversité des systèmes d'information.

Les systèmes applicatifs de comptabilité, de contrôle de gestion et de facturation devront, eux aussi, évoluer, afin de tracer les flux et satisfaire, avec le niveau de détail attendu, aux obligations déclaratives.

*

* *

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements II-CF1522, II-CF1520 et II-CF1528 de M. François Jolivet.*

*La commission **adopte** l'article 45 sans modification.*

*

* *

Après l'article 45

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements II-CF22, II-CF24, II-CF34 et II-CF35 de M. Marc Le Fur.*

Elle est saisie de l'amendement II-CF148 de M. Pierre-Yves Bournazel.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement concerne la TVA sur les phonogrammes musicaux. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF148.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** successivement les amendements II-CF37, II-CF23, II-CF32 et II-CF33 de M. Marc Le Fur ainsi que les amendements identiques II-CF25 de M. Marc Le Fur et II-CF1327 de M. Paul Molac.*

La commission est saisie de l'amendement II-CF1689 de M. Julien Aubert.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement vise à exonérer les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). C'est un amendement que nous avons déjà déposé à plusieurs reprises.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'y suis toujours défavorable, même si je partage évidemment votre souci de renforcer l'accompagnement et le financement des SDIS.

La commission rejette l'amendement II-CF1689.

Elle examine les amendements identiques II-CF1290 de Mme Véronique Louwagie et II-CF1318 de Mme Émilie Bonnivard.

Mme Véronique Louwagie. Je vais prendre un peu de temps pour défendre cet amendement, car il m'est cher : cela fait trois ou quatre ans que je le dépose. Il vise à rétablir une équité fiscale et territoriale entre tous les acteurs du commerce par une incitation écologique et comportementale.

Il s'agit de permettre aux collectivités territoriales de diminuer leurs impôts locaux concernant les immeubles afférents aux commerces physiques. Mais comme je suis très soucieuse de préserver le budget des collectivités territoriales, je propose de compenser cette baisse par la création d'une autre recette : une taxe d'écoresponsabilisation.

Cette taxe s'appliquerait sur l'ensemble des livraisons physiques de biens, avec le tarif suivant : 1 euro pour les transactions n'excédant pas 100 euros ; 2 euros pour les transactions comprises entre 101 et 1 000 euros ; 5 euros, enfin, pour les transactions d'un montant supérieur à 1 000 euros.

Je propose d'exonérer de ces tarifs toutes les livraisons qui s'effectuent dans des communes ne dépassant pas 20 000 habitants, ainsi que dans les communes qui ne disposent pas d'un point de retrait. L'idée est de pousser les gens à aller chercher leurs livraisons dans des points de retrait, dans une démarche écologique.

Cet amendement présente un triple intérêt : il rétablit une forme d'équité fiscale ; il permet aux collectivités locales de réduire le montant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les commerces physiques ; il a, enfin, une dimension écologique et environnementale, puisqu'il force les personnes qui passent des commandes à aller les chercher dans un point relais.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est effectivement, madame Louwagie, un amendement que vous nous présentez régulièrement, et depuis longtemps, et il faut reconnaître qu'il est d'actualité.

Toutefois, deux questions de fond me posent vraiment un problème.

La première chose qui me dérange, c'est que lorsqu'on ajoute des taxes intermédiaires sur les plateformes, c'est toujours le consommateur qui paie, à la fin. Il faut avoir conscience que votre amendement impliquera une augmentation du prix pour le consommateur, car les entreprises de e-commerce ne vont pas réduire leurs marges.

Deuxièmement, je trouve un peu anachronique, même si je sais que ce n'est pas dans l'air du temps de dire cela, de pénaliser la vente en ligne alors même qu'on encourage les entreprises, notamment les PME, à la développer. On consacre 100 millions d'euros à la numérisation des entreprises, précisément parce qu'il est

démontré que le e-commerce est un vrai vecteur de croissance d'activité pour les commerçants et les entreprises. Dans ce contexte, introduire une taxe sur le commerce électronique ne me semble pas être un bon signal.

Je comprends bien que votre amendement vise surtout à taxer les très grands du e-commerce, mais je suis persuadé que le commerce de demain sera à la fois physique et électronique. Il ne me semble donc pas souhaitable de surtaxer le commerce électronique : je crois que c'est une mauvaise idée.

Par ailleurs, je souligne que le e-commerce, en France, est beaucoup le fait d'entreprises françaises. On parle toujours d'Amazon, mais cette entreprise représente seulement 20 % du e-commerce français. De nombreuses entreprises françaises y recourent déjà et il faut que leurs parts de marché augmentent, notamment celles des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Votre amendement ne me semble pas aller dans le sens de ce que nous voulons promouvoir. Il faut, au contraire, encourager les entreprises à se numériser et à gagner des parts de marché sur le e-commerce, plutôt que de subir le poids d'Amazon. Je rappelle enfin que la France est l'un des pays où la part de marché d'Amazon en e-commerce est la plus faible. C'est la preuve que nous avons de belles entreprises françaises qui savent utiliser ce mode de vente.

Pour toutes ces raisons, j'émettrai un avis défavorable de fond sur votre amendement : je pense que c'est un mauvais signal, une mauvaise idée et, à la fin, c'est toujours le consommateur qui paie.

Mme Véronique Louwagie. Le consommateur va peut-être payer, mais lorsqu'il va dans un commerce physique, ne paie-t-il pas déjà une partie de la taxe foncière ? Le commerçant intègre évidemment une partie de celle-ci – et de toutes ses autres charges – dans le calcul de sa marge et de son prix de vente. Or la taxe foncière représente, pour certains commerçants, un mois et demi de loyer !

J'insiste, je ne propose pas de créer un impôt supplémentaire, je propose de substituer cette taxe à un autre impôt. J'ajoute que lorsque des véhicules multiplient les livraisons, ils contribuent à la détérioration de nos voiries, qui sont à la charge des communes. Or l'entretien de nos voiries est payé uniquement par les commerçants et les contribuables qui paient la taxe foncière, et non par les entreprises qui font de la vente en ligne. Cela crée une vraie injustice.

Vous dites qu'il n'y a pas qu'Amazon, mais je n'ai pas cité Amazon ! J'incite, moi aussi, les commerçants qui ont un magasin à développer le commerce en ligne. Si vous réduisez leur taxe foncière de moitié, vous allez leur donner des moyens de le faire.

*La commission **rejette** les amendements II CF1290 et II CF1318.*

Article additionnel après l'article 45

Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) et les zones d'aide à l'investissement des PME (ZAI-PME)

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF1700 du rapporteur général et II-CF1275 et II-CF1276 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Comme l'a annoncé le président, nous allons examiner des amendements portant sur les zonages au sein des articles non rattachés, et si nous les adoptons, ils seront rattachés à la mission budgétaire *Cohésion des territoires* lors de l'examen en séance.

C'est le cas en l'espèce : je propose de proroger jusqu'à la fin de l'année 2022 les dispositifs d'exonération d'impôt sur les bénéficiaires et de contribution économique territoriale (CET) dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR). Les autres amendements ayant le même objectif, j'en demande le retrait.

La commission adopte l'amendement II-CF1700 (amendement 2877).

En conséquence, les amendements II-CF1275 et II-CF1276 tombent.

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE)

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF129 et II-CF130 de M. Mohamed Laqhila.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis favorable à l'amendement II-CF130, qui proroge les dispositifs d'exonération applicables dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) jusqu'à la fin 2022, et je demande le retrait de l'amendement II-CF129, qui propose une prorogation jusqu'à 2023.

L'amendement II-CF129 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF130 (amendement 2876).

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Prorogation du dispositif d'exonérations dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER)

Elle est saisie de l'amendement II-CF145 de M. Pierre Cordier, qui fait l'objet des sous-amendements II-CF1710 et II-CF1711 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'amendement II-CF145 proroge les exonérations applicables dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER) jusqu'à la fin de l'année 2023.

Le sous-amendement II-CF1710 ramène ce délai à fin 2022, et le II-CF1711 inclut dans le champ de la prorogation les exonérations sociales prévues par la LFR pour 2006.

Avis favorable, sous réserve de l'adoption des deux sous-amendements.

*La commission **adopte** successivement les sous-amendements II-CF1710 et II-CF1711 et l'amendement II-CF145 sous-amendé (**amendement 2875**).*

*

* *

Après l'article 45

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement II-CF1362 de M. Olivier Serva.*

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et pour les communes sorties du classement

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF1699 du rapporteur général, II-CF105 et II-CF106 de M. Julien Dive, II-CF268 de Mme Lise Magnier, II-CF131 de M. Mohamed Laqhila, et les amendements identiques II-CF132 de M. Mohamed Laqhila, II-CF1649 de M. David Habib et II-CF1457 de M. Thibault Bazin.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit de la prolongation jusqu'à fin 2022 des zones de revitalisation rurale, et des effets du dispositif pour les communes sorties du classement en 2017. J'invite les auteurs des autres amendements, dont les objectifs sont similaires, à les retirer pour se rallier au mien.

L'amendement II-CF268 est retiré.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1649 tend à permettre aux 4 074 communes ayant cessé d'être classées en ZRR au 1^{er} juillet 2017 de continuer à disposer de ce dispositif jusqu'à la fin 2022.

La commission adopte l'amendement II-CF1699 (amendement 2874).

En conséquence, les amendements II-CF105, II-CF106, II-CF131, et les amendements identiques II-CF132, II-CF1649 et II-CF1457 tombent.

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Prorogation du dispositif d'exonérations dans les bassins urbains à dynamiser (BUD)

La commission est saisie de l'amendement II-CF1701 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je propose la prorogation jusqu'à la fin 2022 des bassins urbains à dynamiser (BUD).

La commission adopte l'amendement II-CF1701 (amendement 2873).

*

* *

Après l'article 45

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF618 de M. Xavier Paluszkiwicz.

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Prorogation du dispositif d'exonérations dans les zones de développement prioritaire (ZDP)

La commission est saisie de l'amendement II-CF1702 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je propose la prorogation, toujours jusqu'à la fin 2022, des zones de développement prioritaire (ZDP).

La commission adopte l'amendement I-CF1702 (amendement 2872).

*

* *

Après l'article 45

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette les amendements identiques II-CF1346 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1372 de M. Robin Reda et II-CF1486 de M. Benoit Simian.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF295 de Mme Sylvia Pinel, II-CF147 de M. Jean-Paul Mattei, et les amendements identiques II-CF82 de M. Guillaume Chiche, II-CF1041 de Mme Sylvia Pinel, II-CF1288 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1389 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF1423 de M. Thibault Bazin, II-CF1567 de Mme Nathalie Bassire et II-CF1593 de Mme Hélène Vainqueur-Christophe.

M. François Pupponi. Nous proposons, par l'amendement II-CF295, de prolonger le dispositif Pinel jusqu'en 2024. L'amendement II-CF1041, de repli, limite ce report à 2022.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous avons prévu que le rapporteur général ne serait pas favorable à une prolongation des dispositifs supérieure à deux ans ; nous proposons donc une prolongation jusqu'en 2022.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1593 a le même objet : prolonger le dispositif Pinel en faveur des logements intermédiaires jusqu'en 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous demande de retirer ces amendements pour les discuter en séance. Nous devons débattre avec le Gouvernement de l'avenir du dispositif Pinel. Il n'y a pas d'urgence, puisque ce dispositif ne s'éteindra qu'à la fin de l'année 2021. Je ne suis pas convaincu qu'il faille le proroger dans sa forme existante, mais je souhaite connaître l'avis de la ministre du logement, qui mène la discussion de place avec les acteurs de l'immobilier.

Les amendements II-CF147, II-CF82, II-CF1288, II-CF1389, II-CF1423, II-CF1567 et II-CF1593 sont retirés.

La commission rejette successivement les amendements II-CF295 et II-CF1041.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1441 de M. Thibault Bazin.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous proposons de rendre éligibles au dispositif Pinel les quartiers faisant l'objet d'une convention du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Cet amendement est

restreint dans son champ d'application, mais il permet une vraie dynamique en matière de logement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce n'est pas l'objet du dispositif Pinel. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1441.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements II-CF1439, II-CF1440 et II-CF1442 de M. Thibault Bazin et II-CF1256 de M. Marc Le Fur.

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques II-CF67 de M. Marc Le Fur, II-CF194 de Mme Émilie Bonnard, II-CF1043 de Mme Sylvia Pinel, II-CF1524 de M. François Jolivet et II-CF1685 de M. Julien Aubert, l'amendement II-CF1686 de M. Julien Aubert, et les amendements identiques II-CF1216 de Mme Lise Magnier, II-CF1354 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1418 de Mme Sylvia Pinel et II-CF1434 de M. Thibault Bazin.

M. François Pupponi. Le dispositif Pinel est réservé aux logements collectifs. Nous proposons, par l'amendement II-CF1043, de l'élargir aux logements individuels.

M. François Jolivet. Les maisons individuelles ne doivent pas être exclues du dispositif Pinel. Au vu de la programmation de la construction de logements collectifs, il serait sage de faire profiter de cette mesure les constructions de maisons individuelles par des promoteurs. Tel est l'objet de l'amendement II-CF1524.

Mme Marie-Christine Dalloz. Tous ces amendements, notamment les II-CF1685 et II-CF1686, proposent des dispositifs innovants pour répondre à la carence de logements sur l'ensemble du territoire et offrir, dans le même temps, de l'activité aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Mme Véronique Louwagie. Pour tenir compte de la situation perturbée des commercialisations de logements en 2020, l'amendement II-CF1354 tend à reporter du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} juin de la même année l'accompagnement fiscal du dispositif Pinel sur les logements neufs collectifs.

M. François Pupponi. Une partie du dispositif Pinel s'arrête au 1^{er} janvier 2021, dans deux mois. La doctrine administrative a causé des interrogations, car la définition de la notion d'habitat collectif n'avait pas été suffisamment précisée.

Il est proposé, par l'amendement II-CF1418, de reporter de six mois la restriction du dispositif pour permettre aux promoteurs de finaliser l'ensemble des contrats.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne suis pas favorable à un retour en arrière sur les mesures décidées dans la LFI 2020. Le recentrage du

dispositif Pinel sur l'habitat collectif répond au souhait de lutter contre l'artificialisation des sols et d'inciter à la densification. Il faut poursuivre dans cette voie.

Je suis cependant d'accord avec M. Pupponi, la notion d'habitat collectif est un peu floue. Je vous propose de retirer ces amendements et de les déposer en séance, je proposerai alors un amendement pour préciser cette notion, après y avoir travaillé avec l'administration.

M. François Jolivet. La loi de finances pour 2020 n'a pas été adoptée en période d'épidémie de covid-19. Certains experts estiment que l'habitat collectif et l'habitat dense sont des ennemis dans le domaine sanitaire. Je suis heureux que vous proposiez de préciser la notion d'habitat collectif, mais sachez que les plans de charge des promoteurs et des entreprises du bâtiment sont presque vides.

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF67, II-CF194, II-CF1043, II-CF1524 et II-CF1685, l'amendement II-CF1686 et les amendements identiques II-CF1216, II-CF1354, II-CF1418 et II-CF1434.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1462 de M. Thibault Bazin.

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques II-CF52 de M. Fabrice Brun, II-CF1169 de M. Jean-Louis Bricout, II-CF1314 de M. Marc Le Fur et II-CF1690 de M. Julien Aubert, les amendements identiques II-CF53 de M. Fabrice Brun, II-CF1315 de M. Marc Le Fur et II-CF1431 de M. Thibault Bazin, ainsi que les amendements identiques II-CF54 de M. Fabrice Brun, II-CF80 de M. Guillaume Chiche, II-CF195 de Mme Émilie Bonnard, II-CF282 de Mme Sylvia Pinel, II-CF1231 de Mme Lise Magnier, II-CF1289 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1299 de Mme Sophie Mette, II-CF1316 de M. Marc Le Fur, II-CF1391 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1427 de M. Thibault Bazin.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement II-CF52 tend à prolonger le dispositif du prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'au 31 décembre 2024. Ce serait une excellente mesure en ces moments difficiles pour le bâtiment.

M. Jean-Louis Bricout. Nous faisons la même proposition avec l'amendement II-CF1169.

M. François Pupponi. Notre amendement de repli II-CF282 fixe l'échéance au 31 décembre 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. À l'instar du dispositif Pinel, cette mesure doit s'inscrire dans une réflexion globale avec le Gouvernement. Avis défavorable.

Sur le fond, je ne suis pas favorable à une prorogation du prêt à taux zéro en l'état. Son incidence peut être améliorée.

M. le président Éric Woerth. Il est vrai que les taux d'intérêt sont très bas.

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF52, II-CF1169, II-CF1314 et II-CF1690, les amendements identiques II-CF53, II-CF1315 et II-CF1431, ainsi que les amendements identiques II-CF54, II-CF80, II-CF195, II-CF282, II-CF1231, II-CF1289, II-CF1299, II-CF1316, II-CF1391 et II-CF1427.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements II-CF1123 et II-CF1121 de M. Fabrice Brun.

Article 46

**Sécurisation du droit de communication à la DGFIP
des données de connexion**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit une modification de la procédure d'autorisation préalable délivrée à l'administration fiscale pour qu'elle puisse user de son droit de communication portant sur les données de connexion des contribuables. Cette autorisation préalable ne serait plus délivrée par le procureur de la République mais par le contrôleur des demandes de données de connexion, qui délivre déjà les autorisations préalables à l'exercice du droit de communication des données de connexion de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence.

Dernières modifications législatives intervenues

Afin de mettre en conformité le droit français avec la jurisprudence européenne et constitutionnelle, l'article 15 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a modifié le cadre juridique applicable au droit de communication des données de connexion de l'administration fiscale en renforçant les garanties nécessaires pour assurer le droit au respect de la vie privée des contribuables concernés. Cet article a notamment conditionné l'exercice de ce droit de communication à la délivrance d'une autorisation préalable par le procureur de la République.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. ÉTAT DU DROIT

**A. L'ÉMERGENCE D'UN DROIT DE COMMUNICATION DE
L'ADMINISTRATION FISCALE PORTANT SUR LES DONNÉES DE
CONNEXION**

L'administration fiscale dispose d'un droit de communication des données de connexion qu'elle peut faire valoir auprès des opérateurs de téléphonie et d'internet. Ce droit de communication particulier a fait l'objet d'une utilisation accrue dans un contexte de développement des nouvelles technologies de l'information. Parallèlement, son encadrement juridique a évolué face à la prise en compte croissante par les juridictions européenne et nationales du droit au respect de la vie privée.

**1. La création d'un droit de communication fiscal spécifique pour les
données de connexion**

Le droit de communication des données de connexion relevait historiquement des dispositions de droit commun prévues par la loi de finances

rectificative pour 1981⁽¹⁾ codifiées aux articles L. 83 et L. 85 du livre des procédures fiscales (LPF). Il n'était alors pas distingué du droit de communication classique de l'administration fiscale.

L'introduction dans le droit de l'obligation, pour les opérateurs de télécommunications, de supprimer les données relatives à une communication⁽²⁾, a conduit le législateur à créer, dans la loi de finances rectificative pour 2001, un droit de communication spécifique des données conservées et traitées par ces opérateurs, inscrit à l'article L. 83 du LPF.

Un article spécifique, l'article L. 96 G du LPF, a ensuite été dédié, à partir du 1^{er} janvier 2009⁽³⁾, au droit de communication des données de connexion de l'administration fiscale. Dans sa version initiale, les seules garanties apportées à l'exercice de ce droit étaient celles prévues à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques et à l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, toujours en vigueur aujourd'hui, qui prévoient que les données transmises ne peuvent pas porter sur le contenu des communications ou des informations consultées. Seules l'identification des personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs, les caractéristiques techniques des communications et la localisation des équipements peuvent faire l'objet d'une transmission.

2. Des exigences juridictionnelles accrues concernant le droit au respect de la vie privée

Plusieurs décisions juridictionnelles récentes ont renforcé la portée du droit au respect de la vie privée.

a. La jurisprudence européenne

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 8 avril 2014 *Digital Rights Ireland*⁽⁴⁾, a invalidé la directive 2006/24/CE sur la conservation des données qui imposait aux opérateurs la collecte et la conservation des données de trafic de tous leurs utilisateurs pendant une période de six mois à deux ans afin de faciliter les enquêtes pénales portant sur le terrorisme et des activités criminelles graves. Elle a considéré que l'objectif de mener à bien ces enquêtes ne pouvait justifier les mesures de conservation des données personnelles prévues par cette directive au regard de l'ampleur et de la gravité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée qu'elles induisaient.

La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé et précisé sa jurisprudence dans son arrêt du 21 décembre 2016 *Tele2 Sverige AB*⁽⁵⁾. Elle

(1) Loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981 de finances rectificative pour 1981.

(2) Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, article 29.

(3) Article 55 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2001 de finances rectificative pour 2008.

(4) CJUE 8 avr. 2014, aff. C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd.*

(5) CJUE 21 déc. 2016, aff. C-203/15, *Tele2 Sverige AB.*

considère ainsi que les États membres de l'UE ne peuvent imposer aux opérateurs une conservation généralisée des données et qu'une telle conservation ne peut être réalisée que sous certaines conditions strictes. L'accès aux données conservées par les opérateurs doit être conditionné à un contrôle préalable par une juridiction ou une autorité administrative indépendante.

b. La jurisprudence constitutionnelle

Dans sa décision du 5 août 2015 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du 2° de l'article 216 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui prévoyaient un droit de communication des données de connexion pour les agents chargés de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles au sein de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et les agents de l'Autorité de la concurrence, dont les modalités étaient similaires à celles du droit de communication des données de connexion prévues pour l'administration fiscale ⁽²⁾. Les garanties apportées notamment par l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques et par l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique n'ont pas été considérées comme suffisantes pour opérer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions.

Dans sa décision QPC du 21 juillet 2017 ⁽³⁾, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions relatives au droit de communication des données de connexion utilisé par l'Autorité des marchés financiers (AMF), identiques à celles prévues pour l'Autorité de la concurrence, pour les mêmes motifs d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Il a ainsi décidé de l'abrogation de ces dispositions au 31 décembre 2018.

B. UN ENCADREMENT DU DROIT DE COMMUNICATION RENFORCÉ PAR LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1. La modification du cadre juridique d'exercice du droit de communication des données de connexion de l'administration fiscale

● Cette jurisprudence a conduit le législateur à modifier l'article L. 96 du LPF pour encadrer sa mise en œuvre de garanties supplémentaires à celles mentionnées *supra*. Ainsi, l'article 15 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte

(1) Conseil constit., *Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.*

(2) Article 216, deuxième alinéa censuré : « Ils peuvent en particulier se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques en application de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques et par les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et en obtenir la copie. »

(3) Conseil. constit., *Décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017.*

contre la fraude ⁽¹⁾ a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2019, un encadrement strict de l'exercice par l'administration fiscale du droit de communication portant sur les données de connexion :

– **sa finalité est limitée à la recherche et à la constatation des infractions fiscales les plus graves** : activités occultes (*c* du 1 et au 5 de l'article 1728 du CGI), détention de comptes, de placements ou de contrats de capitalisation à l'étranger non déclarés (5 de l'article 1728, 2 du IV et au IV *bis* de l'article 1736, articles 1758 et 1766 du CGI), insuffisances de déclaration (articles 1729 et 1729-0 A du CGI), fausses factures (I de l'article 1737 du CGI) ;

– les agents des impôts exerçant ce droit de communication ont au moins le grade de contrôleur et sont **spécialement habilités** par leur directeur de service ;

– une **autorisation préalable doit être accordée par le procureur de la République** près le tribunal de grande instance du siège de la direction dont dépend le service chargé de la procédure, sur demande écrite et motivée de l'administration fiscale ;

– les **données recueillies sont supprimées** au plus tard à l'issue d'un délai d'un an à compter de leur réception, ou à l'expiration de toutes les voies de recours pour celles utilisées dans le cadre des procédures de contrôle, compte tenu du droit du contribuable d'en obtenir communication.

● **Le droit de communication portant sur les données de connexion des agents des douanes a fait l'objet d'un encadrement similaire** par l'article 14 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Ce droit de communication a été isolé au sein d'un article spécifique (article 65 *quinquies* du code des douanes), et sa finalité limitée à la recherche et la constatation de certains délits (contrebande, délit de blanchiment, infractions en matière de réglementation des relations financières avec l'étranger). Les agents des douanes l'exerçant doivent être spécialement habilités par leur directeur de service et avoir au moins le grade de contrôleur.

Ce droit exercé par l'administration des douanes est également conditionné à la délivrance d'une autorisation spéciale du procureur de la République. Cette communication fait l'objet d'un procès-verbal de constat, versé au dossier de procédure et dont une copie est transmise au procureur de la République et aux opérateurs auprès desquels le droit de communication a été mis en œuvre. Enfin, les données communiquées sont détruites à l'extinction de l'action pour l'application des sanctions fiscales.

(1) Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

• Il est important de souligner que **ces deux articles de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude nécessitaient des mesures d'application qui n'ont pas été publiées** ⁽¹⁾.

2. La création d'un cadre juridique différencié pour les autorités administratives indépendantes disposant d'un droit de communication similaire sur les données de connexion

À l'instar de l'administration fiscale et de l'administration des douanes, les agents de l'Autorité des marchés financiers (AMF), les agents de la DGCCRF et ceux de l'Autorité de la concurrence disposent d'un droit de communication sur les données de connexion. Les garanties encadrant l'exercice de ce droit de communication ont également été renforcées dans la période récente mais les modalités d'encadrement retenues sont différentes de celles prévues pour l'administration fiscale et l'administration des douanes.

• L'article 13 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a introduit un nouvel article dans le code monétaire et financier pour établir une procédure stricte d'autorisation d'accès aux données de connexion par l'AMF. Contrairement à ce qui est prévu pour l'administration fiscale et l'administration des douanes, **l'autorisation préalable nécessaire à l'exercice du droit de communication est délivrée par un contrôleur des demandes de données de connexion** et non par le procureur de la République.

Cet article précise que le contrôleur des demandes de données de connexion est, en alternance, un membre du Conseil d'État et un magistrat de la Cour de cassation, son suppléant étant issu de l'autre juridiction. Ce contrôleur est élu par l'assemblée générale de sa juridiction pour une durée de 4 ans non renouvelable. Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement constaté par le vice-président du Conseil d'État ou par le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation, sur saisine du ministre chargé de l'économie. Ce contrôleur ne peut recevoir ou solliciter aucune instruction de l'AMF ni d'aucune autre autorité dans l'exercice de sa mission et est tenu au secret professionnel. Il est saisi sur demande motivée du secrétaire général ou du secrétaire général adjoint de l'AMF. L'autorisation est versée au dossier d'enquête.

Les données ayant fait l'objet de notifications de griefs par l'AMF doivent être détruites dans un délai de six mois à compter de la décision définitive de la commission des sanctions de l'AMF ou des juridictions de recours (Cour d'appel de Paris, Cour de cassation, Conseil d'État), ou de l'exécution de l'accord en cas de composition administrative. Les données n'ayant pas fait l'objet de cette notification de griefs par le collège de l'AMF sont détruites à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de cette décision du collège de l'AMF.

(1) Mme Émilie Cariou et M. Éric Diard, *Rapport d'application de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude*, septembre 2020.

Les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette disposition ont été prises par le décret du 19 décembre 2018 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux enquêteurs de l’Autorité des marchés financiers ⁽¹⁾.

Ces dispositions étaient initialement prévues dans le projet de loi « PACTE » mais ont été transférées dans la loi relative à la lutte contre la fraude pour assurer l’adoption d’un nouveau cadre juridique avant que les effets de la décision d’inconstitutionnalité mentionnée *supra* n’entrent en vigueur. Elles ont donc fait l’objet d’un examen du Conseil d’État, dans son avis du 24 juin 2018 sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, qui a considéré qu’elles instaurent « *un régime présentant des garanties suffisantes, conformes aux exigences constitutionnelles ainsi qu’à celles relevant du droit de l’Union européenne en matière de respect du droit à la vie privée* » ⁽²⁾.

• Le droit de communication portant sur les données de connexion des agents de la DGCCRF et ceux de l’Autorité de la concurrence a été encadré de façon identique par l’article 212 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises dite loi « PACTE » ⁽³⁾. Le décret d’application nécessaire à la mise en œuvre effective de cette disposition a été publié le 28 novembre 2019 ⁽⁴⁾.

II. DROIT PROPOSÉ

Le présent article prévoit d’aligner la procédure d’autorisation préalable nécessaire à l’exercice du droit de communication de l’administration fiscale portant sur les données de connexion sur celle prévue pour l’AMF et l’Autorité de la concurrence dans l’objectif de renforcer la cohérence de ces procédures. Ainsi, **cette autorisation préalable ne serait plus délivrée par le procureur de la République mais par le contrôleur des demandes de données de connexion**. Ce dernier a en effet fait preuve d’opérationnalité, dans des délais raisonnables, pour le traitement des demandes des autorités administratives indépendantes susmentionnées.

Le premier alinéa du II de l’article L. 96 G du LPF est remplacé par six alinéas pour prévoir les modalités pratiques de mise en œuvre de cette autorisation préalable, qui sont identiques à celles actuellement en vigueur pour l’AMF et l’Autorité de la concurrence :

(1) Décret n° 2018-1188 du 19 décembre 2018 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux enquêteurs de l’Autorité des marchés financiers

(2) Conseil d’État, avis du 14 juin 2018 sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

(3) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(4) Décret n° 2019-1247 du 28 novembre 2019 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux agents mentionnés à l’article L. 450-1 du code de commerce

– la mise en œuvre du droit de communication est conditionnée à la délivrance d’une autorisation préalable par le contrôleur des demandes de données de connexion ;

– le contrôleur des demandes de données de connexion est, en alternance, un membre du Conseil d’État et un magistrat de la Cour de cassation, son suppléant étant issu de l’autre juridiction. Ce contrôleur est élu par l’assemblée générale du Conseil d’État ou de la Cour de cassation pour une durée de 4 ans non renouvelable ;

– il ne peut être mis fin aux fonctions du contrôleur que sur sa demande ou en cas d’empêchement constaté par le vice-président du Conseil d’État ou par le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation, sur saisine du ministre chargé du budget ;

– le contrôleur ne peut recevoir ou solliciter aucune instruction de la DGFIP ni d’aucune autre autorité dans l’exercice de sa mission.

– le contrôleur est saisi sur demande motivée du directeur, ou de son adjoint, de la DGFIP.

– l’autorisation est versée au dossier de la procédure.

Les autres garanties prévues par l’article L. 96 du LPF (finalité limitée, agents spécialement habilités, obligation de suppression des données) restent inchangées.

Il est important de souligner que **la procédure d’autorisation préalable de la DGDDI actuellement en vigueur, c’est-à-dire délivrée par le procureur de la République, ne serait modifiée**. Le maintien d’une procédure distincte pour la DGDDI se justifie par la nature des infractions douanières qui ont une forte dimension pénale et par cohérence avec les dispositifs préexistants d’information préalable ou d’autorisation du parquet dans le code des douanes, notamment les procédures spéciales d’enquêtes douanières (article 67 *bis* et suivants du code des douanes). D’après les informations transmises par le Gouvernement au Rapporteur général, le décret d’application nécessaire à la pleine effectivité des mesures d’encadrement du droit d’accès aux données de connexion de la DGDDI devrait être rapidement publié après l’adoption de la modification de la procédure d’autorisation pour la DGFIP, prévue par le présent article. Dans l’intervalle, la DGDDI met en œuvre ces mesures dans la limite des possibilités qui lui sont ouvertes sans décret. À ce stade, les parquets n’ont pas refusé d’autorisation d’accès aux données de connexion.

*

* *

La commission adopte l’article 46, sans modification.

Article additionnel après l'article 46

Droit de communication et d'échange d'informations entre les agents chargés de la stratégie nationale contre la déforestation importée et la DGDDI

La commission est saisie de l'amendement II-CF79 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Cet amendement entend permettre aux agents chargés de mettre en œuvre la stratégie nationale contre la déforestation importée et aux agents de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) de se communiquer, spontanément ou sur demande, les informations qu'ils détiennent dans le cadre de leurs missions. Une meilleure communication entre ces différents agents améliorerait l'efficacité de la lutte contre la déforestation importée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'objectif poursuivi me paraît tout à fait louable. Je donne un avis de sagesse. Nous verrons quel sera l'avis du Gouvernement en séance.

La commission adopte l'amendement II-CF79 (amendement 3161).

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Extension de la compétence des agents des douanes aux visites domiciliaires requises dans le cadre de l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres de l'Union européenne

Elle examine l'amendement II-CF1671 de M. Alexandre Holroyd.

M. Alexandre Holroyd. Je présente plusieurs amendements qui sont le fruit de mon travail avec la DGDDI en tant que rapporteur spécial. Ils procèdent à un toilettage du code des douanes et proposent des mesures de simplification administrative, de mise en cohérence avec le droit de l'Union européenne et de lutte contre la fraude en matière de blanchiment et de fraude à la TVA. Je considère les avoir tous défendus.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Tous ces amendements vont dans le bon sens, ils recevront un avis favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF1671 (amendement 3160).

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Mise en conformité du délai de reprise de l'administration en matière de dette douanière

Suivant l'avis du rapporteur général, elle adopte l'amendement II-CF1544 de M. Alexandre Holroyd (amendement 3159).

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Extension de l'auto-liquidation de la TVA aux transferts de certains certificats de garantie d'origine

Elle est saisie de l'amendement II-CF1696 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit d'une mesure contre la fraude aux certificats de garantie d'origine, qui consiste en une extension du mécanisme d'autoliquidation de la TVA.

La commission adopte l'amendement II-CF1696 (amendement 3158).

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Extension de la compétence des agents des douanes à la constatation d'un manquement relatif à l'obligation déclarative de la base d'imposition de la TVA à l'importation

Suivant l'avis du rapporteur général, elle adopte l'amendement II-CF1669 de M. Alexandre Holroyd (amendement 3157).

*

* *

Après l'article 46

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF28 de M. Marc Le Fur.

Article additionnel après l'article 46

Rationalisation des procédures de prélèvement d'échantillons en matière de contributions indirectes

Suivant l'avis du rapporteur général, elle adopte l'amendement II-CF1546 de M. Alexandre Holroyd (amendement 3156).

*

* *

Après l'article 46

Elle est saisie des amendements identiques II-CF76 de Mme Lise Magnier et II-CF212 de M. Charles de Courson.

Mme Jennifer De Temmerman. Cet amendement vise à apporter une sécurité juridique renforcée aux contribuables qui s'engagent dans une démarche de civisme fiscal en faisant appel aux services d'un organisme de gestion agréé (OGA).

Compte tenu des contrôles qu'effectuent les OGA, dès lors que l'administration fiscale reçoit dans les délais un compte rendu de mission sans anomalie de l'OGA, il est proposé que le contribuable ne puisse pas subir un nouveau contrôle de l'administration fiscale sur les charges ou dépenses déjà contrôlées par l'OGA.

L'administration fiscale conserverait la plénitude de ses droits de contrôle sur les produits et recettes, et en cas de manœuvres délibérées, elle sera en droit de contrôler les dépenses. Une telle disposition évitera les contrôles redondants et permettra à l'administration fiscale de renforcer ses contrôles sur les recettes et produits.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne suis pas nécessairement convaincu que le dispositif proposé soit réellement opportun. Cette mesure risque de fragiliser le contrôle fiscal. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements I-CF76 et II-CF212.

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Transmission d'informations entre l'ACOSS et la DGFIP pour permettre le pré-remplissage de la déclaration de revenus des particuliers employeurs

Elle examine l'amendement II-CF1518 de Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Cet amendement autorise l'échange d'informations entre l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour permettre le préremplissage des déclarations sur le revenu.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis très favorable. C'était l'une de mes recommandations lorsque j'étais rapporteur spécial des crédits de la DGFIP. Beaucoup reste à faire sur le transfert d'informations entre administrations, notamment fiscale et sociale.

M. le président Éric Woerth. Ces flux d'informations devraient être partagés bien plus rapidement.

La commission adopte l'amendement II-CF1518 (amendement 3155).

*

* *

Après l'article 46

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1456 de M. Thibault Bazin.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1497 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Cet amendement vise à faire la transparence sur les bénéficiaires des niches fiscales liées à l'impôt sur les sociétés. Il reprend les recommandations formulées dans un rapport d'Oxfam France du 1^{er} juillet 2019 et par la Cour des comptes.

Le montant des niches fiscales a explosé. Il a augmenté de 40 % depuis 2013 et atteint 85,9 milliards d'euros pour 2021, hors CICE. C'est plus que le budget de l'éducation nationale. La plupart du temps, ces mesures fiscales sont appliquées dans une méconnaissance générale. Nous demandons que la répartition des montants des dépenses fiscales sur l'impôt sur les sociétés soit précisée par type d'entreprise.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement a déjà été proposé à plusieurs reprises, notamment dans le PLFR 3. Le tome II des évaluations des voies et moyens contient déjà de nombreuses données sur les dépenses fiscales, et il existe déjà plusieurs rapports parlementaires récents qui détaillent la ventilation de ces outils par catégorie d'entreprises. En outre, en tant que de besoin, les rapporteurs spéciaux peuvent demander des précisions sur la ventilation des dépenses fiscales.

Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1497.

Elle examine l'amendement II-CF1498 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Je suis étonné de la réponse du rapporteur général à l'amendement précédent – la Cour des comptes doit évidemment se tromper !

Un constat identique est valable pour l'impôt sur le revenu. M. Darmanin expliquait, le 4 février 2017, que la moitié des 34 milliards d'euros des niches fiscales de l'impôt sur le revenu profitaient aux 9 % de foyers les plus riches. C'est une information intéressante, dont on se demande où il est allé la chercher, car selon la Cour des comptes, ces dépenses fiscales en nette progression ne sont « *ni pilotées, ni évaluées, alors qu'elles présentent souvent des liens distendus avec les missions et leurs objectifs.* »

Nous demandons une meilleure transparence sur les bénéficiaires de ces niches fiscales, sachant que, pour 254 des 414 niches fiscales, on est incapable de connaître le nombre estimé de bénéficiaires.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je partage votre objectif, et le rapport d'application des lois fiscales publié l'an dernier allait exactement dans ce sens. Nous avons adopté des amendements d'appel de Mme Peyrol pour avoir plus d'informations sur la dépense fiscale. Obtenir plus d'informations pour améliorer l'efficacité de la dépense fiscale, c'est une volonté que nous partageons ; nous en parlons sans cesse depuis le début de la législature.

Les travaux doivent continuer pour améliorer notre information, mais je ne suis pas sûr que nous en tirions les mêmes conclusions.

M. Éric Coquerel. Si vous partagez notre souci, pourquoi ne pas voter cet amendement ? J'ai voté certains amendements que vous avez présentés lorsque j'étais d'accord. Le but est simple : obtenir la transparence sur les bénéficiaires de niches fiscales portant sur l'impôt sur le revenu en publiant la répartition des bénéficiaires et des montants, par décile.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1498.*

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Migration des mandats de paiement SEPA du site Télépaiement

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **adopte** l'amendement II-CF1545 de M. Alexandre Holroyd (**amendement 3162**).*

Après l'article 46

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** l'amendement II-CF1193 de Mme Stella Dupont.*

La commission est saisie des amendements identiques II-CF1324 de M. Philippe Chassaing et II-CF1634 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Philippe Chassaing. Il est proposé de supprimer un rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui fait doublon avec un autre rapport du même organisme remis au Président de la République.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces deux rapports ne sont pas identiques, et celui que vous proposez de supprimer prévoit la programmation pluriannuelle des dépenses et la démarche de performance de l'Autorité. Je suis favorable au regroupement des rapports par souci de simplicité, mais pas à l'abandon de la démarche de performance. Avis défavorable.

*La commission **rejette** les amendements identiques II-CF1324 et II-CF1634.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement II-CF45 de M. Fabrice Brun.*

Elle est saisie de l'amendement II-CF1511 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Il s'agit d'une demande de rapport sur le rachat de la dette publique française par la Banque centrale européenne (BCE) et son stockage en dette perpétuelle à intérêt négatif.

J'ai entendu M. Le Maire expliquer que nous devrions payer cette dette. Or chacun sait que le stock ne sera pas payé et qu'il sera transformé en dette perpétuelle, seuls les intérêts étant payés. Les investisseurs continuent à vouloir prêter aux États, dont les obligations sont une valeur refuge. Cette annonce qu'il faudra rembourser le stock de dette ne sert qu'à justifier de futures baisses des dépenses publiques et des mesures structurelles comme la réforme des retraites.

Le seul argument recevable est le risque d'une remontée des taux d'intérêt, mais ce risque existe précisément parce que ces prêts sont laissés aux soins des marchés. Mieux vaudrait, selon nous, que la Banque centrale européenne rachète la dette et la transforme en dette perpétuelle à taux nul. Aussi demandons-nous au Gouvernement un rapport sur la faisabilité et l'efficacité d'une telle mesure.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'ai moi-même rédigé un rapport sur la dette publique qui devrait satisfaire votre demande, mais je me doute qu'il n'est pas suffisant à vos yeux. J'ai proposé que nous consacrons un rendez-vous annuel spécifique à la dette dans notre assemblée, à la place du débat d'orientation des finances publiques.

Sur le fond, j'aimerais comprendre la différence, du point de vue opérationnel, entre votre proposition et la politique actuelle de rachat sur le marché secondaire des obligations d'État, qui figurent dans le bilan de la BCE et ont vocation à y rester. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1511.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement II-CF161 de M. Patrick Hetzel.*

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Création d'un observatoire sur l'évaluation de l'évasion fiscale

Elle est saisie de l'amendement II-CF1470 de Mme Bénédicte Peyrol.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis favorable à cette proposition de création d'un observatoire sur l'évasion fiscale et son évaluation.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1470 (**amendement 3154**).*

*

* *

Après l'article 46

Elle est saisie de l'amendement II-CF1500 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Nous demandons un rapport sur le poids de la taxe sur la valeur ajoutée sur les ménages français.

La TVA est, par essence, un impôt non progressif. Elle pèse de plus en plus lourd sur les ménages, et plus encore sur les ménages les plus défavorisés. Elle représente la moitié des dépenses fiscales des ménages au revenu médian. Si nous prenons en compte les transferts que vous prévoyez sur d'autres baisses d'impôts, la part de la TVA dans les dépenses fiscales n'a pas fini de monter. C'est l'impôt injuste par excellence.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je comprends le débat sur le caractère injuste de la TVA. C'est un impôt proportionnel, par définition, il est payé par tout le monde sans considération de son niveau de vie. Mais la TVA est aussi liée au volume de consommation. Il existe beaucoup de documentation à ce sujet, notamment de la Cour des comptes ou du Conseil des prélèvements obligatoires. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1500.

Elle est saisie de l'amendement II-CF544 de M. David Habib.

M. Jean-Louis Bricout. Nous demandons la remise d'un rapport évaluant l'impact du mode de reversement de la TVA sur les trésoreries des TPE et des PME et formulant des propositions afin d'en réduire les conséquences. Nos TPE et PME ont des problèmes de trésorerie qui ne sont pas seulement liés au décalage et à la collecte de la TVA, mais parfois aussi aux retards de paiement des trésoreries de l'État.

La commission rejette l'amendement II-CF544.

Elle est saisie de l'amendement II-CF718 de M. Dominique Potier.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit d'une demande de rapport sur la taxation différenciée des produits alimentaires en fonction de leur intérêt nutritionnel, sanitaire et environnemental.

La commission rejette l'amendement II-CF718.

Elle est saisie de l'amendement II-CF719 de M. Dominique Potier.

M. Jean-Louis Bricout. Nouvelle demande de rapport, cette fois sur la taxation de la publicité en faveur de produits alimentaires ayant un effet néfaste sur la santé ou l'environnement.

La commission rejette l'amendement II-CF719.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF94 de Mme Lise Magnier et II-CF217 de M. Charles de Courson.

Mme Patricia Lemoine. Il est proposé de mettre en place un indicateur global de la fiscalité de production, qui permettra de suivre la décrue des impôts de production que le Gouvernement souhaite engager. Cet indicateur serait publié annuellement et débattu au Parlement ainsi qu'avec les élus locaux. Il permettrait d'éviter de renouer avec la tendance inflationniste.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Je ne souhaite pas que nous imposions des indicateurs au Conseil des prélèvements obligatoires, qui doit rester libre de ses appréciations.

La commission rejette les amendements identiques II-CF94 et II-CF217.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1639 de M. Christophe Jerretie.

M. Christophe Jerretie. Nous avons demandé, l'année dernière, un rapport évaluant l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au FCTVA pour les différentes catégories de collectivités. Ce rapport ne nous étant pas encore parvenu,

je propose de le compléter en détaillant, par nature des assiettes de dépenses éligibles, les montants versés depuis 2014 par les collectivités territoriales. Ce complément permettra de mettre un terme aux nombreux débats sur le FCTVA.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Si ce rapport vous a été promis, il vous est dû. C'est au ministre de vous répondre en séance publique. Je vous propose de retirer l'amendement.

L'amendement II-CF1639 est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF1687 de M. Julien Aubert et II-CF446 de M. Jean-René Cazeneuve.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1180 de M. Boris Vallaud.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement demande au Gouvernement de remettre un rapport avant le 30 juin 2021, étudiant la possibilité d'instaurer un crédit d'impôt innovation sociale, d'un montant représentant 5 % des rémunérations des salariés affectées aux projets d'innovation sociale. Il serait destiné aux organismes à but non lucratif, qui ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt recherche.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1180.

Elle est saisie de l'amendement II-CF734 de M. Philippe Chassaing.

M. Philippe Chassaing. Nous demandons un rapport sur les points conseil budget.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement II-CF734.

Elle est saisie des amendements identiques II-CF139 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF169 de Mme Valérie Bazin-Malgras, II-CF176 de Mme Emmanuelle Anthoine et II-CF1285 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, le Gouvernement a instauré des tarifs plafond et une convergence des tarifs entre établissements. Nous demandons que soient évaluées les modalités de réalisation d'une étude nationale de coûts, afin d'assurer l'information du Parlement et de lui permettre de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la viabilité économique des acteurs du secteur de l'hébergement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Des enquêtes sont régulièrement menées auprès des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sur ces sujets. En 2018, 28 % d'entre eux ont connu une diminution de leur budget par le jeu des tarifs plafond. En 2020, la politique de convergence des tarifs a été gelée en raison de la crise économique et sanitaire.

Je demande le retrait de ces amendements ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF139, II-CF169, II-CF176 et II CF1285.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1531 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Nous demandons un rapport sur l'opportunité d'augmenter la contribution des grandes entreprises au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Ce fonds a été amoindri depuis quelques années, en raison de l'éviction progressive des contributions des employeurs et des taxes affectées au profit de crédits de l'État, qui sont modulables. La loi PACTE a encore aggravé cette situation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cette demande de rapport fait écho aux débats que nous aurons sur l'article 47, consacré au prélèvement sur Action Logement, auquel il est lié. Je souhaite dire, en préambule, que je considère ce prélèvement comme soutenable et justifié, même si tout le monde, je le sais, ne partage pas cet avis.

La contribution des entreprises au FNAL est importante, puisque le rendement de la contribution FNAL s'élèverait à 2,44 milliards d'euros en 2021 d'après les estimations disponibles. La ressource principale d'Action Logement est la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), contribution obligatoire versée par les entreprises, qui n'est pas modifiée.

Enfin, je tiens à rappeler que la contribution de l'État au FNAL est une dotation d'équilibre : les ressources du FNAL sont pérennes et garanties puisque l'État viendra toujours compenser ses besoins de financement.

Je ne crois pas que la demande de rapport soit pertinente ; il faut laisser les partenaires sociaux en débattre. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1531.

Elle est saisie de l'amendement II-CF364 de Mme Jennifer De Temmerman

Mme Jennifer De Temmerman. Il s'agit de demander un rapport mesurant l'incidence des mesures prises dans le cadre du projet de loi de finances sur les objectifs de développement durable fixés par l'Agenda 2030. En tant que vice-présidente de la délégation française de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, j'ai fait adopter un tel rapport par l'ensemble des quarante-sept États membres, y compris la délégation française, par-delà les sensibilités politiques. L'idée est de transcrire dans les politiques publiques l'engagement des pays membres, en l'espèce de la France, dans l'Agenda 2030, qui a été rappelé lors de la présentation de la feuille de route l'année dernière.

Au passage, je vous informe que nous organisons, avec la présidence de l'Assemblée nationale, une exposition sur ce thème, dont la présentation a été reportée en février, du fait du confinement.

Il s'agit d'aller plus loin que le budget vert, que l'on m'avait opposé l'année dernière. Le développement durable, ce n'est pas que l'environnement ; c'est aussi l'économie et le social. Je propose d'appréhender en quoi les mesures budgétaires contribuent aux engagements de la France dans la feuille de route, en nous appuyant sur les outils remarquables développés par l'INSEE.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Commençons déjà par nous approprier le budget vert et la méthode de cotation, qui n'est pas encore parfaitement maîtrisée, avant d'y intégrer d'autres indicateurs même si, je le reconnais bien volontiers, les dix-sept indicateurs des objectifs de développement durable sont intéressants en ce qu'ils ne prennent pas seulement en compte l'environnement en tant que tel mais des données sociétales, qui s'intègrent également dans la logique du développement durable. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF364.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements identiques II-CF1345 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1371 de M. Robin Reda et II-CF1485 de M. Benoit Simian, ainsi que l'amendement II-CF256 de Mme Lise Magnier.

La commission est saisie de l'amendement II-CF1603 de M. Hervé Pellois.

M. Hervé Pellois. Dans l'esprit du budget vert, nous proposons que le Gouvernement remette un rapport au Parlement afin d'analyser les conséquences d'un recours accru aux alternatives décarbonées à l'utilisation du gazole non routier par les entreprises agricoles. Cela coûte tout de même 1,4 milliard d'euros de TICPE chaque année. Il serait souhaitable de récapituler les pistes à privilégier, mais également les externalités positives attendues de chacune des solutions alternatives au gazole non routier (GNR).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La réforme du GNR définie en dernière loi de finances initiale a été repoussée au 1^{er} juillet 2021 en PLFR 3, du fait de la crise sanitaire. L'analyse de cette réforme doit donc attendre, mais il faudra la réaliser. Je vous invite, par conséquent, à retirer cet amendement prématuré.

L'amendement II-CF1603 est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1461 de M. Thibault Bazin.

Elle examine l'amendement II-CF1149 de M. Alexis Corbière.

M. Éric Coquerel. Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport sur une situation anormale qui résulte des récentes dispositions étendant l'ouverture de la demi-part fiscale aux veuves d'anciens combattants. Les veuves dont le conjoint est décédé avant l'âge de 65 ans n'ont pas droit à la demi-part fiscale, ce qui revient à leur infliger une double peine : en plus du décès prématuré de leur conjoint, elles sont privées de leur droit à réparation.

Pour rétablir l'égalité entre les veuves d'anciens combattants, il conviendrait de modifier le code des pensions militaires d'invalidité et d'évaluer le montant nécessaire à l'ouverture élargie de la demi-part fiscale aux veuves d'anciens combattants concernés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. On appelle des marronniers les amendements qui reviennent chaque année ; il faudrait trouver un nom pour ceux qui reviennent chaque semaine ! Le sujet de la demi-part des veuves d'anciens combattants est récurrent. Nous avons d'ailleurs adopté la semaine dernière un amendement de M. Dufrègne qui est venu compléter la réforme votée en loi de finances pour 2020. Avis défavorable.

M. Éric Coquerel. Votre réaction m'étonne ! C'est peut-être un marronnier mais le problème est réel. C'est d'ailleurs pourquoi nous revenons régulièrement à la charge, espérant finir par vous convaincre. Comment expliquez-vous une telle disparité ? Pour ma part, c'est la première fois que je présente cet amendement mais convenez avec moi qu'il n'y a aucune raison pour qu'une personne se retrouve dans cette situation tout simplement parce que son conjoint n'a pas eu la chance de mourir après 65 ans ! Parlez de marronnier si cela vous fait plaisir mais en attendant, il produit de beaux marrons et il serait sans doute temps de s'en occuper.

M. le président Éric Woerth. Je vais prendre la défense du rapporteur général. Il n'y a rien de choquant à ce qu'il parle de marronnier : il veut simplement dire que le sujet a été traité et que la situation est devenue à peu près acceptable. Nous avons pris des mesures en loi de finances pour 2020. Vous avez le droit de ne pas être d'accord avec ces dispositions mais ne dites pas que rien n'a été fait.

La commission rejette l'amendement II-CF1149.

Elle examine l'amendement II-CF1238 de M. Lionel Causse.

Mme Anne-Laure Cattelot. L'amendement vise à ce que le Gouvernement remette un rapport au Parlement relatif à la création d'une taxe sur les paiements scripturaux, afin de financer la branche autonomie. Cette taxe aurait un taux très faible et une assiette très large puisqu'elle toucherait les paiements par carte bancaire, par chèque, les prélèvements, les virements, les titres interbancaires de paiement ou les lettres de change.

Mme Marie-Christine Dalloz. Un rapport sur une taxe qui n'existe pas, c'est fort !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il serait intéressant de connaître l'origine de cet amendement. Le financement de la cinquième branche, autonomie, de la sécurité sociale sera abordé plus largement dans le cadre du texte relatif au grand âge et à l'autonomie. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1238.

Elle examine l'amendement II-CF1361 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit de demander un rapport concernant le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile mentionné à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, afin d'identifier ce qui relève de l'aide à la dépendance ou de l'aide de confort et qui en profite. Émilie Cariou et Marie-Christine Verdier-Jouclas avaient déjà déposé un amendement en ce sens en première lecture du PLF 2020. Mme Cariou l'avait retiré en séance publique, à la suite de l'engagement de M. Darmanin de faire fournir ces éléments par la DGFIP. N'ayant toujours pas les états déclaratifs détaillés, nous réitérons la demande.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne sais pas quels engagements M. Darmanin avait pris, mais sachez que ce sujet fait bien partie de ceux que j'avais commencé à explorer au printemps dernier, dans le cadre du Grenelle des niches fiscales. Si le Gouvernement apporte son concours, c'est très bien, mais je compte bien, si la crise nous le permet, poursuivre ce travail de déblayage au niveau du Parlement et donner davantage d'informations et des recommandations dans le prochain RALF.

Mme Émilie Cariou. Ce sujet est d'autant plus important que le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est passé, dans la mission *Travail et emploi*, de 5 milliards d'euros à 3 milliards d'euros. Nous devons savoir si les emplois qui ont été détruits relevaient de l'aide à la dépendance ou de services de confort. En tout cas, il s'agit d'emplois précaires et nous devons ventiler cette niche. Pour cela, nous avons besoin de beaucoup plus d'informations. Le ministre s'y était engagé l'année dernière mais nous n'avons toujours pas les états déclaratifs détaillés. Demander un rapport nous semble finalement le seul moyen d'en savoir davantage.

La commission rejette l'amendement II-CF1361.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1608 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Le rapport demandé ici porterait sur l'instauration d'un dispositif de type budget participatif, à l'échelle du pays, à partir d'une fraction des recettes de l'impôt sur le revenu. Il évaluerait les conditions de mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2023 et au plus tard au 1^{er} janvier 2025, de la possibilité donnée aux personnes assujetties à l'impôt sur le revenu de décider d'affecter 5 % de la somme dont ils s'acquittent au titre de cet impôt à une mission budgétaire de leur choix. Ce rapport identifierait et évaluerait les solutions techniques, budgétaires, juridiques et opérationnelles les plus adaptées.

M. Laurent Saint-Martin. Nous en avons discuté, tout à l'heure, avec Mme Pires-Beaune. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1608.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1617 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Les Français étant sensibles à ce qu'ils paient aux péages, nous demandons un rapport sur le protocole d'accord entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes afin d'obtenir des informations sur les possibilités d'encadrement des clauses de compensation des charges fiscales dans les contrats administratifs de la commande publique. Par application de la théorie jurisprudentielle dite du fait du prince, de telles clauses permettent aux cocontractants de prévoir une compensation, par le biais notamment d'une indemnisation ou d'une augmentation des tarifs, lorsqu'un accroissement de taxes ou de charges fiscales spécifiques, imprévisible au moment de la signature du contrat, affecte l'équilibre économique du contrat.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1617.

L'amendement II-CF1656 de Mme Bénédicte Peyrol est retiré, de même que l'amendement II-CF1692 de Mme Christine Pires Beaune.

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Rapport sur le microcrédit

La commission est saisie de l'amendement II-CF733 de M. Philippe Chassaing.

M. Philippe Chassaing. Il s'agit de demander un rapport d'information sur le microcrédit personnel, sur lequel la documentation manque, alors qu'il pourrait présenter un intérêt pour les clients modestes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le microcrédit semble être un outil efficace en période de reprise économique pour les publics fragiles qui ne peuvent accéder facilement au crédit bancaire. Il n'est pas spécifiquement visé par le plan de relance mais il serait tout de même intéressant de le développer. Le rapport que vous demandez permettrait d'y voir plus clair. Avis très favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF733 (amendement 3153).

Article 47

Prélèvement exceptionnel sur le groupe Action Logement

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit qu'Action Logement verse une contribution d'un milliard d'euros au fonds national d'aide au logement (FNAL) chargé du financement des aides personnelles au logement.

La contribution de l'État constituant la ressource d'équilibre du FNAL, le prélèvement exceptionnel sur la trésorerie accumulée d'Action Logement entraîne mécaniquement une réduction à due concurrence des crédits alloués au FNAL sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission *Cohésion des territoires*.

Ce prélèvement apparaît soutenable pour Action Logement qui bénéficie d'une trésorerie abondante et d'un résultat net excédentaire.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 225 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le versement par Action Logement d'une contribution exceptionnelle au FNAL d'un montant de 500 millions d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. ÉTAT DU DROIT

A. LE FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT, CHARGÉ DE LA TOTALITÉ DU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le fonds national d'aide au logement (FNAL) est le fonds chargé depuis 2016 du financement des trois aides personnelles au logement, attribuées sous condition de ressources, qui permettent à certains ménages de réduire leurs dépenses de logements en France :

– l'allocation de logement à caractère familial (ALF) attribuée aux ménages ayant des personnes à charge ou aux jeunes ménages sans personne à charge ;

– l'allocation personnalisée au logement (APL) versée aux occupants de logements conventionnés quelles que soient leurs caractéristiques familiales.

– l'allocation de logement à caractère social (ALS) versée aux ménages qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

PRINCIPALES AIDES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Régime	Aide personnalisée au logement (APL)	Allocation de logement familiale (ALF)	Allocation de logement sociale (ALS)
Création	Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement	Loi n° 48-1360 du 1 ^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement	Loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement
Codification	Articles L. 831-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation	Articles L. 841-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation	
Calcul	Barème défini par voie réglementaire, en prenant notamment en compte la situation de famille du demandeur, les ressources et la valeur de son patrimoine ainsi que le montant du loyer. Les paramètres des aides sont différenciés au niveau réglementaire.		
Champ d'application	Parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales du bénéficiaire	Prestation familiale versée aux ménages ayant des personnes à charge, sous condition de ressources	Allocation versée aux personnes aux revenus modestes (attribution sous condition de ressources)
Financement	Fonds national d'aide au logement (FNAL) depuis le 1 ^{er} janvier 2006	FNAL	FNAL

Source : commission des finances.

Chacune des trois aides comporte un volet accession et un volet locatif. L'article 126 de la loi de finances pour 2018 a mis en extinction le volet accession de ces aides. L'article 209 de la loi de finances pour 2020 a cependant créé un nouveau dispositif d'aide à l'accession et à la sortie de l'insalubrité spécifique à l'outre-mer.

Ces trois aides, attribuées sous condition de ressources, font partie des aides sociales les plus redistributives du fait de leur barème dégressif et de leur ciblage sur les ménages les plus fragiles ⁽¹⁾.

En 2019, 6,5 millions de ménages ont bénéficié d'une des trois aides personnelles au logement, ce qui a représenté environ 17 milliards d'euros de prestations versées sur l'année. Conformément à l'article L. 813-1 du code de la construction et de l'habitation, les ressources du FNAL ont été constituées en 2019 de :

– 2,72 milliards d'euros issus du produit du prélèvement mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale. Cette

(1) 81 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % inférieurs à 2 fois le SMIC (source : échantillon au 31/12/2018 des allocataires CNAF et CCMSA, hors étudiants).

contribution, assise sur la masse salariale, est due par tous les employeurs, quelle que soit la taille de l'entreprise ⁽¹⁾.

– 43 millions d'euros issus du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières, prévue à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts ;

– 116 millions d'euros issus d'une fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces annexées à ces catégories de locaux en Île de France dite « taxe sur les bureaux », affectée au FNAL depuis 2017 ;

– 14 milliards d'euros de dotation de l'État, sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission *Cohésion des territoires*, qui assure l'équilibre du fonds.

L'État a donc financé 82 % des aides personnelles au logement en 2019. Le groupe Action Logement ne participe pas, sauf exceptions temporaires prévues par la loi (voir *infra*), au financement du FNAL.

B. ACTION LOGEMENT, UN ACTEUR HISTORIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE QUI CONNAÎT UNE SITUATION FINANCIÈRE EXCÉDENTAIRE

Créé en 2016 ⁽²⁾, le groupe Action Logement est issu de la restructuration du dispositif de gestion paritaire du « 1 % logement » constitué historiquement par le réseau des comités interprofessionnels du logement et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement. L'association faîtière (Action logement groupe) est à la tête de deux sociétés par action simplifiée :

– **Action logement services (ALS)** qui assure la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution de prêts et services aux salariés, aux entreprises et aux organismes de logement social et intermédiaire ;

– **Action logement immobilier (ALI)** qui détient les titres de participation de l'ensemble des filiales immobilières du groupe, ce qui en fait le premier groupe détenteur de logements sociaux et intermédiaires en France.

Instituée par la loi du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier ⁽³⁾, la PEEC est une contribution obligatoire reposant sur les employeurs,

(1) Le taux de cotisation varie en fonction de l'entreprise. En 2019, il était de 0,1 % sur la part des rémunérations limitées au plafond de la sécurité sociale pour les entreprises de moins de 20 salariés et 0,5 % sur la totalité des rémunérations pour les entreprises de 20 salariés ou plus. Ces seuils ont été rehaussés par la loi PACTE de 20 salariés à 50 salariés à compter du 1^{er} janvier 2020. La baisse de rendement de cette contribution, estimée à 270 millions d'euros en 2020, est compensée par les crédits du budget de l'État alloués au programme 109, la contribution de l'État assurant l'équilibre du FNAL.

(2) Ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

(3) Loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier.

qui peuvent théoriquement s'en libérer par le biais d'investissements directs strictement encadrés en faveur du logement de leurs salariés ⁽¹⁾. **La PEEC pèse sur les entreprises du secteur industriel et commercial employant au moins 50 salariés, à hauteur, depuis 1992, de 0,45 % des rémunérations versées par les entreprises sur le dernier exercice écoulé.** Elle peut être versée sous forme de prêt sans intérêts d'une maturité de 20 ans ou de subvention.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA PEEC

1953	1978	1986	1988	1990	1992
1 %	0,9 %	0,77 %	0,72 %	0,65 %	0,45 %

Source : commission des finances

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a prévu l'assujettissement des entreprises agricoles de plus de 50 salariés à cette participation.

La loi de finances pour 2006 a relevé les seuils d'assujettissement à la PEEC de 10 à 20 salariés, avec une compensation de l'État de la perte qui en résultait, prévue par l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux jusqu'en 2017. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi PACTE a prévu un nouveau relèvement du seuil d'assujettissement à 50 salariés à compter du 1^{er} janvier 2020.

En 2019, le prélèvement perçu au titre de la PEEC par Action Logement s'élevait à **1,742 milliard d'euros** ⁽²⁾. Le remboursement des prêts consentis aux ménages et aux bailleurs représentant 1,275 milliard d'euros, **les ressources totales nettes d'Action Logement se sont donc établies à 3 milliards d'euros** ⁽³⁾.

Ces 3 milliards d'euros ont été consommés de la façon suivante : 1,4 milliard d'euros ont été fléchés vers les bailleurs sociaux, dont 928 millions d'euros sous forme de prêts, 581 millions d'euros ont fait l'objet d'aides en faveur des salariés et 634 millions d'euros ont financé des politiques publiques ⁽⁴⁾. **Environ 400 millions d'euros n'ont donc pas été consommés en 2019.**

Le bilan du groupe Action Logement s'élève en 2019 à 88,4 milliards d'euros, en hausse de 6 % par rapport à 2018 ⁽⁵⁾. Il est composé pour les deux tiers du parc locatif social (58,7 milliards d'euros, + 7 % par rapport à 2018), pour 12 % de créances liées aux activités de financement d'ALS (10,5 milliards d'euros, stable par rapport à 2018), et **pour 10 % de trésorerie (9 milliards d'euros, + 12 % par rapport à 2018).** Action Logement affichait un résultat net de **1,4 milliard d'euros au 31 décembre 2019.**

(1) Dans les faits, les conditions de libération de la PEEC sont très strictes et l'option est très peu utilisée.

(2) Action Logement, rapport d'activité 2019, juillet 2020.

(3) Idem.

(4) Idem.

(5) Action Logement, communiqué du 30 septembre 2020.

Le niveau élevé de trésorerie et la situation excédentaire du groupe s'expliquent en partie par la sous-consommation structurelle des enveloppes prévues au titre des emplois de la PEEC dans la convention quinquennale signée entre l'État et Action Logement pour la période 2018-2022 : 249 millions d'euros de sous-consommation en 2018 et **294 millions d'euros en 2019, soit une sous-consommation de 23 % des enveloppes globales**. Cette sous-consommation est particulièrement forte sur l'enveloppe « personnes physiques » dont la consommation n'est que de 60 %. D'après les informations fournies par le Gouvernement au Rapporteur général, cette sous-exécution des fonds d'Action Logement serait accentuée en 2021 et en 2022 : 1,1 milliard d'euros par an ne seraient pas consommés sur cette période, sur un total théorique de 6 milliards d'euros d'emplois.

La sous-exécution des crédits concerne également le « plan d'investissement volontaire » d'un montant de 9 milliards d'euros sur la période 2019-2022. Au 31 décembre 2019, seuls 8 millions d'euros avaient été utilisés dans le cadre du versement de la prime mobilité ⁽¹⁾. À la moitié de l'année 2020, seuls 4 millions d'euros avaient été décaissés, sur l'enveloppe de 1 milliard d'euros prévue, pour financer les travaux d'adaptation de la salle de bain des personnes âgées de 70 ans et plus ou en perte d'autonomie, sous conditions de ressources.

Un deuxième facteur d'explication réside dans les caractéristiques du modèle économique du groupe Action Logement : le fait qu'**une partie des ressources de PEEC perçues sous forme de ressource subventionnelle soit utilisée pour des emplois sous formes de prêts entraîne un recyclage important de la ressource**. Seulement 60 % de la PEEC collectée par Action Logement Service sous forme de subventions est redistribuée sous cette forme aux personnes physiques et morales.

S'appuyant sur les conclusions d'un rapport confidentiel de l'Inspection générale des finances, les données transmises par le Gouvernement au Rapporteur général font en outre état de **graves problèmes de gouvernance au sein du groupe Action Logement et d'une difficulté du groupe à réduire ses frais de fonctionnement** alors qu'il s'y était engagé dans la convention quinquennale 2018-2022.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE ACCRUE D'ACTION LOGEMENT AU FINANCEMENT DU FNAL

Des prélèvements exceptionnels annuels sur la PEEC ont été institués sur la période 2013-2016 par la loi de finances pour 2013 ⁽²⁾ pour compléter le financement du FNAL, conformément au 6° de l'article L. 813-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit que les recettes du FNAL, énumérées

(1) Cette prime a été versée à 8 317 ménages qui ont déménagé pour se rapprocher de leur lieu de travail.

(2) Article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

supra, peuvent être complétées par « toutes les autres recettes autorisées par les lois et règlements ».

PRÉLÈVEMENTS EFFECTUÉS SUR LA PEEC ENTRE 2013 ET 2016

(en millions d'euros)

2013	2014	2015	2016
400	300	300	100

Source : commission des finances.

En 2017, la fraction du produit de la taxe sur les bureaux affectée depuis 2006 à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (prédécesseur d'Action logement) a été transférée au FNAL ⁽¹⁾. Cette affectation a été plafonnée à hauteur de 116,1 millions d'euros. Une modification de ce montant, stable depuis 2017, est proposée par l'article 24 du présent projet de loi (voir *infra*).

Le groupe Action Logement n'a pas fait l'objet de prélèvement spécifique destiné au financement des aides personnelles au logement entre 2017 et 2019.

L'article 225 de la loi de finances pour 2020 a prévu le versement par Action Logement Services d'une contribution exceptionnelle au FNAL d'un montant de 500 millions d'euros.

II. DROIT PROPOSÉ

● De façon similaire à ce qui avait été prévu par l'article 225 de la loi de finances pour 2020, **le présent article prévoit qu'Action Logement Services verse une contribution de 1 milliard d'euros au FNAL.**

Cette contribution doit être versée au plus tard le 16 mars 2021. Elle est liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'État.

● Deux autres mesures prévues par l'article 24 du présent projet de loi de finances concernent le groupe Action Logement ou le FNAL :

– **le plafond d'affectation au FNAL de la taxe sur les bureaux est diminué de 47 millions d'euros et s'établit, à compter de 2021, à 69,1 millions d'euros.** Cette baisse, qui permet d'augmenter la part de la taxe sur les bureaux affectée à la Société du Grand Paris, est compensée par une hausse des crédits alloués par l'État au programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission *Cohésion des territoires* ;

– **l'affectation à Action Logement, à hauteur de 290 millions d'euros, d'une partie du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) prévue en 2020 pour compenser la perte pour le groupe issue du relèvement**

(1) Article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

du seuil d'assujettissement de la PEEC de 20 à 50 salariés ⁽¹⁾ **est supprimée**. D'après les éléments transmis au Gouvernement au Rapporteur général, cette affectation donnait lieu à une surcompensation de l'État, d'autant plus inopportune en temps de crise sanitaire et économique ⁽²⁾.

III. IMPACT DE LA MESURE

● **La contribution prévue par le présent article va entraîner une diminution de la trésorerie accumulée d'Action Logement Services, à hauteur de 1 milliard d'euros**, ce qui représente une baisse de 500 millions d'euros de plus qu'en 2020. Si l'on ajoute la suppression de l'affectation de la TSCA, l'effort d'Action Logement, tel que prévu dans le présent projet de loi, est porté à 1,29 milliard d'euros.

Ce prélèvement apparaît **pleinement soutenable** pour Action Logement au regard de son niveau important de trésorerie et de son résultat excédentaire.

● **La contribution de l'État constituant la ressource d'équilibre du FNAL, le prélèvement exceptionnel sur Action Logement Services entraîne mécaniquement une réduction à due concurrence des crédits alloués au FNAL sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement ».**

Cette diminution n'est pas directement visible dans l'enveloppe globale de la dotation de l'État pour le FNAL, qui augmente de 439 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020. Cela s'explique par :

– d'une part, des **besoins de crédits bien supérieurs aux prévisions initiales en 2020**, essentiellement en raison du report de la réforme de contemporanéisation des APL qui devait permettre à l'État de réaliser 1,2 milliard d'euros d'économies, mais aussi à cause de la dégradation de la conjoncture économique pour environ 600 millions d'euros supplémentaires. 1,8 milliard d'euros sont ouverts dans le PLFR 4 pour abonder le programme 109 ;

– d'autre part, **des économies anticipées issues de la réforme des APL, qui seraient réalisées en 2021, de moitié inférieures aux prévisions de 2020**, le montant des APL versé étant très dépendant de la conjoncture économique.

En 2021, d'après les prévisions du Gouvernement inscrites dans le projet annuel de performance de la mission *Cohésion des territoires*, **le FNAL bénéficiera de 16,023 milliards d'euros de ressources**, décomposées de la façon suivante :

(1) Loi PACTE

(2) La perte pour le groupe devrait s'élever à 238 millions d'euros contre 290 millions d'euros de taxe affectée. En outre, les recettes de PEEC sur les entreprises de 20 à 50 salariées auraient été plus faibles en 2021 et 2022 qu'en 2020 compte tenu de l'impact de la crise sanitaire et économique. En effet, la PEEC est assise sur la masse salariale N-1, et celle-ci ne prend pas en compte les allocations versées au titre de l'activité partielle. Par ailleurs, la compensation est de nature totalement subventionnelle, alors que le manque à gagner de PEEC aurait été versé par les entreprises sous forme de subvention et, environ un cinquième du rendement aurait été versé sous forme de prêts sans intérêts d'une maturité de 20 ans.

- 2,4 milliards d’euros issus du produit du prélèvement mis à la charge des employeurs en application de l’article L. 834-1 du code de la sécurité sociale ;
- 43 millions d’euros issus du produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières ;
- 69 millions d’euros issus de la taxe sur les bureaux ;
- 1 milliard d’euros de contribution exceptionnelle d’Action Logement Services ;
- 12,467 milliards d’euros de dotation de l’État.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DU FNAL ENTRE 2020 ET 2021

(en milliard d’euros)

	Prévision LFI 2020	Prévision actualisée (PLFR4)	Prévision LFI 2021
Dotation totale du FNAL	15,3	17,1	16,023
<i>Dont contribution Action Logement Services</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>1</i>
<i>Dont contribution État sur le programme 109</i>	<i>12,028</i>	<i>13,828</i>	<i>12,467</i>
Économies attendues de la réforme des APL	1,2	1,2 (non réalisées)	0,750
Dégradation de la conjoncture économique		0,6	

Source : commission des finances.

*

* *

La commission examine les amendements de suppression II-CF955 de M. Stéphane Peu, II-CF1167 de M. Jean-Louis Bricout, II-CF1336 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF1351 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1413 de Mme Sylvia Pinel, II-CF1436 de M. Thibault Bazin et II-CF1465 de Mme Lise Magnier.

M. Fabien Roussel. Nous proposons de supprimer cet article qui vise à ponctionner un milliard d’euros sur Action Logement afin de financer le Fonds national d’aide au logement (FNAL). Je vais vous surprendre, j’ai été convaincu par un courrier que le MEDEF des Hauts-de-France m’a adressé. Comme quoi, nous ne sommes pas des dogmatiques : quand le MEDEF a raison, nous le soutenons !

Voici ce qu’il m’écrit : « *Le groupe Action Logement est l’un des principaux outils pour le logement des salariés dans notre pays. Il facilite l’accès au logement, construit et finance des logements sociaux et intermédiaires en cohérence avec les enjeux de développement durable du territoire. Avec son comité régional Action Logement, il est le point d’ancrage territorial au plus près des salariés, des entreprises et des collectivités. Dans les Hauts-de-France, il a distribué en 2019, 42 065 aides aux salariés, jeunes en alternance et a, en particulier, relogé 11 747*

familles. C'est pourquoi le MEDEF et le groupe Action Logement des Hauts-de-France s'inquiètent de l'intention du Gouvernement de ponctionner un milliard d'euros de trésorerie à Action Logement et de ne pas reverser la compensation de 300 millions d'euros supplémentaires prévus au titre de la loi PACTE. »

Notre groupe, ainsi que les organisations syndicales et les organismes de logements sociaux partagent cette analyse. Cette ponction n'est pas justifiée : c'est à l'État de financer le FNAL et non au groupe Action Logement.

M. Jean-Louis Bricout. Étant élu des Hauts-de-France, j'ai reçu le même courrier, et je suis du même avis que mon collègue : vous enlevez des moyens au logement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Déjà, l'État avait ponctionné 500 millions d'euros sur Action Logement dans le budget de 2020, et les 300 millions d'euros qu'il avait promis au groupe, début 2019, en compensation des économies demandées à l'ensemble du monde HLM ne sont jamais venus – 300 millions non versés, plus 500 millions ponctionnés en 2020, et encore un milliard d'euros cette année, cela commence à faire beaucoup ! Il est intolérable que le Gouvernement ratiboise ainsi Action Logement qui a vocation à aider les personnes les plus vulnérables, sous prétexte qu'il n'arrive pas à faire des économies dans sa propre sphère.

Mme Véronique Louwagie. Alors que la crise précipitera encore davantage de nos concitoyens dans la précarité, le moment n'est pas venu de diminuer les moyens du FNAL.

M. François Pupponi. Ce Gouvernement a du mal avec le logement ! Après avoir fait les poches des bailleurs sociaux et des locataires avec les APL, il s'attaque à Action Logement – et ce n'est qu'un début. Il finira par lui ponctionner 2 ou 3 milliards ! Depuis des années, Bercy rêve de le budgétiser. Ils ont essayé de vendre le projet à tous les ministres du logement, qui ont toujours refusé car ce serait une ineptie économique. Vous ferez le compte, à la fin du mandat, des logements que vous n'aurez pas construits.

M. le président Éric Woerth. Je soutiens ces amendements. Personne ne peut le nier, dans sa recherche d'économies, le Gouvernement se rabat systématiquement sur le logement, ce qui est tout de même une drôle d'idée quand on connaît l'étendue des besoins. Je comprends que Bercy rêve de la trésorerie d'Action Logement, qui est sans doute trop élevée. Elle résulte probablement de problèmes de gestion et d'une incapacité à engager très rapidement des programmes de construction ou de réhabilitation. Seulement, il faut investir beaucoup plus pour construire des logements sociaux et les entretenir.

Ce sont les entreprises qui cotisent. Si le Gouvernement considère qu'Action Logement a trop d'argent, qu'il baisse les cotisations des entreprises, mais qu'il ne les laisse pas payer autant pour, ensuite, transférer ces recettes dans le budget. Sinon, ces cotisations sont un impôt déguisé. Ce n'est pas une bonne

manière de procéder. On peut donner des coups de semonce si les fonds sont mal employés, mais pas les transférer dans le budget général. Ce serait trop facile !

Mme Lise Magnier. J'ai souhaité, moi aussi, déposer un amendement de suppression, pour une raison de méthode. À aucun moment, le Gouvernement n'a discuté avec Action Logement de ce prélèvement supplémentaire d'un milliard d'euros. S'il l'avait fait, peut-être que le groupe aurait accepté de soutenir le budget de l'État dans le contexte exceptionnel de la crise économique et sanitaire. Au lieu de cela, le Gouvernement a préféré annoncer aux entreprises qu'il se servirait de leurs cotisations au 1 % logement, censées financer la construction de logements pour leurs salariés, notamment ceux qui gagnent des revenus intermédiaires, pour payer les APL !

On peut sans doute reprocher à Action Logement de ne pas toujours atteindre ses objectifs mais rappelons qu'il n'est qu'un cofinanceur. En tout état de cause, la méthode n'est pas la bonne.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. J'ai bien compris que vous reprochiez au Gouvernement de préférer ponctionner dans la trésorerie d'Action Logement plutôt que de réaliser des économies. Tout d'abord, l'un n'empêche pas l'autre. Si nous isolons les effets de la crise sur le budget de 2020, l'État a déjà réalisé 4 milliards d'euros d'économie au niveau de la politique du logement depuis le début du quinquennat, sans la fragiliser pour autant. La transformation de l'action publique peut donner de bons résultats ; on l'a appliquée sur le travail et sur le logement – mais ce n'est pas le sujet ici.

Cette contribution exceptionnelle a été décidée par le Gouvernement pour deux raisons. Premièrement, Action Logement sous-consomme ses enveloppes prévues au titre des emplois de la PEEC. La sous-consommation est un problème qui doit forcément intéresser un commissaire aux finances.

Deuxièmement, cette contribution est tout à fait soutenable pour Action Logement puisqu'il lui resterait encore 8 milliards d'euros de trésorerie. Dans un contexte de forte hausse des besoins en aides au logement pour nos concitoyens les plus fragiles, il ne me paraît pas baroque qu'Action Logement, qui en a les moyens, contribue au financement de la politique des aides au logement par l'intermédiaire du FNAL.

Enfin, on ne peut pas dire que l'État ne fasse rien pour le logement et notamment pour le logement social dans cette période de crise exceptionnelle, au travers du plan de relance. Ce serait oublier les 500 millions d'euros directement fléchés vers les bailleurs sociaux pour la réhabilitation du parc social.

Prenons un peu de recul. Nous demandons à Action Logement une contribution exceptionnelle d'un milliard d'euros, non pour réduire le déficit de l'État mais pour participer au FNAL. Cela ne me paraît pas aberrant dès lors que cet organisme sous-consomme et a largement les moyens de le faire. Arrêtez de dire que Bercy rêve de budgétiser Action Logement ! Il faut cesser d'opposer Bercy et

le ministère du logement. Essayons de dépassionner le débat pour nous demander simplement si cette mesure est cohérente. À mon sens, elle l'est.

Quant à savoir s'il faut baisser la PEEC, la question devra être posée avec les partenaires sociaux, mais il faudra en assumer les conséquences si cela réduit la capacité de construire des logements sociaux. À votre place, je serais plus mesuré. La ministre chargée du logement nous apportera peut-être des précisions en séance publique.

En attendant, je rends un avis très défavorable.

M. le président Éric Woerth. Finalement, vous faites un simple transfert de crédits pour prendre l'argent là où il est. C'est le rêve de tous les budgétaires. Cela s'est toujours fait et se fera. Vous avez agi ainsi pour les mutuelles. Cependant, la PEEC n'a pas été créée à cette fin. Les règles ont été fixées : les entreprises versent une cotisation pour financer la construction et l'entretien de logements pour leurs salariés, pas pour financer l'aide publique au logement ni les prestations sociales.

À force de tout confondre, on finira par tuer la protection sociale, en transformant les cotisations sociales en impôt. Au moins pourriez-vous l'assumer. D'autres gouvernements l'ont fait. Ce n'est pas un coup de maître, c'est un rapt sur un fonds qui aurait sans doute dû être dépensé plus vite.

M. François Pupponi. Nous sommes quelques-uns, ici, à avoir un peu d'expérience. Bercy rêve depuis toujours de ce qui se fait aujourd'hui. Du reste, il ne s'en est jamais caché. À chaque fois qu'un nouveau ministre arrive au logement, on lui explique que la politique du logement coûte 40 milliards d'euros chaque année – en oubliant de préciser qu'elle rapporte 80 milliards ! Le Président de la République s'en offusque, les ministres du logement ne se sont jamais opposés et cela dure depuis quatre ans.

Bien sûr, on peut habiller cette décision comme on veut. Jean-Louis Borloo est le premier à avoir pris de l'argent à Action Logement pour alimenter le plan de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il prétendait flécher l'argent de la PEEC vers les quartiers sociaux défavorisés. Ce n'est pas nouveau. On sait très bien que cet organisme finira par tomber dans le budget de l'État.

Si la construction de logements était exemplaire depuis trois ans, je ne dirais rien, mais tous les acteurs du secteur dénoncent l'écroulement de la construction en France. Les années 2021 et 2022 seront catastrophiques ! Bien sûr, on peut toujours prétendre qu'ils mentent, mais promoteurs et bailleurs dressent le même constat. On a pu sauver la situation parce que la Caisse des dépôts et consignations a déstocké chez les promoteurs, mais, à présent, il n'y a plus rien en réserve, il n'y a plus de permis et la construction s'écroule. Entendez-le ! Vous pouvez toujours considérer que, dans un pays en pleine crise économique, le logement ne fait pas partie de la relance, mais je pense que c'est une erreur.

M. Éric Coquerel. Chaque année, les chiffres, en particulier ceux fournis par la fondation Abbé Pierre, sont toujours plus catastrophiques au regard du mal-logement et des logements indignes. Venez rencontrer le préfet de Seine-Saint-Denis, monsieur le rapporteur général, il vous le dira. Vous nous dites que la situation ne s'est pas dégradée, mais c'est complètement faux !

Vous vous enorgueillez d'avoir fait réaliser 4 milliards d'économies à la politique du logement sans l'avoir altérée. Vous n'êtes pas le seul à nous tenir ce discours. Pendant des années, les Gouvernements successifs se sont félicités de baisser le budget de la santé publique en prétendant obtenir toujours d'aussi bons résultats. Voyez où nous en sommes aujourd'hui !

N'essayez pas de nous faire croire que vous pouvez réduire les budgets consacrés au logement public sans dégrader la situation. C'est faux ! Les plus fragiles en souffrent parce qu'ils sont mal logés ou doivent partir dans des logements privés, plus onéreux. Votre Gouvernement est en partie responsable de cette situation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous remercie, monsieur Coquerel, mais je connais bien les banlieues, moi aussi, pour être élu d'une circonscription où Villeneuve-Saint-Georges et Valenton n'ont rien à envier à Saint-Ouen. Leur situation est même pire, car elles ne bénéficient pas des effets de la gentrification. Voulons-nous laisser dormir l'argent d'Action Logement ou l'utiliser pour le logement social ? N'est-il pas temps d'être efficace ? Ce n'est pas pour abonder le budget général de l'État que cette contribution exceptionnelle est demandée, mais pour abonder le FNAL. Arrêtons de parler de ce prélèvement comme d'une taxe, une punition, un rapt : il s'agit d'une contribution d'Action Logement vers le FNAL. La mesure, loin d'être tarabiscotée, me semble au contraire très cohérente.

Regardez les rapports d'inspection, regardez ce qu'il y a dans les caisses. Nous ne pointons pas du doigt, nous considérons simplement que la contribution est possible et bienvenue au regard du contexte.

Monsieur Pupponi, ne dites pas que l'État ne fait rien pour le logement social ! Ce n'est pas vrai !

M. le président Éric Woerth. Arrêtez de percevoir la PEEC pendant trois ans et vous aurez réglé le problème du stock !

M. Mohamed Laqhila. La trésorerie d'Action Logement correspond à l'engagement que cet organisme a pris vis-à-vis de l'État dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Pour un programme aussi long et d'une telle ampleur – 10 milliards –, il est normal que l'organisme constitue des réserves. En revanche, Action Logement n'a pas pour mission d'abonder le FNAL.

La commission rejette les amendements de suppression II-CF955, II-CF1167, II-CF1336, II-CF1351, II-CF1413, II-CF1436 et II-CF1465.

Elle examine, en discussion commune, l'amendement II-CF1414 de Mme Sylvia Pinel, les amendements identiques II-CF1415 de Mme Sylvia Pinel et II-CF1481 de Mme Véronique Louwagie, ainsi que l'amendement II-CF1519 de M. François Jolivet.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement II-CF1481, de repli, tend à réduire le prélèvement exceptionnel sur le groupe Action Logement d'un milliard d'euros à 500 millions.

M. François Jolivet. Permettez-moi de vous donner mon avis de rapporteur spécial des crédits du logement et de l'hébergement d'urgence. Lorsque nous avons adopté la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ÉLAN, nous pensions que le logement social pourrait s'auto-porter, sans aide de l'État. Tout le monde n'était pas d'accord, mais nous sommes partis sur cette base.

Il a été décidé, dans la loi PACTE, de dispenser les entreprises de moins de 50 salariés de s'acquitter de la PEEC. Afin de compenser la perte pour Action Logement, le Gouvernement a décidé que la taxe spéciale sur les conventions d'assurance s'appliquerait à l'ensemble de l'assurance payée par les emprunteurs pour se prémunir contre les risques de décès, de perte d'emploi ou d'incapacité de travail. Cette mesure devait générer 290 millions d'euros. Nous avons pu constater, en PLFR 4, que cette somme était réduite à 238 millions d'euros.

Nous avons prélevé, l'année dernière, 500 millions d'euros sur Action Logement pour abonder le FNAL, mais c'était à titre exceptionnel, car la réforme relative à la contemporanéité des aides n'était pas encore effective.

Nous avons voté, en première partie du projet de loi de finances pour 2021, la suppression de l'affectation de la ressource de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Pour résumer, nous prélevons sur Action Logement un milliard d'euros de manière exceptionnelle et 238 millions d'euros de façon durable puisque Action Logement ne sera plus indemnisé de la perte d'une partie du produit de la PEEC, contrairement à ce qui avait été décidé dans la loi PACTE. C'est déjà un effort important. Ce milliard sera affecté au FNAL alors que la contemporanéité des aides sera effective en janvier. Pour financer le logement social, aujourd'hui, les bailleurs HLM et les gestionnaires d'hébergements ne peuvent pas se passer des ressources de la PEEC.

Par ailleurs, Action logement, au travers du plan d'investissement volontaire, est engagé pour plus de 16 milliards d'euros. En provisionnant l'ensemble de ses ressources pour faire face à ces futures dépenses, Action Logement a montré qu'il était un bon gestionnaire, comme l'a fait remarquer à juste titre mon collègue Laqhila, qui est expert-comptable par ailleurs.

Action Logement n'est pas responsable des retards pris dans l'exécution des opérations Action cœur de ville puisqu'il n'est pas maître d'ouvrage. Il n'est pas davantage responsable des retards pris par l'ANRU puisque ce sont les organismes HLM qui lancent les opérations. Pour qu'il puisse payer, il faut que des demandes

de subvention lui soient adressées. Action Logement n'est pas plus responsable du fait que le système VISALE, qui garantit le paiement des loyers des locataires, n'est pas activé – il est préférable que les locataires paient leur loyer –, ni non plus du retard pris dans le financement des travaux pour adapter le logement aux personnes en situation de handicap. Action Logement n'est pas responsable des difficultés que les centres médico-sociaux rencontrent pour rénover leurs établissements.

Action Logement se comporte comme l'État dans de nombreux domaines et nous devons sans doute en discuter, car on lui fait porter des politiques publiques sans lien avec l'origine de sa création.

Par ailleurs, j'ai lu les rapports de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes, de l'Agence nationale de contrôle du logement social. On dit qu'Action Logement a beaucoup d'argent parce qu'on tient compte de sa trésorerie au 31 décembre. Or les entreprises versent la PEEC entre le 22 et le 31 décembre. Les fonds ne sont affectés qu'ensuite. Si vous contrôliez sa trésorerie le 10 janvier, vous vous apercevriez qu'elle est beaucoup moins importante.

Enfin, Action Logement est une structure très jeune et il est possible qu'elle ait pu rencontrer des difficultés à exercer sa gouvernance. Mais quand on a pour partenaire un organisme paritaire aussi puissant, on pourrait lui fixer des objectifs clairs, avec des indicateurs précis, plutôt que de lui mettre des bâtons dans les roues. On pourrait aussi s'assurer que sa trajectoire financière lui permet de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés. Si on lui prend de l'argent, on lui en redonne.

Par conséquent, je vous propose de réduire sa contribution à 210 millions d'euros, ce qui porterait l'effort consenti par Action Logement dans le cadre de ce PLF à 500 millions d'euros.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Je ne souhaite pas que nous réduisions la contribution d'Action Logement au FNAL.

La commission rejette successivement l'amendement II-CF1414, les amendements identiques II-CF1415 et II-CF1481, ainsi que l'amendement II-CF1519.

Elle adopte l'article 47 sans modification.

Article 48

Suppression pour l'année 2021 de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit, en 2021 et pour la deuxième année consécutive, la suppression de l'indexation (ou désindexation) sur l'inflation hors tabac constatée en 2019 des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité (RLS).

L'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit en effet que le montant de ces plafonds d'éligibilité à la RLS est indexé sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac, constatée l'avant-dernière année précédant la revalorisation.

Cette désindexation doit permettre de contenir, en partie, l'enveloppe globale annuelle d'économie des aides personnalisées sur le logement (APL) pesant sur les bailleurs sociaux à 1,3 milliard d'euros en 2021, conformément au Pacte d'investissement pour la période 2020-2022 signé le 25 avril 2019 entre l'État et les représentants des bailleurs sociaux.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit une réforme d'ampleur du financement des aides au logement en instituant un mécanisme de RLS, applicable aux locataires sous conditions de ressources, qui occupent des logements faisant l'objet d'un conventionnement avec l'État ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL), dans le parc social des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et des sociétés d'économie mixte (hors logements-foyers).

L'article 200 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu, pour l'année 2020, la désindexation sur l'inflation constatée en 2018 des plafonds de ressources ouvrant droit à la RLS, conformément aux engagements pris par l'État envers les bailleurs sociaux de ne pas dépasser un montant total de RLS fixé à 1,3 milliard d'euros par an sur la période 2020-2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. ÉTAT DU DROIT

A. LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DE MODÉRATION DU MONTANT DES LOYERS

1. Les caractéristiques de la RLS

a. Une réforme du financement de l'aide au logement

Instituée par l'article 126 de la loi de finances pour 2018⁽¹⁾ et codifiée à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), la **réduction de loyer de solidarité (RLS) est un mécanisme de remise de loyer, dont le coût est supporté par les bailleurs sociaux, appliqué en contrepartie d'une diminution concomitante de l'aide personnalisée au logement (APL) versée au locataire concerné.** Cette remise ne vient pas réduire le montant contractuel du loyer fixé dans le bail.

Pour les locataires bénéficiant de la RLS, l'article L. 351-3 du CCH prévoit que le montant de l'APL est diminué d'une fraction comprise entre 90 et 98 % du montant de la RLS fixé par voie réglementaire (voir *infra*). L'article D. 823 du CCH fixe cette fraction à **98 %**. La distinction entre la réduction de loyer et la diminution des aides, légèrement inférieure, est donc favorable aux allocataires de l'APL puisqu'elle leur permet de bénéficier de la différence, soit de quelques euros de réduction de loyer.

Cette réforme du financement de l'aide au logement se traduit :

– d'une part, par **une participation financière accrue des organismes de logement social qui appliquent, à leur charge, une réduction de loyer, supérieure à la baisse des APL ;**

– et, d'autre part, par **une réduction des dépenses de l'État au titre des APL**, le montant des APL des bénéficiaires de la RLS étant diminué chaque année de 98 % du montant de la RLS.

b. Les logements visés

La RLS concerne les logements faisant l'objet d'un **conventionnement avec l'État, ouvrant droit à l'APL, gérés par les organismes à loyers modérés** visés à l'article L. 411-2 du CCH à savoir les offices publics de l'habitat, les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré, les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré et les fondations d'habitation à loyer modéré, et par les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Sont en revanche exclus du champ de la RLS les logements-foyers, qui accueillait environ 262 000 bénéficiaires de l'APL en 2016.

c. Les locataires concernés

La RLS est applicable aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond, fixé en fonction de la composition du foyer et de la zone géographique, étant précisé que le zonage appliqué est celui utilisé pour le calcul des aides au logement ⁽¹⁾. **Ce plafond est fixé par arrêté dans la limite de montants maximaux fixés par l'article L. 442-2-1 du CCH.**

LIMITE MAXIMALE POUR 2018 DES PLAFONDS MENSUELS DE RESSOURCES OUVRANT DROIT À LA RLS SELON L'ARTICLE L. 442-2-1 DU CCH

(en euros)

Désignation	Montant maximal		
	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	1 294	1 209	1 171
Couple sans personne à charge	1 559	1 474	1 426
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	1 984	1 880	1 823
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	2 361	2 239	2 173
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	2 890	2 749	2 654
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	3 334	3 173	3 069
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	3 712	3 532	3 410
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	4 109	3 910	3 778
Personne à charge supplémentaire	400	375	350

Source : article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitat.

Ce plafond de ressources a été déterminé en fonction des revenus d'exclusion de l'APL de telle manière que tous les allocataires d'APL dans le parc locatif social bénéficient de la réduction de loyer.

En revanche, les plafonds de ressources des dispositifs n'étant pas strictement alignés, **certains bénéficiaires de la RLS ne sont pas éligibles aux APL ou bénéficient d'un montant d'APL inférieur à la RLS.** L'Union sociale pour l'habitat (USH) estimait à 100 000 le nombre de locataires éligibles à la RLS mais non bénéficiaires des APL en 2016 et la caisse nationale des allocations familiales à 3 000 le nombre de locataires bénéficiant d'un montant d'APL inférieur à la RLS en 2018. L'USH estime que l'éligibilité de ces publics à la RLS représente un surcoût de RLS d'environ 2 % pour les organismes de logements sociaux.

(1) Défini par l'arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques, régulièrement révisé, un zonage est utilisé pour le calcul des aides personnelles au logement ou pour déterminer les plafonds de loyer du logement social. Il est divisé en trois zones, fonctions d'un critère de densité de population. La zone I correspond à l'île de France, la zone II rassemble les grandes agglomérations (>100 000 habitants), la Corse et départements d'outre-mer, et la zone III regroupe l'ensemble des autres communes.

d. Le montant de RLS versé

Le montant mensuel de la RLS est fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget, dans la limite de montants fixés à l'article L. 442-2-1 précité.

MONTANT MAXIMAL MENSUEL POUR 2018 DU MONTANT MENSUEL DE LA RLS

(en euros)

Désignation	Montant maximal		
	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	50	44	41
Couple sans personne à charge	61	54	50
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	69	60	56
Par personne à charge supplémentaire	10	9	8

Source : article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

2. Les mécanismes d'indexation et de revalorisation de la RLS

- L'article L. 442-2-1 du CCH prévoit d'une part que les montants maximaux mensuels de RLS sont indexés chaque année au 1^{er} janvier sur l'indice de référence des loyers ⁽¹⁾ et, d'autre part, que la revalorisation du montant effectif mensuel de RLS au 1^{er} janvier correspond au moins à l'évolution de cet indice de référence des loyers.

- De même, l'article L. 442-2-1 précité prévoit que les montants maximaux de ressources ouvrant droit à la RLS prévus par la loi et les plafonds de ressources fixés par arrêté sont indexés chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation.

B. LA DÉSINDEXATION DES PLAFONDS D'ÉLIGIBILITÉ À LA RLS POUR EN CONTENIR LE COÛT SUPPORTÉ PAR LES BAILLEURS SOCIAUX

1. Les engagements de l'État envers les bailleurs sociaux

Dans le cadre du Pacte d'investissement pour la période 2020-2022 signé le 25 avril 2019 entre l'État et les représentants des bailleurs sociaux, l'État s'est engagé à réduire l'effort demandé aux bailleurs sociaux au titre de la RLS en **contenant son enveloppe globale annuelle à 1,3 milliard d'euros sur la période 2020-2022** (au lieu des 1,5 milliard d'euros annuels prévus) ⁽²⁾.

(1) Défini à l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Conclusion de la clause de revoyure pour le logement, et engagement des parties (2020-2022).

La trajectoire des économies réalisées par l'État sur ses dépenses effectuées au titre des APL suite à la mise en place de la RLS, prévue par le Pacte d'investissement précité, est retracée dans le tableau ci-dessous.

TRAJECTOIRE DE RENDEMENT POUR L'ÉTAT DE LA RLS ENTRE 2018 ET 2022

(en milliard d'euros)

2018	2019	2020	2021	2022
0,8	0,896	1,3	1,3	1,3

Source : commission des finances.

Ainsi, l'État s'est engagé à stabiliser le montant global de RLS à partir de 2020 :

– en **supprimant, d'une part, les règles de l'indexation automatique des forfaits de RLS (plafond et montant mensuels) et des plafonds de ressources d'éligibilité** ;

– et en **maîtrisant, d'autre part, l'évolution du nombre de locataires non bénéficiaires de l'APL éligibles à la RLS**, le montant global de RLS devant être atteint, de préférence, par le biais d'une modification des montants mensuels de RLS plutôt que par l'augmentation des plafonds de ressources ouvrant droit à la RLS.

2. La désindexation sur l'inflation des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS en 2020

● Afin de mettre en œuvre l'engagement de l'État envers les bailleurs sociaux, l'article 200 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ a prévu, pour l'année 2020, **la suppression de l'indexation sur l'inflation (hors tabac) constatée en 2018 (soit 1,6 %) du plafond de ressources mensuelles déterminant l'éligibilité à la RLS.**

Il faut en effet souligner que l'indexation automatique du montant des plafonds conduit à élargir le champ des bénéficiaires de la RLS. La désindexation limite donc cet élargissement, et notamment le nombre de bénéficiaires éligibles à la RLS sans être éligible aux APL.

Ces plafonds de ressources mensuelles n'ont pas été revalorisés en 2020.

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

**PLAFONDS DE RESSOURCES MENSUELLES APPLICABLES EN 2019 ET 2020
POUR LE BÉNÉFICE DE LA RLS**

(en euros)

Désignation	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	915	854	828
Couple sans personne à charge	1 102	1 042	1 008
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	1 403	1 329	1 289
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	1 669	1 583	1 536
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	2 043	1 943	1 877
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	2 357	2 243	2 169
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	2 624	2 497	2 411
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	2 905	2 764	2 671
Par personne à charge supplémentaire	283	266	247

Source : Arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer solidarité.

● **L'indexation sur l'indice de référence des loyers du montant maximal et du montant mensuel de la RLS a cependant été maintenue en 2020** : les montants mensuels de RLS ont été revalorisés au-delà de l'indice de référence des loyers pour permettre la hausse du rendement global de RLS de 900 millions d'euros en 2019 à 1,3 milliard d'euros en 2020, prévue par le Pacte d'investissement précité.

Ainsi, l'arrêté du 31 décembre 2019 ⁽¹⁾ a fixé les montants de RLS suivants pour l'année 2020 :

MONTANT MENSUEL EFFECTIF DE LA RLS EN 2020

(en euros)

Désignation	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	49,50	43,14	40,43
Couple sans personne à charge	59,70	52,79	49,01
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	67,46	59,40	54,95
Par personne à charge supplémentaire	9,78	8,65	7,87

Source : Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables, modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer solidarité.

MONTANT MAXIMAL MENSUEL POUR 2020 DE LA RLS

(en euros)

Désignation	Montant maximal		
	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	52	46	43
Couple sans personne à charge	63	56	52
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	71	62	58
Par personne à charge supplémentaire	10	9	8

Source : Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables, modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer solidarité.

(1) Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables, modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer solidarité.

● L'indexation sur l'inflation des limites de montants maximaux des plafonds de ressources ouvrant droit à la RLS, fixés par l'article L. 442-2-1 du CCH, a également été maintenue. Cette indexation n'emporte pas, en effet, de revalorisation automatique des plafonds de ressources mensuelles effectivement applicables.

**LIMITE MAXIMALE POUR 2020 DES PLAFONDS MENSUELS DE RESSOURCES
OUVRANT DROIT À LA RLS**

(en euros)

Désignation	Montant maximal		
	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	1 327	1 240	1 201
Couple sans personne à charge	1 600	1 512	1 463
Bénéficiaire isolé ou couple ayant une personne à charge	2 036	1 929	1 870
Bénéficiaire isolé ou couple ayant deux personnes à charge	2 423	2 297	2 230
Bénéficiaire isolé ou couple ayant trois personnes à charge	2 965	2 820	2 723
Bénéficiaire isolé ou couple ayant quatre personnes à charge	3 420	3 256	3 149
Bénéficiaire isolé ou couple ayant cinq personnes à charge	3 808	3 624	3 499
Bénéficiaire isolé ou couple ayant six personnes à charge	4 216	4 012	3 877
Personne à charge supplémentaire	410	385	359

Source : Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables, modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer solidarité.

3. La réduction du montant mensuel de la RLS en cours d'année 2020 afin de contenir son coût global pour les bailleurs sociaux

Afin d'empêcher le dépassement de l'enveloppe globale prévue pour la RLS en 2020, le Gouvernement a diminué, par un arrêté du 30 septembre 2020 ⁽¹⁾, les montants forfaitaires de RLS versés entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2020. Les prévisions actualisées en cours d'année faisaient en effet apparaître un montant global de RLS de 100 à 200 millions supérieur aux engagements de l'État.

Cet écart dans les prévisions est essentiellement dû au report de la réforme de la contemporanéisation des APL au 1^{er} janvier 2021 : le montant d'APL versé en 2020 a été plus élevé qu'anticipé ⁽²⁾, ce qui augmente également mécaniquement le montant global de RLS versé, le champ des bénéficiaires éligibles étant plus large que prévu.

(1) Arrêté du 30 septembre 2020 modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.

(2) D'où l'ouverture de 1,8 milliard d'euros supplémentaires en PLFR4. Cf. infra.

MONTANT MENSUEL DE LA RLS ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE ET LE 31 DÉCEMBRE 2020

(en euros)

Désignation	Zone I	Zone II	Zone III
Bénéficiaire isolé	34,10	29,72	27,85
Couple sans personne à charge	41,13	36,37	33,76
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	46,47	40,92	37,85
Par personne à charge supplémentaire	6,74	5,96	5,42

Source : Arrêté du 30 septembre 2020 modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.

Ce forfait diminué pour les trois derniers mois de l'année 2020 reste supérieur au niveau du forfait de fin 2019 qui aurait été revalorisé sur l'indice de référence des loyers.

II. DROIT PROPOSÉ

A. LE RENOUVELLEMENT DE LA DÉSINDEXATION DES PLAFONDS MENSUELS D'ÉLIGIBILITÉ À LA RLS EN 2021

- Par dérogation aux règles d'indexation de la RLS, le présent article prévoit, en 2021 et pour la deuxième année consécutive, **la suppression de l'indexation sur l'inflation hors tabac constatée en 2019 des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS.**

Selon le douzième alinéa de l'article L. 442-2-1 du CCH en vigueur, les montants des plafonds de ressources ouvrant droit à la RLS devraient être indexés, au 1^{er} janvier 2021, sur l'évolution de l'IPC hors tabac constatée en 2019, soit + **0,9 %** ⁽¹⁾.

- D'après l'évaluation préalable de l'article, cette mesure de non indexation devrait permettre au Gouvernement de respecter ses engagements envers les bailleurs sociaux dans le cadre du Pacte d'investissement pour le logement social pour la période 2020-2022 en **maîtrisant l'évolution du nombre de locataires non bénéficiaires de l'APL éligibles à la RLS** et, par conséquent, en contenant la contribution demandée aux bailleurs sociaux au titre du financement de la politique d'aide au logement.

L'évaluation préalable ne précise pas si cette désindexation sera suffisante pour maintenir le montant total de la RLS à 1,3 milliard d'euros en 2021, comme prévu par le Pacte d'investissement précité.

- **Cet article ne prévoit cependant pas la désindexation sur l'indice de référence des loyers du montant maximal et du montant mensuel de la RLS.** Comme en 2020, cette indexation est donc maintenue pour 2021.

L'indexation du montant maximal de RLS, comme celle des limites de montants maximaux des plafonds de ressources ouvrant droit à la RLS, n'emportent

(1) Rapport économique social et financier annexé au présent projet de loi de finances, p. 71, d'après l'INSEE.

pas d'effet concret sur le rendement total de RLS tant que les plafonds de ressources mensuels sont gelés et que les montants mensuels de RLS fixés sont maîtrisés.

L'indexation du montant mensuel de RLS ne devrait pas remettre en cause l'engagement de l'État à maintenir le niveau global de RLS à 1,3 milliard d'euros en 2021 :

– d'une part, dans le contexte de la crise économique et sanitaire, l'indice de référence des loyers progresse très peu en 2020 : + 0,46 % seulement au troisième trimestre pour le dernier indice connu ;

– d'autre part, la réforme de la contemporanéisation des APL, mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2021, devrait permettre de stabiliser le rendement de la RLS.

Les montants forfaitaires de RLS, qui seront fixés par arrêté prochainement, devraient donc être proches de ceux appliqués au début de l'année 2020.

B. L'IMPACT DE LA MESURE

La suppression de l'indexation sur l'inflation des plafonds effectifs de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS entraîne une dépense pour l'État par rapport à une situation dans laquelle ces plafonds de RLS auraient été indexés. En effet, **cette désindexation limite le nombre de locataires bénéficiant de l'APL éligibles à la RLS, dont le coût est pris en charge par les bailleurs sociaux, en contrepartie d'une baisse de l'APL, prestation sociale financée par le budget de l'État.**

L'évaluation préalable de l'article ne chiffre pas le coût budgétaire pour l'État de cette mesure, cette estimation étant complexe à réaliser. D'après les informations transmises au Rapporteur général par le Gouvernement ce coût est limité et s'établirait à quelques millions d'euros tout au plus.

En tout état de cause, l'ensemble des actions menées pour maintenir l'enveloppe globale de la RLS à 1,3 milliard d'euros en 2021 a un coût de 200 millions d'euros pour l'État au bénéfice des bailleurs sociaux, par rapport à la trajectoire prévisionnelle des économies engendrées sur le montant des APL (1,5 milliard d'euros annuels sur la période 2020-2022).

*

* *

La commission est saisie de l'amendement de suppression, II-CF1529, de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Cet article est la conséquence d'un des actes fondateurs du mandat qu'a été la baisse des APL. L'introduction de la réduction du loyer de solidarité en contrepartie de la baisse des APL a eu pour effet de transférer aux

bailleurs sociaux le coût pour l'État de la compensation. À terme, cela ne peut qu'inciter ceux-ci à vendre des logements sociaux, ce qui est facilité par la loi ÉLAN.

Du fait de la suppression de l'indexation sur l'inflation pendant trois ans des plafonds permettant de bénéficier de la RLS, les personnes qui étaient en limite de plafond vont être exclues du dispositif. En lieu et place de l'APL, qui était fortement redistributive et touchait les foyers les plus modestes, vous construisez une usine à gaz dont les conséquences sont néfastes pour tout le monde.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La réforme du financement des aides au logement avec la mise en place de la RLS a montré qu'il était possible de transformer une politique publique en la rendant au moins aussi efficace à un moindre coût. Je ne souhaite pas qu'elle soit remise en cause.

Avis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF1529.

Elle adopte l'article 48 sans modification.

Article 49

Garantie de l'État aux projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article crée un nouveau dispositif de garantie de l'État en faveur des projets immobiliers des écoles françaises à l'étranger.

La garantie actuelle, qui transite par l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (ANEFE), serait ainsi remplacée par une garantie accordée directement aux associations locales gérant les établissements scolaires.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ANEFE OFFRE UN SOUTIEN AUX PROJETS IMMOBILIERS DES ÉCOLES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

Le développement des établissements d'enseignement français à l'étranger est appuyé depuis 1975 par l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), créée par le sénateur Jacques Habert, afin de leur apporter une assistance pédagogique et administrative.

L'association contribue, surtout, à financer les projets immobiliers de ces écoles, soit en leur accordant directement des prêts, souscrits par l'ANEFE auprès d'établissements financiers, soit en leur apportant sa caution financière. Dans les deux cas, l'association bénéficie de la garantie de l'État ; celle-ci est appelée lorsque l'association ne peut plus rembourser ses échéances de prêt ou qu'elle ne peut pas honorer la caution qu'elle a émise.

Afin de faire face à ses engagements financiers, l'ANEFE dispose d'un fonds de garantie mutuel alimenté par une cotisation spéciale annuelle de 0,4 % acquittée par chaque établissement bénéficiaire d'un prêt ou d'une caution de l'association sur le montant restant dû de leurs emprunts. Ce fonds a, par exemple, récemment permis de régler les échéances pour les projets de lycées d'Abidjan et de Damas sans recours à l'État.

B. LA GARANTIE APPORTÉE PAR L'ÉTAT

1. Les établissements éligibles et le fonctionnement de l'ANEFE

Le dispositif actuel repose sur l'article L. 442-17 du code de l'éducation, qui prévoit que la garantie de l'État peut être accordée aux emprunts émis par des groupements ou par des associations à caractère national pour financer la

construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'État. Il ne porte pas, uniquement, sur les établissements présents à l'étranger.

Le régime juridique de la garantie apportée par l'État est précisé par le décret n° 79-142 du 19 février 1979.

Les établissements éligibles sont ceux qui figurent sur la liste des établissements scolaires français à l'étranger établie par le ministre chargé de l'éducation, en accord avec le ministre des affaires étrangères et celui chargé de la coopération, liste qui est révisée annuellement. Peuvent figurer sur cette liste les établissements du premier et du second degré, ouverts aux enfants de nationalité française résidant à l'étranger, qui dispensent un programme conforme à celui des établissements publics en France et qui préparent les élèves aux examens et diplômes auxquels préparent ces mêmes établissements.

L'article 3 du décret précise que les emprunts auxquels la garantie de l'État peut être accordée doivent être contractés par l'ANEFE. Cette garantie n'est donc pas octroyée directement aux associations locales. Il est prévu que les statuts de l'association l'autorisent à effectuer, au profit de ses établissements membres, toutes les opérations financières que comportent les emprunts, notamment la constitution de sûretés.

Lorsque l'emprunt est contracté par une association gérant directement l'établissement scolaire, l'article 4 prévoit que l'ANEFE doit se porter caution indivisible et solidaire de l'emprunteur à l'égard de l'État.

L'article 5 dispose que la garantie de l'État ne peut être octroyée qu'aux emprunts assortis de garanties complémentaires. Ainsi, les associations locales qui bénéficient d'un prêt de l'ANEFE lui apportent les garanties que celle-ci estime nécessaires. Il prévoit en particulier la constitution du fonds de garantie évoqué *supra*.

Enfin, l'article 6 prévoit que le ministre de l'économie est chargé d'octroyer la garantie de l'État aux emprunts réalisés par l'ANEFE pour le compte des établissements scolaires français de l'étranger.

2. L'attribution de la garantie de l'État a fait l'objet de critiques

L'ancienne rédaction de l'article 6 du décret prévoyait également que « *les demandes de garantie de l'État sont soumises à l'instruction d'une commission interministérielle présidée par un conseiller maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes. Elle comprend un représentant du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé de l'éducation nationale et deux représentants du ministre chargé des affaires étrangères et européennes* ».

Néanmoins, le décret n° 2019-1211 du 21 novembre 2019 modifiant le décret de 1979 a supprimé cet alinéa, suspendant *de facto* l'attribution de toutes

nouvelles garanties en faisant disparaître la base juridique propre à la procédure d'attribution. Depuis, le processus d'instruction a été interrompu, à l'exception des dossiers relatifs aux lycées de Panama et de Mascate, qui ont fait l'objet d'un traitement spécifique.

Ce décret fait suite à un audit mené en 2018 par le Contrôle général économique et financier (CGEfi) qui faisait état de plusieurs interrogations sur le fonctionnement du mécanisme de garantie à l'ANEFÉ au regard des règles relatives au monopole bancaire et aux ratios prudentiels de solvabilité. Par ailleurs, la structure financière de l'association apparaissait fragile, avec un encours de prêt de 350 millions d'euros mais des fonds mobilisables de seulement 3 ou 4 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de créer un mécanisme de garantie directe de l'État aux établissements scolaires à l'étranger, sans intermédiaire de l'ANEFÉ. Le régime actuel serait conservé pour les dossiers en cours jusqu'à l'extinction des créances correspondantes.

Ainsi, un nouvel article L 451-2 serait créé au sein du code de l'éducation, spécifiquement pour les établissements d'éducation à l'étranger – ce qui n'est pas le cas de la base législative actuelle de l'article L 442-17. Le décret de 1979 précité serait abrogé et remplacé par un nouveau décret.

Ce nouvel article prévoit que la garantie de l'État peut être accordée à des établissements de crédits au titre de prêts qu'ils consentent à des établissements français à l'étranger pour financer l'acquisition, la construction et l'aménagement des locaux d'enseignement qu'ils utilisent.

Cette garantie serait octroyée par arrêté du ministre de l'économie et couvrirait un encours maximal, principal et intérêts compris, de 350 millions d'euros. Elle serait limitée, pour les établissements présents dans des États de l'Union européenne, à 80 % du capital et des intérêts. Ce plafond serait rehaussé à 90 % pour les États hors UE. Le dispositif actuellement géré par l'ANEFÉ permet de garantir l'intégralité de l'investissement.

Les caractéristiques de la garantie seraient définies par décret et arrêté du ministre de l'économie, en particulier les conditions d'appel et les diligences que les établissements de crédits bénéficiaires sont tenus d'accomplir. Une convention de garantie type serait également établie.

La garantie serait rémunérée par une commission variable, fonction des risques encourus par l'État, définie également par un arrêté du ministre de l'économie.

Les textes d'application prévoiraient, enfin, la mise en place d'une commission interministérielle chargée de donner un avis avant l'octroi de la garantie de l'État. Au sein du dispositif proposé, l'ANEFE ne serait plus chargée d'organiser un fonds de garantie mutuelle pour les nouveaux projets, mais conserverait un rôle d'instruction des dossiers de prêts.

Le suivi des garanties octroyées par l'État, précisé par les textes d'application, s'appuierait sur un rapport annuel formalisant le niveau de l'encours, des primes et des rémunérations perçues ainsi que des sinistres prévisionnels, établi en application de l'article 24 de la loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui dispose que « *le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1^{er} juin, un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances* ».

L'Assemblée des Français de l'étranger a eu l'occasion de se prononcer sur le présent dispositif par une résolution du 8 octobre 2020 ⁽¹⁾. Elle demande en particulier que les dispositions réglementaires d'application de l'article soient prises avant la fin de l'année, que le futur dispositif de garantie puisse couvrir 100 % de l'emprunt et que les conditions financières du mécanisme proposé soit au moins aussi intéressantes que mécanisme actuel pour les associations locales (cotisation annuelle de 0,4 % sur le montant restant dû).

*

* *

La commission adopte l'article 49 sans modification.

*

* *

Après l'article 49

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF1513 de Mme Delphine Batho, les amendements identiques II-CF1077 de Mme Jennifer De Temmerman et II-CF1479 de M. Éric Alauzet, ainsi que l'amendement II-CF1526 de M. Éric Coquerel.

Mme Émilie Cariou. L'amendement II-CF1513 vise à mettre fin aux garanties à l'export en faveur des énergies fossiles. Il traduit dans le projet de loi de finances pour 2021 les propos du Président de la République qui, lors de son discours à la tribune de l'Assemblée générale de l'ONU, le 24 septembre 2019, déclarait qu'il n'était plus possible que les grands pays de ce monde continuent de financer de nouvelles installations polluantes dans les pays en voie de

(1) *Assemblée des Français de l'étranger, résolution commune du 8 octobre 2020 de la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie et de la commission des finances.*

développement. Il est également conforme à la volonté exprimée par les citoyens de la Convention citoyenne pour le climat qui, dans la synthèse des orientations de financement, ont inscrit la proposition de réduire puis de supprimer les garanties à l'export des projets liés aux énergies fossiles.

Nous avons fait un premier pas l'année dernière et nous vous proposons, à présent, d'aller plus loin.

Mme Jennifer De Temmerman. Le Président de la République en personne a dit qu'il était irresponsable et incohérent de continuer à financer des projets qui consistent à ouvrir de nouvelles structures polluantes. C'est pourquoi l'amendement II-CF1077 vous invite à vous mettre en conformité avec les paroles du Président et les engagements internationaux de la France, en empêchant que l'État puisse octroyer sa garantie à des opérations autour du charbon et des hydrocarbures.

M. Éric Alauzet. C'est un sujet de finance verte, une extrapolation du budget vert, en quelque sorte. L'État est fortement engagé, par le biais d'exploitations, aussi bien dans l'Arctique que dans des pays politiquement très instables, comme le Mozambique. L'amendement II-CF1479 vise à étendre les dispositions déjà prises aux énergies conventionnelles : charbon, gaz liquide et pétrole.

M. Éric Coquerel. L'amendement II-CF1526 va dans le même sens. Parmi toutes les catastrophes qui ont accablé la planète cette année, il y en a une qui a été éclipsée par la crise sanitaire : la fonte record de la banquise. Si l'on veut préserver une chance d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris, il faut vraiment mettre le paquet et respecter des engagements, notamment la fin du financement export dans le secteur des hydrocarbures. Ce sont 11 milliards d'euros de subventions annuelles aux énergies fossiles. Il est vital de cesser tout cela.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons beaucoup avancé l'année dernière sur cette question, notamment au cours de la navette parlementaire, et nous avons lancé une dynamique qui se poursuit. Le ministre de l'économie a présenté, il y a deux semaines, la volonté du Gouvernement d'aller plus loin, de façon progressive : en 2021, arrêt du soutien aux nouveaux projets portant sur les pétroles extra-lourds, les schistes et les sables bitumineux, ainsi qu'aux projets de centrales thermiques dégradant le mix électrique du pays récipiendaire ; en 2025, arrêt des projets portant sur les gisements pétroliers ; en 2035, arrêt des projets portant sur les projets gaziers. La France est pionnière. D'aucuns trouveront que 2035 est trop lointain. Je retiens, pour ma part, que la France est le pays le plus ambitieux sur ce sujet. Mettre fin à l'assurance-crédit export pour ces projets est courageux et nécessaire. Cela va dans le sens de vos amendements, qui sont donc politiquement satisfaits. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Anne-Laure Cattelot. Je comprends les intentions de mes différents collègues. Cependant, nous avons besoin de phases de transition, parce que certains de nos territoires industriels dépendent encore malheureusement énormément d'industries dont la production est fondée sur ces marchés. Je pense à Vallourec, à Aulnoy-Aymeries, qui compte plus de 1 200 salariés, alors que le taux de chômage dépasse largement les 25 % dans le secteur, et qui a déjà reçu 500 millions d'euros de la BPI pour rester à flot. Il faut prévoir une sortie en sifflet. Les échéances prévues permettent d'envisager une vraie transition industrielle sans casse humaine et sociale.

M. Éric Alauzet. Je retire mon amendement que je redéposerai en séance. Nous ne pouvons absolument pas en rester à ces contradictions.

L'amendement II-CF1479 est retiré.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1513, II-CF1077 et II-CF1526.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1525 de Mme Sabine Rubin.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF672 de M. Fabien Roussel, II-CF1683 de M. Dominique Potier et II-CF1645 de Mme Valérie Rabault.

M. Fabien Roussel. L'amendement II-CF672 fait partie d'une série visant à conditionner les aides publiques à des engagements des entreprises ou à exiger des garanties concernant l'égalité femme-homme, l'environnement ou l'emploi. Nous proposons que les grandes entreprises qui versent des dividendes ou procèdent à des rachats d'actions ne bénéficient pas d'aides publiques. N'est-ce pas énorme que des entreprises, qui dégagent tellement de bénéfices qu'elles versent des dividendes aux actionnaires, bénéficient d'aides publiques en plus ! C'est comme si les contribuables allaient directement verser de l'argent dans les poches des actionnaires ! Notre amendement permettra à l'État de faire des économies. Cela incitera peut-être également ces grandes entreprises à investir plutôt qu'à verser des dividendes, et à moraliser un peu leur politique.

M. Jean-Louis Bricout. Le plan de relance est exclusivement fondé sur la politique de l'offre et uniquement financé par la dette. Il prévoit 10 milliards d'euros en 2021 et 2022 pour les entreprises, sans contrepartie. Nous souhaitons que les aides publiques soient conditionnées. La baisse des impôts de production redonnera des marges aux entreprises. Il y a d'autres solutions. Ce n'est vraiment pas le moment de distribuer des dividendes. Elles ont le choix d'investir, d'augmenter les salaires ou d'améliorer leur trésorerie, autrement dit des choix utiles à l'appareil productif.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le débat sur les contreparties a déjà eu lieu, lors de l'examen de la première partie du PLF et de la

mission *Plan de relance*. La première des conditionnalités, c'est que nos entreprises survivent et que l'emploi soit protégé. Poser des conditions empêchant la reprise et le réinvestissement pour l'emploi serait, à mon sens, une erreur de méthode. Avant tout, il faut sauver l'emploi et donc maintenir l'activité économique, sans la conditionner à des indicateurs.

M. Éric Coquerel. Certes, le débat a eu lieu, mais il va se poursuivre puisque votre politique ne change pas ! Vous invoquez la préservation de l'emploi. Mais nous vous parlons d'entreprises qui se versent des dividendes dans la situation actuelle. La règle de la baisse de 50 % du chiffre d'affaires pour bénéficier du fonds de solidarité n'est pas bonne. Il vaut mieux que les entreprises soient aidées par tranche et que l'on aille chercher l'argent dans les entreprises qui se versent des dividendes. Votre politique qui consiste à donner de l'argent, qu'importe la situation de l'entreprise et ce qu'elle fait en matière d'emploi, n'est pas tenable. Il y a d'ailleurs des entreprises que l'État a aidées pendant la crise et qui licencient pour des raisons de restructuration sans aucun rapport avec le covid ! Votre logique ne tient pas.

La commission rejette successivement les amendements II-CF672, II-CF1683 et II-CF1645.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF1665 de M. Matthieu Orphelin, II-CF674 de M. Fabien Roussel et II-CF1672 de M. Matthieu Orphelin.

Mme Émilie Cariou. L'amendement II-CF1665 tend à subordonner les aides aux entreprises qui font plus de 40 millions d'euros de chiffre d'affaires à certains engagements écologiques et sociaux. Ce seuil correspond à des entreprises soumises à l'obligation de déclaration de performance extra-financière. Nous leur demandons ce que nous cherchons tous dans la relance : publication d'un bilan carbone ; respect d'une trajectoire de réduction des gaz à effet de serre ; maintien de l'emploi ; publication d'indicateurs de performance sociale ; réduction des inégalités salariales entre les femmes et les hommes. Depuis le début, nous demandons des engagements. On ne peut pas continuer à déverser de l'argent public, sans aucune stratégie, même industrielle.

M. Fabien Roussel. Nous souhaitons bien évidemment que les entreprises tournent, monsieur le rapporteur. Toutefois, si de grandes entreprises sollicitent de l'argent public, nous pouvons à tout le moins leur demander quelques engagements, quelques contreparties, qui répondent à la stratégie de l'État, en l'occurrence, de s'engager dans la transition écologique. La seule demande que nous leur faisons, c'est que les entreprises bénéficiant d'aides publiques produisent, dans les six mois après avoir reçu l'argent, un rapport prouvant qu'elles ont bien pris des engagements en faveur de l'environnement, selon les recommandations du Haut Conseil pour le climat. Ce n'est quand même pas la mort !

Mme Émilie Cariou. L'amendement II-CF1672 reprend un amendement déposé par Laurianne Rossi sur la mission *Plan de relance*.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce n'est pas la mort, monsieur Roussel, mais ce qu'il ne faut pas, c'est empêcher la relance économique. Certes, ce sont de grandes entreprises, mais on se trompe en croyant qu'elles traversent cette crise sans dommages. Au contraire, il y a de grands risques sociaux, et il ne faut pas les considérer comme des machines à cash et à dividendes. Qui plus est, on a adopté dans la mission *Plan de relance* un amendement prévoyant des contreparties, que vous trouverez probablement ni assez offensif ni assez contraignant... Je crois cependant que nous sommes parvenus au bon dosage, avec des obligations environnementales, de parité et de dialogue social. Je souhaite en rester à cette avancée. Avis défavorable.

Mme Christine Pires Beaune. Nous allons soutenir ces trois amendements. Néanmoins, un point m'intrigue : mon groupe a déposé le même amendement, à la virgule près, que celui de M. Roussel, l'amendement II-CF562, qui a été déclaré irrecevable. Comment cela s'explique-t-il ?

M. le président Éric Woerth. Nous allons regarder et vous répondre.

M. Éric Coquerel. J'ai l'impression que nous ne mettons pas la même chose derrière les mots. J'entends la majorité et le Gouvernement parler de l'urgence climatique. Soit. Les catastrophes climatiques vont s'enchaîner les unes après les autres, non pas dans quarante ou cinquante ans, mais dans les prochaines années. Ce seront des crises chaotiques. On sait que si l'on dépasse 3 à 4 degrés d'augmentation des températures à la fin du siècle, c'est la vie de centaines de millions de personnes qui sera menacée. Monsieur le rapporteur général, vous ne pouvez donc pas nous répondre que la priorité du moment est de faire en sorte que les entreprises passent la crise, peu importe comment, et en payer les conséquences dans les années à venir. À partir du moment où l'État met autant d'argent dans les entreprises, on ne peut pas s'offrir le luxe de se contenter de préserver l'emploi et leurs profits, en disant que l'on verra plus tard pour la suite. En réalité, vous n'y croyez pas, quand vous dites que l'urgence climatique est vitale. Sinon, vous ne pourriez pas nous répondre de la sorte.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1665, II-CF674 et II-CF1672.

Elle est saisie de l'amendement II-CF676 de M. Fabien Roussel.

M. Fabien Roussel. Une telle requête est presque gênante, mais nous nous demandons pourquoi on verse des aides publiques à des entreprises qui font un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et décident de licencier. Comment est-ce possible ? Je ne parle pas des dispositifs qui existent pour une entreprise qui fait un PSE, mais des dispositifs d'aides actuels. Par exemple, Bridgestone, qui a décidé de tirer un trait sur son usine de Béthune, pourra bénéficier, dès le mois de janvier, de la réduction des impôts de production. Ce n'est pas normal ! Il faut, au contraire,

qu'elle rembourse les aides publiques qu'elle a perçues, étant donné son comportement à l'égard de ses salariés ! Or non seulement on ne va pas lui demander de rembourser, mais on va continuer à lui verser des aides !

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF676.

Elle examine l'amendement II-CF1311 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Fabien Roussel. Il s'agit d'exclure les grandes entreprises des dispositifs d'aides publiques octroyées dans le cadre du PLF pour 2021, si elles ne publient pas, en toute transparence, la comptabilité de leurs filiales pays par pays. Ce *reporting* avait d'ailleurs permis de dénoncer les pratiques d'Amazon, de Starbucks ou d'Apple.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable, pour les mêmes raisons. La lutte contre l'évasion fiscale ne peut pas passer par une conditionnalité aux aides publiques, sans quoi nous l'aurions déjà fait. Arrêtons de croire qu'inscrire dans la loi que l'octroi de l'aide est conditionné à l'absence d'évasion fiscale sauverait de l'emploi et empêcherait l'évasion fiscale. C'est assez naïf.

Mme Émilie Cariou. Cet engagement ne coûte rien et va dans le sens des négociations de l'Union européenne !

M. Éric Coquerel. Idéologiquement, votre position est incompréhensible ! Il ne s'agit même pas de demander que ces entreprises ne touchent pas les aides, mais simplement de la transparence. Par ailleurs, monsieur le rapporteur général, vous dites que cela se saurait si une telle politique avait un effet sur l'évasion fiscale. Mais non, ça ne se sait pas, puisque ça fait des années que des aides sont octroyées aux entreprises sans contrepartie. Vous donnez de l'argent, année après année, à des entreprises qui continuent à faire de l'évasion fiscale ! En réalité, c'est plutôt l'inverse : ça se sait que cette politique ne sert à rien contre l'évasion fiscale.

Mme Bénédicte Peyrol. Votre demande est satisfaite par l'article 223 *quinquies* C du code général des impôts. La directive a déjà été transposée.

La commission rejette l'amendement II-CF1311.

Elle examine l'amendement II-CF1310 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Fabien Roussel. L'amendement vise à exclure des aides publiques les grandes entreprises qui ne s'engagent pas en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. À ce propos, l'index Pénicaud, qui vient s'ajouter aux quatorze lois en faveur de l'égalité professionnelle promulguées depuis quarante ans, n'apporte rien de plus.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous renvoie, une fois de plus, à l'amendement voté sur la mission *Plan de relance*.

La commission rejette l'amendement II-CF1310.

Article 50

Modification du régime d'appel de la garantie de l'État au Comité international olympique (CIO)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet d'étendre la garantie de l'État pour les versements du Comité international olympique (CIO) au Comité d'organisation de l'édition 2024 des Jeux olympiques et paralympiques à Paris (COJO).

L'extension de cette garantie doit permettre la signature de l'accord entre l'État, le CIO et le COJO sur le remboursement par ce dernier des droits de diffusion télévisuelle au CIO. Il s'agit d'une condition préalable au déblocage de la contribution financière du CIO liée aux droits de diffusion télévisuelle (750 millions d'euros) au profit du comité organisateur.

Sans modifier le plafond de la garantie, le présent article étend de façon significative les cas d'appel de cette garantie.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 81 de la loi de finances rectificatives pour 2017 ⁽¹⁾ a prévu l'octroi de deux garanties de l'État en vue de l'organisation à Paris de l'édition 2024 des Jeux olympiques et paralympiques (JO).

La planification et la livraison des différentes opérations relatives aux JO sont assurées par un Comité d'organisation des jeux olympiques (COJO), entité privée à but non lucratif constituée sous le statut d'association défini par la loi du 1^{er} juillet 1901. Le COJO pour les JO de Paris appelé « Paris 2024 » est présidé par M. Tony Estanguet.

Les ressources du COJO sont alimentées par différents financements retracés dans le tableau ci-dessous.

**SOURCES DE FINANCEMENT DU COMITÉ D'ORGANISATION
DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES**

(en millions d'euros)

Source de financement	Montant
Comité international olympique (CIO)	1 200*
Billetterie	1 000
Sponsors français	1 000
État	80
Total	3 280

* 1 148 en réalité. Le chiffre est arrondi à 1 200 par l'évaluation préalable.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificatives pour 2017.

Source : évaluation préalable.

Ce montant ne couvrirait pas la totalité du coût des jeux, estimé par la ville de Paris à 6 milliards d'euros, la première moitié pour les dépenses du COJO retracées ci-dessus et l'autre au titre du financement des infrastructures liées aux JO (construction du village olympique, du centre aquatique et du centre des médias) ⁽¹⁾.

Les deux garanties accordées par l'article 81 de la LFR pour 2017 couvrent la contribution du Comité international olympique (CIO) au financement du COJO *Paris 2024* et les emprunts bancaires souscrits par ce dernier.

Les sommes versées par le CIO au COJO *Paris 2024* sont garanties pour un montant total de 1,2 milliard d'euros (I de l'article 81). Cette garantie couvre à la fois la contribution liée aux revenus de diffusion des jeux et une part des revenus tirés du programme international de marketing du CIO.

Le dispositif en vigueur prévoit que la garantie de l'État serait appelée en cas d'annulation totale ou partielle de l'édition 2024 des JO, ce qui permettrait d'assurer le remboursement du CIO. Cette garantie ne fait pas l'objet d'une rémunération.

La garantie couvre également les emprunts bancaires souscrits par le COJO, pour un total de 93 millions d'euros (II de l'article 81). Cette garantie doit permettre au comité d'obtenir les meilleures conditions de financement sur le marché. Elle porte sur le principal et les intérêts d'emprunts à 2 ans dont le montant unitaire est de 50 millions d'euros maximum. Ces emprunts peuvent être souscrits jusqu'au 31 décembre 2024 en cas de décalage de trésorerie entre les recettes et les dépenses du COJO qui susciterait des difficultés à rembourser les échéances de ce prêt. Cette garantie est, elle, rémunérée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à compléter le dispositif de garantie octroyé par l'État dans le cadre de l'organisation de l'édition 2024 des Jeux olympiques et paralympiques.

Le versement de la contribution du CIO au COJO *Paris 2024* (1,2 milliard d'euros) comprend 750 millions d'euros au titre des droits de diffusion télévisuelle et 398 millions au titre du programme de marketing international dit « TOP ».

Les versements d'avances au titre des droits de diffusion télévisuelle devaient suivre l'échéancier décrit dans le tableau ci-dessous. Comme indiqué *infra*, ces versements n'ont pas encore été réalisés, en raison de la non-conformité du régime actuel de garantie aux accords financiers entre le CIO, le COJO *Paris 2024* et l'État.

(1) M. Joël Giraud, rapport sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2017, n° 432, novembre 2017.

CHRONIQUE DES VERSEMENTS DU CIO AU COJO PARIS 2024

(en millions d'euros)

Année	Versement du CIO au COJO
2019-2020	37
2021	72
2022	73
2023	260
2024	309
Total	750*

* Effets d'arrondis à l'unité.

Source : évaluation préalable, en retenant un taux de change de 1 euro pour 1,44 dollar.

Le contrat de ville-hôte conditionne le versement de la contribution liée aux revenus télévisuels à la signature d'un accord de garantie du remboursement des avances du CIO au COJO au cas où le CIO serait lui-même contraint de rembourser ces sommes aux diffuseurs télévisuels.

Or, la LFR pour 2017 limitait l'activation de la garantie de l'État aux cas d'annulation totale ou partielle des Jeux. La conditionnalité actuelle de cette garantie ne permet donc pas la signature de l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle et donc le versement des avances de trésorerie (voir *infra*).

L'objet du présent article est d'étendre la garantie aux cas prévus au sein de l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle, ce qui permettra la signature de cet accord et le déblocage des avances au COJO.

Le présent article prévoit ainsi que la garantie de l'État est accordée, en plus du cas d'une annulation totale ou partielle de l'édition 2024 des JO déjà prévu par la LFR pour 2017, « dans le cas de la réalisation de l'un des événements définis dans l'Accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle signé par l'État, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et le Comité international olympique ».

Cet accord prévoit un ensemble de situations qui peuvent conduire à engager la garantie de l'État, « du fait de modifications du programme des jeux amenant des diffuseurs à renoncer à leur diffusion. Il peut s'agir de la relocalisation des Jeux en dehors de Paris, de la modification importante du calendrier des épreuves, du retrait de l'équipe du pays diffuseur, ou d'une durée des Jeux écourtée »⁽¹⁾.

(1) Source : évaluation préalable.

Les cas d'appel de la garantie de l'État au titre du remboursement des droits de diffusion audiovisuelle

L'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle liste les cas de remboursement par *Paris 2024* des sommes versées par le CIO au titre des droits de diffusion audiovisuelle. En effet, les diffuseurs qui sont amenés à renoncer à la diffusion des Jeux peuvent demander remboursement de ces sommes au CIO, qui se retournera dans ce cas vers le COJO.

Les cas ouvrant droit à remboursement total du diffuseur recouvrent :

- l'annulation de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- la non-participation de l'équipe du pays dont est originaire le diffuseur ;
- la violation des déclarations et garanties du contrat ;
- l'insolvabilité, la dissolution ou la liquidation du CIO ;
- une violation substantielle du contrat.

Les cas ouvrant droit à remboursement partiel, quant à eux, concernent :

- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le raccourcissement de la durée des Jeux ;
- la non-participation de certains pays médaillés lors de la précédente édition ;
- l'incapacité du CIO à fournir certains services ou infrastructures ;
- la relocalisation des Jeux en dehors de Paris ;
- l'annulation des épreuves de certains sports ou épreuves populaires ;
- l'organisation d'épreuves dans moins de 20 sports ;
- le changement de lieu des événements les plus populaires ;
- la non-participation d'une équipe olympique dans la cérémonie d'ouverture et de clôture ou à n'importe quel sport ;
- les changements significatifs dans l'ordre des épreuves ;
- la prohibition de la publicité pour la bière et le vin ;
- une violation substantielle du contrat.

Source : Accord sur le remboursement de la contribution liée à la diffusion du contrat ville hôte.

Cette garantie est accordée pour une durée qui court du versement au COJO des sommes concernées jusqu'à 24 mois après la clôture des jeux olympiques et paralympiques et, au plus tard, au 31 décembre 2027. Elle ne fait pas l'objet d'une rémunération.

Le plafond total de la garantie octroyée sur les avances du CIO au COJO *Paris 2024* (1,2 milliard d’euros) ne serait pas modifié. Néanmoins, les cas d’appel de la garantie actuelle seraient significativement élargis, afin de couvrir les cas où les diffuseurs devraient renoncer à la diffusion des épreuves.

*

* *

La commission adopte l’article 50 sans modification.

Article 51

Augmentation du plafond de garantie de l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2021

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise l'État à accorder sa garantie aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2021, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global en principal de 10 milliards d'euros.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 199 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a autorisé le ministre de l'économie et des finances à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic en 2020 dans la limite de 2 milliards d'euros.

L'article 17 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a porté cette limite à 10 milliards d'euros pour 2020.

Enfin, l'article 40 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a de nouveau relevé le plafond de la garantie à 15 milliards d'euros.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA GARANTIE DE L'ÉTAT SUR L'ENDETTEMENT DE L'UNÉDIC

1. L'Unédic : une mission de gestion de l'assurance chômage

L'Unédic est une association chargée par délégation de service public de la **gestion de l'assurance chômage en France**, conformément à l'article L. 5427-1 du code du travail. Elle exerce cette gestion sous la responsabilité des organisations représentatives au plan national et interprofessionnel des salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) et des employeurs (MEDEF, CPME et U2P).

Les partenaires sociaux négocient de façon régulière une convention et un règlement d'assurance chômage qui détaillent les règles d'application de l'attribution de l'allocation d'assurance, ainsi que les modalités de son calcul et de son financement ⁽¹⁾, selon l'article L. 5422-20 du code du travail. Ces règles deviennent obligatoires après l'agrément de la convention par l'État : c'est le principe du paritarisme. En cas d'échec des négociations entre les partenaires sociaux, l'État impose la modification des règles par la voie réglementaire.

2. Les règles d'endettement de l'Unédic

L'Unédic peut émettre des obligations sur les marchés financiers dans les conditions de droit commun. Pour couvrir ses besoins de financement, l'Unédic a recours à des financements bancaires classiques, mais également :

(1) À l'exception notable des règles de nature fiscale qui relèvent du domaine législatif.

– à des titres de créance négociables de court terme (programme « NEU CP »), d’une maturité inférieure à un an, pour la couverture des besoins de trésorerie ;

– à des titres de créance négociables de moyen terme (programme « NEU MTN ») d’une maturité comprise entre 1 et 7 ans ;

– à des emprunts obligataires à moyen terme (à horizon 10 ou 15 ans) d’une maturité comprise entre 8 et 15 ans.

En tant qu’association, elle est toutefois soumise aux dispositions des articles L. 213-8 et suivants du code monétaire et financier, dont l’objet est de protéger les souscripteurs d’un emprunt obligataire. En vertu de cet article, une association dont « *les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l’exercice précédant celui de l’émission* » est tenue de reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans. À défaut, cette association perd le droit d’émettre de nouveaux titres obligataires et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l’émission.

Or, l’Unédic se trouve historiquement dans cette situation compte tenu de la dégradation de sa situation financière. En conséquence, **l’article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004** ⁽¹⁾ a exonéré les émissions de titres de l’Unédic des dispositions précitées du code monétaire et financier, dès lors que ces émissions bénéficient de la garantie de l’État.

En d’autres termes, **en l’état du droit et compte tenu de sa situation financière, l’Unédic ne peut pas émettre de nouvelles obligations sans la garantie de l’État, tant qu’elle n’a pas reconstitué ses fonds propres.**

3. La garantie de l’État

● Aux termes de l’article 34 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, **les lois de finances peuvent autoriser l’État à octroyer des garanties et à fixer leur régime**. Entre 2010 et 2017, la loi de finances rectificative de fin d’année a autorisé le ministre chargé de l’économie à accorder la garantie de l’État aux emprunts contractés par l’Unédic pour l’année suivante ⁽³⁾. En cohérence avec la nouvelle pratique qui a cours depuis 2018 consistant à limiter les dispositions du collectif budgétaire de fin d’année aux seules

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

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

(3) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, article 97 ; loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 85 ; loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, article 80 ; loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, article 75 ; loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, article 111 ; loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 105 ; loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 122 ; loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 82.

dispositions de fin de gestion, l'autorisation d'octroi de la garantie de l'État pour 2019 et pour 2020 résulte de dispositions de lois de finances initiales ⁽¹⁾.

● Au 31 décembre 2019, l'encours de dette garantie par l'État s'élevait à **30,1 milliards d'euros**, à un niveau plus de trois fois supérieur à celui constaté au 31 décembre 2012. Pour l'année 2019, l'article 213 de la loi de finances pour 2019 a autorisé l'État à accorder sa garantie aux emprunts contractés par l'Unédic, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global de 2,5 milliards d'euros.

ENCOURS DE LA DETTE DE L'UNÉDIC GARANTIE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Date	Encours de la dette garantie	Évolution	Plafond de la garantie accordée
31 décembre 2012	9 711	–	4 500
31 décembre 2013	14 826	+ 5 115	7 000
31 décembre 2014	20 490	+ 5 664	5 000
31 décembre 2015	23 902	+ 3 412	6 000
31 décembre 2016	25 522	+ 1 620	5 000
31 décembre 2017	29 049	+ 3 527	4 500
31 décembre 2018	29 740	+ 691	4 500
31 décembre 2019	30 114	+ 374	2 500

Source : compte général de l'État, de 2012 à 2019.

● Pour 2020, l'article 199 de la loi de finances pour 2020 a initialement fixé ce plafond à **2 milliards d'euros**. Les deuxième et troisième loi de finances rectificatives pour 2020 ont porté cette limite d'abord à 10 milliards d'euros ⁽²⁾ puis à **15 milliards d'euros** ⁽³⁾.

B. FACE À LA CRISE LE MAINTIEN DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT EST NÉCESSAIRE

1. La situation financière de l'Unédic avant la crise du covid-19

a. La situation financière en 2019

● Les finances de l'Unédic sont par nature sensibles à la conjoncture économique. En phase de dynamisme économique, les dépenses liées à l'indemnisation du chômage diminuent mécaniquement et ses recettes, assises notamment sur la masse salariale, augmentent. À l'inverse, en phase de contraction de l'économie, les finances de l'assurance chômage subissent un « effet ciseaux » négatif.

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 213 ; loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 199.

(2) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, article 17.

(3) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, article 40.

Ainsi, la crise de 2009 a entraîné une nette dégradation financière de l'assurance chômage qui, depuis cette année-là, est en déficit.

RÉSULTATS FINANCIERS DE L'UNÉDIC DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat	+ 4,6	- 0,6	- 2,8	- 2,4	- 2,7	- 3,8	- 3,7	- 4,3	- 4,3	- 3,4	- 1,8	- 1,9

Source : Unédic pour 2008 à 2018 et prévisions financières 2020-2021 de l'Unédic, 21 octobre 2020 pour 2019, p. 11 ([lien](#)).

Le déficit de trésorerie de l'Unédic pour 2019 s'est élevé à **1,9 milliard d'euros**. Ses recettes se sont élevées à 39,2 milliards d'euros. Ses dépenses ont été de 41,1 milliards d'euros.

• L'accumulation des déficits a entraîné la constitution d'une dette, l'Unédic ayant recours aux instruments décrits *supra*. Au 31 décembre 2019, l'endettement net de l'Unédic s'est élevé à **36,8 milliards d'euros**.

ENDETTEMENT NET DE L'UNÉDIC EN FIN D'ANNÉE

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Endettement net	21 398	25 674	29 758	33 549	35 540	36 815

Source : Rapport financier 2019 de l'Unédic, p. 22 ([lien](#)).

b. Une amélioration de la situation financière et un désendettement progressif étaient attendus dans les années à venir

Avant la crise actuelle, il était prévu que les finances de l'Unédic se redressent progressivement. Le déficit financier est resté stable en 2018 et 2019 ⁽¹⁾. Pour les années 2020 à 2022, le solde financier devait se redresser sous les effets conjugués de la conjoncture économique et de la réforme de l'assurance chômage.

Selon l'Unédic, cette réforme devait améliorer son solde de 480 millions d'euros en 2020, de 1,8 milliard d'euros en 2021 et de 2,1 milliards d'euros en 2022.

(1) L'amélioration de 1,6 milliard du solde financier entre 2017 et 2018 s'explique pour moitié par des effets de trésorerie, notamment liés à l'évolution de la périodicité des paiements de contribution depuis la mise en place de la Déclaration sociale nominative (DSN).

IMPACT FINANCIER DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Soldes nets

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022
Hausse des contributions	0	+ 130	+ 370	+ 370
Moindres dépenses liées aux nouvelles règles d'indemnisation	+ 10	+ 1 170	+ 2 240	+ 2 520
Surcroît de dépenses liées aux nouveaux droits	0	- 440	- 440	- 440
Surcroît de financement de Pôle emploi	0	- 380	- 380	- 400
Impact consolidé sur le solde	+ 10	+ 480	+ 1 790	+ 2 050

Source : commission des finances, d'après données Unédic

Le solde financier de l'Unédic aurait dû être encore légèrement négatif en 2020, avant d'être positif en 2021 (+ 3 milliards d'euros), ce qui aurait permis d'entamer le désendettement du régime d'assurance chômage.

SOLDE ET ENDETTEMENT PRÉVISIONNELS DE L'UNÉDIC

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022
Solde prévisionnel	- 1,8		+ 3,0	+ 5,3
dont effet de la réforme 2019	+ 0	+ 0,5	+ 1,8	+ 2,1
Endettement net prévisionnel	- 37,4	- 37,7	- 34,7	- 29,4

Source : commission des finances, d'après données Unédic

L'autorisation donnée au ministre de l'économie et des finances par la loi de finances pour 2020 d'octroyer la garantie de l'État à l'Unédic à hauteur de 2 milliards d'euros aurait permis d'honorer les échéances de titres arrivant à échéance en 2020 à hauteur de 1,5 milliard d'euros et de financer le déficit prévu cette même année à hauteur de 0,5 milliard d'euros.

2. L'impact de la crise du covid-19 sur les comptes de l'Unédic

La situation financière de l'Unédic s'est fortement dégradée par la crise actuelle, à la fois sous l'effet de la dégradation de la conjoncture économique et sous l'effet de mesures nouvelles aux impacts budgétaires massifs pour soutenir les entreprises et les salariés. Selon les dernières prévisions financières de l'Unédic publiées avant la mise en place d'un nouveau confinement, le **déficit annuel s'élèverait à 18,7 milliards d'euros fin 2020 et à 9,7 milliards d'euros fin 2021, contre 1,9 milliard d'euros en 2019** ⁽¹⁾.

(1) Prévisions financières 2020-2021 de l'Unédic, 21 octobre 2020 ([lien](#)).

Pour 2020, **la partie du déficit liée à la crise sanitaire**, estimée à **17,8 milliards d'euros**, est imputée à trois facteurs :

- le financement de **l'activité partielle** à hauteur de 10,2 milliards d'euros ;
- **une hausse des allocations chômage** à hauteur de 5 milliards d'euros ;
- et, enfin, d'autres **effets sur les recettes** (moindre activité et report de cotisation), pour 2,6 milliards d'euros.

Les prévisions de l'Unédic sont effectuées à réglementation constante : elles tiennent donc compte de la réforme d'assurance chômage tel qu'il est prévu qu'elle soit mise en place au 1^{er} janvier 2021. Elles prennent aussi en compte les surcoûts engendrés par les mesures exceptionnelles prises au printemps : les prolongements de droits au chômage entre mars et juin 2020, « l'année blanche » pour les intermittents du spectacle, ainsi que le passage de la condition d'affiliation au régime de 6 à 4 mois du 1^{er} août au 31 décembre 2020.

a. Les dépenses du régime s'accroissent fortement sous l'effet de la crise

Les dépenses du régime progresseraient pour atteindre **54,2 milliards d'euros en 2020**, soit une augmentation de 32 % par rapport à 2019, **puis 48,8 milliards d'euros en 2021**. Ces dépenses se répartissent entre :

– **l'activité partielle**, dont le coût est supporté pour un tiers par l'Unédic, à hauteur de **8,3 milliards d'euros en 2020** contre 0,05 milliard d'euros anticipés avant crise. Son montant atteindrait **3,2 milliards d'euros en 2021** ;

– **les dépenses d'allocations chômage** progresseraient de 4,1 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019, et atteindraient **39,1 milliards d'euros en 2020** puis **38,4 milliards d'euros en 2021**, sous l'effet conjugué des destructions d'emploi et des effets de la réforme des nouvelles règles d'assurance chômage prévues au 1^{er} janvier 2021 ;

– 2,3 milliards d'euros en 2020 et 2,4 milliards d'euros en 2021 de cotisations aux caisses de retraite complémentaire pour le compte des demandeurs d'emploi ;

– 4,1 milliards d'euros en 2020 puis 4,3 milliards d'euros en 2021 au titre du financement de Pôle emploi ;

– une charge de la dette s'élevant à 0,3 milliard d'euros en 2020 et 0,4 milliard d'euros en 2021.

b. Les recettes se rétabliraient en 2021 après une chute importante en 2020

Les recettes de l'Unédic ont subi de fortes baisses ces derniers mois, qui auront des répercussions en 2020 et 2021. Au total, sur l'année 2020, les recettes d'assurance chômage atteindraient 35,5 milliards d'euros, soit une baisse historique

de 10 % par rapport à l'année précédente. Elles progresseraient à nouveau l'année prochaine pour s'établir à 39,1 milliards d'euros en 2021, un niveau proche de celui observé en 2019.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC ENTRE 2019 ET 2021

(en millions d'euros)

	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)
Recettes	39,2	35,5	39,1
Contributions d'assurance chômage	25,5	22,2	23,8
CSG	13,2	12,8	14,6
Autres recettes	0,6	0,5	0,7
Dépenses	41,1	54,2	48,8
Allocations	35,0	39,1	38,4
Activité partielle	0,1	8,3	3,2
Caisse de retraite	2,2	2,3	2,4
Financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3
Charges d'intérêt de la dette	0,3	0,3	0,4
Solde financier	- 1,9	- 18,7	- 9,7

Source : Unédic, Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020-2021, octobre 2020 ([lien](#)).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Comme en 2020, la situation financière de l'Unédic rendra indispensable, en 2021 l'émission de nouveaux titres de dette. À défaut de reconstitution de ses fonds propres, l'Unédic ne dispose pas du droit d'émettre de nouvelles obligations par application de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier susmentionné.

Le présent article autorise donc l'octroi, à titre gratuit, de la garantie de l'État aux emprunts émis par l'Unédic en 2021, dans la limite d'un plafond en principal de 10 milliards d'euros.

Cette nouvelle garantie recouvre, d'une part, les échéances de titres obligataires à rembourser avant la fin de l'année 2021 et qui s'élèvent à 3 milliards d'euros. D'autre part, elle couvrira à hauteur de 7 milliards d'euros le déficit de l'assurance chômage.

Cette disposition n'emporte aucune conséquence budgétaire pour l'État tant que l'Unédic ne fait pas défaut sur sa dette et que la garantie n'est pas appelée.

*

* *

La commission adopte l'article 51 sans modification.

Après l'article 51

La commission est saisie de l'amendement II-CF1509 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. L'amendement vise à encourager les entreprises à encadrer les écarts de rémunération selon un rapport de 1 à 20, pour suivre une recommandation des syndicats européens. Le but est d'envoyer un signal sur la disparité des revenus qui explose depuis trois ans, à cause de cadeaux fiscaux faits aux plus riches. Le PDG du groupe Sanofi gagne 343 fois le salaire moyen d'une aide-soignante française, dont la crise a révélé le caractère indispensable. Il est temps de mener une politique plus offensive sur ce sujet.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je comprends l'objet de votre amendement, mais je pense que vous vous trompez sinon de cible du moins d'outil. La taxe sur les salaires, c'est fait pour les entreprises qui ne paient pas de TVA – les banques ou les assurances, par exemple. Sanofi n'en ferait donc pas partie.

La commission rejette l'amendement II-CF1509.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1694 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement vise à exonérer en 2021 les associations employeuses de la taxe sur les salaires, sachant qu'elles ont été lourdement touchées par la crise. C'est un coup de pouce supplémentaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'aide aux associations est prévue dans le plan de relance, sans compter les 100 millions d'euros annoncés par la secrétaire d'État Sarah El Haïry. Sur la taxe sur les salaires, il existe également l'abattement Hamon, d'un peu plus de 21 000 euros, qui conduit dans de nombreux cas à une exonération de fait. Ce serait à vérifier, mais je pense que beaucoup d'associations employant au moins un salarié, les plus fragiles donc, en bénéficieraient. Votre amendement me semble satisfait.

La commission rejette l'amendement II-CF1694.

L'amendement II-CF767 de M. Lionel Causse est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF1616 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. Il s'agit de taxer le marketing alimentaire destiné aux jeunes, pour lutter contre les fléaux de l'obésité et du surpoids.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je prends cet amendement comme un appel, car je ne comprends pas bien ce qu'est le marketing alimentaire destiné aux jeunes, d'un point de vue juridique. Plutôt que de créer une

TVA supplémentaire, il me semble qu'il vaut mieux investir dans la prévention contre l'obésité infantile.

La commission rejette l'amendement II-CF1616.

*

* *

Article additionnel après l'article 51

Exonération de droits d'accise de la fabrication de bière par un particulier et consommée par lui

Elle examine l'amendement II-CF1540 de Mme Anne-Laure Cattelot.

Mme Anne-Laure Cattelot. L'amendement vise à sécuriser juridiquement la situation des brasseurs de garage, qui brassent chez eux, en les exonérant des droits d'accise.

Permettez-moi d'en profiter pour évoquer la situation de la filière brassicole, à laquelle le Président de la République et le précédent ministre de l'agriculture avaient promis une aide de 4 millions d'euros. Les négociations actuelles tournent autour de 2,5 millions d'euros pour une filière fortement créatrice d'emplois et qui a été durement touchée par la crise. Ces 2,5 millions d'euros sont destinés à des entreprises qui n'auraient pas touché le fonds de solidarité, autrement dit à très peu d'entre elles, et qui produisent moins de 1 000 hectolitres. La bière de Noël sera également difficile à commercialiser, étant donné le confinement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous souhaitez transposer une disposition européenne en droit interne. La situation actuelle étant assurément absurde, dans la mesure où un brasseur amateur doit prendre le statut fiscal d'entrepreneur agréé, ce qui est disproportionné, il me paraît cohérent de corriger ce statut. Avis favorable.

M. Fabien Roussel. Ça sent le sapin pour la bière de Noël ! Elle va manquer de débouchés. Je soutiens l'amendement de ma collègue et me réjouis de l'avis favorable du rapporteur général.

La commission adopte l'amendement II-CF1540 (amendement 3163).

*

* *

Articles additionnels après l'article 51

Aménagements en matière de droits portant sur les tabacs

Elle adopte les amendements II-CF1695 (amendement 3164) et II-CF1697 (amendement 3165) du rapporteur général.

Article additionnel après l'article 51

Annulation de la taxe sur le prix des entrées aux séances de cinéma au titre des mois de février à décembre 2020

La commission examine l'amendement II-CF1668 de Mme Dominique David, qui fait l'objet du sous-amendement II-CF1712 de M. Alexandre Holroyd.

Mme Dominique David. Cet amendement vise à soutenir les exploitants de salles de cinéma, qui sont durement touchés par la crise, en annulant le paiement des taxes perçues sur la billetterie des séances de février et de mars 2020, dues en mars et avril 2020.

M. Alexandre Holroyd. Le sous-amendement vise à étendre la mesure à la fin de l'année, étant donné que les salles de cinéma sont de nouveau fermées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les salles de cinéma sont en grande souffrance, et il faut les aider. Cet amendement est le bienvenu et vient compléter les dispositifs prévus dans les PLFR. Avis favorable au sous-amendement et à l'amendement.

La commission adopte successivement le sous-amendement II-CF1712 et l'amendement II-CF1668 sous-amendé (amendement 3166).

*

* *

Après l'article 51

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette les amendements identiques II-CF92 de Mme Lise Magnier et II-CF116 de M. Dino Cinieri.

La commission est saisie des amendements identiques II-CF115 de M. Dino Cinieri, II-CF119 de M. Fabrice Brun et II-CF214 de M. Charles de Courson.

M. François Pupponi. La filière vitivinicole n'a pas pu bénéficier du chômage partiel, puisqu'il lui a fallu poursuivre différentes activités. Elle a perdu du chiffre d'affaires mais a dû continuer à assumer ses charges. L'amendement vise à lui proposer une aide particulière.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces amendements sont satisfaits par une disposition du PLFSS pour 2021.

La commission rejette les amendements identiques I-CF115, II-CF119 et II-CF214.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF21 de M. Marc Le Fur.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF231 et II-CF249 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit d'exonérer automatiquement certains secteurs fortement touchés par la crise, comme l'hôtellerie et la restauration, de leurs charges jusqu'au 31 décembre 2020.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Des exonérations ont déjà été mises en place dans la LFR 3, auxquelles vont s'ajouter celles prévues dans le PLFSS pour 2021 pour tenir compte des nouvelles restrictions.

La commission rejette les amendements II-CF231 et II-CF249

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF232 de M. François Pupponi.

Article 52

Garantie de l'État aux prêts participatifs des PME et entreprises de taille intermédiaire

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article mobilise la garantie de l'État afin d'encourager l'octroi de prêts participatifs à des PME et ETI. Ces prêts subordonnés sont assimilés par la loi à des fonds propres et doivent permettre, à ce titre, de renforcer la structure financière des entreprises qui en bénéficient. Le montant garanti serait de 2 milliards d'euros maximum.

La garantie ne serait pas attribuée directement à l'établissement émetteur du prêt mais à un ou plusieurs fonds de dette auxquels les prêts auront été cédés. Les parts de ces fonds ont vocation à être acquises par des investisseurs institutionnels.

La garantie des pertes auxquelles ces investisseurs pourraient être exposés en cas de défaut serait définie par voie réglementaire de manière à sécuriser la capacité d'investissement de ces derniers dans l'économie.

Le dispositif serait applicable dans les départements et régions d'outre-mer et, moyennant certaines adaptations, à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES PRÊTS PARTICIPATIFS, OUTILS DE QUASI-FONDS PROPRES

Les prêts participatifs constituent un outil hybride à la limite du prêt classique et de l'apport en fonds propres. Ils trouvent leur origine dans la loi n° 78-741 du 13 juillet 1978 sur l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises, dont les dispositions ont été codifiées au sein du code monétaire et financier.

1. Le régime juridique général des prêts participatifs

Cette catégorie de prêts est régie par les articles L. 313-13 et suivants du code monétaire et financier. Cet article détermine une liste d'acteurs habilités à fournir ce type de prêts, qui inclue l'État et certains établissements publics, dont Bpifrance, désignés par décret en Conseil d'État, les établissements de crédits, les sociétés de financement et les sociétés et mutuelles d'assurances. Ces prêts peuvent être attribués sur les ressources disponibles à long terme de ces acteurs, aux entreprises agricoles, industrielles ou commerciales.

Ces prêts participatifs doivent être inscrits sur une ligne particulière du bilan du prêteur et du souscripteur et mentionnés dans l'annexe annuelle qui constitue, aux côtés du bilan et du compte de résultat, les comptes annuels établis par toute

personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant, conformément à l'article L. 123-12 du code de commerce.

- *La clause de participation*

Ces prêts sont dits « participatifs » car leur rémunération peut comprendre un intéressement aux résultats de l'emprunteur : le taux d'intérêt du prêt comprend donc une part fixe et, le cas échéant, une part variable, dont les modalités sont déterminées dans le contrat de prêt. Par le jeu de cette clause, le prêteur est donc intéressé au résultat de l'entreprise, gain ou perte, sans pour autant en être un associé.

Les parties disposent d'une certaine marge de manœuvre sur la détermination de la clause de participation. L'article L. 313-17 du CMF dispose que celle-ci peut porter sur le bénéfice net réalisé par l'emprunteur, sur la plus-value réalisée à l'occasion d'une cession de biens acquis grâce au prêt ou prendre la forme d'une rétrocession de la marge réalisée. La liste des modalités de la participation énumérée par l'article 313-17 du CMF n'est, cependant, pas limitative. Concrètement, lorsqu'une clause de participation au bénéfice net de l'entreprise est prévue, celle-ci s'exerce sous la forme d'un prélèvement prioritaire, pour les personnes physiques, sur le bénéfice comptable et, pour les sociétés, sur le bénéfice distribuable avant toute autre affectation.

Le même article encadre néanmoins la détermination de cette clause de participation, qui s'ajoute à l'intérêt fixe du prêt, par les dispositions du code de la consommation relatives au calcul du taux effectif global et interdisant les taux usuriers ⁽¹⁾.

- *Un outil assimilé à des fonds propres*

L'article L. 313-14 du CMF précise que ces prêts sont, « *au regard de l'appréciation de la situation financière des entreprises qui en bénéficient, assimilés à des fonds propres* ».

Cette assimilation à des fonds propres se traduit par les conditions particulières applicables à ces prêts en cas de procédure collective. Le prêt participatif est dit « de dernier rang » car, en cas de redressement ou de liquidation, l'organisme qui a octroyé le prêt participatif est, parmi l'ensemble des créanciers de l'entreprise concernée, remboursé en dernier.

Ainsi, aux termes de l'article L. 313-15 du CMF, en cas de liquidation amiable, de liquidation judiciaire ou de redressement judiciaire par cession de l'entreprise débitrice, les prêts participatifs ne sont remboursés qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers privilégiés ou chirographaires.

(1) *Articles L. 314-1 à L. 314-9 et L. 341-48 à L. 341-51 du code de la consommation.*

Le droit des procédures collectives définit les créanciers privilégiés d'une entreprise, qui sont prioritaires pour le recouvrement de leur créance en cas de liquidation judiciaire. Les créanciers privilégiés incluent, en particulier, les salariés, l'administration fiscale et les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales.

À l'inverse, un créancier chirographaire ne possède d'autre droit sur l'entreprise que celui de récupérer sa créance, une fois les créanciers privilégiés remboursés. Les créanciers au titre d'un prêt participatif constituent une troisième catégorie de créanciers, dotée d'une créance dite « sous-chirographaire » ou « subordonnée ».

Dans le cas d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire par continuation de l'entreprise débitrice, le remboursement des prêts participatifs et le paiement des rémunérations prévues sont, par ailleurs, suspendus pendant toute la durée d'exécution des plans de sauvegarde ou de redressement. C'est le cas, d'ailleurs, pour l'ensemble des créances dans le cas d'une procédure de sauvegarde : aux termes de l'article L. 622-29 du code de commerce, le jugement d'ouverture « *ne rend pas exigibles les créances non échues à la date de son prononcé. Toute clause contraire est réputée non écrite* ».

En revanche, le prêt participatif est remboursé, dans le cas des procédures évoquées ci-dessus, avant les titres donnant accès au capital comme les actions. Le prêteur participatif n'est donc pas un actionnaire mais bien un créancier.

Le prêt participatif est donc un outil particulièrement risqué pour le prêteur en cas de déclenchement d'une procédure collective. Le risque est néanmoins, en principe, compensé par un mécanisme de rémunération avantageux (voir *infra*).

En revanche, hormis ces cas particuliers, le prêt doit bien être remboursé une fois arrivé à échéance, sans qu'il y ait besoin de vérifier que les autres créances dotées d'un statut privilégié ou simplement chirographaires aient fait l'objet d'un remboursement.

Le Conseil national de la comptabilité a dès lors estimé que, quelle que soit la base de calcul de la rémunération du prêteur, les prêts participatifs demeuraient une dette pour l'emprunteur ⁽¹⁾.

D'un point de vue fiscal, pour le prêteur, les revenus tirés des prêts participatifs sont considérés comme des recettes qui entrent dans la détermination du résultat imposable. Pour l'emprunteur, la rémunération des prêts participatifs diminue le revenu imposable. En effet, la participation versée par l'emprunteur constitue « *une charge de l'exercice* », aux termes de l'article L. 313-19 CMF.

(1) *Mémento comptable 2021, éditions Francis Lefebvre.*

2. Le régime particulier des prêts participatifs accordés par l'État

Les prêts participatifs accordés par l'État sont régis par des dispositions législatives particulières.

Ainsi, l'octroi de ces prêts est, selon l'article L. 313-18 du CMF, subordonné à des engagements précis et daté de la part de l'emprunteur en matière industrielle ou commerciale ainsi qu'en matière financière. Le non-respect de ces engagements entraîne l'exigibilité du remboursement du prêt, sauf si une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire a été ouverte. Cette condition n'est pas imposée pour les prêts participatifs consentis par des personnes privées et les prêteurs publics hors État.

La clause de participation est obligatoire en cas de prêt participatif octroyé par l'État. Le caractère obligatoire de cette clause est une spécificité des prêts accordés par l'État et ne s'applique pas pour les prêts consentis par les établissements privés. L'article L. 313-19 CMF dispose que la clause peut notamment porter sur le bénéfice net de l'emprunteur mais, de même que pour le régime général, il ne s'agit pas d'une obligation.

Le taux d'intérêt consenti par l'État à l'occasion de ces prêts est encadré. Au total, le taux effectif global de la rémunération versée à l'État, qui comprend les parts fixes et variables, ne peut être inférieur au taux moyen des intérêts rémunérant les comptes courants des associés de la société emprunteuse. D'un point de vue fiscal, ces intérêts ne peuvent dépasser « *la limite de ceux calculés à un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit et les sociétés de financement pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans* »⁽¹⁾.

Enfin, l'article L. 313-20 du CMF prévoit que chaque prêt participatif accordé par l'État est rendu public.

B. UN OUTIL ANCIEN RÉACTIVÉ PAR LES PLANS DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE

1. Un outil déjà ancien

a. Des avantages certains...

Le prêt participatif présente plusieurs avantages pour l'emprunteur et le créancier.

Le principal intérêt du prêt participatif pour le souscripteur réside dans une durée d'amortissement généralement longue. Il permet également d'augmenter du ratio entre les fonds propres et l'endettement, ce qui améliore la situation financière des entreprises. L'outil est d'autant plus intéressant pour les banques qu'elles sont

(1) Article 39 du code général des impôts.

tenues au respect de ratios réglementaires de solvabilité. Par ailleurs, l'augmentation de ces fonds propres se fait sans procéder à l'ouverture ou la dilution du capital.

Par ailleurs, la mise en place d'une clause de participation doit intéresser le prêteur aux résultats de l'entreprise, au-delà du seul remboursement de la créance détenue. L'outil est devenu d'autant plus avantageux qu'un mécanisme de garantie des prêts participatifs a été mis en place à la fin des années 1970, qui a permis de diminuer le risque supporté par les créanciers.

Le prêteur pouvait ainsi bénéficier de la garantie partielle d'un fonds national de garantie des prêts participatifs, confié par l'État à la Société française pour l'assurance du capital-risque des PME (SOFARIS) *via* une convention signée en décembre 1982. Cette société a, par la suite, été fusionnée au sein de la société Oséo par la loi de régulation bancaire et financière d'octobre 2010 ⁽¹⁾.

b. ... qui n'ont pas freiné la perte d'attractivité

Cependant, après l'encadrement de la loi de 1978, l'intérêt pour les prêts participatifs s'est affaibli ⁽²⁾ :

– l'État a cessé d'en distribuer, redoutant de paraître accorder des subventions déguisées ;

– le système de rémunération variable s'est révélé être un facteur d'incertitude ;

– d'autres techniques de subordination sans prise de participation capitalistique lui ont fait concurrence (titres participatifs, titres subordonnés, titres super-subordonnés) ⁽³⁾ ;

– l'amélioration des fonds propres a trouvé ses limites car un prêt, même subordonné, doit toujours être remboursé.

Le plan de soutien au financement des PME, décidé en réponse à la crise de 2008-2009, a renouvelé l'intérêt pour ce type d'outils. En particulier, la société Oséo a été chargée de mobiliser un milliard d'euros sous la forme de prêts participatifs afin d'aider les entreprises à consolider leurs fonds propres et encourager l'investissement, dans le cadre du plan de relance de l'économie. Oséo a développé, dans ce cadre, le programme de contrats de développement participatif (CDP).

(1) Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

(2) Me Jean-François Quiévy, « Prêts participatifs », *répertoire des sociétés Dalloz*, janvier 2019.

(3) À la différence de ces trois outils, un prêt participatif ne constitue pas un « titre de créance » au sens de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier et n'est pas considéré comme une valeur mobilière.

Par la suite, l'État a de nouveau accordé un milliard d'euros sur les deux années 2010 et 2011, dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir, pour la poursuite des CDP ⁽¹⁾.

L'État a lui-même accordé, début 2009, trois prêts participatifs aux sociétés Renault (3 milliards d'euros), PSA Peugeot Citroën (3 milliards) et Renault Trucks (0,5 milliard) d'une durée de cinq ans et assorti d'un taux d'intérêt de 6 % ⁽²⁾.

Bpifrance distribue encore aujourd'hui des prêts participatifs : prêt participatif de développement innovation, de développement à l'international ou pour la filière bois. Ces prêts sont de moyen-long terme, avec des durées d'amortissement de 5 ou 7 ans, avec respectivement un différé de deux ans.

2. Un outil déjà mobilisé en LFR 2

L'outil des prêts participatifs a déjà été mobilisé au printemps 2020 afin de faire face aux premières conséquences de la crise sanitaire.

Ainsi, l'article 16 de la deuxième loi de finances rectificatives pour 2020 a déterminé que les prêts consentis par l'État *via* le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (PAPOP) prenaient, pour les très petites entreprises et les petites entreprises, la forme de prêts participatifs « *afin de renforcer leurs fonds propres et d'assurer la pérennité de leur activité et des emplois associés* ».

L'arrêté du 13 octobre 2020 relatif au versement de prêts participatifs du fonds de développement économique et social détaille la liste des entreprises ayant reçu un tel prêt.

(1) Banque de France, « Les prêts participatifs », référentiel des financements des entreprises, novembre 2016.

(2) Les Échos, « Plan de soutien à l'automobile : 6,5 milliards d'euros en échange de la pérennité des sites », 9 février 2009.

ENTREPRISES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UN PRÊT PARTICIPATIF EXCEPTIONNEL

(en euros)

Entreprise	Montant
Atlantiz Park	50 000
CK filtration	50 000
Laboratoires Goblet Daumas	50 000
M. Laurent Eyraud	50 000
Transport fret international (TFI)	50 000
Meyniel fils	30 000
3FBK	10 000
Chicken's chicots production	10 000
Creative Genius	10 000
Decidela	10 000
Dupouy Annie	10 000
Le Saloon	10 000
YMM	10 000
Total	350 000

Source : arrêté du 13 octobre 2020 relatif au versement de prêts participatifs du fonds de développement économique et social

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à des fonds d'investissements alternatifs pour couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs consentis du 1^{er} janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2021 à des petites et moyennes entreprises ou à des entreprises de taille intermédiaire immatriculées en France.

Cet article traduit une des deux mesures présentées dans le cadre du plan de relance afin de renforcer les fonds propres des TPE, PME et ETI, aux côtés de la mise en place d'une garantie de fonds propres associée au label « Relance ».

A. LA GARANTIE APPORTÉE PAR L'ÉTAT POUR L'OCTROI DE PRÊTS PARTICIPATIFS

Le I prévoit que la garantie de l'État serait apportée à des fonds d'investissement alternatifs (FIA), organismes qui lèvent des capitaux auprès d'un certain nombre d'investisseurs en vue de les placer, dans l'intérêt de ces investisseurs, conformément à une politique d'investissement que ces FIA ou leurs sociétés de gestion définissent, sans constituer des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ⁽¹⁾.

(1) Article L. 214-24 du code monétaire et financier.

1. Un dispositif reposant sur des fonds de dette

Les prêts participatifs seraient attribués par des établissements financiers, puis cédés à leur valeur nominale à un ou plusieurs fonds de dette qui, eux, bénéficieraient de la garantie de l'État. Ces fonds pourront être constitués par les établissements prêteurs.

Seuls les fonds dont le volume total d'encours n'excède pas 20 milliards d'euros seront éligibles à la garantie de l'État. Les parts de ces fonds auront vocation à être cédées à des investisseurs institutionnels comme des assureurs ou des gestionnaires d'actifs.

Les banques ne seraient donc pas les bénéficiaires directs de cette garantie, comme c'est le cas pour les prêts garantis par l'État, car elles devront constituer des fonds de dette – ou céder les prêts à d'autres fonds – qui, eux, bénéficieront de la garantie publique. Elles devront néanmoins conserver 10 % du volume des prêts participatifs octroyés dans leurs bilans, sans garantie, afin de les inciter à la sélectivité dans l'attribution de ces prêts.

La garantie accordée par l'État aura vocation à couvrir les pertes finales liées aux défauts sur les prêts, jusqu'à un certain seuil. Ce seuil serait défini au niveau réglementaire de manière à sécuriser la capacité d'investissement des investisseurs institutionnels dans l'économie.

2. Les caractéristiques de prêts accordés

Les prêts pourraient être accordés à environ 20 000 petites et moyennes entreprises ou entreprises de taille intermédiaire immatriculées en France. Le volume total de prêts garantis ne pourra pas dépasser 2 milliards d'euros.

Dans un communiqué de presse en date du 19 octobre 2020, la Fédération bancaire française a ainsi indiqué que ces prêts seront « *disponibles à partir du premier trimestre 2021 et jusqu'en 2022* » et « *distribués à un coût abordable, notamment grâce à la garantie de l'État* »⁽¹⁾.

Les caractéristiques définitives du mécanisme doivent être approuvées par la Commission européenne. Le Gouvernement indique néanmoins que l'objectif est de distribuer des prêts participatifs à maturité longue (7 à 8 ans) avec un différé d'amortissement important (environ 5 ans). Les taux pratiqués seront libres et fonction de la stratégie commerciale des établissements de crédits mais devraient se situer entre 4 et 5 %. La fixation du taux d'intérêt dépendra de la tarification de la garantie de l'État, dont les modalités doivent être déterminées par la décision de la Commission européenne.

(1) Fédération bancaire française, « *Les banques soutiennent le renforcement des fonds propres des entreprises dans la relance* », octobre 2020.

Ces prêts participatifs ne feront pas l'objet de demande de garanties ou sûretés et constitueront des créances sous-chirographaires. Enfin, ces prêts devront être distribués sur le fondement d'un plan d'affaires ou d'investissements fourni par l'entreprise, qui justifiera de l'emploi futur des ressources ainsi apportées : la mesure doit permettre aux entreprises de se relancer autour de projets tangibles, les prêts participatifs soutenus par l'État n'ayant pas vocation à apporter de la liquidité de court terme.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Le présent article s'appliquerait également dans l'ensemble des départements, régions et collectivités d'outre-mer.

Pour les collectivités d'outre-mer, les articles L. 313-13 à L. 313-20 du code monétaire et financier ne s'appliquent pas, étant donné qu'ils régissent des matières qui relèvent des compétences propres de ces collectivités en droit de la sécurité sociale, de la mutualité, des associations et de leur statut d'autonomie pour les prêts accordés par l'État.

À l'inverse, les prêts participatifs accordés par les établissements de crédit et les sociétés de financement relèvent bien de la compétence financière de l'État.

Le **II** du présent article prévoit dès lors d'étendre l'accès aux prêts participatifs aux entreprises présentes en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Dans ces collectivités, les établissements de crédit et les sociétés de financement pourront « *consentir, sur leurs ressources disponibles à long terme des concours aux entreprises agricoles, artisanales industrielles ou commerciales sous forme de prêts participatifs* ».

Il est prévu que l'application du **II** ne fait pas obstacle à celle des dispositions pénales du titre IV du livre II du code de commerce qui sanctionnent les infractions commises par les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique.

Les prêts participatifs sont régis par les mêmes dispositions que les prêts distribués par des acteurs privés en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer (article L. 313-17 à L. 313-17 du code monétaire et financier). Plusieurs adaptations sont néanmoins prévues :

– pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, les références aux procédures de liquidation amiables et judiciaires, de redressement judiciaire, aux procédures de sauvegarde ainsi qu'aux plans de sauvegarde et de redressement judiciaire sont remplacés par les références aux dispositions équivalentes applicables localement. Par ailleurs, pour l'application de l'article L. 313-17 du CMF, les références aux dispositions du code de la consommation concernant

l'encadrement du taux d'intérêt des prêts sont supprimées⁽¹⁾, de même que le troisième alinéa du même article relatif à l'approbation de la souscription au prêt par les instances de direction de l'entreprise ;

– pour Wallis-et-Futuna, pour l'application de l'article L. 313-17 CMF, seule la référence aux dispositions relatives aux sanctions concernant l'application de taux d'intérêt usuriers⁽²⁾ est supprimée. Seules les dispositions des articles L. 314-1 à L. 314-9 concernant l'encadrement du taux d'intérêt trouveraient donc à s'appliquer.

Le présent article prévoit également que le volume de prêt garanti dans ces trois collectivités s'impute, en contre-valeur en euros, sur les plafonds de garantie prévus au I.

Enfin, des exceptions à l'application du présent article sont prévues. En particulier, il ne s'appliquerait pas, au sein de ces trois collectivités, aux fonds de capital-investissement. De plus, mais seulement pour la Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la garantie ne pourrait être accordée aux fonds d'épargne salariale. Ces restrictions ne sont pas prévues en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement II-CF1467 de Mme Dominique David.

Mme Dominique David. L'amendement vise à préciser que les prêts participatifs sont des ressources à caractère durable, afin qu'ils ne soient pas requalifiés en dette, ce qui diminuerait la capacité d'emprunt des TPE, la notion de quasi--fonds propres n'existant pas en droit.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces prêts participatifs sont déjà assimilés à des quasi-fonds propres. C'est d'ailleurs tout leur intérêt.

L'amendement II-CF1467 est retiré.

La commission adopte l'article 52 sans modification.

(1) Articles L. 314-1 à L. 314-9 et L. 341-48 à L. 341-51 du code de la consommation.

(2) Articles L. 341-48 à L. 341-51 du code de la consommation.

II. - AUTRES MESURES

Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Avant l'article 53

La commission est saisie de l'amendement II-CF557 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Nous demandons au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement concernant l'accompagnement des investissements des agriculteurs pour l'acquisition de matériel performant permettant de réduire l'utilisation de produits phytosanitaires.

Le plan de relance prévoit une ligne pour ce dispositif : il serait intéressant de savoir s'il fonctionne et quelle est la taille des exploitations qui en bénéficient concrètement.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Le rapport demandé porte sur les néonicotinoïdes, il n'est pas relatif à FranceAgriMer ? J'ai du mal à saisir vos intentions, je vous suggère de retirer votre amendement pour en proposer une rédaction plus précise.

Mme Lise Magnier. Mon amendement est très clair : il commande un rapport sur l'accompagnement à l'investissement dans le matériel performant. Le lien avec l'utilisation des néonicotinoïdes est clair : si nous les autorisons à nouveau, il serait intéressant de détailler les moyens à disposition de nos agriculteurs pour améliorer leurs pratiques.

La commission rejette l'amendement II-CF557.

Elle est saisie de l'amendement II-CF725 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Nous demandons au Gouvernement un rapport sur l'agriculture de groupe. L'amendement précédent portait sur l'innovation technologique mais, la principale innovation dans l'agriculture, qui a fait ses preuves après la seconde guerre mondiale, c'est l'innovation sociale : le mouvement coopératif, l'organisation territoriale, la solidarité. Mais ces valeurs se sont délitées, l'individualisme et le libéralisme ont miné une certaine forme de prospérité agricole. Renouer avec l'esprit des coopératives et des groupes de développement serait un atout extraordinaire pour la transition agroécologique.

Dans la loi « EGALIM », nous avons voté à l'unanimité un statut pour l'agriculture de groupe. Il aurait permis d'y consacrer des crédits budgétaires et d'encourager son déploiement. Malheureusement, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 21 ne présentait pas de lien, même indirect, avec les dispositions qui

figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée, et nous n'avons pas trouvé de véhicule législatif permettant de le réintroduire. Cette demande de rapport nous invite à replacer cette question dans nos agendas politiques.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Nous sommes favorables à la mise en place de ces structures collectives, telles les coopératives, ou, si l'on s'intéresse aux sociétés civiles, les GAEC, qui ont fait leurs preuves et permettent aux agriculteurs d'avoir une vie sociale et professionnelle plus intéressante. Avis favorable.

La commission rejette l'amendement II-CF725.

*

* *

Conseil et contrôle de l'État

Article additionnel avant l'article 53

Exercice du droit au recours contentieux devant la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)

La commission est saisie de l'amendement II-CF706 de M. Daniel Labaronne.

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial. Comme je l'ai déjà indiqué dans mon propos liminaire, la décision du Conseil constitutionnel concernant le fonctionnement de la CCSP pose de redoutables problèmes et est, pour tout dire, à l'origine d'un véritable imbroglio.

Depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les amendes de stationnement sont à la main des collectivités locales. Elles ne relèvent donc plus d'un tribunal de police mais d'une procédure administrative dont le contentieux est traité par les juridictions administratives. Les automobilistes qui souhaitent contester l'amende qu'ils se sont vu infliger ont deux niveaux de recours : d'abord, auprès de la municipalité puis, sans réponse dans un délai d'un mois, auprès de la CCSP dont le siège est à Limoges.

La loi MAPTAM avait prévu que la recevabilité d'un recours contentieux devant la CCSP était subordonnée au paiement préalable de l'amende contestée. Elle avait, en outre, exclu toute exception à cette procédure. Par exemple, elle n'en prévoyait pas pour les possesseurs d'une carte d'invalidité, qui ont le droit de stationner gratuitement mais sont susceptibles de recevoir beaucoup d'amendes. Le Conseil constitutionnel a considéré que ces deux dispositions n'étaient pas satisfaisantes et les a déclarées contraires à la Constitution.

Il s'ensuit que, désormais, tout le monde peut exercer un recours contentieux auprès de la CCSP sans avoir à payer son amende au préalable, ce qui va naturellement engorger considérablement la commission. Il est également probable que cela va encourager, de la part des automobilistes, une forme de négligence dans le paiement du stationnement, suivie d'une contestation opportuniste dans l'attente, par exemple, d'une éventuelle amnistie présidentielle. Cette situation va, en outre, poser un problème financier aux collectivités locales, puisque les amendes de stationnement font désormais partie de leurs recettes.

L'amendement vise donc à remédier à ce problème d'inconstitutionnalité, premièrement, en prévoyant des exceptions au principe du paiement préalable de l'amende pour les titulaires d'une carte d'invalidité, pour les personnes dont le véhicule a été volé pourvu qu'elles soient en mesure d'en apporter la preuve, pour les personnes victimes d'une usurpation de leur numéro d'immatriculation et pour celles qui ont cédé leur véhicule mais dont la cession n'a pas été enregistrée.

Deuxièmement, il tend, comme nous y invite le Conseil constitutionnel, à fixer un montant raisonnable que le justiciable devra payer avant d'engager un recours contentieux auprès de la CCSP – je propose 33 euros,

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Hormis les dérogations compréhensibles que prévoit votre amendement, je trouve bien peu coutumier d'avoir à payer un montant forfaitaire, certes raisonnable, avant de pouvoir exercer un recours.

M. Alexandre Holroyd. La majorité soutiendra l'amendement afin que le ministre apporte des réponses à ces questions essentielles en séance publique.

M. Jean-Paul Mattei. Je suppose que le rapporteur spécial s'est assuré de la constitutionnalité de son amendement ; sinon, nous repartirons de zéro dans quelques mois.

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial. L'année dernière, j'avais déposé le même amendement, et le Conseil constitutionnel l'avait considéré comme un cavalier budgétaire. Cependant, le Conseil pourrait se montrer plus indulgent en prenant en considération le fait que, cette année, la disposition introduite tend à remédier à une inconstitutionnalité qu'il a censurée.

La commission adopte l'amendement II-CF706 (amendement n° 994).

*

* *

Aide publique au développement

Article 53

Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement (BAfD)

*

* *

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Aide publique au développement*, qui ont été examinés par la commission le 22 octobre 2020 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Marc Le Fur, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*

* *

La commission adopte l'article 53 rattaché, sans modification.

*

* *

Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation

Article 54

Revalorisation du seuil à partir duquel est ouvert l'octroi d'une allocation pour conjoints survivants de très gros invalides

*

* *

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation*, qui ont été examinés par la commission le 23 octobre 2020.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial) ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 3399, annexe n° 6 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a6_rapport-fond.pdf.

(2) Rapport n° 3399, annexe n° 7 : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a7_rapport-fond.pdf

*

* *

La commission est saisie de l'amendement II-CF1235 M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial. Il s'agit d'une demande de rapport d'évaluation du dispositif de diminution du nombre de points – de 10 000 à 6 000 – pour obtenir l'indemnité de 360 points. La cible semble mal cernée. Nous demandons donc un rapport pour y voir plus clair.

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. La question sera abordée dans le cadre de la commission tripartite précitée, à laquelle le Parlement va être associé dans sa diversité politique.

La commission rejette l'amendement II-CF1235.

Elle adopte l'article 54 sans modification.

*

* *

Après l'article 54

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF756 de M. David Habib et II-CF1148 de M. Alexis Corbière.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit d'une demande de rapport d'évaluation de la revalorisation du point PMI. J'ai entendu que la commission tripartite État-Parlement-associations se pencherait dessus, mais il s'agit d'évaluer les précédentes revalorisations pour éclairer ses travaux. On se rend compte que ces dernières n'ont pas réussi à effacer les pertes de pouvoir d'achat et que l'indexation a conduit à une progression du point d'indice moins rapide que l'inflation.

Mme Sabine Rubin. Ma demande est similaire. Depuis 2005, les revalorisations des pensions militaires d'invalidité sont peu significatives. Leur mode de calcul étant basé sur l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État, la progression du point d'indice n'a pas suivi l'évolution des prix à la consommation. La dernière revalorisation, du 1^{er} août dernier, était de 12 centimes d'euros ! Alors que l'inflation atteint 31 % depuis la mise en place de l'euro en 2001, le point d'indice des pensions militaires d'invalidité n'a augmenté que de 12,66 %, soit plus de deux fois moins. Il s'agit d'une double peine pour nos anciens combattants : une perte conséquente de pouvoir d'achat et une blessure symbolique, liée à cette reconnaissance lacunaire. Du fait du dévouement dont ils ont fait preuve et pour le service rendu à la patrie, nos anciens combattants méritent une considération à la hauteur de leurs actes et ont droit à une réparation.

M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial. Avis favorable. Mon rapport fait état de la baisse de 61 millions d'euros des crédits consacrés à la PMI, alors que les mesures de revalorisation successives, limitées en ampleur, ont toujours eu un effet inférieur à celui de l'inflation. Je ne doute pas que la majorité donnera également un avis favorable à ce dernier amendement !

M. Philippe Michel-Kleisbauer, rapporteur pour avis. Ce sera l'objet des discussions de la commission tripartite, qui va apporter des réponses. Nos associations tiennent beaucoup à développer leurs arguments ; j'espère qu'on leur en laissera la primeur.

Mme Sabine Rubin. Si je comprends bien, vous laissez donc à la commission tripartite le soin de demander un rapport ?

M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial. Bien sûr, il faut que la commission tripartite puisse travailler et il faut la consulter avant de prendre des décisions. Mais je vous prends au mot : ne venez pas nous dire, l'année prochaine, qu'elle n'a pas terminé !

La commission rejette successivement les amendements II-CF756 et II-CF1148.

*

* *

Cohésion des territoires

Après l'article 54

La commission examine les amendements identiques II-CF958 de M. Stéphane Peu et II-CF1187 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il s'agit de recentrer le champ d'application de la RLS sur les seuls locataires bénéficiaires de l'APL.

M. Jean-Louis Bricout. Dans l'état actuel des choses, l'application de la RLS aux locataires qui ne sont pas éligibles à l'APL n'a aucun effet sur la réduction de la dépense publique.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Si j'écoutais ma conscience et mon expérience de propriétaire bailleur de HLM, je considérerais que la RLS est une ponction sur les ressources des organismes HLM, et j'émettrais un avis favorable à l'amendement. Si j'ôte ma casquette de propriétaire bailleur pour celle de député, je m'interroge sur la constitutionnalité de la mesure proposée. La RLS est bien présentée dans la loi comme une réduction de loyer sans rapport avec le versement des aides au logement. Elle n'est pas d'abord une diminution de l'aide

au logement. Je ne saurais donner un avis favorable à des amendements dont les dispositions présentent un risque d'inconstitutionnalité.

*La commission **rejette** les amendements identiques II-CF958 et II-CF1187.*

*

* *

Écologie, développement et mobilité durable

Après l'article 54

La commission est saisie de l'amendement II-CF1138 du rapporteur spécial Julien Aubert.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Nous allons pouvoir discuter du photovoltaïque, monsieur Mattei !

Quel est le problème ? Nous subventionnons des énergies renouvelables sans savoir lesquelles vont décoller. Or les contrats ne comportent aucune clause de revoyure, alors que les technologies peuvent évoluer. Qui peut prédire avec certitude ce que seront les coûts de la méthanisation, des panneaux solaires, des éoliennes au cours des quinze années à venir ? L'administration est désormais plus regardante, mais cela nous a coûté cher par le passé.

Je propose donc que l'ensemble des contrats incluent une clause de revoyure, au moins tous les cinq ans, pour pouvoir moduler la rémunération versée au titulaire en cas d'évolution du coût ou du taux de rentabilité qui lui serait particulièrement favorable.

Mme Christine Pires Beaune. Je vais voter cet amendement des deux mains, et je me permettrai d'en déposer un identique en vue de la séance publique. Cela me fait furieusement penser aux contrats originels de concession autoroutière, si vous voyez ce que je veux dire...

Mme Cendra Motin, présidente. Le coût de l'amendement a-t-il été chiffré ?

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Bonne nouvelle : il ne coûte rien, puisqu'il équivaut à mettre une ceinture de sécurité, au cas où. En revanche, il nous protège pour tous les contrats à venir, concernant l'éolien en mer, par exemple : si l'on constate au bout de cinq ans que la technologie a évolué de sorte que la rentabilité s'est améliorée, on pourra réduire le prix que l'on s'était engagé à payer. Comme l'échéance des contrats est éloignée, cela nous évitera de grosses factures à long terme.

M. Jean-Paul Mattei. L'amendement part d'un bon sentiment, mais l'incertitude que la clause de revoyure ferait peser sur la pérennité des termes du contrat et sur l'équilibre économique ne risque-t-il pas de dissuader certains investisseurs ? Ceux-ci règlent leur investissement sur la durée d'amortissement prévisible, en calculant la recette qu'ils espèrent. D'autres pays, comme l'Espagne, ont procédé à une révision des clauses, mais cela nécessite une négociation amiable, vu la difficulté de revenir sur des droits acquis et sur un engagement contractuel. Nos contrats sont déjà signés pour vingt ans, ce qui m'a toujours laissé dubitatif quant à l'engagement pris par l'État. Ne faudrait-il pas plutôt réduire leur durée, ou prévoir des conditions différentes en fonction de la durée ?

Mme Zivka Park, rapporteure spéciale. Je suis tout à fait d'accord avec M. Mattei. Les investissements dans ce type de projets étant colossaux, le risque de dissuader les entreprises, qui en attendent un retour significatif, est réel.

M. Éric Alauzet. Monsieur Aubert, avez-vous une idée du temps de retour sur investissement dans cette activité capitalistique ? C'est lui qui devrait servir d'indicateur pour déterminer la durée avant l'éventuelle revoyure.

Mme Christine Pires Beaune. Je reprends l'analogie avec les autoroutes. Au moment de la signature des contrats de concession avec les majors, le taux de rentabilité interne avait été évalué, mais on n'imaginait pas que les taux d'intérêt allaient s'écrouler et aucune clause de revoyure n'avait été envisagée. Alors que les contrats vont arriver à échéance en 2031 et 2033, la rentabilité projetée sera atteinte bien avant. Cet exemple plaide pour l'introduction de clauses de revoyure dans les contrats.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. En effet, les concessionnaires d'autoroutes sont rentrés dans leurs frais au bout de cinq ans !

Il ne s'agit pas ici de porter atteinte à la rémunération des titulaires du contrat – ni de les rendre déficitaires –, mais à leur éventuelle sur-rémunération résultant de l'évolution technologique. N'oublions pas que le contrat leur assure un chiffre d'affaires garanti par l'argent public ! Vous trouverez peu de secteurs où l'État s'engage à acheter pendant vingt ans à un prix donné.

Cela risque-t-il de tuer le marché ? Mais si vous raccourcissez la durée des contrats, vous allez provoquer une fronde terrible, notamment dans l'éolien : vu les montants capitalistiques engagés, c'est précisément la longue durée des contrats qui permet aux entreprises de rentrer dans leurs frais.

Ce que je propose d'étendre existe déjà : dans l'arrêté du 9 avril 2020 sur les fermes pilotes éoliennes flottantes, l'État prévoit une clause de revoyure. Est-ce que, pour autant, plus personne n'a répondu à l'appel ? Pas du tout ! Car, je le répète, vous trouverez peu de domaines où l'État s'engage ainsi à garantir un chiffre d'affaires.

Dans les secteurs concernés, on est obligé de s'engager pour quinze à vingt ans. Je propose une clause de revoyure après dix ans. Cela permet, en tenant compte de la variabilité technologique, de protéger l'argent public. Nous parlons d'affaires où, quand on traîne, plusieurs dizaines de milliards d'euros sont en jeu ! Si l'État ne se protège pas, ils basculent chez un opérateur qui touche ce qu'on lui avait promis, plus ce que l'évolution technologique lui rapporte.

Mme Cendra Motin, présidente. Ce sujet très complexe mériterait vraiment un dialogue avec le Gouvernement.

La commission rejette l'amendement II-CF1138.

Elle aborde ensuite l'amendement II-CF1140 du rapporteur spécial Julien Aubert.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Il s'agit de préciser la définition de la clause de force majeure applicable au dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH).

La loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) oblige EDF à vendre de l'électricité aux fournisseurs alternatifs. L'attrait pour ces volumes d'électricité dépend des prix de gros sur les marchés, et les fournisseurs ont pu tenter d'échapper au dispositif lorsqu'il ne les arrangeait pas. Le Gouvernement lui-même s'en est ému : Mme Élisabeth Borne s'est élevée contre cette attitude et a regretté l'activation de la clause dite de force majeure, interprétée de façon défavorable à EDF.

L'amendement vise à clarifier la lecture des contrats d'ARENH dans un sens favorable à EDF, afin que le dispositif ne joue pas uniquement au profit des fournisseurs alternatifs. Actuellement, ceux-ci sont protégés d'une évolution des prix à la hausse comme à la baisse : quand le cours de l'électricité est haut, ils achètent massivement l'électricité nucléaire historique et réclament davantage de volumes d'électricité ; quand il baisse, ils suspendent leur contrat d'achat au nom de la force majeure.

L'amendement va donc dans le sens de ce que souhaite le Gouvernement et tend à un rééquilibre du dispositif d'ARENH qui est essentiel pour EDF.

La commission rejette l'amendement II-CF1140.

Puis elle examine l'amendement II-CF1139 du rapporteur spécial Julien Aubert.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Vous avez dû recevoir un certain nombre d'e-mails au sujet de cet amendement... Il propose de réduire la durée de certains contrats photovoltaïques antérieurs à 2011 en vue de maîtriser leur coût.

Quelques chiffres : le coût cumulé de ces contrats s'établit à 40 milliards d'euros, dont un peu moins de 17 milliards restent à payer d'ici à 2029 et qui

correspondent à 0,7 % de la production électrique française. Autrement dit, nous payons très cher l'absence de clause de revoyure. Chaque année, ces contrats coûtent 2 milliards au budget.

Je propose donc que, comme on a pu le faire pour l'éolien, on revoie le dispositif de manière à permettre à l'État une économie substantielle. Les modalités de dénonciation et d'indemnisation seraient définies par décret en Conseil d'État.

Je souhaite ouvrir le débat à ce sujet avant que l'État ne fasse connaître sa position, qu'il entend apparemment indiquer par voie d'amendement : alors que l'État y travaille en ce moment, nous risquons de voir arriver à la dernière minute un amendement dont nous n'aurons pas pu débattre en commission. Si certains d'entre vous ont des questions, des craintes ou des inquiétudes, je suis à leur disposition pour leur apporter des éclaircissements.

M. Jean-Paul Mattei. Cette modification nécessite-t-elle une mesure législative, plutôt qu'une négociation amiable entre les cocontractants ?

Ne craignez-vous pas que l'indemnité versée aux exploitants soit très élevée, vu le manque à gagner pour eux ?

Dans cette matière contractuelle, l'effet rétroactif de la mesure ne pose-t-il pas un problème de fond ?

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Le législateur doit intervenir.

Dans l'éolien, des négociations ont permis une baisse de 40 % du coût initial – le Président de la République s'en est d'ailleurs vanté. Il est vrai que les appels d'offres avaient été lancés, mais que les contrats n'étaient pas encore conclus : la situation n'était donc pas la même.

Dès lors que 17 milliards d'euros sont en jeu, l'indemnité peut bien atteindre 5, 6 ou 10 milliards. Ce ne sont pas des particuliers qu'il s'agit d'indemniser, mais les plus gros industriels, qui représentent 80 % de la somme en jeu. Dans la négociation, il sera tenu compte du contexte global : il s'agit de revenir sur 1,7 gigawatts déjà négociés, sachant que la programmation pluriannuelle de l'énergie va faire gagner à la filière 10 à 34 gigawatts d'ici à 2028 – si les exploitants disent que la mesure va les tuer, c'est faux !

La dénonciation des contrats ferait donc l'objet d'une négociation, à propos de laquelle le législateur aura pris position, et les modalités d'indemnisation relèvent d'une discussion de gros sous. La plupart des industriels seront largement rentrés dans leurs frais, car leur activité est très lucrative : alors que le prix de l'électricité est de quelque 50 euros le mégawattheure, ils sont rémunérés dix fois plus !

Mme Cendra Motin, présidente. Je ne doute pas que nous aurons une discussion avec le Gouvernement à ce sujet.

La commission rejette l'amendement II-CF1139.

*

* *

Article additionnel après l'article 54
**Rapport relatif à l'utilisation du produit de la taxe
sur les nuisances sonores aériennes**

La commission en vient à l'amendement II-CF1174 de la rapporteure spéciale Zivka Park.

Mme Zivka Park, rapporteure spéciale. Lors de nos longs débats en séance sur le projet de loi PACTE, le ministre de l'économie avait annoncé qu'Aéroports de Paris (ADP) verserait au bénéfice des riverains de l'aéroport de Paris-Roissy Charles-de-Gaulle une avance substantielle, de 77 millions d'euros environ, soit le produit d'un an et demi de taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) : un beau progrès pour le territoire.

L'amendement créant un mécanisme de préfinancement des travaux d'insonorisation par le groupe ADP avait été adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020. Hélas, l'article a été censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire, car il ne modifiait que l'utilisation de la taxe, non son assiette, son taux ou ses modalités de recouvrement.

Notre amendement vise à rappeler qu'il est urgent d'accélérer les travaux d'insonorisation autour de l'aéroport et à inviter le Gouvernement à trouver une solution pour que cette mesure légitime puisse être adoptée dans les plus brefs délais.

Mme Cendra Motin, présidente. Cet amendement qui demande au Gouvernement un rapport sera utilement redéposé en séance. Le maintenez-vous ?

Mme Zivka Park, rapporteure spéciale. Je le maintiens, et je vais l'étendre en vue de la séance ; il me semble important que nous l'adoptions dès à présent afin que le Gouvernement nous explique quelle solution il compte apporter à ce problème que nous avons réussi à résoudre dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

Mme Cendra Motin, présidente. C'est tout à fait normal.

La commission adopte l'amendement II-CF1174 (amendement n° 1256).

*

* *

Article additionnel après l'article 54

**Rapport évaluant le bénéfice acoustique des travaux financés par
MaPrimeRénov'**

Elle en vient ensuite à l'amendement II-CF1143 de Mme Laurianne Rossi.

Mme Zivka Park, rapporteure spéciale. Cet amendement déposé par ma collègue Lauriane Rossi a lui aussi pour objet de demander un rapport au Gouvernement, cette fois sur l'évaluation du bénéfice acoustique des travaux financés au titre de la prime de transition énergétique.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Beaucoup de nos compatriotes vivent près d'un grand axe ferroviaire ou routier ou d'un aéroport, et la pollution sonore est un vrai problème. Pourquoi ne pas étudier l'extension de la prime de transition énergétique aux dépenses d'isolation acoustique, en plus de la rénovation énergétique ? Je suis favorable à l'amendement.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1143 (amendement n° 1252).*

*

* *

Après l'article 54

Puis elle aborde l'amendement II-CF1157 de Mme Sylvia Pinel.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Cet amendement de Mme Pinel, qui sait de quoi elle parle en tant qu'ancienne ministre du logement, est soutenu par le rapporteur général du budget. Il vise à demander au Gouvernement un rapport sur l'opportunité d'étendre aux locataires le bénéfice de MaPrimeRénov'.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. La proposition est intéressante : elle revient à permettre de contourner la limite du dixième décile ! En effet, un propriétaire ne pouvant prétendre qu'à un faible niveau de prime du fait de ses ressources, mais dont le locataire a un revenu moins élevé, obtiendra davantage en la lui faisant demander...

Je n'ai rien contre, à une réserve près : la préservation du droit de propriété, auquel vous me savez très attaché. Il ne faudrait pas qu'un locataire puisse engager des travaux modifiant le logement sans l'accord préalable du propriétaire. Le rapport devrait donc étudier non seulement l'intérêt des travaux du point de vue énergétique, mais aussi leur cadre juridique. Sous cette réserve, avis favorable.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1157.*

*

* *

Article additionnel après l'article 54

Rapport sur l'opportunité de créer une société anonyme à capitaux publics assurant la gestion des autoroutes

Elle examine l'amendement II-CF1147 du rapporteur spécial Benoit Simian.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Il va dans le sens de la question posée au Gouvernement par Christine Pires Beaune la semaine dernière.

Selon l'Union des ingénieurs Ponts, Eaux et Forêts (UNIPÉF) et l'actuel président du directoire de la Société du grand Paris, M. Thierry Dallard, après la fin des concessions autoroutières en 2031, la gestion des autoroutes pourrait dégager 2 milliards d'euros de recettes en 2032 et 11,5 milliards d'euros en 2037.

Anne-Laure Cattelot et moi-même avons déposé l'an dernier un amendement de même teneur. Nous aurions pu aller beaucoup plus loin en demandant, au lieu d'un simple rapport, le fléchage direct vers l'AFITF de ces recettes futures – elles font partie des recettes innovantes que j'évoquais dans mon propos liminaire.

L'idée, de bon sens, est la suivante : maintenir les péages, mettre fin aux concessions et verser les recettes à l'AFITF ou à une agence chargée des routes, car il faut de l'argent pour entretenir notre réseau non concédé. Je profite de l'occasion pour souligner l'excellent état du réseau routier concédé, l'un des meilleurs d'Europe ; il ne s'agit pas de le mettre en cause, mais de trouver de nouvelles sources de financement en discutant avec les grands acteurs autoroutiers.

Mme Zivka Park, rapporteure spéciale. Au-delà même de la demande de rapport, il est important que nous allions « titiller » le Gouvernement à ce sujet, pour qu'il nous donne sa position sur la possibilité de créer une agence chargée de gérer les autoroutes.

Je profite de l'examen de ce dernier amendement concernant la mission pour remercier très chaleureusement les administrateurs qui ont travaillé sur nos rapports respectifs.

Mme Christine Pires Beaune. Je voterai l'amendement, en précisant simplement à Benoit Simian que la question que j'ai posée au Gouvernement était un peu différente : il s'agissait de savoir si des discussions étaient en cours sur l'éventualité de prolonger les concessions – ce serait la pire des solutions. Comme l'a dit M. Simian, il est urgent de réfléchir à ce que nous ferons en 2031, date de fin de la première concession. Faut-il créer un établissement public national, une société d'économie mixte dans laquelle l'État serait partie prenante ? Je n'ai pas de réponse, raison pour laquelle je soulève la question ; n'attendons pas 2030 pour nous la poser.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. S'agissant de la question des avenants aux contrats, je ne suis pas fermé. Élisabeth Borne a engagé des discussions complexes sur la suppression des péages et sur les péages *free flow*. La question appelle un rapport approfondi.

La commission adopte l'amendement II-CF1147 (amendement n° 1255).

*

* *

Défense

Après l'article 54

La commission examine les amendements II-CF745, II-CF746, II-CF747 et II-CF750 de M. David Habib.

Mme Isabelle Santiago. L'amendement II-CF745 vise à demander un rapport d'information sur la prise en compte de la coopération européenne dans le PLF, dans un contexte de montée des risques internationaux. L'amendement II-CF746 vise à évaluer la politique d'équipement de la France, notamment ses coûts en comparaison avec nos alliés européens et au sein de l'OTAN. L'amendement II-CF747 concerne une demande de rapport sur le problème récurrent des faiblesses de la préparation opérationnelle des forces armées, notamment de l'armée de terre. Enfin, l'amendement II-CF750 vise à demander un rapport, afin d'améliorer la coordination logistique entre l'emploi des personnels et l'utilisation des matériels, compte tenu des contraintes existantes au sein des armées de terre, de l'air et de la marine.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure spéciale. S'agissant de l'amendement II-CF745, notre assemblée devrait vous fournir sous peu les éléments que vous réclamez. La commission des affaires européennes et la commission de la défense ont créé un groupe de travail commun sur la défense européenne. La première mission d'information vient d'être lancée, avec pour rapporteures Natalia Pouzyreff et Michèle Tabarot, sur la coopération structurée permanente (CSP). Avis défavorable.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial. Avis défavorable également sur l'amendement II-CF746. D'une part, nous recevons tous les six mois une information sur l'avancement de la fabrication des équipements ; d'autre part, la révision de la LPM nous offrira l'occasion d'envisager les choses plus globalement, comme vous le souhaitez.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure spéciale. Avis défavorable sur l'amendement II-CF747, puisque votre demande de rapport me semble assez largement satisfaite par la documentation budgétaire, en particulier par l'indicateur

5.1 sur le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement, rattaché au programme 178. Concernant les moyens d'améliorer la préparation opérationnelle, les auditions régulières que nous avons avec les chefs d'état-major et la documentation budgétaire me semblent suffisamment éclairantes.

Quant à l'amendement II-CF750, il aborde un thème de réflexion intéressant, mais qui me semble relever d'une mission de contrôle du Parlement plutôt que d'un rapport du Gouvernement. Avis défavorable.

M. Bastien Lachaud. L'amendement II-CF746 mentionnait un comparatif des dépenses d'équipements entre la France et ses voisins européens au sein de l'OTAN, ce qui ne relève donc pas directement de la LPM. Un tel rapport serait important pour penser la place de la France dans cette alliance que le Président Macron lui-même a déclarée « en état de mort cérébrale ».

M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial. Je pense que cela relève plutôt d'une mission d'information de la commission de la défense.

M. le président Éric Woerth. Ce serait un projet de mission intéressant.

La commission rejette successivement les amendements II-CF745, II-CF746, II-CF747 et II-CF750.

Puis elle passe à l'examen de l'amendement II-CF1034 de M. Bastien Lachaud.

M. Bastien Lachaud. L'amendement vise à obtenir un rapport sur les conséquences financières de la vente de dix-huit Rafale à la Grèce. Il serait l'occasion pour le Gouvernement de réaffirmer son engagement de réaffecter les 400 millions d'euros issus de la vente des douze Rafale d'occasion au budget de la défense, pour éviter qu'ils ne perdent dans les limbes de Bercy.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial. Ce rapport, comme je vous l'ai déjà dit, me semble assez inutile. Il faudrait, en réalité, que vous interrogiez la ministre lors d'une séance de questions au Gouvernement.

M. le président Éric Woerth. Les limbes de Bercy, monsieur Lachaud, ce sont les crédits de la nation...

La commission rejette l'amendement II-CF1034.

Elle examine l'amendement II-CF1035 de M. Alexis Corbière.

M. Bastien Lachaud. Nous engageons une vaste réforme du paiement des soldes : la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). Si elle est attendue, elle suscite aussi des inquiétudes légitimes, qu'il conviendrait de dissiper rapidement. Or on nous demande de voter la première étape de cette réforme, avec une prime de 38 millions d'euros, sans disposer de la moindre visibilité sur les étapes ultérieures. Cela me semble compliqué. J'ai interrogé des militaires en

audition, qui n'ont pas plus d'éléments. Un rapport du Gouvernement présentant la globalité de la réforme serait utile pour rassurer les militaires et nous permettre de voter le budget sereinement.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure spéciale. Demande de retrait ou avis défavorable. Le délai de remise du rapport que vous souhaitez est bien trop court, la NPRM n'ayant pas encore sa forme définitive. Laissez les choses se faire.

M. Bastien Lachaud. J'entends votre remarque. Alors que les militaires sortent du système Louvois, qui a été une calamité absolue, on leur annonce une première prime, sans qu'ils sachent à quelle sauce ils vont être mangés. Lancer une réforme de la solde, sans en connaître l'aboutissement, me semble un signe d'impréparation de la part du ministère. Votre réponse, madame la rapporteure, rend le rapport d'autant plus nécessaire.

La commission rejette l'amendement II-CF1035.

Elle est saisie de l'amendement II-CF1036 de M. Bastien Lachaud.

M. Bastien Lachaud. L'amendement vise à demander un rapport exposant précisément le montant des transferts d'armes et des prestations y afférant en direction de l'Arabie saoudite, des Émirats Arabes Unis et de la Turquie, autant de pays qui financent des groupes terroristes islamistes. Lors de l'examen de la LPM, à la demande de notre groupe que la Turquie soit ajoutée à la liste des puissances pouvant menacer les intérêts de la France, on avait objecté qu'elle était un allié de l'OTAN. Or c'est la Turquie qui a engagé des manœuvres hostiles à l'égard du *Courbet*, au large de la Libye, il y a quelques mois. Le rapport serait utile pour envisager la suite de nos relations avec ces pays.

M. François Cornut-Gentile, rapporteur spécial. Monsieur Lachaud, vous savez qu'un rapport sur les ventes d'armes est adressé chaque année au Parlement. C'est un sujet éminemment politique. Je pense que le rapport que vous demandez n'apportera pas grand-chose et que le débat doit avoir lieu au sein de la commission de la défense et, encore plus, au sein de la commission des affaires étrangères.

M. Fabien Gouttefarde, rapporteur pour avis. Jacques Maire et Michèle Tabarot ont été missionnés il y a un an pour contrôler les exportations d'armement et rendent leur rapport dans trois semaines.

La commission rejette l'amendement II-CF1036.

Elle examine l'amendement II-CF1037 de M. Alexis Corbière.

M. Bastien Lachaud. La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) est au cœur d'une polémique depuis quelques mois, à propos de ses relations avec les journalistes, notamment de défense, et de la manière dont elle gère un budget important et un grand nombre de fonctionnaires – entre 1 300 et

1 400. La DICOD représente également un enjeu de sécurité, notamment dans la guerre de l'information. Or on assiste à une multiplication des porte-paroles et des *community managers*, ce qui donne une impression contrastée entre prolixité et opacité. L'association des journalistes de défense a pointé une grave dégradation de leurs conditions de travail avec le ministère des armées. Étant donné que le budget de la DICOD est en perpétuelle augmentation, ce qui peut se justifier, un rapport précisant l'organisation et la composition des différents services de communication du ministère des armées, leurs liens organiques et hiérarchiques, la ventilation et la consommation des crédits qui leur sont alloués, ainsi que les éventuelles perspectives de rationalisation de leur fonctionnement, ne pourrait qu'être bénéfique pour mieux gérer les fonds publics.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure spéciale. Avis défavorable. La formulation de votre amendement ne laisse pas de place, dans le rapport, à une partie consacrée à l'activité et aux performances des services en question. Par ailleurs, notre collègue, Claude de Ganay, a réalisé un travail sur le sujet. Attendons ses résultats.

M. Fabien Gouttefarde, rapporteur pour avis. Bastien Lachaud est membre de la commission de la défense. Or, hier, Claude de Ganay nous a présenté son rapport thématique sur la DICOD, qui sera disponible demain ou après-demain.

La commission rejette l'amendement II-CF1037.

*

* *

Immigration

Article additionnel après l'article 54

Transmission à l'Office français de l'immigration et de l'intégration des informations de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride

La commission examine l'amendement II-CF213 du rapporteur spécial.

M. Jean-Noël Barrot, rapporteur spécial. Mme la rapporteure spéciale a rappelé que, cette année, la prévision concernant l'ADA nous paraît prudente après que nous l'avions vertement critiquée lors du Printemps de l'évaluation, jugeant que le Gouvernement s'était montré trop optimiste ou pessimiste, tout dépend le point de vue où l'on se place, et qu'il était systématiquement contraint d'ouvrir de nouveaux crédits, donc de sur-exécuter ce budget. Avec vous, nous avons invité le Gouvernement à adopter une approche un peu plus prudente et à relever ce budget, ce qui est une bonne chose.

Il convient également de limiter les risques de fraude. Cet amendement vise donc à ce que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) soit informé, comme l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), des éléments recueillis au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle – y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu – de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride.

M. Stella Dupont, rapporteure spéciale. Cela ne concernera vraisemblablement que peu de cas mais je donne un avis favorable.

Mme Cendra Motin. Cette idée me semble intéressante mais l'OFPRA est une juridiction alors que l'OFII est plutôt un établissement administratif. Je me demande dès lors si la communication d'éléments sera aussi simple et si cette question relève d'un PLF. J'imagine que l'avis du ministre de l'intérieur sera intéressant.

M. Jean-Noël Barrot, rapporteur spécial. Nous avons nous-mêmes posé cette question à son cabinet mais nous n'avons pas encore reçu de réponse formelle. Le statut de l'OFII diffère en effet légèrement de celui de l'OFPRA. Peut-être ne permet-il pas, en droit, un tel partage d'information mais je vous propose d'adopter cet amendement et si le Gouvernement nous convainc que ce n'est pas possible, nous le retirerons en séance publique.

La commission adopte l'amendement II-CF213 (amendement n° 741).

*

* *

Investissements d'avenir

Article 55

Création du Programme d'investissements d'avenir n° 4 (PIA 4)

*

* *

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Investissements d'avenir*, qui ont été examinés par la commission le 22 octobre 2020 soir.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale) ⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 3399, annexe n° 15 : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a15_rapport-fond.pdf

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF1221 de Mme la rapporteure spéciale Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. Le rapport d'évaluation du PIA 1 par le comité de surveillance des investissements d'avenir, publié en novembre 2019 – c'est ce que je disais à l'instant : il a fallu attendre dix ans pour publier un rapport sur le PIA 1 – recommande de renforcer l'évaluation *a priori* des impacts territoriaux des investissements engagés dans le cadre du PIA. On ne sait pas comment joue l'effet de levier dans les territoires. Le Gouvernement, par la voix du Secrétariat général pour l'investissement, a annoncé que le PIA 4 devait revêtir une plus forte dimension territoriale. La Caisse des dépôts et consignations, à travers la Banque des territoires, sera notamment chargée de soutenir des actions qui auront pour objet de réduire les inégalités territoriales. C'est précisément dans le souci de dynamiser cette dimension territoriale que je propose cet amendement, afin que les décisions d'investissement soient prises en considération de leurs effets sur le développement des territoires.

Si vous regardez la carte des PIA, vous vous apercevez qu'ils sont concentrés dans les grandes agglomérations. Or un PIA doit avoir un effet sur un territoire, notion à laquelle je suis particulièrement attachée. Cet amendement, là non plus, n'a rien de politique : il s'agit seulement de montrer qu'il faut un investissement au plus près des territoires et en mesurer les effets.

La commission adopte l'amendement II-CF1221 (amendement n° 1258).

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. Je vous remercie infiniment. On verra ce que le ministre en dira.

La commission est saisie de l'amendement II-CF1222 de la rapporteure spéciale.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. L'alinéa 20 de l'article 55 du projet de loi de finances vise à supprimer l'annexe au projet de loi de finances communiquée chaque année au Parlement, qui porte sur le grand plan d'investissement (GPI). Il est dommage de supprimer une annexe qui était un élément de référence puisqu'elle reprenait, dans le cadre du GPI, l'ensemble des engagements que le Président de la République avait pris au début de son quinquennat : l'accélération de la transition écologique, l'édification d'une société de compétences, la compétitivité de l'économie et la construction de l'État à l'âge du numérique. C'était pour le Parlement une information supplémentaire.

Lorsqu'on a affaire à des sujets très compliqués, il ne faut surtout pas enlever les éléments annexes : ce serait une erreur. Là encore, cet amendement n'a rien de politique ; c'est juste une clarification.

Mme Bénédicte Peyrol. J'adore les jaunes budgétaires : ils permettent d'avoir une vraie vision des différentes politiques transversales.

Votre exposé sommaire explique que le Gouvernement justifie la suppression de cette annexe par le fait que des crédits du PIA seront inscrits dans le plan de relance... J'ai du mal à comprendre. Mais ce serait effectivement une erreur de supprimer cette annexe. Autant j'étais moyennement favorable à votre amendement sur la lisibilité tout à l'heure, autant je conviens qu'il s'agit là d'un document budgétaire précieux et dont on a tout intérêt à faire un usage habituel. Mais je suis preneuse d'éléments plus précis sur les raisons avancées à l'appui de sa suppression.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. Le Gouvernement explique que, dans la mesure où le GPI est repris en totalité par le plan de relance, l'annexe jaune du GPI n'a plus lieu d'être. Mais le plan de relance couvre tellement de choses qu'il sera difficile de suivre ce qui concerne spécifiquement le plan d'investissement d'avenir. Voilà pourquoi il faut conserver l'équilibre des deux éléments.

La commission adopte l'amendement II-CF1222 (amendement n° 1259).

Puis elle adopte l'article 55, ainsi modifié.

*

* *

Justice

Après l'article 55

La commission est saisie de l'amendement II-CF789 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Lors de la précédente loi de finances, il avait été prévu de prolonger d'une année l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale préalable obligatoire – Laetitia Avia a d'ailleurs déposé un amendement visant à une nouvelle prolongation.

Un an après le début de l'expérimentation, il est nécessaire de disposer d'un bilan afin, le cas échéant, d'en améliorer le pilotage. L'amendement vise donc à la présentation d'un rapport du Gouvernement au Parlement. Par principe, je ne suis pas favorable aux rapports mais, en l'espèce, le sujet le mérite.

La commission rejette l'amendement II-CF789.

Elle est saisie de l'amendement II-CF790 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Il s'agit de mettre en œuvre une partie des préconisations du rapport de la mission d'information sur l'aide juridictionnelle de Naïma Moutchou et Philippe Gosselin, afin de faciliter l'attribution de cette dernière aux femmes victimes de violences conjugales.

Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation du projet de loi de finances pour 2021, l'amendement propose la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement évaluant les moyens de faciliter l'attribution de l'aide juridictionnelle aux femmes victimes de violences conjugales.

La commission rejette l'amendement II-CF790.

*

* *

Outre-mer

Après l'article 55

La commission examine l'amendement II-CF430 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme Danièle Obono. Cet amendement prévoit la remise d'un rapport sur les grands projets d'infrastructures en outre-mer, évaluant, pour chaque projet, son coût pour les finances publiques, l'existence de besoins réels justifiant la création de nouvelles infrastructures, les conditions d'attribution des marchés et les conséquences de la construction et de l'exploitation de chaque infrastructure sur l'écosystème. Comme la métropole, où fleurissent les grands projets inutiles tels que l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, l'autoroute A45, la ligne à grande vitesse Lyon-Turin et l'extension des pistes de l'aéroport de Roissy, les collectivités d'outre-mer n'ont pas été épargnées par les entreprises de ce genre. Souvent, il semble que c'est la rapacité de certains promoteurs qui motive ces projets, lesquels, en dépit de la façon dont ils sont présentés, ne répondent pas toujours, surtout à long terme, à l'intérêt général, social et écologique, notamment en matière d'emploi. Citons par exemple les controverses entourant la Nouvelle route du littoral à La Réunion, ou la mégamine d'or « Espérance » en Guyane. Le rapport que nous proposons permettrait de faire le point sur les projets de ce genre, de façon globale, d'évaluer en détail les moyens mis en œuvre, qui engagent souvent des budgets importants, et d'agir avec davantage de clairvoyance et de discernement.

M. Olivier Serva, rapporteur spécial. Madame Obono, je partage votre souhait, pour plusieurs raisons. Souvent, pour un projet donné, les surcoûts observés en outre-mer, par rapport à la métropole, sont de l'ordre du double, du triple ou du quadruple, sans raison économique valable. Vous avez parlé de rapacité et d'opacité ; je n'irai pas au-delà, même s'il s'agit sans doute d'une réalité. La représentation nationale aurait tout intérêt à se pencher sur la question, car des

deniers publics sont consommés et détruits. Il s'agit des impôts de nos concitoyens ultramarins et hexagonaux. Vous avez cité un très bon exemple : on trouve en outre-mer une route qui coûte plus d'un milliard d'euros et qui n'est pas achevée. J'émet un avis favorable à l'amendement.

M. Guillaume Vuilletet. L'intérêt de se pencher sur ces deux investissements majeurs est évident. Sur ce point, je suis totalement d'accord avec le président Serva. C'est précisément pourquoi je suis en désaccord avec sa conclusion. Il incombe en effet à la représentation nationale de s'investir dans ce domaine. Nous avons la capacité d'élaborer des rapports et de réunir des commissions d'enquête. Ce n'est pas au Gouvernement de nous remettre un rapport, c'est à nous d'en rédiger un et de nous saisir de ses conclusions. Le groupe La République en Marche ne votera pas l'amendement. Je conclurai mon propos par une nuance : je conçois que l'on s'interroge sur la façon dont s'est déroulé le chantier de la Nouvelle route du littoral à La Réunion, mais pas sur son utilité sociale et économique. Cette infrastructure majeure est nécessaire.

La commission rejette l'amendement II-CF430.

*

* *

Plan de relance

Article 56

Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences

*

* *

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Plan de relance*, qui ont été examinés par la commission le 20 octobre 2020 soir.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, rapporteurs spéciaux) ⁽¹⁾.

*

* *

La commission est saisie des amendements II-CF489 et II-CF488 de Mme Christine Pires Beaune.

(1) Rapport n° 3399, annexe n° 46 : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a46_rapport-fond.pdf

Mme Christine Pires Beaune. Je présenterai les deux amendements en même temps. L'article 56 vise à conditionner le versement d'une subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros à France compétences en 2021 à un retour à l'équilibre budgétaire en 2022. Je rappelle que cet opérateur est chargé d'assurer le financement, la régulation et l'amélioration du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage pour un montant annuel de 10 milliards d'euros.

Le premier amendement vise à supprimer l'article 56 au motif que les aides de l'État ne sont nullement conditionnées. Le second est un amendement de repli, qui vise à supprimer les alinéas 1 à 6.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Le budget d'un opérateur de l'État ne peut pas être déficitaire. Il nous faut bien régler la situation de France compétences. Nous avons donc prévu une dotation importante pour permettre un retour à l'équilibre. Il me paraît tout à fait normal et sain qu'en contrepartie France compétences trouve un modèle équilibrant dépenses et recettes. Nous devons maintenir l'article 56 car les seules solutions alternatives seraient d'accumuler les déficits, d'endetter France compétences ou, pire encore, en cette période de crise, d'augmenter la contribution des entreprises. Ni vous ni moi ne souhaitons en arriver là. Avis défavorable.

Mme Christine Pires Beaune. Je maintiens mes amendements parce que nous aurions pu faire différemment : le « quoi qu'il en coûte » du Président aurait pu se traduire par des crédits évaluatifs.

La commission rejette successivement les amendements II-CF489 et II-CF488.

La commission adopte ensuite l'article 56 sans modification.

*

* *

Justice

Après l'article 56

La commission examine l'amendement II-CF442 de Mme Elsa Faucillon.

M. Jean-Paul Dufrègne. Le présent amendement vise à pondérer l'aide de l'État aux entreprises afin de favoriser les apprentis les plus jeunes et les moins diplômés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Nous procédons non par qualification, mais par âge. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF442.

Elle en vient à l'amendement II-CF543 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement prévoit la mise en place d'un comité de suivi chargé de contrôler l'exécution budgétaire des trois programmes de la mission *Plan de relance* ; cela est nécessaire eu égard au nombre d'actions et de sous-actions. Cette proposition nous semble cohérente.

M. Éric Woerth, rapporteur spécial. Il existe déjà un comité de suivi pour le plan d'urgence, qui se réunit régulièrement sous la présidence de Benoît Cœuré. Il devrait également, être créé un comité de suivi sur le plan de relance, comprenant des parlementaires et rendant compte régulièrement au Parlement. Avis défavorable parce que nous n'allons pas ajouter d'autres comités de suivi.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. J'ajoute qu'un comité de pilotage de la relance, présidé par le Premier ministre, a été créé pour en suivre l'exécution au plus près.

La commission rejette l'amendement II-CF543.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF654 et II-CF653 de Mme Laurianne Rossi.

Mme Laurianne Rossi. Ces deux amendements poursuivent le même objectif ; seul leur périmètre diffère. Ils visent à inscrire dans la loi l'objectif du Gouvernement et de la majorité parlementaire de faire de la transition écologique l'une des priorités politiques et économiques du plan de relance, en conciliant croissance économique et croissance verte. Il s'agit en l'occurrence de conditionner le bénéfice des subventions publiques directes et indirectes versées aux grandes entreprises à la réalisation d'engagements fermes, forts et concrets en matière de transition écologique, afin de respecter la stratégie nationale bas carbone.

L'amendement II-CF653 vise les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 500 millions d'euros et soumises à l'obligation de déclaration de performance extra-financière, tandis que l'amendement II-CF654 vise toutes les entreprises soumises à cette obligation. Cela ne concerne donc pas les TPE-PME, mais les grandes entreprises, qui doivent pouvoir s'inscrire dans une trajectoire très claire en matière de transition écologique dans le cadre du plan de relance.

M. Éric Woerth, rapporteur spécial. Je suis tout à fait opposé à ces amendements proposant une conditionnalité des aides. Il ne faut pas confondre tous les objectifs : il y a, d'un côté, une politique claire d'aides aux entreprises et aux ménages sur le plan écologique et, de l'autre, des aides accordées aux entreprises tout simplement pour leur permettre de survivre et de rester dans la compétition avec les entreprises des autres pays. Tous les pays ont des plans de relance ; tous les gouvernements, en fonction de la nature de leur production et de leur organisation économique ou sociale, ont des plans de relance, pour des montants souvent

extrêmement importants. On ne peut pas conditionner les aides dans la situation actuelle.

Pendant vingt, trente ou quarante ans, la France a d'ailleurs su concilier les impératifs économiques et sociaux, même si cela n'a pas été facile. Nous saurons concilier les impératifs économiques et écologiques, mais pas de cette façon-là, pas avec brutalité et pas en conditionnant, au pire moment pour l'économie française, des aides qui n'ont d'autre but que la survie des entreprises.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Nous avons déjà abordé le sujet des contreparties lors du débat sur la baisse des impôts de production. Je serai cohérent avec le discours que j'ai tenu en première partie : les contreparties ont davantage leur place dans un débat sur le subventionnement, autrement dit l'utilisation de crédits budgétaires, que sur la fiscalité.

Je suis défavorable à vos amendements, madame Rossi parce que leur périmètre n'est pas le bon. Un groupe de travail composé de plusieurs députés de la majorité a fait des propositions qui rejoignent en partie les vôtres. Nous pouvons trouver une position commune, en vue de la séance publique, sur les sujets environnementaux et sociaux, sur le partage de la valeur, sur les sujets sociétaux au sein de l'entreprise, sur la gouvernance, sur le rôle du comité social et économique (CSE)... Je donnerai personnellement un avis favorable en séance publique si nous parvenons à faire converger l'exigence économique de la relance et les impératifs écologiques et sociaux. J'émetts donc un avis défavorable à ce stade, mais avec une clause de revoyure en séance.

Mme Laurianne Rossi. Monsieur le président, vous parlez de conditionnalité, alors que j'ai parlé de contreparties : ces amendements ne proposent pas de conditionnalité à proprement parler. Ils engagent les entreprises bénéficiant de subventions publiques directes ou indirectes à la publication d'un rapport concernant la stratégie nationale bas carbone, prévue par la loi.

Par ailleurs, j'ai bien entendu, monsieur le rapporteur général, votre propos sur la conditionnalité des aides fiscales. Ces deux amendements s'inscrivent justement dans le prolongement des échanges que nous avons pu avoir sur ce sujet. Je peux en retravailler le périmètre pour la séance mais je souhaite préciser que ces dispositifs sont strictement analogues à ce qui a été voté dans le cadre du PLFR 3. Ils ne vont pas plus loin en matière d'engagements demandés aux entreprises, à savoir la publication d'un bilan sur leurs émissions de gaz à effet de serre, de manière à respecter la stratégie nationale bas carbone.

M. Charles de Courson. Ces amendements ne tournent pas, comme on dit à la commission des finances. Dans le I, vous visez les « subventions publiques directes et indirectes » : qu'est-ce que c'est, une subvention indirecte, par exemple pour une entreprise comme la SNCF ? D'autre part, dans le II, vous indiquez que la stratégie de chaque entreprise doit être « compatible avec le plafond national d'émissions de gaz à effet de serre » : ce n'est pas possible car l'entreprise n'est pas

en mesure d'apprécier cela. Enfin, vous prévoyez une sanction d'un montant égal à 2 % du chiffre d'affaires annuel : c'est colossal ! Rien de cela ne fonctionne.

M. Éric Alauzet. Si nous sommes tous convaincus que l'économie de demain ne pourra pas se faire sans prendre en considération les enjeux écologiques sur le climat ou la biodiversité, nous trouverons ensemble des solutions pour inscrire cela dans la loi. Attention, du reste, à ne pas être en retard sur les entreprises elles-mêmes, car elles ont bien compris que si elles n'empruntaient pas ce chemin, leur réputation, leurs bénéfices et les dividendes versés aux actionnaires en pâtiraient. Reconnaissons au moins que l'économie et l'écologie sont intimement liées : nous trouverons ensuite comment traduire ce but commun dans la loi, même si je reconnais que ce n'est pas évident – conditionnalité, contrepartie, engagement, tout cela est très compliqué.

M. Alexandre Holroyd. Les grandes entreprises sont déjà soumises à des déclarations extra-financières exhaustives, notamment sur leur bilan carbone. Elles le seront encore plus quand la directive européenne aura été renégociée, en janvier prochain. Toutefois, essayer d'anticiper ce qui sera réglementé au niveau européen ne me paraît pas être la bonne approche.

En revanche, je partage avec vous l'idée qu'il faut des mesures d'accompagnement pour encourager l'intégralité de notre économie à évoluer dans une direction respectueuse de l'environnement. Mais ces amendements ne répondent pas à cet objectif : ils ne peuvent avoir pour vocation d'identifier des marges de progrès quand la contrepartie représente 2 % du chiffre d'affaires. Ce n'est pas de l'accompagnement : c'est une punition ! Nous devons proposer des outils permettant d'identifier les entreprises qui ont particulièrement besoin de soutien et d'orienter les flux financiers vers elles. Il faut passer à une philosophie d'accompagnement, fondée sur l'incitation et non la sanction. C'est ainsi que l'on réussira à faire la transition écologique.

La commission rejette successivement les amendements II-CF654 et II-CF653.

Elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements II-CF688 et II-CF689 de Mme Sylvie Charrière.

Mme Sylvie Charrière. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », de nombreux crédits ont été ouverts : postes Fonjep, formation numérique, service civique, soutien à l'apprentissage, garantie jeunes dans le cadre de l'obligation de formation des 16-18 ans... Le Gouvernement a beaucoup investi dans le soutien et l'accompagnement de la jeunesse, mais c'est justement parce qu'il investit tant qu'il nous faut pouvoir effectuer un suivi détaillé des crédits attribués. Les différentes politiques publiques menées au sein de l'éducation nationale ne doivent pas être traitées en silo, mais dans une logique de cohérence tant opérationnelle que financière.

Le rapport porterait également sur la fongibilité des crédits du plan de relance, qui assurerait une meilleure efficacité des dispositifs. Il serait utile à la représentation nationale que le Gouvernement produise un rapport global sur l'utilisation des différents crédits lors du premier quart de l'exercice budgétaire, en amont du printemps de l'évaluation. Cela permettra de contrôler l'action du Gouvernement à travers le prisme de la crise sanitaire et de la relance, et d'avoir des débats constructifs pour procéder, si nécessaire, à des aménagements dans la loi de règlement.

Le second amendement est un amendement de repli proposant la remise du rapport non pas en mai, mais en septembre.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Le suivi du plan « 1 jeune, 1 solution » doit être intégré dans le suivi du plan de relance. Toutefois, cela relève davantage de la mission *Travail et emploi*, voire de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Il pourrait être intéressant de demander une évaluation transversale sur ce point. Il faudra voir en séance avec le Gouvernement quel pourrait être le document le plus pertinent. Je vous demande donc le retrait de ces amendements.

Mme Sylvie Charrière. Concernant la fongibilité, on sait très bien comment fonctionnent nos ministères. Si le service civique ne marche pas, mais que les parcours emplois compétences (PEC) fonctionnent mieux, sera-t-il possible de faire des transferts de crédits ? Je suis dubitative. M. le rapporteur spécial ne m'ayant pas vraiment donné d'autres pistes, je maintiens mes amendements.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Un budget, c'est un budget : on vote sur une mission, et non pas ligne par ligne.

Mme Anne-Laure Cattelot. Permettez-moi de partager une expérience : l'an dernier, dans le département du Nord, alors que nous avons consommé la totalité de l'enveloppe des PEC, nous avons demandé une fongibilité avec d'autres régions et d'autres dispositifs. Des crédits qui auraient dû financer des garanties jeunes ou bien des contrats aidés ont ainsi pu être utilisés dans des départements où les PEC présentaient une utilité manifeste. Si cela a été possible dans mon département l'an dernier, j'imagine que c'est le cas également ailleurs en France.

La commission rejette successivement les amendements II-CF688 et II-CF689.

Elle en vient à l'amendement II-CF393 de M. Dominique Potier.

Mme Claudia Rouaux. Le présent amendement porte sur la méthanisation agricole. Celle-ci présentait à l'origine des vertus sociales et écologiques, et procurait un petit complément de revenu aux agriculteurs. Toutefois, force est de constater qu'il existe aujourd'hui des dérives. Il est vraiment temps d'y mettre un terme : sans remettre en cause la méthanisation, il faut revoir les financements et encourager la micro-méthanisation, plus vertueuse. Il n'est pas acceptable de mettre dans des méthaniseurs des hectares de maïs financés par des subventions de la

politique agricole commune (PAC). Je crois pouvoir parler au nom des agriculteurs, des syndicats, des chambres d'agriculture et des maires, lesquels commencent à rencontrer des problèmes sociétaux causés par les gros méthaniseurs. Il faut revoir les politiques publiques dans ce domaine.

M. Éric Woerth, rapporteur spécial. Je ne comprends pas cette opposition à la méthanisation : il y a d'abord eu un engouement, et depuis, c'est le *stop and go* permanent. Il y a sans doute des choses à modifier, à vérifier, mais les productions amenées en méthanisation sont en général extrêmement hiérarchisées et les conditions à respecter pour accepter les méthaniseurs sont très nombreuses. Honnêtement, cet amendement n'a rien à faire dans un plan de relance ! Déposez-le peut-être sur un texte concernant l'agriculture ou l'énergie. Mais on ne peut pas réclamer sans arrêt de l'énergie verte et, quand il y en a, se prononcer contre ! C'est un peu contradictoire. Avis défavorable.

Mme Claudia Rouaux. Monsieur Woerth, je vous invite à venir en Bretagne ! Je vous conseille également de lire le rapport de la commission d'enquête présidée par votre collègue Julien Aubert, qui décrit la dérive de la méthanisation. C'était un amendement d'appel ; je le retire.

L'amendement II-CF393 est retiré.

*

* *

Relations avec les collectivités territoriales

Article 57

Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA

*

* *

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le 21 octobre 2020 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux) ⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 3399, annexe n° 36 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a36_rapport-fond.pdf.

*

* *

La commission adopte l'article 57 rattaché, sans modification.

*

* *

Article 58

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

*

* *

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le 21 octobre 2020 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux) ⁽¹⁾.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF814 de M. Sébastien Jumel et II-CF281 de M. François Pupponi.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'amendement II-CF814 vise à majorer la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 270 millions d'euros pour 2021 afin de renforcer la péréquation verticale et limiter les impacts inégalitaires de la crise.

Les inégalités entre collectivités pourraient s'aggraver avec la crise de la Covid-19, qui pourrait entraîner 7,5 milliards d'euros de pertes financières pour les collectivités en 2020 – la compensation des pertes ne porte que sur 4,2 milliards d'euros. La baisse des impôts de production décidée par le Gouvernement, pour environ 10 milliards d'euros par an, pourrait aggraver cet impact et affaiblir une fois de plus les capacités d'investissement des collectivités.

La péréquation doit donc être renforcée, particulièrement dans cette période de crise : il faut proposer un rattrapage pour les collectivités pauvres. La contribution de la péréquation verticale à la réduction des écarts de richesse est trop faible : après versement de la DSR et de la DSU, seules 9,8 % des communes les

(1) Rapport n° 3399, annexe n° 36 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3399-tiii-a36_rapport-fond.pdf.

plus pauvres de leur strate sortent du niveau critique de cette strate. Nous demandons donc un triplement des moyens attribués aux dotations de solidarité rurale et urbaine, pour lutter contre l'aggravation des disparités sur le territoire.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF281 traite d'un problème pérenne, qui concerne la majoration de la progression de la DSR et de la DSU. Avec François Pupponi, nous sommes plus modérés que M. Jumel : nous proposons de majorer la progression des dotations de 30 millions d'euros, afin que la péréquation verticale progresse d'un niveau permettant de répondre aux besoins de ces communes, dont ces dotations sont souvent la seule recette dynamique.

Ces dernières années, tout le monde a été d'accord pour continuer d'augmenter parallèlement, dans une enveloppe stable, la part de la DSU et de la DSR. Cette majoration n'est qu'un petit effort complémentaire par rapport à ce que propose le Gouvernement.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Nous partageons tous l'objectif de soutenir plus particulièrement les territoires ruraux et les quartiers prioritaires de la ville. C'est ce que nous faisons, et l'effort est identique à celui qui a été consenti jusqu'à présent. Mais nous sommes près d'atteindre la limite du système : la péréquation verticale pèse à présent 40 ou 42 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes : cela commence à devenir très lourd. Comme nous sommes dans un jeu à somme nulle, cette somme est prise dans la dotation forfaitaire de moins en moins de communes, puisque nombre d'entre elles sont à zéro. On en vient à se demander s'il faut continuer dans cette direction. Plus qu'une majoration, il faut probablement une réforme de la DGF. Mais cette année, comme l'année dernière, la majorité des communes rurales et des quartiers prioritaires de la ville recevront toutefois une dotation en augmentation. Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Ce ne sera que la énième intention de réforme de la DGF... Et plus on la réforme, plus on la complique.

La commission rejette successivement les amendements II-CF814 et II-CF281.

Puis, elle examine l'amendement II-CF845 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. L'objet est de neutraliser les effets du transfert d'une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements aux régions et de corriger une injustice.

En effet, si le potentiel fiscal de tous les départements a été réduit de la part de CVAE transférée à la région, comme la CVAE représente une forte proportion des ressources dans les départements que je qualifierais de riches, le potentiel fiscal de ces derniers a été plus fortement réduit que celui des départements pauvres. Cela a pour effet d'avantager les départements riches dans les calculs de péréquation, ce que les départements les plus modestes admettent mal.

L'amendement vise donc à comptabiliser les attributions de compensation versées par la région comme une ressource fiscale et, à l'inverse, à considérer les attributions de compensation versées par le département à la région comme une ressource fiscale négative. L'objectif est de corriger l'effet contre-péréquateur du transfert de la CVAE.

Ce type de mécanisme de correction existe déjà dans le bloc communal, pour tenir compte des attributions de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en fiscalité professionnelle unique. Il y aurait ainsi une sorte de parallélisme des formes.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Votre amendement, si je l'ai bien compris, traite du Fonds de péréquation de la CVAE des départements, qui est très modeste, de l'ordre de 30 millions d'euros. Je ne suis donc pas certain qu'il faille le complexifier. J'interrogerai toutefois le ministère sur ce point. Sachez toutefois que, bien que les recettes de la CVAE baissent l'année prochaine, ce fonds restera au même niveau qu'aujourd'hui.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF845.

Elle est ensuite saisie l'amendement II-CF843 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Sauf erreur de ma part, monsieur le rapporteur spécial, vous venez de répondre à cet amendement, non à l'amendement II-CF845...

Le présent amendement appelle votre attention sur les départements qui perdent le bénéfice du versement du Fonds de péréquation de la CVAE (FPCVAE) qui, en effet, est assez faiblement doté. Ce versement n'est toutefois pas nul pour certains départements, qui peuvent se trouver en difficulté financière et budgétaire lorsqu'ils sortent de manière un peu abrupte de ce dispositif.

L'amendement II-CF843 a donc pour objet de lisser la sortie du dispositif pour permettre aux départements d'anticiper budgétairement leur sortie du FPCVAE. Il est proposé de maintenir un financement dégressif pendant trois ans pour les bénéficiaires qui sortiraient du dispositif.

Les départements qui se situent à la médiane des bénéficiaires – c'est le cas de mon département – se trouvent dans une situation très inconfortable : tantôt bénéficiaires, tantôt déficitaires, ils ne peuvent rien prévoir. Or le versement peut aller jusqu'à un million d'euros pour de petits départements ruraux : ce n'est pas neutre dans un budget.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je vous prie de m'excuser, cher collègue, j'avais en effet répondu par anticipation à l'amendement que vous venez de présenter.

Je rappelle que les départements ont créé un fonds de péréquation, assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui redistribue 1,6 milliard d'euros. La solidarité entre les départements a été travaillée par les départements. Elle est ambitieuse, je dirai même exemplaire pour les autres niveaux de collectivités territoriales. Je n'entends pas de leur part de demandes visant à modifier le FPCVAE, qui ne représente que 30 millions d'euros. Avis défavorable.

S'agissant de l'amendement II-CF845, je regarderai le point que vous soulignez. La réforme datant de 2017, je suis surpris que le problème soit soulevé maintenant.

M. Charles de Courson. Notre collègue Saulignac a raison : techniquement parlant, son amendement II-CF843 devrait être adopté. Y serez-vous favorable, monsieur le rapporteur spécial, s'il s'avère, après vérification, que la remarque de notre collègue est fondée ?

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Comme l'a dit Jean-René Cazeneuve, nous n'avons pas d'analyse précise permettant de répondre aux deux amendements.

L'amendement II-CF845, si je l'ai bien compris, a trait à la neutralisation, donc à l'attribution de compensations entre EPCI et communes, ce que nous avons un peu de mal à admettre.

Je vous propose de retirer les amendements II-CF845 et II-CF843, pour les redéposer en séance et en discuter avec le Gouvernement. Ils pourront rejoindre le lot des amendements relatifs aux départements qui seront discutés avec le ministère. Sur cette question, nous avons en effet pris le parti d'accompagner ce qui sera proposé.

Un retrait me semble donc la meilleure solution, étant donné, je le répète, que nous manquons d'analyses complètes. Je suis certes conscient d'éventuels effets de bord, mais toucher au potentiel financier et fiscal des collectivités et, encore plus, aux fonds de péréquation est toujours délicat.

Les services ont été informés des quelques éléments de réponse qui nous manquaient ; le Gouvernement devrait être en mesure d'apporter en séance des réponses sur ces sujets précis, d'autant que plusieurs départements, dont celui de M. Saulignac, sont certainement concernés.

M. Hervé Saulignac. Une fois n'est pas coutume, je retire l'amendement II-CF843. J'entends ce qu'ont dit les rapporteurs spéciaux. Je souhaiterais toutefois être associé à la suite des discussions, afin que l'on ne m'explique pas gentiment en séance que l'amendement est repoussé pour telle ou telle raison.

L'amendement II-CF843 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF155 de M. Mansour Kamardine.

M. Robin Reda. Cet amendement de clarification qu'a déposé mon collègue Mansour Kamardine s'applique à Mayotte, puisque l'article 58 traite entre autres de l'évolution des modalités de répartition de la DGF pour les collectivités mahoraises. En revanche, il ne précise pas formellement que le calcul s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale.

Afin d'éviter une interprétation restrictive de ses modalités, M. Kamardine souhaiterait que le texte précise que les EPCI sont inclus dans le périmètre de calcul de la DGF.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Il n'y a pour moi aucune ambiguïté : il est évident que les dispositifs transitoires concernent également les groupements de communes. C'est pourquoi cet amendement de précision me semble satisfait. Nous pouvons toutefois demander au ministre de le confirmer.

M. le président Éric Woerth. Le ministre le confirmera au banc, ce sera suffisant.

L'amendement II-CF155 est retiré.

La commission adopte l'article 58 sans modification.

*

* *

Après l'article 58

La commission examine l'amendement II-CF828 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Il s'agit de tirer les conséquences d'un rapport du Gouvernement sur le coefficient logarithmique, qui avait été demandé lors de la loi de finances pour 2020. Le rapport démontre que ce coefficient, instauré en 2004, devrait être revu, notamment pour tenir compte de la création des communautés de communes. Le présent amendement, fondé sur les recommandations de ce rapport, a pour objet de revoir ce coefficient, de manière progressive.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Le coefficient logarithmique, qui permet, vous le savez, de prendre en compte les charges de centralité, soulève en effet des questions constantes. Il ne peut cependant pas être revu indépendamment d'une réforme plus structurelle de la DGF. On s'efforce de stabiliser du mieux que l'on peut ces dotations, ce qui est de nature à rassurer les collectivités territoriales sur leurs ressources : une promesse de stabilité globale

ayant été faite, celles qui sont perdantes, même de quelques pourcents, réagissent, à juste titre.

Nous n'avons évidemment pas de simulation de ce que donnerait le dispositif que vous proposez, mais tout porte à penser que la DGF en serait profondément modifiée, et sans qu'on ait mené de réflexion globale. C'est pourquoi je vous propose, à mon grand regret, de retirer l'amendement.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne le retirerai pas, et le redéposerai en séance. Ce n'est pas la peine de commander des rapports à la haute administration et à la Cour des comptes si on n'en tire aucune conséquence. Autant licencier tous les fonctionnaires qui les écrivent ! Vous ne pouvez pas dire que cela fera trop de chamboulements : on revoit le coefficient logarithmique, de manière progressive, justement pour éviter tout ressaut excessif. Vous ne pouvez pas répéter aux acteurs de la ruralité qu'ils sont les plus beaux, les meilleurs et, dans les faits, ne rien faire pour changer les choses.

Les charges de centralité de 2004 ne sont plus ce qu'elles sont aujourd'hui au vu de l'évolution du paysage institutionnel, et c'est heureux. Sinon, nous n'aurions pas créé tous ces EPCI. Encore faut-il en tenir compte.

M. Gilles Carrez. Il me souvient qu'avant 2004, les inégalités sur la dotation forfaitaire étaient encore plus grandes... C'est la raison pour laquelle on a introduit ces fameux coefficients logarithmiques. Je suis entièrement d'accord avec le rapporteur spécial sur le fait qu'il faut entreprendre une réforme générale de la DGF.

Cela dit, en 2016, dans le cadre d'un groupe de travail composé notamment de Christine Pires Beaune, Véronique Louwagie, Marie-Christine Dalloz, pour l'Assemblée, et de Charles Guené et Claude Raynal pour le Sénat, nous avons élaboré une réforme de la DGF. Elle n'a jamais pu être adoptée, parce que ce que gagnent les uns, les autres le perdent. Mais l'avez-vous encore à l'esprit ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Il faudra aussi poser la question au ministre... C'était un rapport de grande qualité, tout le monde l'a reconnu, mais il n'a pas été voté et traduit dans les faits sous la précédente législature, alors qu'il aurait pu l'être. Donc, c'était une occasion manquée.

Mme Christine Pires Beaune. Il avait été voté et devait s'appliquer !

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Cela revient à peu près au même... Et dans le contexte actuel de suppression de la taxe d'habitation et de crise sanitaire, mieux vaut ne pas en rajouter. Cette réforme, hélas, devra attendre au moins un an.

M. le président Éric Woerth. La réforme de la DGF est tout aussi explosive que les autres.

La commission rejette l'amendement II-CF828.

Elle en vient à l'amendement II-CF829 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le rapporteur spécial, et vous avez raison : on est peut-être arrivé au bout de l'exercice, dans la mesure où la progression de la péréquation est financée par les collectivités les moins riches. Qui plus est, certaines communes qui en raison de recettes de fonctionnement supérieures aux autres, ont perdu la DGF – autrement dit dont la situation financière est meilleure – ne participent plus à l'écrêtement, puisqu'elles n'ont plus de DGF ! Il apparaît donc nécessaire de les faire participer à la progression de la péréquation verticale.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Comme vous le savez, madame Pires Beaune, chers collègues, 400 ou 450 communes ont une DGF négative, qui a été figée au moment où la bascule a eu lieu. Il a été décidé, assez raisonnablement, de ne pas en rajouter car ce serait une double peine pour elles : non seulement elles n'ont pas de DGF, mais elles devraient contribuer à la DGF des autres... Pour éviter une réaction trop forte de ces communes, qui ne le comprendraient pas, on a décidé de faire en sorte que la DGF reste à zéro pour elles. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. J'ai poussé certaines des communes ou intercommunalités qui avaient des DGF négatives à tenter un recours devant le Conseil constitutionnel. Elles n'ont jamais osé. Il faut remettre de l'ordre là-dedans. Une DGF négative, c'est un concept fou. Je ne sais pas ce qu'en pensent les rapporteurs spéciaux. J'ai failli convaincre mon suppléant de le faire, car il présidait un EPCI dont la DGF était négative. Il s'en est fallu de peu... (*Sourires.*)

M. Gilles Carrez. Ce qui rend la chose encore plus difficile, c'est qu'il n'y a pas que des communes riches parmi ces communes à DGF négative : certaines d'entre elles sont moins aisées. Comme l'a très bien dit le rapporteur spécial, on est arrivé au bout de la péréquation verticale et, je le pense aussi, au bout de la péréquation horizontale.

Mme Christine Pires Beaune. Je comprends les arguments de M. Carrez, mais dans les communes écrêtées, certaines ont des ressources réelles de fonctionnement par habitant plutôt basses. Nous sommes d'accord que ce qu'il faut regarder, ce sont les ressources réelles de fonctionnement, non la DGF, car les ressources sont multiples.

J'apporterai des exemples précis en séance. Nous pourrions regarder les recettes réelles de fonctionnement par habitant et leur croissance dans certaines communes – vous avez évoqué tout à l'heure un accroissement des recettes des collectivités de 3 % – et les comparer avec celles des communes dont la DGF est écrêtée, qui sont, si j'ose dire, des communes de classe moyenne. Nous verrons alors les injustices que cela produit. Avec des exemples, ce sera beaucoup plus parlant.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je vous donne un exemple concret de l'écroulement et de l'évolution des recettes de fonctionnement : dans le passé, les forestiers de certaines communes du Haut-Jura vendaient beaucoup d'épicéas et percevaient des revenus élevés. Depuis trois ans, le bostryche étant passé par là, il n'y a plus une vente de bois. C'est une catastrophe. Ces chutes de recettes de fonctionnement sont prises en compte avec énormément de retard ; et dans le même temps, la péréquation continue de jouer de plein droit. Cette inertie conduit à un effet de ciseaux proprement catastrophique.

La commission rejette l'amendement II-CF829.

Elle est saisie des amendements II-CF826 et II-CF827 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. J'ai déposé l'amendement II-CF826 pour la première fois après m'être aperçue, en comparant DSU et DSR, que le critère des logements sociaux était pris en compte pour calculer la DSU. Or certaines communes rurales construisent aussi du logement social, mais on n'en tient aucun compte. Il serait intéressant de rajouter un tel critère, y compris dans les communes qui ne perçoivent pas la DSU. Les communes qui la perçoivent sont finalement peu nombreuses – moins de 1 000.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Votre amendement est intéressant, à deux bémols près. Le premier est qu'il complexifie encore le dispositif. On a déjà de nombreux critères, et on en rajoute encore, avec, à chaque fois, de bonnes idées. Sauf qu'une somme de bonnes idées peut quelquefois se transformer en cauchemar. Par ailleurs, la mixité sociale et les logements sociaux ne sont probablement pas le premier problème des communes rurales. C'est peut-être une généralité, mais autant ce sujet est clé dans les quartiers prioritaires de la ville – on a impérativement besoin d'inciter les communes à déployer une politique de la ville –, autant cela me paraît être de deuxième ordre dans les communes rurales.

M. Charles de Courson. Encore faut-il définir ce qu'est un logement social. Vous le savez, certains indicateurs ne comptabilisent que les logements propriété des organismes d'habitations à logement modéré (HLM). Ce n'est pas que cela : il faut ajouter tous ceux qui ont bénéficié de financements leur permettant d'être qualifiés de logements sociaux.

Dans ma commune de 400 habitants, nous avons systématiquement inclus 20 % de logements sociaux dans nos nouvelles constructions. On n'en tient nullement compte.

M. le président Éric Woerth. Ne pas prendre en compte l'ensemble des logements sociaux tire les communes vers le bas, c'est assez normal.

Mme Patricia Lemoine. La crise économique conduira à une modification des comportements. Les territoires ruraux seront particulièrement recherchés. Il faut

pouvoir développer une offre de logements sociaux. Cet amendement mérite donc que l'on s'y attarde.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Ce qui fige le débat sur la DGF, ce sont les garanties dont elle est entourée : pas de sortie, pas de pertes. Le but est toujours de garantir le maintien de quelque chose. Si l'enveloppe n'est pas gonflée de quelques milliards, vous ne ferez jamais la réforme de la DGF. Je le dis de façon brute et directe car je pense que c'est ainsi que cela se passera – ou alors, il faudra procéder morceau par morceau.

Christine Pires Beaune a évoqué un sujet dont on discute depuis longtemps. L'objectif est le resserrement de la DSR – ou de sa fraction bourg centre. Il est logique d'avoir d'autres critères. N'oublions pas que la DSR bourg centre a fait l'objet d'un rattrapage en 2017, 2018 ou 2019 parce que certaines communes l'avaient perdue à la suite d'une réforme. Il a fallu les réintégrer ou ajouter quelques garanties pour certaines. Je me souviens que, pour une centaine d'entre elles, le débat avait été compliqué.

Sur le fond, il me semble bon de rajouter des critères. La DSR devrait subir la même réforme que la DSU, afin d'être reciblée de façon pure et dure. Pour reprendre les mots de Patricia Lemoine, la proposition est intéressante.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement II-CF826 n'a pas pour but de resserrer la DSR, même s'il faudrait effectivement le faire – je l'avais écrit dans le rapport et c'est toujours valable. Ce n'est toutefois pas ce que vise cet amendement.

L'objectif est non pas la mixité, mais, dans la mesure où la dotation de péréquation est payée par les communes elles-mêmes, de faire une différence entre une commune qui reçoit une dotation de péréquation mais qui n'a pas de logements sociaux et une autre qui bénéficie de la même dotation et qui a des logements sociaux.

Mon amendement II-CF827 poursuit le même objectif, mais en intégrant le critère dans une autre fraction de la DSR. L'amendement II-CF826 me semble toutefois préférable. Je les redéposerai en séance.

La commission rejette successivement les amendements II-CF826 et II-CF827.

Puis, elle examine l'amendement II-CF824 de M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Le présent amendement est dans la continuité logique des décisions prises l'année dernière, quand nous avons gelé les montants et la distribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dans l'ensemble des départements. Une mission d'information sur la refonte des critères d'attribution de la DETR, présidée par Jean-René Cazeneuve, et

composée, entre autres, de Christine Pires Beaune et, à l'époque, de Joël Giraud, a été constituée.

Cela étant, je vais le retirer car nous devrions aboutir à une proposition d'ici à l'examen en séance. J'appelle l'attention sur le fait que nous avons figé la DETR l'an dernier. Ne pas figer ces montants a des incidences très importantes pour la redistribution dans les départements. Je vous propose donc d'attendre la fin de la mission et les conclusions que Christine Pires Beaune et Jean-René Cazeneuve nous apporteront. Si tel n'était pas le cas, je redéposerai cet amendement.

L'amendement II-CF824 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF830 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Comme vous me l'avez proposé, monsieur le président, je distribuerai à l'ensemble des membres de la commission une note sur les travaux de la mission sur la refonte des critères d'attribution de la DETR, ce qui permettra à ceux qui le souhaitent de déposer des amendements d'ici à la séance.

Le présent amendement vise à faire en sorte que la DSIL soit gérée non pas par le préfet de région mais par le préfet de département.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Cet amendement revient de manière récurrente. Nous avons demandé à l'administration des précisions à ce sujet. Les préfets que nous avons auditionnés, dans le cadre du Printemps de l'évaluation comme dans celui du présent PLF, nous ont indiqué qu'ils pouvaient distribuer facilement les subventions et que le dispositif fonctionnait plutôt bien – ce dont nous doutions également. Nous maintenons donc l'avis défavorable que nous avons émis sur ce genre d'amendements.

Décentraliser au niveau de la région ou du département est un vrai débat, mais c'est au niveau de la région que la DSIL avait été construite. Qui plus est, dans le plan de relance qui s'annonce, la région apparaît comme une porte d'entrée importante dans les accords avec les collectivités, notamment par le biais des préfets de région. Tout cela sera matière à une discussion intéressante avec les ministres.

M. Charles de Courson. Puis-je me permettre, cher Christophe Jerretie, de contester ce que vous venez de dire ? Dans le Grand-Est, qui compte dix départements, chaque commune et intercommunalité transmet les dossiers à la sous-préfecture, qui les transmet à la préfecture, qui les transmet à la préfecture de région... Après, il faut qu'ils moulinent tout ça, et ça redescend en suivant le même chemin... Si vous voulez que cela aille vite, il faut confier la DSIL aux préfets de département.

D'ailleurs, pourquoi les préfets de région s'occupent-ils de la DSIL, non de la DETR, alors que nombre de projets sont financés par les deux dotations, qui sont

désormais cumulables ? C'est aberrant. Quand j'en discute avec les préfets, ils conviennent qu'une gestion par les préfets de département serait bien plus simple.

Il n'est pas compliqué pour le ministère de l'intérieur d'éclater la DSIL entre les départements et de juger les préfets de département sur leur capacité à gérer tout cela.

Mme Bénédicte Peyrol. J'imagine que les préfets que M. le rapporteur spécial a interrogés étaient préfets de région. A-t-il aussi auditionné les préfets de département ? Je comprends que les préfets de région souhaitent garder l'enveloppe.

Christine Pires Beaune a fait allusion à la DSIL verte, qui est d'ailleurs cotée dans le budget vert au motif qu'elle fait partie du plan de relance, alors que l'on ne cote pas les dotations aux collectivités de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Je ferme là la parenthèse sur le budget vert.

Si on prend l'exemple de la rénovation thermique des bâtiments, ce sont les préfets de départements qui ont centralisé les demandes et permis de faire émerger de nombreux projets. Du point de vue de la performance et de l'efficacité du développement des crédits, je me pose également des questions.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Sans vouloir doucher l'enthousiasme collectif, je dirai qu'il y a deux solutions : soit on fusionne DSIL et DETR en un seul fonds, ce qui opère une vraie simplification ; soit on les maintient distinctes. Les deux dotations ont des objectifs différents. Les projets portés par la DSIL sont trois ou quatre fois plus importants en matière d'investissement. Souvent d'intérêt régional – c'est du moins leur vocation –, ils sont de ce fait gérés par les préfets de région.

Il paraît intéressant d'avoir davantage de transparence sur les montants qui seraient gérés par les préfets de département, et une meilleure implication des élus, mais s'il est question d'appliquer pour la DSIL le même process que pour la DETR, fusionnons-les. Ce sera alors une vraie simplification.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne propose pas la fusion ; les préfets de région non plus – la mission DETR en a interrogé beaucoup. En revanche, les préfets de département, en tête à tête, estimaient qu'ils gèreraient bien mieux la DSIL que les préfets de région.

M. le président Éric Woerth. C'est certain !

La commission rejette l'amendement II-CF830.

Puis, elle examine l'amendement II-CF284 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. C'est un petit effort que nous demandons pour la péréquation qui, en principe, est censée bénéficier aux communes les plus pauvres.

Le présent amendement propose de rétablir la progression du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) de 20 millions d'euros par an, observée depuis 2012, pour porter ce fonds à 370 millions d'euros en 2021. Il est à noter que les dispositifs de plafonnement et de garantie prévus permettent de garantir une évolution raisonnable pour les communes contributrices, d'autant qu'un plafonnement est prévu pour les communes qui contribuent à la fois au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et au FSRIF, afin de rendre la progression de la péréquation soutenable.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Par plaisanterie, en 2017, j'avais dit que j'augmenterai le FSRIF une fois sur deux... Nous sommes bien à une année sur deux ! Je vous propose de ne pas le modifier cette année, eu égard aux conséquences financières de la crise sur la ville de Paris. Nous avons été fortement sollicités : c'est la première année en trois ans et demi que nous le sommes autant. Je donne donc un avis défavorable à l'amendement de notre ami François Pupponi, qui ne manquera pas de le défendre en séance.

La commission rejette l'amendement II-CF284.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF846 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement traduit dans la loi un des dispositifs prévus dans l'accord de partenariat signé entre le Gouvernement et les régions, qui vise à figer en 2021, en valeur absolue, le montant de la péréquation versée ou reçue par chaque région en 2020.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je crains que vous ne fassiez une mauvaise interprétation de l'accord de partenariat tel qu'il a été signé, et qui stipule : « *En conséquence, pour l'année 2021, les règles actuelles du système de péréquation restent inchangées.* » Il est bien question des règles, non d'un montant absolu. Il n'y a donc pas de raison de figer le montant, d'autant que le fonds de péréquation des régions est plutôt faible, comparé à ceux des autres blocs. On a donné un an aux régions pour qu'elles travaillent sur ce fonds de péréquation – c'est toujours un sujet compliqué par le fait que, par définition, il y a toujours des gagnants et des perdants. C'est à elles qu'il revient de définir leurs règles. Figer le montant de 2020 donnerait un mauvais signal, sachant qu'en 2022, le montant devrait être significativement plus important.

L'amendement II-CF846 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF191 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Charles de Courson. Le projet de loi de finances pour 2020 a réformé le financement des collectivités territoriales, en conséquence de la suppression de la taxe d'habitation. La collectivité de Corse (CDC) perçoit l'intégralité du produit des droits de consommation sur les tabacs vendus en Corse pour un montant de

90 millions d'euros en 2017. Dans l'Hexagone, les droits sur les tabacs sont reversés aux organismes de sécurité sociale.

Or le rapport de la mission de l'Inspection générale des finances (IGF) intitulé *Pour une économie corse du XXI^e siècle* indique : « *L'affectation du produit des droits tabacs perçus en Corse à la CDC ne répond à aucune logique économique puisqu'elle soumet l'équilibre du budget de la CDC à l'évolution de la politique gouvernementale en matière de santé, ainsi qu'à l'évolution des comportements au sein de la population corse.* »

L'idée serait de remplacer la recette par une fraction de produit de la TVA, de façon similaire à la dotation générale de décentralisation (DGD), et de sortir la Corse de cette anomalie.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. C'est donc que vous reconnaissez que la TVA est une bonne ressource... Ce n'est pas toujours le cas lorsque l'on est du côté des collectivités territoriales. Le coût de la proposition n'étant pas budgété, je donnerai un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Il est neutre !

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Il ne vous a pas échappé que l'un est plus dynamique que l'autre. C'est la raison de votre demande.

M. Charles de Courson. On peut effectivement espérer que la consommation du tabac régresse quand les recettes de TVA, alignées sur le taux national, progressent. Il n'en reste pas moins qu'au moment du transfert, la mesure est neutre – comme à chaque fois que l'on réalise un tel transfert : il n'y a pas de surcoût en 2021.

La commission rejette l'amendement II-CF191.

Puis, elle examine l'amendement II-CF831 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement vise à supprimer deux garanties introduites par la loi de finances initiale (LFI) pour 2019. Ces dispositions sont anormalement favorables à certaines catégories d'EPCI à fiscalité propre : certains sont mieux traités que d'autres.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Avec tout le respect que j'ai pour vous, chère collègue, vous réécrivez un peu l'histoire ! Les coefficients étaient destinés à permettre un passage d'un système à l'autre en garantissant un niveau de dotations équivalent, La réforme, approuvée par l'ensemble des associations d'élus, a été proposée par le comité des finances locales (CFL) il y a un ou deux ans tout au plus : il faut la laisser vivre. Nous abondons chaque année la dotation afin de faire en sorte que 90 % des EPCI soient gagnants. Il est urgent de ne pas toucher à quelque chose que nous venons juste de voter...

Mme Christine Pires Beaune. Je maintiens cet amendement, que j'avais déjà défendu l'an dernier. Nous viendrons là aussi avec des chiffres en séance : je maintiens que certaines catégories d'EPCI sont pénalisées par rapport à d'autres, et ce sont toujours les mêmes.

La commission rejette l'amendement II-CF831.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF156 de M. Mansour Kamardine.

M. Robin Reda. Il existe un dispositif de plafonnement de l'attribution de la dotation d'intercommunalité aux EPCI. Notre collègue Mansour Kamardine souhaiterait que ce plafonnement ne soit pas appliqué aux EPCI de Mayotte, qui existent depuis peu. Ces EPCI n'ont donc pas un antécédent suffisant pour que l'attribution de la dotation d'intercommunalité soit plafonnée.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je vous propose d'examiner plus précisément ce point. La dotation globale de fonctionnement affectée aux communes d'outre-mer (DACOM), que nous avons adoptée l'année dernière, a pour objectif de rattraper l'écart de dotation en matière de DGF pour l'ensemble des départements d'outre-mer, et nous avons encore raccourci les délais. Un effort très important est donc réalisé pour revaloriser la dotation des communes d'outre-mer. L'amendement me semble donc satisfait, par ce biais.

La commission rejette l'amendement II-CF156.

Puis, elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF600, II-CF601, II-CF602 et II-CF604 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Les EPCI qui signent un contrat de ville doivent se doter d'un pacte financier et fiscal au plus tard à la fin de l'année qui suit la signature. Afin que les villes bénéficiaires ne soient pas lésées, l'amendement II-CF600 impose qu'elles approuvent ce pacte financier et fiscal par une délibération de leur conseil municipal. Au bout d'un an, si aucun pacte fiscal et financier n'a été voté, l'EPCI doit verser aux villes les moins favorisées une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'au moins 50 % de sa dynamique fiscale – c'est en quelque sorte une sanction. L'amendement précise également qu'aucune régularisation n'est possible, une fois ce délai d'un an passé.

L'amendement II-CF601 oblige les communes qui ont signé un contrat de ville à approuver le pacte financier et social par une délibération de leur conseil municipal. Le but est qu'elles ne soient pas tentées de ne pas délibérer.

L'amendement II-CF602, toujours dans le même esprit, prévoit un mécanisme de sanction, sans l'obligation d'approuver le pacte par délibération du conseil municipal.

L'amendement II-CF604 ajoute aux deux dispositions que le versement d'une DSC d'au moins 50 % de la dynamique fiscale est également obligatoire si un pacte fiscal et financier a bien été adopté mais qu'il est devenu caduc.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je ne suis pas sûr qu'il faille faire évoluer la loi. La dotation de solidarité communautaire (DSC) est en principe facultative, mais obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat de ville, qui doivent alors élaborer un pacte financier pour réduire les écarts de charges et de recettes.

La loi pose un cadre : le conseil communautaire fixe à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés le principe et les critères de répartition de la DSC et en fixe librement le montant. En l'absence de pacte financier au bout d'un an, une DSC automatique est prévue.

Le cadre actuel semble répondre aux deux cas que vous évoquez, mais je peux creuser avant la séance publique.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. L'an passé, notre collègue François Pupponi avait déjà abordé le sujet en séance et le ministère devait lui répondre, si mes souvenirs sont bons. Il serait intéressant qu'il le fasse car il s'agit d'un cas spécifique, certainement lié à son EPCI.

M. Charles de Courson. Un des rapporteurs me semble plus favorable aux amendements que l'autre. J'espère que notre collègue Pupponi, quand il sera rétabli, pourra expliquer pourquoi le dispositif actuel n'est pas satisfaisant.

Les amendements II-CF600, II-CF601, II-CF602 et II-CF604 sont retirés.

La commission en vient à l'amendement II-CF157 de M. Mansour Kamardine.

M. Robin Reda. Cet amendement concerne Mayotte et vise à modifier l'année de référence – 2020 au lieu de 2014 – concernant la compensation des pertes de recettes dues à l'abattement à la base d'imposition à la taxe foncière et à l'abattement à la base net imposable à la cotisation foncière des entreprises. Pourquoi ? Parce que c'est en 2014 que Mayotte a mis en place la fiscalité directe de droit commun. Elle y était donc très faible. En conséquence, la compensation de la taxe foncière et de la CFE sera très faible pour les communes concernées.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF157.

Elle passe à la discussion commune des amendements II-CF567 de M. François Pupponi et II-CF568 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Une partie de l'intercommunalité située dans la circonscription de notre collègue Pupponi comprend l'aéroport de Roissy et l'effondrement du trafic aérien pose de graves difficultés. L'amendement II-CF567

prévoit qu'en cas de perte de plus de 10 % des recettes fiscales pour une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre contributeur au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), la commune ou l'EPCI est exonéré de sa participation au fonds tant que ses recettes ne se sont pas redressées. L'amendement II-CF568 procède de la même logique.

Il s'agit de limiter la chute, considérable, des recettes, en grande partie issues de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cela concerne les plateformes parisiennes, mais également d'autres plateformes importantes, comme Lyon ou Nice. Les collègues concernés ont-ils été alertés des conséquences de la crise par les communes d'implantation ou les EPCI ?

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Nous avons évoqué le FNGIR en première partie du projet de loi de finances, mais également l'an dernier, au banc, avec le ministre, puisque notre collègue Schellenberger en avait parlé assez longuement à propos de Fessenheim, où il s'agissait d'une fermeture.

Vous connaissez mieux la réforme que moi : le FNGIR fonctionnant en circuit fermé, je crains qu'en touchant un des éléments, on ne déstructure tout l'ensemble. Compenser les uns risque d'entraîner des pertes de FNGIR pour les autres. Quelle serait la justification, d'autant plus que la conjoncture est compliquée pour toutes les collectivités ? Je serai donc défavorable à ces amendements. Il serait préférable de les retirer si vous voulez en débattre avec le ministre en séance publique. Dans un cas tel que celui de Fessenheim, où la disparition pure et simple d'un gros fournisseur de ressources, pose évidemment d'énormes problèmes, on peut agir sur le FNGIR en créant un fonds de compensation ; mais dès lors que nous sommes plutôt dans le domaine du conjoncturel, toucher à la logique du FNGIR me paraît délicat.

M. Charles de Courson. J'ai cité le cas des aéroports mais, vous avez raison, le problème concerne plus globalement l'effondrement des recettes fiscales suite au Covid-19. C'est un filet de sécurité – il faut perdre 10 % de recettes fiscales – mais il évite des catastrophes.

M. le président Éric Woerth. N'y a-t-il pas un fonds de compensation ? Ne pourrait-on rattacher ce dispositif à l'article visant la compensation des recettes fiscales des collectivités locales ?

M. Gilles Carrez. On ne peut pas toucher au FNGIR !

Mme Zivka Park. J'ai entendu les arguments. Ma circonscription comprend également la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, qui compte quarante-deux communes, 350 000 habitants, et dont les principales recettes fiscales émanent de l'aéroport Charles-de-Gaulle, quatrième aéroport mondial et deuxième aéroport européen. L'EPCI enregistre des baisses de 10 % de la CFE, de 35 % de la CVAE, de 10 % des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB). Les pertes sont donc colossales alors que la communauté d'agglomération comprend des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et d'autres territoires. Nous

nous sommes rapprochés des services du ministère pour trouver les moyens d'accompagner l'EPCI et il est important que nous en débattions pour essayer de trouver des solutions.

M. Francis Chouat. L'amendement est-il territorialisé ? Je me fais le porte-parole de Robin Réda, plus proche que moi d'Orly.

M. le président Éric Woerth. Non, il est global.

M. Charles de Courson. Cet amendement ne coûte rien au budget de l'État, puisqu'il s'agit de solidarité horizontale. Le FNGIR est un prélèvement réalisé sur ceux considérés, à tort ou à raison, comme les plus riches, à destination des plus pauvres.

M. le président Éric Woerth. Malgré tout, certaines communes vont payer. Ce n'est probablement pas le bon dispositif. Reste à savoir si on fait perdurer le dispositif de compensation voté en loi de finances rectificative (LFR) pour 2020, à partir du moment où l'on constate une rupture de recettes fiscales. La question peut se poser pour un certain nombre de communes en 2021 du fait de la persistance du covid. Mais cela ne règlera pas les questions structurelles...

M. Gilles Carrez. Il ne faut pas toucher au FNGIR. C'est le système de compensation mis en place au moment de la réforme de la taxe professionnelle. Pour compenser une partie du manque à gagner, on a diminué la part départementale de la taxe d'habitation et on a fait une photographie : certaines communes se sont retrouvées avec un excédent parce que leur taxe d'habitation départementale était supérieure à la perte de taxe professionnelle ; c'est la raison pour laquelle elles cotisent au FNGIR. À l'inverse, par exemple, les communes industrielles sont bénéficiaires du FNGIR. La photographie est liée à la réforme, elle est donc datée et on ne peut revenir dessus pour bricoler des ajustements liés à la conjoncture. Ce n'est pas le bon vecteur.

M. le président Éric Woerth. C'est pourquoi je propose un autre vecteur, déjà utilisé en LFR 3.

M. Charles de Courson. C'est un problème entre les quelque mille deux cents intercommunalités à fiscalité propre... Il ne s'agit que d'une exonération. Si les recettes fiscales remontent, elle disparaît. Les communes seront, ou non, concernées, en fonction de leur accord avec l'EPCI. C'est un problème de solidarité.

Mme Christine Pires Beaune. Je partage l'analyse de Gilles Carrez et du président : il ne faut surtout pas toucher au FNGIR. Cela étant, le problème est réel. Analysons ce qui a été voté en LFR et étendons-le éventuellement.

Mme Marie-Christine Dalloz. On est d'accord !

M. le président Éric Woerth. Il faut maintenir le dispositif de compensation des recettes fiscales prévu en 2020 pour 2021. Cela coûte cher, mais il s'agit d'urgences : au Gouvernement d'arbitrer entre les différentes urgences.

M. Charles de Courson. J'ai voulu lancer le débat. Je veux bien retirer les amendements pour les redéposer en séance. Mais nos deux rapporteurs spéciaux pourraient-ils également cogiter là-dessus ? Il faut trouver une solution.

Les amendements II-CF567 et II-CF568 sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF841 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Les recettes fiscales issues de la CVAE vont considérablement diminuer en 2021 – de 12 % selon l'excellent rapport Cazeneuve –, voire en 2022.

Un dispositif de compensation de perte du produit de la CET et de la CVAE permettrait, potentiellement, d'apporter un appui financier aux collectivités. Or ce dispositif repose sur des critères excessivement complexes, à tel point qu'aucune collectivité n'en a jamais bénéficié. Parmi ces conditions drastiques, la perte de base de CFE pour pouvoir bénéficier de la compensation. Notre amendement propose tout simplement de supprimer cette condition et d'en créer une nouvelle, reposant sur le volume global de perte du produit fiscal pour chaque collectivité, minoré des compensations de perte de fiscalité prévues par l'État.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Votre amendement revient à remplacer un indice « base » par un indice « volume ». Très honnêtement, je n'ai pas eu le temps de l'analyser en détail, mais il me semble qu'il recouvre les thématiques que nous avons déjà évoquées. La réforme prévue aux articles 3 et 4 du projet de loi de finances modifie beaucoup la CVAE et la CFE et je ne sais pas mesurer son impact sur votre demande. Faudrait-il créer un prélèvement sur recettes (PSR) pour compenser la perte ?

M. Hervé Saulignac. Le dispositif actuel de compensation n'est pas opérant. Gardons le principe, mais faisons reposer la compensation sur des critères plus efficaces.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Cela devrait donc être compensé par l'État.

M. Hervé Saulignac. Oui.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Ce qui créerait une dépense supplémentaire. J'y suis défavorable : nous ne disposons d'aucune estimation et les articles 3 et 4 sont déjà suffisamment complexes. Mais nous pouvons y réfléchir ensemble d'ici à la séance, sinon dans les prochains mois, si la difficulté est réelle.

La commission rejette l'amendement II-CF841.

Elle en vient à la discussion commune des amendements II-CF832 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF741 de M. Gilles Carrez.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement II-CF832 concerne l'Île-de-France et vise à reconduire pour 2021 et 2022 le dispositif de neutralité financière voté en loi de finances initiale pour 2019, afin d'assurer une certaine stabilité financière et de permettre aux établissements publics territoriaux de disposer d'une perspective. En outre, 2022 correspond à la référence choisie par le Gouvernement pour le plan de relance. Cela paraît donc cohérent.

M. Gilles Carrez. Mon amendement est similaire, mais je suis moins ambitieux que Mme Pires Beaune : je me limite modestement à 2021. Nos rapporteurs connaissent parfaitement ces amendements puisqu'ils les ont fait adopter l'an dernier et il y a deux ans...

La dotation d'intercommunalité que la métropole du Grand Paris (MGP) doit absolument reverser aux EPT concerne avant tout des EPT pauvres, voire très pauvres. Elle est versée au titre des intercommunalités qui préexistaient à l'application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE. Ainsi, compte tenu de ses caractéristiques, Clichy-Montfermeil pouvait compter sur une DGF extrêmement importante. Le même raisonnement est valable pour Est Ensemble, autour de la commune de Bondy en Seine-Saint-Denis, ou pour le sud du Val-de-Marne et les communes du nord de l'Essonne près d'Orly. Ces EPT ne peuvent pas se passer du retour de la DGF, contrairement à Paris Ouest la Défense qui ne reçoit pratiquement pas de DGF intercommunale, ce qui ne lui pose aucun problème.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Pour la métropole du Grand Paris, le sujet est plus compliqué que les autres années... Vous avez raison, monsieur Carrez, habituellement, nous déposons toujours le même amendement. Nous partageons d'ailleurs votre objectif. Comme tous les ans, j'ai reçu les EPT et la MGP mais, cette année, leurs avis sont divergents, alors que nous arrivons d'habitude toujours à trouver un compromis. C'est pourquoi je n'ai pas déposé d'amendement car j'ai besoin de davantage de temps pour analyser la situation.

Je vous propose, ainsi qu'aux autres députés qui ont travaillé sur le sujet, de nous mettre autour d'une table avant la séance pour trouver une solution, en analysant les différentes propositions dont nous disposons. Si j'ai bien compris, avec ces amendements, la métropole du Grand Paris serait en difficulté du fait des versements. Mais sans modification, les EPT pourraient être en difficulté...

Qui plus est, la phase de transition devait arriver à son terme à la fin de l'année et le Gouvernement n'a pas pris de dispositions. Il faut tenir la MGP et les EPT tant qu'une réforme globale n'est pas sur les rails – nous l'espérons tous l'année dernière.

Enfin, je dispose de quelques éléments financiers : il semblerait que les pertes s'élèvent à 100 millions d'euros cette année, pour un budget de 216 millions d'euros. C'est considérable : on était à 50 millions d'euros les autres années.

M. Gilles Carrez. J'ai le malheur de présider la commission des finances de la métropole du Grand Paris et en même temps celle de mon EPT... Je suis donc complètement écartelé mais, objectivement, après analyse des budgets des uns et des autres, mon amendement est indispensable.

Il faudra également trouver une solution au niveau de la MGP : cela pourrait passer par l'excellente disposition proposée dans le rapport de notre collègue Jean-René Cazeneuve qui consiste à prolonger en 2021 le dispositif de garantie voté dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020. En effet, ce n'est pas la CVAE 2020 qui est liée aux comptes 2020, mais la CVAE 2021 puisqu'elle est perçue par l'État en année N et reversée aux collectivités en N + 1. C'est donc le reversement qui impactera les collectivités en 2021.

M. Robin Reda. Je suis aussi élu de ces collectivités. Il faut bien comprendre que les EPT n'ont pas de recettes dynamiques : ils n'ont pas le droit de prélever de fiscalité sur les ménages – heureusement pour certains, mais c'est un autre sujet – mais, surtout, les communes ne peuvent pas abonder les EPT en fonds de concours, contrairement à ce qui se passe dans un EPCI.

En cas de perte sèche de plusieurs dizaines de millions d'euros, comme c'est le cas pour certains EPT, l'arrêt des investissements sera violent, alors que ces établissements sont compétents en matière de voirie ou d'équipements intracommunautaires. Or les communes ne pourront être appelées à financer. Les EPT se trouvent donc face à un véritable mur. Il faut trouver une solution : nous parlons des investissements de la première région de France, et de la métropole capitale. On ne pourra pas faire un seul investissement au niveau du bloc communal.

Mme Christine Pires Beaune. Il faut absolument trouver une solution. Peut-être peut-on voter un des deux amendements en commission afin de mettre un peu plus de pression sur le Gouvernement ? Il y a une différence entre la métropole et les EPT : la première verse des subventions d'investissement, elle a donc la main, alors que les seconds ont beaucoup de charges de fonctionnement. La situation est donc plus difficile pour les EPT que pour la métropole.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je vous rassure, le Gouvernement et la majorité sont en phase avec vos demandes et souhaitent maintenir les équilibres actuels. Nous devons juste nous assurer de la bonne rédaction de l'amendement : la situation est d'autant plus complexe que la CVAE baisse aussi. Mais je suis confiant.

Les amendements II-CF832 et II-CF741 sont retirés.

L'amendement II-CF771 de M. Gilles Carrez est également retiré.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF158 de M. Mansour Kamardine.

Puis elle en vient à l'amendement II-CF377 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. La loi de finances pour 2012, en créant le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), avait prévu que son enveloppe atteigne 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements en 2016, après être passée de 150 millions d'euros en 2012 à 780 millions d'euros en 2015.

La loi de finances pour 2016 a limité la progression du fonds à un milliard d'euros, reportant l'objectif initial à 2017. La loi de finances pour 2017 a reconduit ce montant, reportant encore d'une année l'objectif initial de 2 % des recettes fiscales à 2018. L'amendement que j'ai cosigné avec François Pupponi vise à atteindre progressivement l'objectif de 2 %, soit 1,4 milliard d'euros, en augmentant son budget de 100 millions d'euros par an par exemple. Il s'agit d'un amendement de principe qui vise à rappeler l'objectif voté en 2012, et que l'on ne respecte plus depuis près de cinq ans...

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. J'aurais préféré que nous débattions du FPIC dans l'hémicycle, après avoir fait la somme des « plus » et des « moins » ...

M. le président Éric Woerth. Le FPIC a pourtant bien augmenté – pour ceux qui paient, s'entend.

M. Charles de Courson. Ceux qui paient ne sont pas les plus pauvres, monsieur le président. Je sais que, pour les riches, c'est dur de contribuer.

M. le président Éric Woerth. Ma collectivité est passée directement de la DSU au FPIC...

M. Charles de Courson. En général, ce sont les plus riches qui crient comme des orfraies...

M. le président Éric Woerth. Il y a des limites aux augmentations géométriques !

M. Charles de Courson. Je suis prêt à le retirer, mais nos rapporteurs pourraient-ils nous donner leur sentiment ? Leur semble-t-il possible de faire un effort de 100 millions d'euros ?

Mme Christine Pires Beaune. Habituellement, nous déposons également ce genre d'amendement car nous approuvons la trajectoire fixée à l'origine. Mais, cette année, au vu du contexte, terrible pour toutes les collectivités, il me semble préférable d'en rester à un milliard.

M. le président Éric Woerth. Quand vous avez une DGF négative et que vous cotisez au FPIC et au FNGIR, vous êtes super-gagnant...

M. Gilles Carrez. Je suis totalement d'accord avec Mme Pires Beaune.

M. Charles de Courson. Je vais le retirer et le redéposer. Si je résume, il ne faut toucher à rien !

M. le président Éric Woerth. Ce doit être l'objectif : ne toucher à rien...

L'amendement II-CF377 est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-CF433 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Les collectivités ont des difficultés à faire face aux conséquences de la Covid-19. Les départements vont probablement enregistrer à court terme une forte progression de leurs dépenses sociales – RSA, tarifs des EHPAD, etc. Par conséquent, nous demandons un rapport établissant le bilan de la baisse progressive des dotations de l'État aux collectivités territoriales, et plus particulièrement de leur insuffisance pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

M. Christophe Jerretie. Beaucoup d'éléments sur les collectivités sont déjà disponibles chaque année, madame Taurine : rapports annuels sur le FPIC, rapports annuels sur la CVAE, jaunes budgétaires... Il serait donc préférable que vous retiriez votre amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF433.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF434 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Il s'agit d'une autre demande de rapport, qui ferait un bilan des conséquences de la diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales sur les services publics locaux et sur la diminution des subventions et investissements des collectivités territoriales dans des secteurs tels que l'action sociale, la culture, la jeunesse et les sports. Ce rapport devra étudier les conséquences de ces baisses pour la population et pour les agents et employés des collectivités territoriales, notamment en termes de conditions de travail.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF434.

*

* *

Article additionnel après l'article 58

Rapport au Parlement sur le coefficient logarithmique utilisé pour le calcul de la dotation forfaitaire et du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales

Elle en vient aux amendements II-CF833 et II-CF834 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement II-CF833 est également une demande de rapport. Avec la suppression de la taxe d'habitation et les transferts de ressources intervenus au niveau du bloc communal, les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier ne veulent plus rien dire puisqu'elles reposent uniquement sur la taxe foncière. Il faut donc s'interroger sur la pertinence de ces critères. Et ne me renvoyez pas à mon rôle de député !

Le rapport demandé dans l'amendement II-CF834 a trait au coefficient logarithmique.

M. Christophe Jerretie. Je vous demanderai de bien vouloir retirer l'amendement II-CF833 car nous sommes dans l'attente du rapport du Gouvernement, demandé en loi de finances pour 2020, sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État, ainsi que sur les fonds de péréquation. Si le Gouvernement n'est pas en mesure de nous le fournir, je redéposerai l'amendement avec vous en séance !

Je m'en remets à la sagesse de la commission pour le second amendement. Ce peut être un complément utile du rapport complexe que nous avons reçu l'an dernier – dans les temps, je le précise : il faut aussi reconnaître quand le travail est bien fait.

Mme Christine Pires Beaune. Je retire le premier et je vérifierai les dispositions de la loi de finances pour 2020. Je le redéposerai en séance si besoin.

L'amendement II-CF833 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF834 (amendement n° 728).

*

* *

Remboursements et dégrèvements

Article additionnel après l'article 58

Rapport sur l'évolution des montants d'intérêts de retard et d'intérêts moratoires

La commission est saisie de l'amendement II-CF1272 de Mme la rapporteure spéciale Marie-Christine Pires Beaune.

Mme Marie-Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale. Les intérêts moratoires sont dus par l'État lorsque le dégrèvement résulte d'une condamnation de l'État par une juridiction, ou d'une décision de l'administration, à la suite d'une réclamation. Le taux de ces intérêts moratoires est égal aux intérêts de retard, dus par le contribuable au titre de toute créance n'ayant pas été acquittée dans le délai légal.

Pour 2020, le coût des intérêts moratoires devrait ainsi atteindre 2,3 milliards d'euros ; il s'élevait en moyenne à un milliard d'euros au cours des dernières années. Les enjeux financiers sont donc importants.

Je reconnais qu'il n'est pas facile, pour l'administration, de les évaluer au moment de l'examen du projet de loi de finances, notamment parce que les systèmes informatiques ne sont peut-être pas « au top ».

Cet amendement a ainsi pour objectif d'obtenir du Gouvernement une évaluation précise des montants d'intérêts de retard et d'intérêts moratoires depuis 2006, et de leurs montants potentiels pour les années à venir. Ce rapport présentera également les évolutions des systèmes d'information de l'administration fiscale requises pour produire les informations manquantes.

Mme Cendra Motin, présidente. Je confirme que, parfois, les systèmes d'information, même à la DGFIP, reposent sur des strates longuement accumulées, ce qui peut rendre hélas difficile la production de ce type de rapport.

La commission adopte l'amendement II-CF1272 (amendement n° 1225)

*

* *

Santé

Après l'article 58

La commission examine les amendements II-CF687 et II-CF680 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale. Ils visent à modifier deux alinéas de l'article L. 1142-24 du code de la santé publique, relatif à l'indemnisation des victimes de la Dépakine.

Si un contentieux est engagé par une victime ou par l'ONIAM, le juge peut, dans certaines circonstances, infliger à la personne morale responsable du dommage ou à son assureur une pénalité représentant au maximum 30 % de l'indemnité allouée à la victime. Le dispositif d'indemnisation des victimes du Mediator prévoit un taux identique et les dispositifs d'indemnisation des accidents médicaux de droit commun un taux de 15 %.

En pratique, le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine fonctionne mal, notamment en raison du refus du laboratoire Sanofi de participer à son fonctionnement, en rejetant toutes les décisions du collège de l'ONIAM le mettant en cause et en engageant contentieux sur contentieux. Cette attitude contraste avec celle observée dans l'indemnisation d'autres accidents médicaux. Au demeurant, l'ONIAM m'a confirmé que, s'agissant des accidents médicaux de droit commun, plus de 75 % des décisions des commissions de conciliation et d'indemnisation sont suivies par les sociétés ou les assureurs incriminés. Dans le cas du Mediator, ce taux est supérieur à 95 % ; dans le cas de la Dépakine, il est de 0 %. Le choix de Sanofi de contester systématiquement les propositions de l'ONIAM pénalise les victimes et contraint celui-ci à se subroger à Sanofi, autrement dit à avancer les frais d'indemnisation avant de se retourner éventuellement contre le laboratoire.

Les amendements visent à relever le taux de la pénalité maximale que peut infliger le juge dans le cadre du contentieux de la Dépakine de 30 % à 50 %. L'amendement 680 porte sur les procédures judiciaires engagées par l'ONIAM ; l'amendement 687 sur les procédures engagées par la victime. Ces deux amendements visent à inciter Sanofi à participer au dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine, sous peine de s'exposer au paiement de pénalités accrues. Bien entendu, le juge décide en dernier ressort d'appliquer ou non ce taux maximum.

Mme Cendra Motin. Madame Louwagie, je tiens à saluer le travail que vous avez mené sur l'indemnisation des victimes de la Dépakine. Nous sommes tous très fiers de vous avoir suivie dans cette lutte l'année dernière. Bravo et merci d'avoir permis de faire avancer les choses au profit des victimes !

Toutefois, faire passer le taux maximal des pénalités de 30 % à 50 % ne me semble pas être tout à fait du ressort de notre commission. Nous serons avec vous, en soutien, pour interroger le ministre à ce sujet dans l'hémicycle. Comme vous l'avez rappelé, ce taux est de 30 % pour les victimes du Mediator. Nous lui demanderons s'il souhaite alourdir les pénalités susceptibles d'être infligées au laboratoire incriminé dans cette affaire, dont on ne peut que déplorer qu'il refuse de verser aux victimes des indemnités, ou qu'il en verse qui sont manifestement insuffisantes. Vous nous trouverez à vos côtés pour interroger le ministre et aller au

bout de cette question. Nous préférons avoir ce débat dans l'hémicycle plutôt qu'en commission.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale. Dans l'affaire du Mediator, les juges n'ont pas eu à appliquer la pénalité maximale car le laboratoire Servier a d'emblée participé à l'indemnisation des victimes avec les acteurs concernés. Le cas de la Dépakine soulève une véritable difficulté, dont les conséquences pourraient peser un jour sur les finances publiques. Il est de notre responsabilité d'aborder cette question. Nous aurons ce débat dans l'hémicycle.

La commission rejette successivement les amendements II-CF687 et II-CF680.

Elle est saisie de l'amendement II-CF693 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale. Il s'agit de préciser la finalité du traitement des données utilisées dans le cadre de l'AME, notamment pour mieux connaître la nationalité des demandeurs et des bénéficiaires ainsi que la nature des soins dispensés à ce titre.

L'amendement part d'un constat simple : personne ne connaît la nationalité des demandeurs et des bénéficiaires de l'AME, ni même les soins qui leur sont dispensés. De temps en temps, un rapport étudie un panel de bénéficiaires et fournit des précisions utiles. Tel a été le cas l'an passé, lorsque l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances ont étudié les nationalités des bénéficiaires et les soins dispensés dans trois ensembles hospitaliers. Il me semble utile de disposer de données objectives sur la totalité de l'AME, et pas seulement sur quelques ensembles hospitaliers ou sur un panel réduit, une fois de temps en temps. Si nous voulons nous libérer des préjugés sur l'AME, nous devons disposer de données fiables et objectives, que chacun interprétera selon ses convictions. Nous devons sortir du brouillard statistique dans lequel nous sommes.

Je précise que recueillir des données sur la nationalité des étrangers bénéficiant de soins médicaux, ainsi que sur la nature de ceux-ci, est légal. Le recueil de ces données a lieu depuis plusieurs années dans le cadre des procédures d'admission au séjour pour soins. Chaque année, l'Office français de l'immigration et de l'intégration remet au Parlement un rapport indiquant le nombre et la nationalité des personnes concernées, ainsi que les pathologies soignées dans ce cadre. Si nous connaissons ces données pour la procédure d'admission au séjour pour soins, qui concerne 5 000 personnes par an, nous devons pouvoir en disposer aussi pour l'AME, qui concerne dorénavant 350 000 personnes par an. Je précise également que j'ai interrogé la CNIL et la direction de la sécurité sociale, et que je me suis attachée à tenir compte de leurs observations afin de proposer un dispositif conforme au RGPD.

La commission rejette l'amendement II-CF693.

Sport, jeunesse et vie associative

Après l'article 58

La commission est saisie de l'amendement II-CF565 de Mme Sandrine Mörch.

M. Pierre-Alain Raphan. Mme Mörch s'est aperçue qu'une demande de rapport sur l'utilisation des fonds du FDVA, votée par voie d'amendement l'année dernière, était restée sans suite. Cette disposition permettrait d'évaluer l'impact du FDVA sur le financement des associations.

M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial. Je suis plutôt favorable à cette idée, mais je vous demanderai de retravailler l'amendement pour la séance. Le délai de six mois est trop court. Par ailleurs, il nous faudrait plus d'informations. Dans mon département, j'ai réussi à obtenir le détail de la répartition du FVDA par type d'association. On pourrait demander cette présentation analytique dans le rapport. Si vous modifiez l'amendement en ce sens, j'y donnerai un avis favorable en séance. Pour l'heure, c'est une demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement II-CF565 est retiré.

*

* *

Au cours de sa séance du 4 novembre 2020, la commission adopte la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021 ainsi modifiée.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi de finances pour 2021 ainsi modifié.

Travail et emploi

Après l'article 58

La commission est saisie de l'amendement II-CF1191 de M. Boris Vallaud

M. Jean-Louis Bricout. Nous demandons que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2021, un rapport analysant la consommation des crédits, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sur les exercices budgétaires 2018 à 2020, s'agissant des parcours emploi compétences. Nous attendons de ce rapport qu'il donne les raisons des éventuelles sous-consommations récurrentes de ces crédits et le nombre de parcours emploi compétences non créés en raison de ces sous-consommations.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement se donne de très nombreux objectifs en matière de créations de PEC, mais aussi de contrats initiative emploi, de services civiques et d'emplois au titre du FONJEP. Or, depuis 2018, les objectifs que le Gouvernement s'est fixés n'ont jamais été atteints, alors même que nous n'étions pas en situation de crise économique et sociale. Ce rapport vise donc à évaluer les sous-consommations de crédits relatifs aux PEC, pour mesurer l'impact de ces sous-consommations et les raisons à l'origine de ce phénomène.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale. Ce genre de suivi doit être effectué, non pas par le Gouvernement, mais par le Parlement, dans le cadre de sa mission d'évaluation des politiques publiques. Du reste, je peux déjà vous apporter quelques éléments de réponse, car je suis de très près la question des PEC. Il m'est déjà arrivé de demander à des préfets de région pourquoi ils ne finançaient plus aucun PEC à partir du mois d'août, par exemple. Je vous invite à faire de même auprès de vos préfets, si vous notez des anomalies. Le principe, au départ, était celui de la fongibilité entre les enveloppes de l'IAE et du PEC. Même si la priorité est à l'IAE, il ne faudrait pas, maintenant que celle-ci dispose de crédits satisfaisants, que l'on cesse de financer les PEC. Notre rôle, c'est d'être des lanceurs d'alerte à ce sujet.

La sous-exécution que vous pointez appelle deux remarques. Tout d'abord, il s'agit d'une ligne budgétaire sur laquelle on a une mise en réserve très importante, à hauteur de 13,5 %, justement pour éviter d'être coincé en milieu d'année et de ne plus avoir les moyens de proposer des PEC aux associations. C'est pour cette raison que, sur les 100 000 contrats prévus, on tombe tout de suite à 90 000. Ensuite, c'est la fongibilité qui fait qu'on arrive à 79 000 contrats. Et pourtant, on a signé l'an dernier 80 000 contrats, ce qui est largement supérieur à la programmation.

Pour 2020, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle m'a confirmé qu'il n'y aurait pas de sous-exécution. Croyez-moi, monsieur Bricout,

je suis ce dossier de près. Et je crois que c'est au Parlement, et non au Gouvernement, de faire l'évaluation que vous demandez. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1191.

*

* *

CAS Développement agricole et social

Article additionnel après l'article 58

Rapport du Gouvernement relatif aux moyens alloués au compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*

La commission examine l'amendement II-CF458 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Nous demandons un rapport afin d'appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de renforcer les moyens alloués au compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Avis favorable.

M. Loïc Prud'homme. Les crédits du compte d'affectation spéciale que nous venons de voter sont en baisse de 10 millions d'euros, alors qu'il finance des structures qui accompagnent nos agriculteurs sur les questions de progrès technique et de transition écologique, notamment grâce au programme national de développement agricole et rural. Sont concernés les chambres d'agriculture, les instituts techniques, et la Fédération des associations pour le développement de l'emploi agricole et rural (FADEAR). Cette dernière agit depuis de nombreuses années pour un changement des pratiques par la formation et l'accompagnement des agriculteurs.

L'ambition affichée par le plan de relance est louable, mais l'ensemble des organisations syndicales agricoles nous alerte au sujet de ce compte spécial. La réaffectation de ces 10 millions d'euros au budget général de l'État risque de remettre en cause les appels à projets en cours, voire de compromettre des programmes d'accompagnement à la transition existants.

Mme Bénédicte Peyrol. Le Gouvernement justifie cette réduction de 10 millions d'euros, car elle sera compensée par les crédits consacrés à l'innovation et la recherche dans le plan de relance. Cependant, nous répétons depuis le début de nos travaux que les crédits du plan de relance ne sont que temporaires. Nous devons nous assurer en séance que cette réduction du plafond de crédits ne remettra pas en cause des appels d'offres en cours – cette possibilité inquiète les agriculteurs – et que les crédits offerts en compensation auront un caractère permanent. On ne peut

pas dire aux agriculteurs que nous renforçons la recherche, que nous comptons sur eux pour la transformation écologique, et leur retirer ces crédits.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF458 (**amendement n° 1237**)*

ANNEXE :

**LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR
LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021**

n°	Rapports spéciaux PLF 2021	Rapporteur	Date Commission
1	Action extérieure de l'État	M. Vincent Ledoux	21-oct à 15 h 00
2	Action extérieure de l'État : Tourisme	Mme Émilie Bonnard	21-oct. à 15 h 00
3	Administration générale et territoriale de l'État	Mme Jennifer de Temmerman	21-oct. à 9 h 30
4	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; <i>Développement agricole et rural</i>	M. Hervé Pellois Mme Laure Cattelot	22-oct. à 15 h 00
5	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire	M. Michel Lauzzana	22-oct. à 15 h 00
6	Aide publique au développement ; <i>Prêts à des États étrangers</i>	M. Marc Le Fur	23-oct. à 15 h 00
7	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	M. Jean-Paul Dufrègne	23-oct. à 9 h 30
8	Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence	M. François Jolivet	23-oct. à 9 h 30
9	Cohésion des territoires : politique des territoires	M. Mohamed Laqhila	23-oct. à 9 h 30
10	Conseil et contrôle de l'État	M. Daniel Labaronne	21-oct. à 21 h 00
11	Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Mme Dominique David	22-oct. à 9 h 30
12	Culture : Patrimoines	M. Gilles Carrez	22-oct. à 9 h 30
13	Défense : Préparation de l'avenir	M. François Cornut-Gentille	22-oct. à 9 h 30
14	Défense : Budget opérationnel de la défense	Mme Aude Bono-Vandorme	22-oct. à 9 h 30
15	Direction de l'action du Gouvernement ; <i>Publications officielles et information administrative, Investissements d'avenir</i>	Mme Marie-Christine Daloz	21-oct à 21 h 00

n°	Rapports spéciaux PLF 2021	Rapporteur	Date Commission
16	Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Expertise, information géographique et météorologie ; Prévention des risques ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable	M. Éric Coquerel	23-oct. à 15 h 00
17	Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes	Mme Saïd Ahamada	23-oct. à 15 h 00
18	Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	M. Julien Aubert	23-oct. à 15 h 00
19	Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; <i>Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'Etat ; Contrôle et exploitation aériens</i>	Mme Zivka Park M. Benoît Simian	23-oct. à 15 h 00
20	Économie : Développement des entreprises et régulations ; <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	Mme Valeria Faure-Muntian M. Xavier Roseren	22-oct. à 21 h 00
21	Économie : Commerce extérieur	M. Nicolas Forissier	22-oct. à 21 h 00
22	Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégies économiques ; <i>Accords monétaires internationaux</i>	M. Philippe Chassaing	22-oct. à 21 h 00
23	Engagements financiers de l'État	Mme Bénédicte Peyrol	22-oct. à 21 h 00
24	Enseignement scolaire	Mme Catherine Osson	22-oct. à 9 h 30
25	Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Transformation et fonction publiques	M. Alexandre Holroyd	23-oct. à 15 h 00
26	Transformation et fonction publiques : Fonction publique ; Crédits non répartis	M. Éric Alauzet	23-oct. à 15 h 00
27	<i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	M. Jean-Paul Mattei	23-oct. à 15 h 00
28	Immigration, asile et intégration	M. Jean-Noël Barrot Mme Stella Dupont	21-oct. à 9 h 30
29	Justice	M. Patrick Hetzel	21-oct. à 21 h 00
30	Médias, livre et industries culturelles ; <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	Mme Marie-Ange Magne	22-oct. à 15 h 00
31	Outre-mer	M. Olivier Serva	21-oct. à 9 h 30

n°	Rapports spéciaux PLF 2021	Rapporteur	Date Commission
32	Pouvoirs publics	M. Christophe Naegelen	21-oct. à 21 h 00
33	Recherche et enseignement supérieur : Recherche	M. Francis Chouat	21-oct. à 15 h 00
34	Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante	M. Fabrice Le Vigoureux	21-oct. à 15 h 00
35	Régimes sociaux et de retraite ; Pensions	M. Olivier Damaisin	21-oct. à 15 h 00
36	Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales ;	MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie	21-oct. à 15 h 00
37	Remboursements et dégrèvements	Mme Christine Pires Beaune	23-oct. à 15 h 00
38	Santé	Mme Véronique Louwagie	22-oct. à 15 h 00
39	Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	M. Romain Grau	21-oct. à 9 h 30
40	Sécurités ; Sécurité civile	M. Bruno Duvergé	21-oct. à 9 h 30
41	Solidarité, insertion et égalité des chances	Mme Stella Dupont	22-oct. à 15 h 00
42	Sport, jeunesse et vie associative	M. Benjamin Dirx	22-oct. à 15 h 00
43	Travail et emploi	Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas	23-oct. à 9 h 30
44	<i>Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	Mme Valérie Rabault	22-oct. à 21 h 00
45	Affaires européennes	M. Xavier Paluszkievicz	
46	Plan de relance	MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin	20-oct à 18 h 30 et 21 h 00