

N° 4227

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le mardi 8 juin 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative**
pour 2021 (n° 4215),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE, ENTRE ESPOIRS D'UNE REPRISE FORTE ET INCERTITUDES.....	12
II. LES FINANCES PUBLIQUES PROFONDEMENT MARQUÉES PAR LA CRISE EN 2021	15
A. LE DÉFICIT PUBLIC DÉSORMAIS ESTIMÉ À 9,4 % DU PIB.....	15
1. Le déficit des administrations publiques.....	16
2. Le solde de l'État	17
B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES EN HAUSSE MODERÉE	18
1. Les recettes fiscales augmenteraient légèrement par rapport à la prévision initiale....	18
a. La taxe sur la valeur ajoutée.....	19
b. L'impôt sur le revenu.....	20
c. L'impôt sur les sociétés.....	20
d. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	21
e. Les autres recettes fiscales	22
2. Les recettes non fiscales connaissent un dynamisme marqué.....	22
3. Le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne diminue.....	23
III. LE MAINTIEN D'UN NIVEAU ÉLEVÉ DE DÉPENSES PUBLIQUES	23
A. LE NIVEAU DE DÉPENSES PUBLIQUES REVU À LA HAUSSE.....	23
1. Les déterminants de la croissance des dépenses publiques.....	23
2. Sur le périmètre de l'État, une norme de dépenses pilotables affectée à la marge par les ouvertures et les annulations de crédits	24
B. LES MESURES D'URGENCE ET DE RELANCE PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	26

IV.D'IMPORTANTES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES LIÉS À LA CRISE SANITAIRE.....	27
A. UN NIVEAU DE REPORT DE CRÉDITS EXCEPTIONNEL	27
B. LA PRISE D'UN DÉCRET D'AVANCE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2017.....	28
C. DES TRANSFERTS ÉLEVÉS EN RAISON DU MODE DE GESTION DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i>	29
D. LE MAINTIEN D'UNE MISE EN RÉSERVE MODÉRÉE	30
E. L'ADOPTION D'UN DÉCRET D'ANNULATION POUR UN TRÈS FAIBLE MONTANT (3,7 MILLIONS D'EUROS).....	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
AUDITIONS DE LA COMMISSION.....	33
AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (N° 4215) (M. LAURENT SAINT-MARTIN, RAPPORTEUR GÉNÉRAL)	33
AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, SUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL RELATIF AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (N° 4215).....	59
EXAMEN DES ARTICLES	71
<i>Article liminaire</i> : Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021	71
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	83
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES.....	83
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	83
<i>Article 1^{er}</i> : Aménagement temporaire du dispositif de report en arrière des déficits « carry back »	87
<i>Après l'article 1^{er}</i>	106
<i>Article 2</i> : Reconduction de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat	114
<i>Après l'article 2</i>	129
<i>Article additionnel après l'article 2</i> : Prolongement de la déductibilité fiscale des abandons de loyers jusqu'au 31 décembre 2021.....	129
<i>Après l'article 2</i>	130
<i>Article additionnel après l'article 2</i> : Intégration de certains établissements publics locaux dans le champ d'application de la garantie de recettes fiscales du bloc communal pour 2021	137
<i>Après l'article 2</i>	138

TITRE II – RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS	143
Article 3 : Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus	143
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES.....	145
Article 4 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	145
Après l'article 4	152
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	155
TITRE PREMIER : – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 – CRÉDITS DES MISSIONS.....	155
Article 5 : Budget général : ouvertures et annulations de crédits	155
Article 6 : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	172
TITRE II – DISPOSITIONS PERMANENTES	175
I. – MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES	175
Article 7 : Majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués au profit des associations cultuelles	175
Après l'article 7	183
Article additionnel après l'article 7 : Faculté d'exonération ou de dégrèvement de la TFPB au profit des bailleurs qui renoncent aux loyers commerciaux dus par les gérants de discothèques ou des propriétaires gérants de discothèques.....	187
Après l'article 7	187
Après l'article 7	188
Article additionnel après l'article 7 : Prorogation d'un an du renforcement temporaire du taux de la réduction IR-PME	189
Article 8 : Prolongation de l'octroi de la garantie de l'État au titre des prêts garantis par l'État et des préfinancements d'affacturage garantis par l'État	190
Article additionnel après l'article 8 : Réciprocité de mise en oeuvre de l'accord intergouvernemental du 14 novembre 2013 relatif au Foreign account tax compliance act.....	193
Après l'article 8	193
II. – AUTRES MESURES	194
Mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »	194
Article additionnel avant l'article 9 : Information par l'autorité judiciaire du directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) en cas de suspicion de fraude à la demande d'asile	194
Article 9 : Adaptation à la reprise de l'activité des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants	195

<i>Article 10 : Compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les SPIC en régie et institution d'un fonds d'urgence au titre des pertes de recettes tarifaires des SPA exploités par le bloc communal</i>	<i>219</i>
<i>Article 11 : Prolongation du fonds de solidarité au 31 août 2021.....</i>	<i>236</i>
<i>Après l'article 11</i>	<i>240</i>
<i>Mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	<i>240</i>
<i>Article 12 : Clarification de la possibilité d'effectuer des prêts participatifs du fonds de développement économique et social.....</i>	<i>241</i>
TITRE III – RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE.....	245
<i>Article 13 : Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.....</i>	<i>245</i>

INTRODUCTION

Alors que depuis environ un mois notre pays s'ouvre de nouveau progressivement, il nous revient, à l'invitation du Gouvernement, de dessiner la façon dont les pouvoirs publics vont accompagner ce processus. Le PLFR dont nous sommes saisis propose une ligne claire pour cette période de transition : le soutien budgétaire massif en faveur des ménages, des emplois et des entreprises de notre pays sera mené avec constance jusqu'au bout de la crise sanitaire et économique ; il n'y aura par ailleurs aucune augmentation d'impôt.

Ainsi, le présent PLFR prévoit la ratification du décret d'avance du 19 mai 2021, qui ouvre 7,2 milliards d'euros en faveur notamment du fonds de solidarité, ainsi que de l'activité partielle d'urgence – l'ensemble au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. La commission des finances de notre Assemblée, tout comme celle du Sénat, saisies pour avis en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ont approuvé ces ouvertures de crédits – au demeurant gagées, comme il se doit du point de vue organique, par des annulations à due concurrence sur les crédits destinés aux prises de participation dans le capital d'entreprises stratégiques dans le cadre de la crise sanitaire. Ce décret a permis d'éviter la rupture de trésorerie du fonds de solidarité et de l'activité partielle.

Le PLFR propose de compléter ce rechargement des programmes de la mission *Plan d'urgence* par des ouvertures de crédits en faveur du fonds de solidarité (3,6 milliards d'euros), de l'activité partielle d'urgence (2,2 milliards d'euros) et de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges (4 milliards d'euros). Après la loi de finances initiale, les reports de crédits (28,8 milliards d'euros pour les dispositifs d'urgence) et le décret d'avance, il s'agit de la dernière pierre budgétaire apportée à l'édifice de l'urgence pour l'année 2021, qui porte le montant des crédits de la mission à de 44,7 milliards d'euros sur cet exercice – étant entendu qu'une partie non négligeable de ces crédits sert à financer des droits ouverts en 2020.

Dans la même perspective, le PLFR prolonge la durée de vie du fonds de solidarité jusqu'à fin août 2021, ouvre la faculté de solliciter un PGE jusqu'à la fin de l'année 2021 et prolonge durant l'été, dans une version incitative à la reprise d'activité, les aides au paiement des cotisations sociales des petites entreprises touchées par les restrictions sanitaires. Un dispositif nouveau permet en outre de traiter enfin le sujet des services publics gérés en régie par les collectivités territoriales, angle mort du soutien apporté à notre tissu économique depuis plus d'un an on peut se réjouir qu'une fois encore un sujet légitime relayé par de nombreux parlementaires de tous bords dès 2020 soit traité par le Gouvernement.

Si les outils du quoi qu'il en coûte sont ainsi légitimement complétés et prolongés, la perspective est néanmoins d'en limiter progressivement l'ampleur à compter de juin 2021 et durant l'été, puis d'y mettre fin pour l'essentiel à partir de la rentrée de septembre 2021.

Au demeurant, le présent texte constitue également un changement de perspective dans la façon dont les pouvoirs publics envisagent le soutien aux entreprises, dans le cadre d'un retour progressif « à la normale ». La fin des aides d'urgence implique un soutien en faveur du haut de bilan et des fonds propres de nos entreprises, pour que leur viabilité réelle ne soit pas mise en péril par un bilan ponctuellement dégradé. C'est l'objet tout à la fois du renforcement des crédits, hors urgence, destinés aux prises de participation de l'État (2 milliards d'euros), de la création d'un fonds de transition pour les entreprises (qui conduit à renforcer les crédits des prêts pour le développement économique et social à hauteur de 600 millions d'euros) et de la mesure fiscale tendant au déplaçonnement du report en arrière des déficits) constatés au titre de l'exercice 2020 sur les trois exercices précédents (« Carry back » – pour un coût en trésorerie estimé à 400 millions d'euros).

Ce soutien tourné vers la relance de notre économie s'appuie également sur le « remboursement » légitime, en faveur du programme de la mission *Plan de relance* portant l'activité partielle de longue durée (APLD), des crédits qui ont servi depuis de début de l'année à financer l'activité partielle d'urgence (4,2 milliards d'euros). L'APLD est un outil crucial pour l'économie de demain, en créant la perspective d'une sécurité professionnelle encadrée par les partenaires sociaux. Il convenait également de rendre au Plan de relance son volume effectif autorisé par le Parlement, soit 100 milliards d'euros et pas un euro de moins. Lors de son examen du projet de décret d'avance évoqué *supra*, notre commission des finances avait souligné la nécessité que soit opérée cette remise à niveau des crédits propres à l'APLD et au plan de relance.

L'opportune remise en place de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) défiscalisée et désocialisée jusqu'en mars 2022 porte aussi la marque de la crise sanitaire : le plafond de droit commun de 1 000 euros est porté à 2 000 euros en faveur des salariés de la « deuxième ligne » qui ont contribué directement à la continuité de l'activité économique et au maintien de la cohésion sociale et dont l'activité s'est exercée uniquement ou majoritairement sur site pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire de 2020 ou 2021, notamment pendant les confinements. s'ils le peuvent, les employeurs de ces conducteurs de véhicules, agents d'entretien, caissières et caissiers, ouvriers de la manutention et du bâtiment, préparateurs et vendeurs de nos boulangeries et boucheries, aides à domicile et aides ménagères, agents de sécurité, doivent saisir l'opportunité de récompenser ces salariés.

Comme le souligne le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), l'ensemble de ces dispositions conduit à une dégradation marquée de nos finances publiques. Le déficit de l'État atteindrait 219,5 milliards d'euros, alors que la prévision associée à la LFI pour 2021 le fixait à 173,3 milliards d'euros et qu'il s'est élevé à 178,1 milliards d'euros en 2020. La part du déficit public toutes administrations publiques confondues dans le PIB atteindrait 9,4 % du PIB, pour une exécution de 9,2 % en 2020.

La dégradation de la situation de nos finances publiques est certes restreinte par le relèvement des prévisions de recettes fiscales (1,6 milliard d'euros) signe d'une économie résiliente et en phase de reprise et par l'annulation de certains crédits mis en réserve (0,46 milliard d'euros). Par ailleurs, le déficit supplémentaire serait financé non par un endettement supplémentaire, mais principalement par la trésorerie disponible suite au programme d'émissions de dette effectué en 2020 dans le contexte de finances publiques associé à la LFR 4, contexte qui s'est avéré pessimiste. Le programme d'émissions de dettes à moyen et long termes n'est donc pas modifié au titre du présent texte.

Le temps de la réflexion sur la stratégie et les outils de rétablissement de nos finances publiques a commencé : le Pstab propose une trajectoire de nos dépenses publiques jusqu'à 2027. Le rapport de la commission présidée par Jean Arthuis propose au demeurant qu'une loi de programmation des finances publiques (LPFP) dresse en début de législature une trajectoire quinquennale d'évolution des dépenses publiques. Notre assemblée sera prochainement saisie d'une proposition de loi organique relative à la gouvernance des finances publiques proposant de rendre obligatoire l'adoption d'une telle trajectoire dans les LPFP. La Cour des comptes ne manquera pas prochainement de contribuer à ces prévisions, travaux et initiatives. *In fine*, il appartiendra au Parlement de se prononcer sur la trajectoire adéquate pour nos finances publiques, à même de permettre à la France de maîtriser son endettement et donc son destin.

Pour l'heure, le présent texte permet de dresser la perspective propre aux prochains mois : des capacités d'urgence calibrées pour financer jusqu'au bout tout ce qui doit l'être au service des ménages et des entreprises, une transition vers un soutien public ciblé sur les entreprises viables quoiqu'en difficulté, un Plan de relance rétabli dans son volume opérationnel de 100 milliards d'euros.

L'urgence et la relance tel que conçues depuis un peu plus d'un an sont une grande réussite collective, soutenues au demeurant par un très grand nombre des forces politiques composant les assemblées parlementaires. Il serait logique que le présent texte recueille un assentiment aussi large que les PLFR de l'année 2020 et que le Plan de relance logé dans le PLF 2021. Le présent PLFR est la poursuite et, en partie, le point d'arrivée de cette séquence commencée il y a un peu plus d'un an.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Plus d'un an après le début d'une crise sanitaire à l'ampleur inédite, l'économie française semble aborder une phase de transition. Alors qu'une forte reprise semble se profiler, appuyée par les progrès de la campagne de vaccinations, l'optimisme ne peut que rester contraint par de fortes incertitudes.

Du point de vue sanitaire, la propagation de variants plus contagieux et le cas échéant plus virulents reste menaçante et pourrait déclencher une nouvelle dégradation de la situation sanitaire.

Au niveau macroéconomique, des tensions apparaissent sur certains marchés, qu'il s'agisse des difficultés d'approvisionnement dans les filières industrielles ou de la construction, ou de bruissements sur la courbe de taux d'intérêts. Le spectre de l'inflation revient-il hanter l'Europe ? Il est peut-être trop tôt pour le dire, mais pas pour s'en inquiéter. Le présent PLFR en porte d'ailleurs une traduction concrète avec une ouverture de crédits de 1,9 milliard d'euros pour financer la charge de la dette associée aux emprunts indexés sur l'inflation.

Chacun le sait, les pouvoirs publics ont mis en œuvre une réponse puissante, qui s'est affinée au fil des mois. L'exercice d'équilibrisme consistant à placer le curseur au bon endroit entre freinage de l'épidémie et préservation de la vie du pays et de l'activité est complexe, mais les résultats obtenus s'améliorent. Lors du troisième confinement en avril, l'activité s'est ainsi maintenue à un niveau plus élevé qu'au cours du deuxième, lui-même en nette amélioration par rapport à celui du printemps 2020. Les enquêtes de conjoncture de l'Insee montrent que, en avril 2021, il n'y a pas plus d'entreprises qui déclarent des difficultés financières qu'en moyenne sur l'année 2019.

Le Parlement est le premier à s'adapter. La valse des projets de loi de finances rectificatives, du projet de loi de finances, du décret d'avance et du projet de loi de règlement a mis en musique la réponse de l'État dans les quinze derniers mois. Au-delà des dispositifs ainsi mis en œuvre, la diversité des vecteurs juridiques et budgétaires implique néanmoins de remettre de l'ordre, de la cohérence, de la clarté dans la réponse de l'État à la crise, afin d'éclairer le débat public et parlementaire.

L'annualité de l'exercice budgétaire, principe fondamental associé à l'autorisation budgétaire parlementaire s'il en est, présente cet inconvénient de diviser artificiellement la réponse de l'État : la date du 31 décembre 2020 n'est pas une rupture dans la crise sanitaire ; elle l'est pourtant dans l'année budgétaire. C'est pourquoi ce projet de loi de finances rectificative doit être vu, certes, comme le premier PLFR associé à l'exercice 2021, mais aussi comme le sixième texte législatif que nous examinons afin de doter l'État des moyens de répondre à la crise.

Il faut y lire la continuité d'une même volonté. L'ensemble de ces textes traduit en réalité une seule et même politique, dictée par les conditions sanitaires mais guidée par cette volonté de protéger la santé des Français et leur économie afin de préparer le rebond.

Le présent PLFR s'inscrit dans cette continuité. Le rechargement des dispositifs d'urgence mobilise une part importante des 21,8 milliards d'euros de crédits ouverts. Il procède également à des annulations pour 1,8 milliard d'euros, de sorte que l'ensemble des mesures nouvelles hors urgence sont intégralement compensées.

Toujours à la recherche d'une meilleure réponse publique à la crise, le PLFR introduit également de nouveaux dispositifs permettant de dé plafonner temporairement les reports en arrière des pertes des entreprises sur les trois derniers exercices et de compenser les pertes tarifaires des services publics industriels et commerciaux exploités en régie. La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, grand succès de ces dernières années, est reconduite. Les prêts garantis par l'État et le fonds de solidarité, deux outils phare, sont également prolongés dans la perspective d'une extinction des dispositifs d'urgence au cours de la dernière partie de l'année 2021.

I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE, ENTRE ESPOIRS D'UNE REPRISE FORTE ET INCERTITUDES

Les prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées au présent projet de loi de finances rectificative sont inchangées par rapport à celle du programme de stabilité d'avril 2021. La croissance du PIB est évaluée à 5 % en 2021.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN VALEUR DU PIB POUR LA FRANCE

(en % d'évolution annuelle)

Institutions	Publication	2021
Gouvernement – projet de loi de finances pour 2021	09.20	+ 8
Gouvernement – présent projet de loi de finances rectificative	06.21	+ 5
Banque de France – Projections macroéconomiques	03.21	+ 5,5
Fonds monétaire international (FMI) – Perspectives de l'économie mondiale	04.21	+ 5,8
OCDE – Perspectives économiques	05.21	+ 5,8
Commission européenne – Prévisions économiques du printemps	05.21	+ 5,7
Consensus Forecast	05.21	+ 5,5

Source : commission des finances.

La prévision gouvernementale apparaît prudente : elle est à la fois abaissée de trois points par rapport au projet de loi de finances et plus basse que l'ensemble des autres estimations présentées. Le *Consensus Forecast*, interrogé en mai 2021, évaluait la croissance à 5,5 %, bien qu'un quart des prévisionnistes interrogés prévoyait une croissance inférieure ou égale à 5 %. Au total, le choix du Gouvernement de conserver le scénario du Pstab est jugé réaliste par le Haut Conseil des finances publiques ⁽¹⁾.

(1) HCFP, avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificatives pour 2021.

● L'abaissement de la prévision de croissance par rapport à la prévision faite à l'automne 2020 est liée la mise en place de restrictions sanitaires renforcées aux mois de mars et avril 2021, d'abord dans certains départements, ensuite à l'échelle nationale à partir du 3 avril 2021. L'impact de ces mesures sur l'activité serait moins élevé qu'au cours du confinement de l'automne : l'activité a évolué à 94 % de son niveau d'avant crise (fin de l'année 2019) en avril 2021, contre 92,5 % en novembre 2020 au cours du deuxième confinement. Ces chiffres sont, en tout état de cause, largement supérieurs à la contraction de l'activité observée en avril 2020, mois pendant lequel l'activité atteignait 69 % de son niveau d'avant-crise.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ PAR TRIMESTRE

(en %)

Année	2020				2021	
Trimestre	T1	T2	T3	T4	T1	T2
Variation trimestrielle	– 5,8	– 13,2	18,5	– 1,5	– 0,1	0,25
Écart au niveau d'avant-crise (T4 2019)	– 5,8	– 18,3	– 3,1	– 4,6	– 4,7	– 4,0

Source : Insee, Point de conjoncture du 6 mai 2021. Les estimations ont depuis été révisées à la baisse pour le T4 2020 et le T1 2021 par l'Insee le 28 mai (de + 0,4 % à – 0,1 % pour ce dernier).

L'activité est en légère baisse au premier trimestre, en cohérence avec les grandes économies européennes qui ont toutes connu une contraction sur cette période.

Le deuxième trimestre 2021 ne connaîtrait pas un rebond aussi spectaculaire que le T3 2020 (+ 18,5 %), après la levée du premier confinement, du fait du calendrier de réouverture graduelle aux mois de mai et juin. L'activité atteindrait néanmoins 97,5 % de son niveau pré-crise en juin, un niveau similaire à celui atteint en août 2020. À l'issue du premier semestre 2021, l'Insee prévoit un acquis de croissance de 3,5 % pour 2021.

DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE DANS LE PSTAB 2021

(en %)

Composante	2020	2021
Croissance du PIB en valeur	– 8,2	5,0
Consommation des ménages	– 7,0	3,9
Consommation des administrations publiques	– 3,1	5,9
Formation brute de capital fixe	– 10,3	8,3
<i>dont entreprises non financières</i>	– 9,6	6,5
Contribution des stocks	0,3	– 0,5
Contribution de l'extérieur	– 1,5	0,0
Importations	– 11,5	7,5
Exportations	– 16,3	8,2
Inflation (ICPH)	0,5	1,1
Inflation (déflateur du PIB)	2,2	0,3

Source : Programme de stabilité 2021-2027, avril 2021.

- Le troisième confinement est celui qui a le moins contraint l'activité économique. Le degré choisi des restrictions a permis de contenir la chute de la demande dans certains secteurs, la liste des commerces pouvant rester ouverts étant plus large et les restrictions aux déplacements étant moins importantes.

La consommation de certains services restait, dans tous les cas, fortement dégradée dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration, du transport entreposage et du service aux ménages, avant même les mesures de freinage de mars-avril. Dès lors, la consommation des ménages devrait remonter fortement au second semestre 2021, en lien avec la fin des restrictions sur ces secteurs. L'épargne accumulée au cours de la crise sanitaire peut constituer un puissant levier de reprise de la consommation des ménages, dont la mobilisation reste pourtant incertaine. Le Gouvernement prévoit ainsi le maintien d'un taux d'épargne en 2021 supérieur à son niveau d'avant-crise (19,4 % en 2021 contre 15 % en 2019). Ce taux d'épargne a d'ailleurs été revu à la hausse entre les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2021 (18 %) et celles du programme de stabilité pour 2021 (19,4 %).

L'investissement des administrations publiques et des entreprises contribuerait au rebond de l'économie sur l'année. La concrétisation de la relance jouerait pour les premières. Pour les secondes, la préservation du tissu économique pendant la crise et le retour de perspectives favorables permettent le retour de l'optimisme. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'investissement, en 2020, n'a pas reculé beaucoup plus fortement que le PIB, contrairement aux récessions précédentes. Les mesures de soutien ont donc pleinement joué leur rôle, en préparant le rebond de l'activité.

De façon encourageante, les entreprises signalant des contraintes financières ne sont pas plus nombreuses en avril 2021 qu'en moyenne sur l'année 2019. L'Insee souligne que, « du fait des dispositifs d'aide dont les entreprises en difficulté peuvent bénéficier, leur situation financière ne constitue pas à ce stade, un facteur pénalisant leur activité, ou du moins pas le premier des facteurs » ⁽¹⁾. Le climat des affaires s'améliore d'ailleurs nettement au mois de mai.

- Les entreprises restaient néanmoins bridées début 2021, certaines difficultés étant toujours vives malgré la levée progressive des mesures de restriction. La dégradation des bilans, en lien avec l'augmentation de l'endettement des entreprises, pourrait peser sur la reprise.

Des difficultés d'approvisionnement touchent, par ailleurs, l'ensemble des secteurs industriels ainsi que celui du bâtiment. Dans ces secteurs, la part des entreprises déclarant des problèmes d'approvisionnement dépasse le point haut d'avril 2020 mais également le niveau moyen des années précédentes.

(1) Insee, Note de conjoncture du 6 mai 2021.

Pour le secteur des biens d'équipement, ces difficultés atteignent un niveau inégalé en quinze ans – en particulier pour les biens d'équipement électriques, les produits informatiques et électroniques ou encore les machines et équipements. Le secteur des matériels de transports (aéronautique, automobile) est également confronté à ce type de difficulté, en forte hausse, notamment pour le secteur automobile, depuis octobre 2020.

Certains secteurs de services, comme l'hôtellerie-restauration, restent par ailleurs très affectés par les restrictions administratives en lien avec les mesures de freinage. Les activités touristiques resteraient contraintes par les restrictions aux voyages et le maintien de jauges pour certains événements.

La dynamique des prix constitue, enfin, une inconnue majeure des prochains mois. Le programme de stabilité prévoit ainsi une inflation à 1,1 % en moyenne sur l'année 2021, en accélération par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 0,7 %). Tant les prix de l'énergie que l'évolution de l'inflation sous-jacente alimentent cette hausse. Cette accélération entraîne une conséquence très concrète, et substantielle, au sein du présent PLFR, avec l'augmentation de 1,9 milliard d'euros des crédits prévus pour la charge de la dette – une inflation plus élevée que prévue augmentant la charge d'indexation des OATi. Le HCFP a au demeurant relevé que l'inflation pourrait être plus élevée que prévu en 2021, en lien avec la hausse récente des prix des matières premières et des entrants industriels importés ⁽¹⁾. Le *Consensus Forecast*, interrogé en mai, prévoit quant à lui une inflation à 1,3 % sur l'année.

II. LES FINANCES PUBLIQUES PROFONDEMENT MARQUÉES PAR LA CRISE EN 2021

Le calendrier de la relance de l'économie a été percuté par la reprise de l'épidémie et la mise en place de nouvelles mesures d'urgence. Le présent PLFR prévoit ainsi des ouvertures nettes de crédits de 20 milliards d'euros, en plus d'un niveau historique de reports de 2020 à 2021, à 28,8 milliards d'euros.

A. LE DÉFICIT PUBLIC DÉSORMAIS ESTIMÉ À 9,4 % DU PIB

Le présent PLFR acte une forte dégradation du solde public à 9,4 % du PIB. Tant la prévision de LFI, à 8,5 %, que celle du programme de stabilité d'avril 2021 (9,0 %), sont dépassées. Ces chiffres, présentés au sein de l'article liminaire des projets de lois de finances, portent sur le déficit de l'ensemble des administrations publiques, et pas seulement celui de l'État.

(1) HCFP, avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificatives pour 2021.

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

Le **déficit public est calculé selon la comptabilité nationale** qui s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 1010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

1. Le déficit des administrations publiques

Le déficit des administrations publiques, déjà réévalué à la hausse au sein du programme de stabilité 2021-2027, s'établirait désormais à 9,4 % du PIB.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2020 ET 2021

(en % du PIB)

Soldes	2020	LFI 2021	Pstab 2021	LFR 2021
Solde structurel (1)	– 1,3	– 3,8	– 5,5	– 6,3
Solde conjoncturel (2)	– 5,0	– 4,5	– 3,4	– 3,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 2,9	– 0,2	– 0,2	– 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 9,2	– 8,5	– 9,0	– 9,4

Source : article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative.

Avec les prévisions du présent PLFR, le déficit public en pourcentage de PIB pour 2021 s'établirait ainsi à un niveau supérieur à celui enregistré en 2020. L'évolution des différentes composantes du solde est expliquée au sein du commentaire de l'article liminaire (voir *infra*).

2. Le solde de l'État

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait à – 219,5 milliards d'euros.

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2021	Arrêtés de reports	PLFR 2021
Montant	173,3	28,8	219,5
Écart par rapport à la LFI 2021		+ 28,8	+ 17,3
Total			+ 46,2

Source : commission des finances.

- L'écart par rapport à la LFI atteint 46,2 milliards d'euros.

Le PLFR prévoit 21,8 milliards d'euros d'ouvertures de crédits sur le budget général et 1,8 milliard d'euros d'annulations sur ce même périmètre. Le solde de ces mesures ressort donc à 20 milliards d'euros. Dans le même temps, les ouvertures sur les comptes spéciaux atteignent 0,8 milliard d'euros. Au total, les mesures nouvelles en dépenses du présent PLFR atteignent 20,8 milliards d'euros sur le budget de l'État. En parallèle, les prévisions de recettes nettes sont révisées à la hausse de 3,5 milliards d'euros. Aussi, la hausse du déficit de l'État s'établit à 17,3 milliards d'euros.

La majeure partie de la hausse du déficit de l'État en 2021 résulte néanmoins du report de 28,8 milliards d'euros depuis l'exercice 2020, tel que prévu par la loi de finances pour 2021.

- Avec ce PLFR, le solde de l'État (– 219,5 milliards d'euros) se décompose en un déficit de 217,7 milliards d'euros sur le budget général et de 1,8 milliard sur les comptes spéciaux et budgets annexes.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	503,6	Recettes (II)	285,9
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	405,0	Recettes fiscales nettes	259,5
PSR au profit de l'Union européenne	26,4	Recettes non fiscales	26,5
PSR au profit des collectivités territoriales	43,4	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	– 1,8
Reports de crédits	28,8	Déficit à financer (II – I + III)	– 219,5

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES EN HAUSSE MODERÉE

• Les prévisions de recettes de l'État sont revues en hausse de 3,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Les recettes fiscales augmentent de 2,3 milliards d'euros : à la progression des recettes fiscales nettes (+ 1,5 milliard d'euros) s'ajoute en effet la diminution de 0,8 milliard d'euros du PSR au profit de l'Union européenne qui augmente le total des recettes fiscales.

Les effets sont contrastés selon les types d'impôts.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EN 2021

(en milliards d'euros)

Recette	LFI 2021	LFR	Total	Écart à la LFI
Impôt sur le revenu	73,3	+ 2,2	75,4	3 %
Impôt sur les sociétés	31,0	- 2,6	28,4	- 8 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	17,1	+ 0,2	17,3	1 %
Taxe sur la valeur ajoutée	85,5	+ 2,8	88,3	3 %
Autres recettes fiscales nettes	51,1	- 1,1	50,0	- 2 %
Sous-total recettes fiscales	257,9	+ 1,6	259,5	1 %
Sous-total recettes non fiscales	25,3	+ 1,2	26,5	5 %
Total des recettes nettes de l'État	283,2	+ 2,8	285,9	1 %

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le chiffre présenté au total peut ne pas être égal à la somme des sous-totaux.

Source : présent PLFR.

Les recettes d'impôt sur les sociétés diminuent fortement, alors que celles d'impôt sur le revenu, de taxe intérieure sur les produits de consommation énergétiques et de taxe sur la valeur ajoutée progressent. De façon surprenante, le rendement des impositions très liées à l'activité (IS, TVA et TICPE) n'évolue pas de façon homogène selon ces nouvelles prévisions.

Les prévisions de recettes non fiscales connaissent également une hausse importante de 1,2 milliard d'euros, soit + 5 %.

1. Les recettes fiscales augmenteraient légèrement par rapport à la prévision initiale

Les prévisions de recettes fiscales se décomposent en une prévision d'évolution spontanée et une évolution relative au coût des mesures nouvelles.

L'évolution spontanée

L'évolution spontanée du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à législation constante. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre l'évolution spontanée d'un impôt est de 2 %, le rendement de celui-ci passera de 100 à 102 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

Les mesures législatives

Les mesures législatives sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de mesures dites « antérieures » si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances. Il peut encore s'agir de mesures dites « nouvelles » si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures législatives ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures législatives permet de mesurer l'impact des réformes fiscales décidées par le Parlement.

Les mesures de périmètre et de transfert

Les mesures dites de « périmètre » ou de « transfert » peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5. Le montant payé par le contribuable n'est pas affecté par les mesures de périmètre et de transfert.

Les prévisions de recettes fiscales augmentent de 3,5 milliards d'euros pour atteindre 286 milliards d'euros. L'impact des mesures fiscales nouvelles depuis la loi de finances initiale étant limité, l'essentiel de la hausse s'explique par l'évolution spontanée de ces recettes, qui apparaît au demeurant hétérogène selon les impôts.

a. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est la première recette de l'État. Son produit est partagé avec les administrations de sécurité sociale et, depuis 2018, avec les régions ⁽¹⁾. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre les différentes administrations publiques. En 2021, un important transfert aux collectivités territoriales a lieu, portant le total correspondant à 37,1 milliards d'euros.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 149, II.

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TVA DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
État	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,0	113,8	88,3
Sécurité sociale	10,6	9,2	12,7	11,8	11,7	11,5	10,1	41,5	44,5	49,3
Administrations publiques locales	—	—	—	—	—	—	4,2	4,3	4,0	37,1
Total	144,0	145,5	151,0	153,6	156,1	163,9	171,1	174,8	162,3	174,7*

* Évaluation réalisée à partir des données du présent PLFR.

Source : projet de loi de finances pour 2021 et présent PLFR.

La prévision des recettes nettes de TVA pour 2021 est revue à la hausse de 2,8 milliards d'euros, du fait d'une exécution 2020 meilleure que prévu et de remontées comptables dynamiques fin avril.

b. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu (IR) est affecté intégralement au budget général de l'État et constitue, en montant, sa deuxième ressource fiscale.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rendement net	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0	73,0	71,8
Année	2020	2021								
Rendement net	74,0	75,4								

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances rectificative.

Les recettes tirées de l'IR seraient plus élevées de 2,2 milliards d'euros par rapport aux dernières prévisions, en raison d'une moindre dégradation des revenus d'activité en 2020.

c. L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés (IS), qui abonde intégralement le budget général de l'État, est très sensible à l'évolution de l'activité. Son rendement continuerait de se dégrader, que ce soit par rapport à l'exécution 2020 ou à la LFI 2021, à la suite de l'actualisation des hypothèses de profitabilité des entreprises en 2021.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rendement net	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	27,4	33,4
Année	2020	2021								
Rendement net	36,3	28,4								

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances rectificative.

La loi de finances initiale estimait les recettes d'IS à 31,0 milliards d'euros, elles-mêmes en baisse par rapport au niveau exécuté en 2020 de 36,3 milliards d'euros. Les recettes d'IS en 2021 seraient au demeurant affectées par le déplafonnement des reports en arrières des pertes enregistrées par les entreprises, dont l'impact atteindrait 0,4 milliard d'euros.

d. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La TICPE est partagée entre l'État, les collectivités territoriales et l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

AFFECTATION DE LA TICPE DEPUIS 2015

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Budget général	13,8	15,9	11,1	13,7	11,4	6,4	17,3
CAS Transition énergétique	0	0	6,1	6,6	6,7	6,8	—
Sous-total État	13,8	15,9	17,2	20,3	18,1	13,2	17,3
Collectivités territoriales	11,8	11,7	12,1	12	12	12	11,4
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	1,1	0,8	1,1	1	1,2	1,2	1,3
Total	26,7	28,3	30,4	33,3	31,3	26,4	30,0

En raison d'effets d'arrondis, des différences limitées peuvent apparaître entre le résultat présenté et la somme des composantes.

* Prévision révisée pour le périmètre de l'État. Les prévisions concernant la part affectée aux collectivités territoriales et à l'AFITF ne font pas l'objet d'une actualisation dans le présent PLFR.

Source : projet de loi de finances pour 2021 et présent PLFR.

Par rapport à la dernière prévision de LFI, le rendement de la TICPE affectée au budget général de l'État connaîtrait une légère hausse de 0,2 million d'euros, passant de 17,1 milliards à 17,3 milliards d'euros.

e. Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales s'établiraient, selon les prévisions du présent PLFR, à 50,0 milliards d'euros, en baisse de 1,1 milliard par rapport à la loi de finances initiale.

Pour mémoire, la variation importante de cette ligne entre 2020 et 2021 s'explique essentiellement par la rebudgétisation de la taxe d'habitation sur les résidences principales des ménages les plus aisés (5,6 milliards d'euros), la suppression des remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation accordés d'office aux contribuables (13,7 milliards) et la suppression de la diminution du dégrèvement barémique relatif à la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) dans le cadre de la baisse des impôts de production (2,1 milliards).

2. Les recettes non fiscales connaissent un dynamisme marqué

Les recettes non fiscales seraient plus élevées que prévu en loi de finances initiale. Le présent PLFR évalue leur montant à 26,5 milliards d'euros, en progression de 1,2 milliard par rapport à la LFI.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES

(en milliards d'euros)

Recettes	LFI 2021	PLFR	Total	Écart
Dividendes et recettes associées	4,8	– 0,9	3,9	– 19 %
Produits du domaine de l'État	1,5	– 0,1	1,4	– 4 %
Produits de la vente de biens et services	2,0	0,1	2,1	7 %
Remboursements et intérêts des prêts, avances, etc.	0,9	0,0	0,8	– 2 %
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1,7	0,5	2,3	31 %
Divers	14,5	1,5	15,9	10 %
<i>dont divers produits de rémunération de la garantie de l'État</i>	2,8	0,8	3,6	28 %
Total	25,3	1,2	26,5	5 %

Source : présent PLFR.

La hausse des recettes non fiscales est tirée par l'augmentation des produits de rémunération de la garantie de l'État, traduction du caractère massif de la distribution des PGE, et par les produits d'amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite.

3. Le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne diminue

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) est légèrement revu à la baisse en raison des nouvelles estimations de la Commission européenne sur les contributions nationales.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)

Prélèvement sur recettes	LFI 2021	PLFR	Écart
PSR au profit des collectivités	43,4	43,4	0
PSR au profit de l'Union européenne	27,2	26,4	– 0,8
Total	70,6	69,8	– 0,8

Source : présent PL

III. LE MAINTIEN D'UN NIVEAU ÉLEVÉ DE DÉPENSES PUBLIQUES

En 2020, la puissance des mesures de réponse à la crise sanitaire a entraîné une augmentation sans précédent des dépenses publiques, dont le niveau serait maintenu en 2021. Le présent projet de loi de finances rectificative corrige à la hausse les prévisions de dépenses pour l'année tandis que d'importants mouvements réglementaires sont déjà intervenus.

A. LE NIVEAU DE DÉPENSES PUBLIQUES REVU À LA HAUSSE

Le présent projet de loi de finances rectificative acte une nouvelle augmentation des dépenses publiques par rapport à la prévision initiale de 2021. Néanmoins, hors mesures d'urgence et de relance, le Gouvernement propose la compensation des ouvertures de crédits par des annulations portant sur la réserve de précaution.

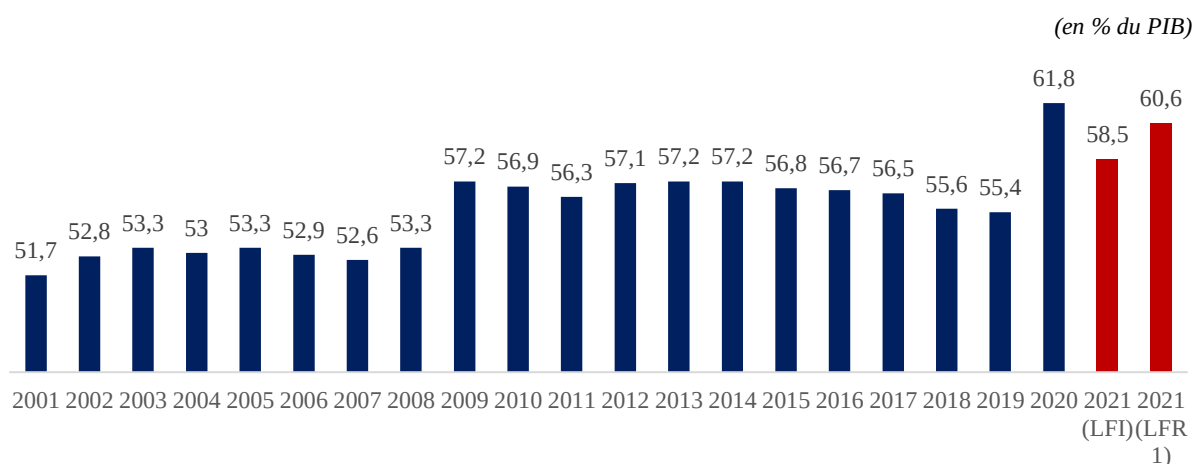
1. Les déterminants de la croissance des dépenses publiques

Après une forte progression du ratio de dépenses publiques en 2020, la loi de finances initiale pour 2021 était associée à l'hypothèse d'une progression plus limitée de la dépense conjuguée à une forte croissance du PIB. Le ratio de la dépense publique rapportée au PIB se serait replié à 58,5 % après 62,8 % en 2020.

La poursuite de la crise sanitaire conduit à réviser ce scénario du fait d'une augmentation des dépenses publiques associée au présent PLFR. **Le ratio dépenses publiques rapporté au PIB s'établirait à 60,6 % en 2021 ⁽¹⁾.**

(1) Haut Conseil des finances publiques, Avis n° 2021-3.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES HORS CRÉDITS D'IMPÔTS



Source : INSEE, base 2014, comptes de la nation, rapport économique, social et financier 2021, loi de finance initiale pour 2021 et présent PLFR.

2. Sur le périmètre de l'État, une norme de dépenses pilotables affectée à la marge par les ouvertures et les annulations de crédits

L'exercice 2021 est le troisième exercice d'application des deux normes de dépenses définies par l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾.

● Conformément à l'article 9 de la LPFP précitée, la norme de dépenses pilotables de l'État comprend :

- les dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors charge de la dette et hors contributions « Pensions » ;

- les plafonds des taxes affectées aux organismes visés à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ;

- les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale *Pensions*, *Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) ;

- les dépenses du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit, par rapport à la LFI 2021, un niveau de dépenses pilotables stable en considérant que les crédits ouverts hors dispositif d'urgence, 1,4 milliard d'euros sur ce périmètre, seraient gagés par des annulations de crédits mis en réserve (0,4 milliard d'euros) et une révision à la baisse de la sinistralité des prêts garantis par l'État (1 milliard d'euros).

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PLFR ET
COMPTABILISÉES DANS LA NORME DE DÉPENSE**

(en millions d'euros, AE=CP)

	Crédits ouverts		Crédits annulés		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	–	–	31,0	31,0	– 31,0	– 31,0
Administration générale et territoriale de l'État	–	–	24,8	24,8	– 24,8	– 24,8
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	350,0	350,0	1,6	1,6	+ 348,4	+ 348,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	–	–	5,6	5,6	– 5,6	– 5,6
Cohésion des territoires	727,0	727,0	12,5	12,5	+ 714,5	+ 714,5
Conseil et contrôle de l'État	–	–	1,5	1,5	– 1,5	– 1,5
Culture	–	–	10,2	10,2	– 10,2	– 10,2
Direction de l'action du Gouvernement	–	–	4,7	4,7	– 4,7	– 4,7
Écologie, développement et mobilité durables	–	–	36,7	36,7	– 36,7	– 36,7
Économie			8,5	21,3	– 8,5	– 21,3
Engagements financiers de l'État			995,0	995,0	– 995,0	– 995,0
Enseignement scolaire	–	–	16,3	16,3	– 16,3	– 16,3
Gestion des finances publiques	–	–	15,1	15,1	– 15,1	– 15,1
Immigration, asile et intégration	–	–	9,7	9,7	– 9,7	– 9,7
Justice	–	–	50,0	50,0	– 50,0	– 50,0
Médias, livre et industries culturelles	–	–	2,8	2,8	– 2,8	– 2,8
Outre-mer	82,0	82,0	26,2	26,2	+ 55,8	+ 55,8
Régimes sociaux et de retraite	–	–	2,4	2,4	– 2,4	– 2,4
Recherche et enseignement supérieur	150,0	150,0	32,8	32,8	+ 117,2	+ 117,2
Santé	–	–	7,0	7,0	– 7,0	– 7,0
Sécurités	–	–	20,4	20,4	– 20,4	– 20,4
Sport, jeunesse et vie associative	130,0	130,0	–	–	+ 130,0	+ 130,0
Transformation et fonction publiques	–	–	5,2	20,4	– 5,2	– 20,4
Travail et emploi			97,5	97,5	– 97,5	– 97,5
Total	1 439,0	1 439,0	1 417,5	1 445,5	+ 21,5	– 6,5

Source : commission des finances d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

● **L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)** est la seconde norme fixée par l'article 9 de la LPFP, outre l'agrégat précédent il comprend : les dépenses d'investissements d'avenir et la charge de la dette, les crédits des missions *Plan d'urgence face à la crise* sanitaire et *Plan de relance*, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, le CAS *Pensions* et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

Le reste des ouvertures et annulations prévues par le présent PLFR, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, affectent l'ODETE.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PLFR, NON COMPTABILISÉES DANS LA NORME DE DÉPENSE MAIS AFFECTANT L'ODETE

(en millions d'euros, AE=CP)

	Crédits ouverts		Crédits annulés		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits non répartis	1 500,0	1 500,0	—	—	+ 1 500,0	+ 1 500,0
Économie	2 000,0	2 000,0			+ 2 000,0	+ 2 000,0
Engagements financiers de l'État	1 900,0	1 900,0			+ 1 900,0	+ 1 900,0
Investissements d'avenir	4,0	4,0	50,0	50,0	— 46,0	— 46,0
Plan de relance	4 734,0	4 892,0	534,0	—	+ 4 200,0	+ 4 892,0
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	9 800,0	9 800,0	—	—	+ 9 800,0	+ 9 800,0
Recherche et enseignement supérieur	37,3	37,3			+ 37,3	+ 37,3
Total	19 975,3	20 133,3	584,0	50,0	+ 19 391,3	+ 20 083,3

* hors mission *Remboursements et dégrèvements*

Source : commission des finances d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

Le détail des ouvertures et annulations de crédits prévues par le présent PLFR est présenté dans le commentaire de l'article 5 du présent rapport.

B. LES MESURES D'URGENCE ET DE RELANCE PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2021 conduit à une augmentation des dépenses du budget général de 3,9 % en crédits de paiement par rapport à l'exécution 2020. La loi de finances initiale pour 2021 avait-elle prévu un recul de – 1,2 % des dépenses du budget général par rapport à l'exécution 2020.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES* DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros et crédits de paiement)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	PLFR 1	Total 2021
Budget général	329 722	336 069	389 678	384 936	20 077	405 013

* hors mission *Remboursements et dégrèvements* et hors crédits reportés (36,6 milliards d'euros) pour le total 2021.

Source : commission des finances d'après les projets de loi de règlement pour les années 2017 à 2020, la loi de finance initiale pour 2021 et le présent projet de loi de finances rectificative.

L'augmentation des crédits proposée par le présent projet de loi de finances rectificative demeure largement imputable à la prolongation de la crise sanitaire. Ainsi, hors mission *Remboursements et dégrèvements*, 18,2 milliards d'euros en crédits de paiement sont destinés aux financements des mesures d'urgence et de relance dont

- 9,8 milliards d'euros sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ;

- 4,9 milliards d'euros sur la mission *Plan de relance* ;

- 2 milliards d'euros sur la mission *Économie* destinés au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* pour financer des opérations patrimoniales identifiées par l'agence des participations financières de l'État ;

- 1,5 milliard d'euros sur la mission *Crédits non répartis* pour alimenter la dotation pour dépenses accidentelles et destinés à financer des aléas budgétaires engendrés par la crise mais non prévisibles à ce stade.

IV. D'IMPORTANTES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES LIÉS À LA CRISE SANITAIRE

Depuis 2020, le déroulement habituel des exercices budgétaires est largement percuté par la crise sanitaire et la mise en œuvre des mesures d'urgence. En 2020, l'intervention de quatre lois de finances rectificatives avait permis de maintenir intacts les acquis de bonne gestion budgétaires adoptés depuis 2017.

En 2021, tout en étant justifiés par un contexte exceptionnel, les mouvements réglementaires en cours de gestion sont plus nombreux.

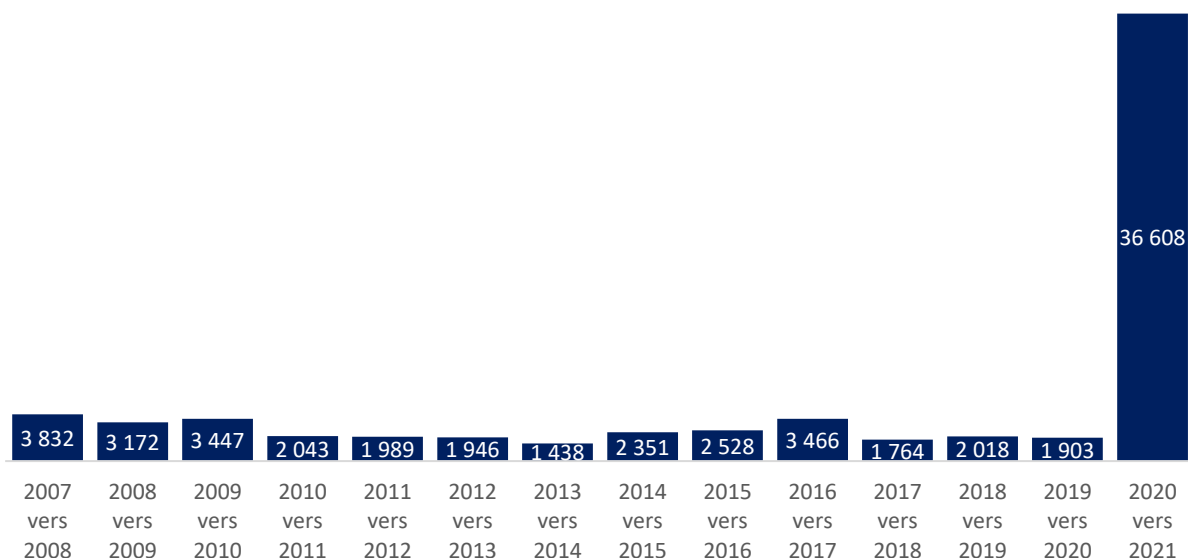
A. UN NIVEAU DE REPORT DE CRÉDITS EXCEPTIONNEL

Les reports de crédits sont prévus par l'article 15 de la LOLF. Pris par arrêtés, ils constituent un aménagement au principe d'annualité en permettant d'assouplir le cadre temporel de la gestion encadré par un plafond de 3 %.

Une loi de finances peut néanmoins déroger à ce plafond, ce qui a été autorisé pour 51 programmes par l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2021. Le montant des reports atteint ainsi un niveau inédit **de l'ordre de 36,6 milliards d'euros de CP sur le budget général en incluant les fonds de concours (5,9 milliards d'euros), soit 10 fois plus environ que le maximum observé au cours de ces dix dernières années.**

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les projets de lois de règlement.

Les reports du budget général se concentrent, en montant, à 79 % sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (28,8 milliards d'euros de reports).

Ils portent également sur 28 autres missions à hauteur de 7,9 milliards d'euros. Ce niveau est élevé et contraste avec la démarche de modération des niveaux de reports du budget général, engagée par le Gouvernement depuis 2017.

B. LA PRISE D'UN DÉCRET D'AVANCE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2017

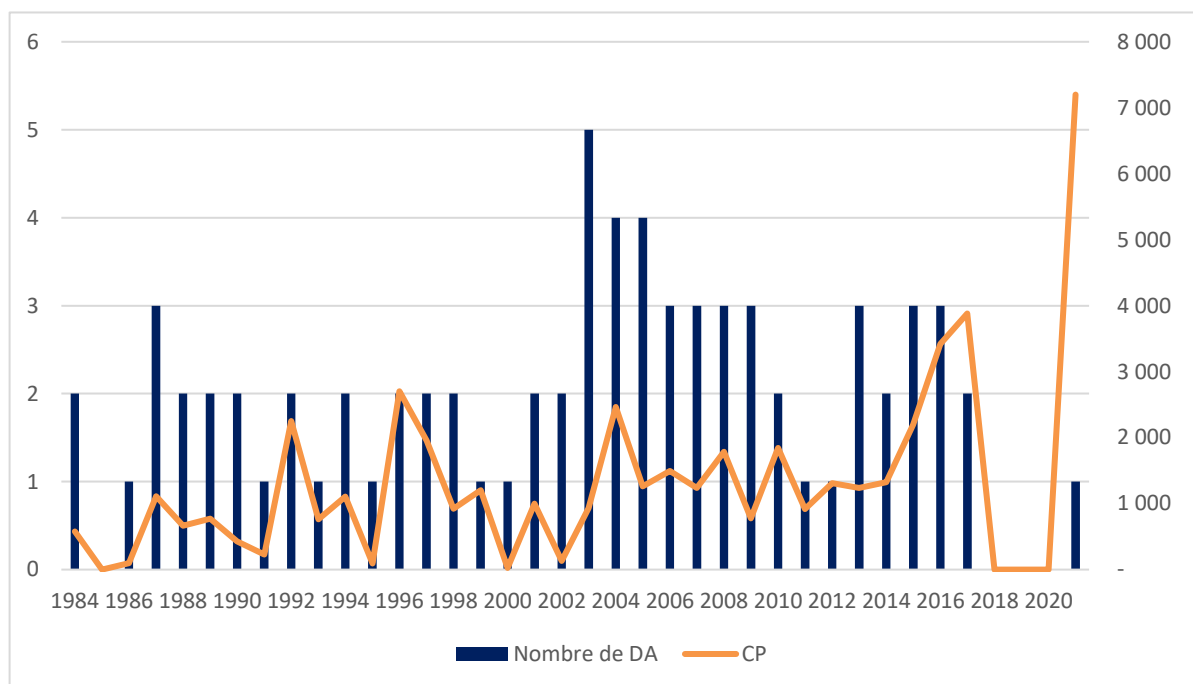
La prise de décrets d'avance, malgré leur caractère dérogatoire, faisait partie de la pratique budgétaire habituelle jusqu'en 2017. Cette procédure prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ consiste à ouvrir des crédits en cours de gestion pour majorer les plafonds de crédits propres à chaque programme.

Pour la première fois depuis 1985, aucun décret d'avance n'avait été pris lors de l'exercice 2018. Cette bonne pratique a été reconduite en 2019 et 2020, malgré la crise sanitaire intervenue lors de l'exercice 2020.

(1) Article 13 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

(en millions d'euros pour l'échelle de droite)



DA = décrets d'avance

Source : commission des finances, d'après les projets de loi de règlement et d'après le site Légifrance.

La prolongation sinon l'aggravation de la crise sanitaire en 2021, dont l'ampleur n'avait pas été anticipée par la loi de finances initiale pour 2021, a conduit le Gouvernement à prendre un décret d'avance, après les avis positifs des commissions chargées des finances de chaque assemblée parlementaire. Publié le 19 mai 2021, le décret d'avance n° 2021-620 a donné lieu à une réallocation des crédits au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* à hauteur de 7,2 milliards d'euros. Ce décret fait l'objet d'une proposition de ratification par l'article 13 du présent projet de loi de finances rectificative et d'un commentaire dans le présent rapport.

C. DES TRANSFERTS ÉLEVÉS EN RAISON DU MODE DE GESTION DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

Le mode de gestion retenu pour la mission *Plan de relance*, – mission dont est responsable le ministère de l'économie, des finances et de la relance mais qui est mise en œuvre par différents ministères et opérateurs – implique des délégations de gestion (pour 90 % des crédits) et un recours minoritaire aux transferts de crédits. Les transferts de crédits entre programmes de ministères distincts sont prévus et encadrés par l'article 12 de la LOLF.

Un décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits annule ainsi 2,8 milliards d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP sur la mission *Plan de relance*. Ces crédits ont été transférés vers différents programmes du budget général.

ANNULATIONS DE CRÉDITS RÉALISÉES SUR LA MISSION *PLAN DE RELANCE* PAR LE DÉCRET DE TRANSFERT DU 28 JANVIER 2021

(en millions d'euros)

Programme	Ouvertures LFI 2021		Annulation décret de transfert		% annulations / LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
362 Écologie	18 316	6 564	518	167	2,8 %	2,5 %
363 Compétitivité	5 918	3 910	128	76	2,2 %	1,9 %
364 Cohésion	11 953	11 366	2 148	1 132	18,0 %	10,0 %
Total	36 187	21 840	2 794	1 375	7,7 %	6,3 %

Source : commission des finances d'après la loi de finances initiale pour 2021 et l'arrêté de transfert du 28 janvier 2021.

En 2020, les transferts de crédits s'étaient établis à 474 millions d'euros, soit un niveau plus élevé qu'en 2019 (293 millions d'euros) et 2018 (310 millions d'euros) et moindre qu'en 2017 (1,2 milliard d'euros)

D. LE MAINTIEN D'UNE MISE EN RÉSERVE MODÉRÉE

L'exercice 2021 s'inscrit dans la continuité des exercices 2018 à 2020 durant lesquels la pratique de la mise en réserve de crédits a été assainie et rendue plus conforme à l'esprit de la LOLF ⁽¹⁾

Tout en maintenant un niveau moyen de gel initial de 3 %, hors dépenses de personnel, une méthode plus sophistiquée de calcul de la mise en réserve a été annoncée à l'occasion du projet de loi de finances pour l'année 2020 ⁽²⁾ et reconduite en 2021. Ainsi, un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales ⁽³⁾. Par ailleurs, les crédits des missions *Crédits non répartis*, *Investissement d'avenir*, *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance* et *Pouvoirs publics* sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve. Pour conserver un taux moyen de 3 %, cela conduit néanmoins à porter le taux de mise en réserve à 4 % sur les programmes dont les dépenses (hors titre 2) sont jugées plus modulables.

Au total, 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve en 2021. Il se décomposent en 4,4 milliards d'euros de crédits de paiement hors dépenses de personnel et 0,7 milliard d'euros sur le titre 2.

Le présent PLFR propose des annulations portant sur les crédits mis en réserve ou devenus sans objet à hauteur de 0,4 milliard d'euros. À titre de comparaison, 3 milliards d'euros avaient été annulés sur la réserve de précaution en 2020.

(1) Plus de précisions sont fournies par le commentaire de l'article 5 du présent rapport sur cette évolution.

(2) Projet de loi de finances pour 2020, p. 23 ([lien](#)).

(3) Cette réduction du taux concerne les programmes 109 *Aide à l'accès au logement*, 157 *Handicap et dépendance* et 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*.

E. L'ADOPTION D'UN DÉCRET D'ANNULATION POUR UN TRÈS FAIBLE MONTANT (3,7 MILLIONS D'EUROS)

Le Gouvernement a pris un seul décret d'annulation, en date du 15 février 2020 ⁽¹⁾, pour un montant total très limité d'annulations de 9 millions d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP, en raison d'erreurs de comptabilisation de recettes de fonds de concours et d'attributions de produits.

*

* *

(1) Décret n° 2021-164 du 15 février 2021 portant annulation de crédits.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITIONS DE LA COMMISSION

AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021

Lors de sa réunion du jeudi 2 juin 2021 à 15h00, la Commission a auditionné MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. le président Éric Woerth. Nous recevons MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, qui viennent nous présenter le premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021, adopté en Conseil des ministres ce matin même.

Avant de donner la parole aux ministres, permettez-moi de rappeler les conditions particulières dans lesquelles nous examinerons ce texte. L'examen du PLFR étant inscrit à l'ordre du jour de notre commission mardi 8 juin 2021, le délai de dépôt des amendements est fixé au vendredi 4 juin à dix-sept heures. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique le vendredi 11 juin, pour une journée seulement. Nous aurons l'occasion d'auditionner demain M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), sur l'avis que le Haut Conseil a rendu sur ce projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance. Je propose, comme nous le faisons habituellement, de vous présenter le contexte macroéconomique et la stratégie qui sous-tend ce projet de loi de finances rectificative avant qu'Olivier Dussopt ne vous expose le détail de ce texte.

Le contexte économique dans lequel s'inscrit ce projet de loi de finances rectificative est celui du retour de la croissance. Par conséquent, ce texte a vocation à marquer la transition entre la protection maximale que nous avons apportée pendant la crise et le retour à la normale. Ce retour à la normale doit se traduire par la fin de la politique du « quoi qu'il en coûte », qui constituait une exception ; la règle, c'est que les entreprises fonctionnent normalement et sans le soutien de l'État.

Bien évidemment, pour ne pas perdre le bénéfice de la stratégie économique que nous avons mise en œuvre avec le Président de la République et le Premier ministre depuis quatorze mois, il est nécessaire que les aides soient retirées de manière progressive, afin de prendre en compte les situations diverses dans lesquelles se trouvent les entreprises françaises. Aujourd'hui, 95 % de l'économie française fonctionne normalement. Les aides ne doivent donc servir qu'aux secteurs qui reviennent progressivement à la normale et aux entreprises qui, tout en étant viables, ont été particulièrement fragilisées par la crise économique.

Le contexte est donc celui d'un retour de la croissance, malgré un premier trimestre où nous avons enregistré un chiffre décevant, mais qui s'explique principalement par une moindre récession en 2020 : - 7,9 % au lieu de - 8,2 % selon nos prévisions. Pour le reste, tous les indicateurs économiques français sont bien orientés : l'investissement, la consommation, la confiance des entrepreneurs aussi bien que celle des ménages. Ainsi, les dépenses par carte bleue au cours des semaines récentes sont supérieures de 20 % aux chiffres de la période correspondante en 2019. Pour la première fois depuis le début de cette crise économique qui n'a de comparaison qu'avec la crise de 1929 pour sa brutalité et sa gravité, les indicateurs économiques français sont bien orientés. La croissance anticipée pour notre pays se situe entre 5,5 % et 5,7 %, selon les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Commission européenne ou du Fonds monétaire international (FMI). Pour ma part, je m'en tiens à la perspective de croissance que nous avons fixée précédemment à 5 %. Prudence est mère de toutes les vertus, y compris en matière de prévision économique. C'est pourquoi je crois sage de nous en tenir à ce chiffre raisonnable de 5 %, qui permettra de faire face à d'éventuelles difficultés sanitaires dans les mois à venir.

Je réaffirme devant vous notre ambition de revenir au cours du premier trimestre 2022 au niveau de développement économique de la France avant la crise, fin 2019. En un peu moins de deux ans, grâce à la politique économique que nous avons menée, aux mesures de protection et à la rapidité du décaissement de France relance, nous aurons réussi à retrouver le niveau de développement d'avant la crise.

Je voudrais profiter de cette présentation du niveau de croissance pour rappeler à quel point il est important que nous continuions à respecter les gestes barrière et à accélérer la vaccination pour que l'immunité collective soit garantie. En effet, le seul obstacle qui existe encore sur la route d'un chiffre de croissance élevé en France en 2021 est l'obstacle sanitaire. Il nous appartient à tous, collectivement, de le lever. Or vous savez que la vaccination collective est la seule arme réellement efficace contre la circulation du virus.

La croissance des États-Unis devrait se situer entre 6 % et 6,9 %, selon les estimations des mêmes instituts économiques, et celle de la Chine devrait être supérieure à 8 %. J'y reviendrai, car cela pose la question de la croissance que l'Union européenne veut avoir en sortie de crise.

Si les prévisions de croissance de la France sont parmi les plus élevées de la zone euro, c'est parce que nous avons protégé et relancé l'économie rapidement. Nous avons immédiatement adopté des dispositifs qui nous ont permis d'éviter une vague de faillites et de licenciements qui nous aurait empêchés de relancer rapidement. Aujourd'hui, si un restaurant ou un hôtel peut rouvrir, si une entreprise industrielle peut reprendre au même rythme qu'avant la crise, avec la même capacité de production, c'est parce que les emplois, les compétences, les qualifications et les savoir-faire ont été préservés. La force vive de la nation a été protégée pendant plusieurs mois. Certes, cette protection a un coût, mais il est certainement bien moindre, du point de vue économique, social et politique, que celui qui aurait consisté à ne rien faire ou à faire moins que ce que nous avons fait.

Vous connaissez tous le deuxième élément de contexte : une poussée inflationniste conjoncturelle, qui est la conséquence logique d'un redémarrage rapide de l'activité aux États-Unis, en Chine et en Europe. Chacun a besoin de matières premières et de salariés. Dans vos circonscriptions, toutes les petites et moyennes entreprises (PME) vous font sans doute part de cette tension sur le marché des matières premières et des difficultés pour recruter de la main-d'œuvre dans des secteurs tels que le bâtiment, les travaux publics, la restauration, l'hôtellerie ou le tourisme. Les deux problèmes se combinent parfois : celui qui veut refaire son toit ne trouve en ce moment ni couvreur, ni zinc, de sorte qu'il est contraint de décaler ses travaux. Nous ne mésestimons pas ce problème, mais nous estimons que ces tensions diminueront rapidement dès que nous serons revenus à une situation normale.

Troisièmement, les taux d'intérêt à dix ans augmentent légèrement, ce qui est cohérent avec le retour de l'activité économique. La France est passée d'un taux d'intérêt à dix ans sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) de $-0,3\%$ à $+0,2\%$, soit une augmentation de cinquante points de base. Avec Olivier Dussopt, nous avons anticipé cette remontée mesurée et naturelle des taux d'intérêt : dans les précédents textes financiers, nous avons tablé sur un taux d'intérêt à 10 ans de $+0,3\%$ dans le courant de l'année 2021 ; pour l'instant, il est stabilisé à $+0,2\%$. Il n'en reste pas moins que c'est une réalité financière dont nous devons tenir compte et qui, à moyen terme, nous appelle à la vigilance sur la tenue de nos finances publiques.

Ce contexte étant rappelé, quelle stratégie économique mettons-nous en place dans le cadre de ce projet de loi de finances rectificative ?

Premièrement, nous poursuivons notre politique de soutien à l'économie. Toutefois, les aides, qui étaient massives et générales, deviennent ciblées et dégressives. En effet, un certain nombre de secteurs économiques et d'entreprises ont encore besoin du soutien budgétaire de la nation. Nous faisons ce choix au niveau national et les mêmes orientations sont prises au niveau européen : lors de la réunion de l'Eurogroupe qui s'est tenue à Lisbonne les 21 et 22 mai 2021, tous les ministres des finances de la zone euro se sont entendus pour affirmer qu'il était nécessaire de maintenir un soutien budgétaire à nos économies. C'est le choix de

l'Espagne, de l'Italie, de l'Allemagne, de la France, de tous les États membres de la zone euro. J'en veux pour preuve la confirmation aujourd'hui même par la Commission européenne de la décision de prolonger jusqu'à la fin de l'année 2022 la clause dérogatoire générale qui avait été activée jusqu'à la fin de l'année 2021. Le signal lancé par la Commission européenne est très clair : il n'est pas encore temps de retirer le soutien public à l'économie. En revanche, il faut que ce soutien soit ciblé et dégressif, pour que nous sortions progressivement et sans heurt de la politique du « quoi qu'il en coûte » que nous avons décidée avec le Président de la République.

Ces aides ciblées et dégressives concernent les secteurs les plus fragilisés par la crise. Les dernières évaluations de la Banque de France montrent clairement que c'est le secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration (HCR) qui a le plus souffert de la crise et des fermetures administratives : l'endettement a augmenté et la trésorerie a baissé dans une proportion plus significative que dans tous les autres secteurs. Il est donc normal que ce secteur bénéficie d'une attention particulière.

Pour financer ces aides, le fonds de solidarité sera doté de 3,6 milliards d'euros supplémentaires ; le financement de l'activité partielle de 6,4 milliards supplémentaires ; les exonérations et étalements de charges augmenteront de 4 milliards. Ce sont les chiffres que nous vous proposons dans le cadre de ce projet de loi de finances rectificative.

Deuxièmement, ce projet de loi de finances rectificative maintient un soutien aux plus fragiles et au travail. Ce texte inclut des mesures pour l'hébergement d'urgence, qui bénéficiera de 700 millions supplémentaires, une prime au pouvoir d'achat défiscalisée et exonérée de charges sociales afin de mieux récompenser l'ensemble des salariés qui se sont battus pendant cette crise, une aide aux agriculteurs d'un montant de 350 millions et le financement du pass culture.

Troisièmement, nous vous présentons un plan de sortie de crise pour les entreprises qui ont été fragilisées mais qui restent viables. Ce plan, que nous avons présenté hier avec le garde des sceaux, M. Éric Dupond-Moretti, vise à éviter la vague de faillites que certains redoutent. Ce plan de soutien se traduit à la fois par le prolongement de mesures financières d'aide et d'étalement de prêts et par un fonds de transition nouveau doté de 3 milliards d'euros, dont une partie vient du Fonds de développement économique et social (FDES), qui doit permettre d'apporter des fonds propres aux entreprises qui en ont besoin avec des prêts de très long terme. Ce plan de soutien repose également sur une procédure judiciaire accélérée à trois mois, procédure de transition qui doit permettre de solder les comptes d'une entreprise et d'étaler la résolution de ses difficultés dans le temps.

Notre stratégie repose enfin sur la nouvelle disposition que nous avons adoptée en matière de *carry back*, de report en arrière des déficits. Ce dispositif, qui était plafonné à un million d'euros et limité à l'exercice antérieur, a été déplafonné et étalé sur trois ans.

Deux questions se poseront ensuite, que nous traiterons en temps voulu. Dans cette crise, nous nous sommes toujours efforcés d'anticiper les difficultés, par exemple les risques de faillite, et de tracer un horizon à long terme, notamment dans le cadre de France relance.

La première question sera évidemment celle du rétablissement des finances publiques. Le projet de loi de finances rectificative conduit à un déficit public de 9,4 % et à une dette publique de 117 %. Il faudra donc mettre en œuvre une stratégie de rétablissement de nos finances publiques, le moment venu, quand la croissance sera de retour. Vous connaissez notre stratégie. D'abord, nous refusons toute augmentation d'impôts. Nous nous opposons ainsi à la solution de facilité qui a été retenue pendant des décennies et qui a fait de la France le pays le plus taxé des pays développés. En revanche, l'accélération de la croissance, le choix des dépenses publiques les plus utiles et la poursuite des réformes de structure doivent nous permettre de garantir le rétablissement des finances publiques françaises sur le long terme, avec l'objectif de revenir en-deçà de 3 % de déficit public en 2027 et d'amorcer la baisse de la dette publique à partir de 2025. Nous rendons ainsi notre stratégie de rétablissement des finances publiques lisible pour les Français, ce dont ils ont besoin. Ce rétablissement est nécessaire pour nous prémunir contre tout nouveau risque et nous permettre de disposer de réserves financières suffisantes si, dans deux ans, cinq ans ou dix ans, une nouvelle crise devait survenir.

La deuxième question essentielle porte sur le niveau de croissance que nous voulons atteindre au lendemain de la crise. J'ai eu l'occasion de poser cette question à nos partenaires européens dans le cadre de l'Eurogroupe. Nous devons continuer d'investir, car c'est le moment de le faire. Certes, nous pouvons être fiers que les secteurs du luxe, de l'aéronautique ou de l'agroalimentaire soient dynamiques ; mais nous ne pouvons pas nous reposer systématiquement sur les mêmes filières de production et sur les mêmes chaînes de valeur, aussi prestigieuses soient-elles. Dans le cadre de France relance, nous ouvrons de nouvelles chaînes de valeur en France, notamment dans le domaine des énergies renouvelables ou de la santé. Ne faut-il pas réfléchir à la manière de sortir de la crise avec une capacité de croissance plus importante que celle que nous avions avant la crise ? Ne serait-il pas souhaitable, pour le niveau de vie de nos enfants et de nos petits-enfants, que la croissance potentielle après la crise soit plus élevée que celle qui était la nôtre avant la crise ? Nous posons ces questions à nos partenaires européens et nous ne cesserons de les poser avec le Président de la République, car elle engage la place du continent européen parmi les grandes puissances mondiales au XXI^e siècle. Que voulons-nous face à la Chine et aux États-Unis ? Voulons-nous continuer à jouer en première division ou acceptons-nous la relégation en deuxième division, avec un niveau de croissance potentielle systématiquement inférieur à celui de ces deux continents ?

Des investissements ont déjà été faits dans les semi-conducteurs, dans l'hydrogène, dans les batteries électriques, dans les véhicules autonomes, dans l'intelligence artificielle, dans le *cloud*, ou dans le stockage de l'énergie. Nous examinons si ces investissements sont suffisants pour continuer à faire la course en tête avec les États-Unis et la Chine ou s'il est nécessaire d'aller plus loin. La

conviction que je partage avec le Président de la République est que la France et l'Europe ont vocation à faire jeu égal avec ces deux autres continents au XXI^e siècle.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. Le projet de loi de finances rectificative s'organise autour de trois axes. Le premier comprend des mesures d'urgence qui visent à financer la sortie dégressive des aides d'urgence qui ont été mises en place ; c'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'inscrire 6,4 milliards pour financer l'activité partielle. Celle-ci va progressivement évoluer : des restes à charge différenciés selon les secteurs seront établis afin de mettre en œuvre des formules d'activité partielle de longue durée, qui ont été prévues dans les accords signés par le Gouvernement avec les organisations professionnelles et syndicales. Nous vous proposons aussi d'ouvrir 3,6 milliards pour financer le fonds de solidarité, dont le fonctionnement suit la logique dégressive que nous avons indiquée, et d'y ajouter 150 millions d'aide sectorielle pour financer la culture. Nous vous proposons enfin de financer à hauteur de 4 milliards la compensation des exonérations de cotisations qui ont été prévues au profit de la sécurité sociale, sachant que ces décaissements interviendront à la fin de l'année 2021, puisque les entreprises disposent d'un délai pour demander à bénéficier de telles exonérations.

Nous vous proposons aussi, au titre du financement des mesures d'urgence, de prévoir une réserve de précaution. C'est la raison pour laquelle le projet de loi de finances rectificative propose d'augmenter la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévues, afin que nous soyons en mesure de faire face à l'hypothèse, dont nous espérons qu'elle ne se réalisera pas, d'une dégradation de la situation épidémique, et donc de la situation économique, entre le vote du PLFR et le début de la session parlementaire 2021-2022. Cela explique le montant de 1,5 milliards que nous proposons d'ouvrir. Vous aurez compris qu'il s'agit de mesures circonscrites dans le temps.

Nous vous proposons aussi quelques premiers redéploiements dans le cadre du plan de relance, pour assurer le financement de mesures de trésorerie pour les actions qui fonctionnent le mieux. Vous avez certainement pris connaissance du fait que nous rouvrons un certain nombre de dispositifs et d'appels à manifestation d'intérêt (AMI), notamment dans le secteur de l'industrie et de la numérisation de l'économie ou dans celui de l'agriculture.

Le deuxième axe de ce projet de loi de finances rectificative consiste à financer des décisions qui ont été annoncées et à répondre à un certain nombre de besoins. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'inscrire 700 millions pour financer les décisions prises en matière d'hébergement d'urgence. Nous avons augmenté le nombre de places en hébergement d'urgence au cours de l'hiver dernier ; nous proposons de maintenir le nombre de places d'hébergement d'urgence au niveau où il est actuellement au moins jusqu'au printemps 2022 : nous ne diminuerons pas le nombre de places comme c'est habituellement le cas l'été, ce qui représente un coût de 700 millions d'euros.

Ensuite, nous vous proposons d'inscrire 350 millions au profit de l'agriculture ; il s'agit de financer les premières indemnités liées au gel du mois d'avril et un système de mesures comme l'aide aux bovins allaitants (ABA) ou l'indemnité des préjudices liés à l'influenza aviaire ou au virus de la jaunisse de la betterave, autant d'aléas qu'a connus le monde agricole et auxquels nous apportons des réponses.

Par ailleurs, nous proposons d'inscrire dans cette rubrique 100 millions pour financer le « pass sport » annoncé récemment par le Président de la République ; 150 millions pour financer la revalorisation des bourses sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur ; 82 millions de soutien à la Nouvelle-Calédonie et 57 millions pour financer les mesures annoncées en matière de politique de la ville dans les quartiers prioritaires. Le total de ces dépenses atteint 1,45 milliard.

Ces dépenses n'ont pas d'impact sur le niveau de déficit de l'État, puisque nous les avons, si je puis dire, gagées de deux manières.

Tout d'abord, nous diminuons le montant des sommes inscrites en appel de garantie lié aux prêts garantis par l'État. Deux facteurs nous conduisent à le faire : les possibilités de report d'échéances éloignent le risque de sinistralité au cours de l'exercice 2021 ; les capacités de remboursement des entreprises sont plus importantes que ce que l'on prévoyait il y a quelques semaines ou quelques mois.

Ensuite, nous avons proposé l'annulation d'une partie minoritaire des crédits qui avaient été gelés au titre de la réserve de précaution, en veillant bien évidemment à ne compromettre aucun des programmes ni aucune des priorités qui avaient pu être annoncées.

Le troisième axe de ce projet de loi de finances rectificative est constitué par un certain nombre de mesures qui ont un impact en termes de trésorerie, c'est-à-dire un impact budgétaire, mais qui n'ont pas d'impact sur le déficit public au sens de Maastricht. Nous proposons d'autoriser l'agence des participations de l'État à mobiliser 2 milliards supplémentaires pour le financement de nouvelles opérations. Nous vous proposons d'augmenter les avances au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* de 200 millions pour aider ce secteur à faire face à la crise. Enfin, nous proposons d'inscrire 600 millions au titre du fonds de développement économique et social pour compléter et renforcer le dispositif anti-faillite présenté hier par MM. Bruno Le Maire et Éric Dupond-Moretti.

Enfin, nous avons inclus dans ce texte des dispositions « de lettre » : il sera possible de souscrire le prêt garanti par l'État (PGE) jusqu'au 31 décembre 2021 et non jusqu'au 30 juin comme c'était prévu initialement, de verser aux salariés une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle exonérée de fiscalité et de cotisations comme l'an dernier et l'année précédente, de mettre en place un dispositif de *carry back* déplafonné et lissé sur trois ans pour accompagner les entreprises ayant enregistré des pertes importantes en 2020.

Au titre de ces dispositions « de lettre », je souhaite attirer votre attention sur une autre mesure qui permettra d'accompagner et de compenser les pertes enregistrées par un certain nombre de régies de services publics. Certaines régies ont été accompagnées par les dispositifs que nous avons mis en œuvre et ont ainsi pu bénéficier de l'aide de l'État ; d'autres régies, pour des questions liées à leur organisation juridique, ou parfois à une incohérence involontaire entre la nature du service et la nature des contrats entre la régie et les agents, n'ont pu être aidées. Nous vous proposons donc un dispositif permettant de les accompagner et de compenser une partie de leurs pertes, ou du moins de la diminution de leur capacité d'épargne.

Les mesures que nous vous présentons ont un coût, notamment les mesures d'urgence qui viennent alourdir le poids des dépenses prévues pour l'année 2021, même si elles ont un caractère exceptionnel et circonscrit dans le temps. C'est ce qui nous amène à réviser notre prévision de déficit public : de 8,5 % dans la loi de finances initiale, nous la portons à 9,4 %. Cet écart s'explique de deux manières : les dépenses, notamment les dépenses d'urgence que j'ai évoquées, augmentent de 15,5 milliards ; il s'agit aussi d'intégrer dans la loi de finances pour 2021, à l'occasion de ce PLFR, les crédits d'urgence qui n'avaient pas été consommés en 2020, dans la mesure où la situation était moins critique que prévue ; nous les avons reportés à hauteur de 28,8 milliards d'euros, ce qui explique l'accroissement du poids du déficit. Pour être tout à fait complet, nous révisons aussi légèrement la prévision de la dette publique pour la porter à 117,2 %. Cette révision est légère car les indicateurs économiques dont nous disposons montrent que les choses devraient se stabiliser.

Ces deux chiffres, le niveau du déficit public, ainsi que le poids de la dette publique, nous incitent évidemment à ce que les mesures d'urgence et de relance conservent un caractère ponctuel, exceptionnel, et donc à veiller à ce que ces dépenses ne soient pas pérennisées, tout comme cela nous invite à sortir du « quoi qu'il en coûte ». Toutefois, cette sortie doit être progressive puisque nous ne voulons pas prendre le risque de la brutalité et de l'absence de trésorerie : nous ne voulons pas gâcher les efforts que les Français ont consentis, par le biais de la mobilisation des comptes publics, pour accompagner l'économie et faire face à la crise depuis plus de quinze mois.

M. le président Éric Woerth. Nous avons découvert ce matin le texte du projet de loi de finances rectificative. Nous espérons tous que la covid-19 est derrière nous et que la croissance est devant nous, mais ce n'est pas certain ; je comprends donc la prudence du Gouvernement sur un certain nombre de points.

En matière de finances publiques, la situation était déjà assez mauvaise avant la crise : nous devons donc revenir, non pas à la situation normale, mais à une situation meilleure que la normale. Nous avons besoin de retrouver un chemin qui protège la souveraineté financière de la nation. Or tout dépend de la vitesse et de l'intensité des travaux pour démonter la construction de l'ensemble des aides apportées à l'économie.

Tout cela est difficile à lire. Je comprends que ceux qui passent moins de temps que nous sur ces questions aient bien des difficultés à s'y retrouver. D'abord, on constate une grande instabilité : c'est une instabilité chronique, due à la situation. Mais ces difficultés tiennent aussi à des chiffres différents, ou à des présentations différentes. Souvent les ordres de grandeur ne sont pas mesurés sur les mêmes périmètres : l'un est mesuré sur l'État, l'autre sur l'ensemble des finances publiques, par exemple. Ainsi, vous parlez de 40 milliards de dépenses supplémentaires par rapport à la prévision sur l'État, mais de 9,4 % de déficit public par rapport au produit intérieur brut (PIB). Les finances sociales se portent un tout petit peu mieux parce qu'il y a plus de cotisations, dès lors qu'il y a moins d'activité partielle.

Nous constatons aussi des problèmes d'évolution. Quand le Haut Conseil des finances publiques affirme que l'augmentation des dépenses publiques est de 66 milliards entre 2020 et 2021, il considère que 41 milliards relèvent des dépenses ordinaires et 25 milliards des dépenses liées au soutien et à la relance. Y a-t-il des problèmes de définition ? Ces chiffres sont-ils les bons ? Je suis très étonné de ce chiffre de 41 milliards liés à des dépenses ordinaires. Avant d'en parler demain matin avec M. Pierre Moscovici, président du HCFP, abordons ensemble cette question : comment comprenez-vous ces chiffres ?

Des problèmes d'utilisation des crédits se posent également. Lorsque les programmes d'investissements d'avenir (PIA) sont utilisés en dehors du cadre normal des PIA, lorsque l'activité partielle est financée par les crédits de la relance, avant d'être, certes, compensés par la suite, cela crée beaucoup de confusion.

Sans parler de l'instabilité, je ferai remarquer que le déficit public pour 2021 est passé de 7,6 % du PIB au moment où vous nous avez présenté le projet de loi de finances (PLF) en octobre 2020, à 8,5 % au moment où le PLF a été voté, à 9 % lors de la présentation du programme de stabilité (PSTAB) 2021-2027, et maintenant à 9,4 %. Ces écarts ne paraissent pas considérables, mais 40 milliards de déficit public supplémentaire, c'est considérable. Et on ne peut s'empêcher de se demander où vont les finances publiques.

Ce projet de loi de finances rectificative est un PLFR d'urgence, puisque la proportion des dépenses d'urgence est plus importante que la proportion des mesures de relance. Or ce n'est pas ce qui était prévu lors de l'examen du PLF.

Une ambiance dépensière se crée, et il n'y a rien de pire que les ambiances dépensières. De nombreux ministres annoncent beaucoup de mesures nouvelles. Certes, vous jouez cartes sur table : vous avez financé ces mesures, qui concernent par exemple l'hébergement d'urgence ou les agriculteurs, dans le PLFR. Toutefois, le ministre de l'éducation nationale a annoncé récemment une augmentation des personnels de 700 millions hors PLFR. J'imagine que cette somme est subdivisée en plusieurs catégories et que la totalité ne constitue pas une augmentation pérenne. Mais comment la finance-t-on ? Par un PLFR 2, un PLFR 3, ou bien la financera-t-on l'an prochain ? Tout cela est problématique.

Nous en sommes au premier PLFR. La question que nous devons nous poser est la suivante : jusqu'où pouvons-nous aller sans que le coût des mesures ne dépasse le bénéfice collectif que notre économie peut en retirer ? J'imagine que vous élaborez, à Bercy, des scénarios et des études qui comparent le coût et les bénéfices de la politique du « quoi qu'il en coûte » et qui invitent à en sortir.

Il faut faire des économies et maîtriser la dépense publique. Or je vois que les crédits de paiement annulés dans le PLFR 1 s'élèvent à 1,7 milliard, tandis que ceux qui sont augmentés s'élèvent à 21,7 milliards. Certes, je ne pense pas que l'on puisse faire des économies dans le PLFR. Mais où en est la réflexion sur la maîtrise de la dépense par des réformes structurelles ? De telles réformes exigent beaucoup de temps et de liberté politique.

La croissance est-elle le moyen de financer les mesures nouvelles ? Vous avez raison d'afficher une croissance prudente, même si l'OCDE prévoit qu'elle sera un peu plus élevée. Mais une croissance de 5 % avec un taux d'élasticité de 0,8 % entraîne une augmentation des recettes de 4 %, quand l'augmentation des dépenses du budget après le présent PLFR s'élève à 4,7 % : la divergence s'accroît donc encore.

Enfin, je ne sais pas par quel miracle on passe d'une dette publique de 117,8 % à 117,2 % du PIB, c'est-à-dire comment on réduit la dette alors que l'on augmente les dépenses et le déficit. Je ne sais pas où sont chiffrés les crédits attendus du plan de relance européen, qui doivent être versés en plusieurs étapes. Sont-ils pris en compte dans le PLFR ? Comment faites-vous pour ne pas augmenter les 260 milliards de dette à moyen et long terme qui étaient prévus ? Je rappelle que cette somme correspond à 100 % de nos recettes fiscales.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce projet de loi de finances rectificative a pour ambition de poursuivre autant que nécessaire, puis de clore, la séquence qui s'est ouverte il y a quinze mois et qui se caractérise par une politique de soutien budgétaire massif à l'économie. Je voudrais saluer la cohérence des choix qui ont été faits collectivement depuis plus d'un an : ce sont des signaux extrêmement clairs qui ont été adressés aux Français, aux salariés et aux entreprises de ce pays.

Alors que la campagne vaccinale continue et que notre économie s'ouvre peu à peu dans de nouvelles conditions, ce qui a marché jusqu'à présent devra être mené à terme, comme vous le proposez avec ce collectif budgétaire. C'est vrai pour les crédits d'urgence qui sont l'essentiel de ce texte ; c'est vrai également pour les dépenses sociales, notamment pour les vaccins et pour les tests. Je ne doute pas que nous aurons des débats nourris en commission et en séance, qui nous permettront de revenir dans le détail sur les mesures que vous avez présentées, notamment sur la remise en vigueur de la prime « Macron » défiscalisée et désocialisée, la possibilité de solliciter un prêt garanti par l'État jusqu'à la fin de l'année, la prorogation du fonds de solidarité, l'approfondissement de la capacité de reporter en arrière les déficits, c'est-à-dire le *carry back*, que nous avons déjà voté en 2020, et les aides au paiement des cotisations salariales pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises, ainsi que pour les indépendants.

Je souhaiterais vous poser quelques questions techniques. La première porte sur l'ouverture de 10 milliards supplémentaires sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* : cette mission serait dotée, à la fin de 2021, de plus de 44 milliards ; elle a consommé un peu plus de 41 milliards en 2020. Une partie non négligeable des crédits ouverts en 2021 ont financé ou financeront, puisque tout n'est pas payé, des droits ouverts en 2020. Pouvez-vous nous donner, en termes de droits ouverts, le détail de la ventilation de ces crédits entre les années 2020 et 2021 ?

Ensuite, contrairement à l'exercice passé, vous avez choisi cette année de placer les dépenses d'urgence et de relance dans la partie structurelle du solde budgétaire. Ma question rejoint l'interrogation du président de la commission. Le solde structurel se trouve lesté d'éléments directement liés à la crise, alors que c'était l'inverse l'an dernier. Je ne sous-estime pas la difficulté de faire la part des choses entre le conjoncturel et le structurel en temps de crise, mais peut-on clarifier ce qui relève des conséquences de la crise et ce qui relève des évolutions structurelles, pérennes, de notre solde public, aussi bien en ce qui concerne les dépenses que les recettes ? Lors de la présentation devant notre commission du décret d'avance que vous avez depuis publié le 19 mai 2021, vous aviez indiqué attendre les décaissements du fonds de solidarité constatés au cours du mois de mai, suite au confinement du mois d'avril, pour pouvoir décrire la chronologie de consommation des crédits. Est-il possible d'exposer la situation à la date du 2 juin 2021 ? Quels enseignements tirez-vous du recours au fonds de solidarité en mai ? Selon le système d'information Chorus, 4,5 milliards ont été consommés en mai, alors que la consommation s'élevait à 3,7 milliards en avril. Quelle est la chronologie pour les mois à venir de la consommation de ce fonds ?

Le PLFR prévoit une ouverture de crédit de près de 2 milliards sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*. Je n'ai pas compris cette ouverture de crédits, à partir du moment où la remontée des taux ne semble pas suffisamment importante pour conduire à un dépassement de la prévision en la matière associée à la loi de finances pour 2021. Pouvez-vous nous l'expliquer ?

Le plan de relance européen a été ratifié par l'ensemble des pays de l'Union européenne. Pouvez-vous nous rappeler le calendrier et le volume des encaissements dont nous pourrions bénéficier durant l'exercice budgétaire 2021 ?

Ce texte contient aussi des dépenses sociales. Hier, le comité d'alerte sur les dépenses d'assurance-maladie (CADAM) a rendu publique une estimation d'environ 9 milliards de dépenses supplémentaires en 2021. Certes, les cotisations augmentent, mais il y a aussi des dépenses supplémentaires importantes pour les vaccins, les tests, les dépenses hospitalières liées à la covid-19 ou les indemnités journalières liées à la pandémie. Le montant de la dette sociale logé dans la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) il y a un an est-il suffisant pour absorber cette évolution ?

Outre les crédits que vous nous proposez d'ouvrir, vous avez créé un plan d'accompagnement des entreprises qui pourraient se trouver en difficulté. Pourriez-vous nous préciser comment est organisé, d'un point de vue strictement budgétaire, le fonds de soutien de 3 milliards en faveur des grandes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ? Apparaît-il dans ce PLFR ?

Enfin, concernant le groupe La Poste, et plus particulièrement le rapport d'information de Jean Launay sur le service universel postal et son besoin de financement à court terme, quelles sont les orientations que vous souhaitez voir débattues dans le cadre du PLFR ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance. La complexité de ce texte financier est liée à la diversité des situations économiques et à notre volonté de faire du sur-mesure, c'est-à-dire de trouver des réponses adaptées à la situation économique à laquelle chaque entreprise est confrontée.

Ce texte établit une dégressivité des aides et une sortie progressive de la politique du « quoi qu'il en coûte ». L'intégralité des aides d'urgence représente environ 15 milliards. En période de crise, c'est ce que nous consommons sur une période d'un peu plus d'un mois, tandis que ces 15 milliards devraient couvrir les dépenses de juin, juillet et août, c'est-à-dire le prochain trimestre.

Je veux vous rassurer, monsieur le président : il n'y a aucune « ambiance dépensière » au Gouvernement. Notre volonté est d'apporter des réponses concrètes aux seules entreprises qui en ont besoin. Les deux maîtres-mots de cette période de transition sont la protection, pour les entreprises qui en ont encore besoin, et l'investissement, afin de nous permettre de redémarrer le plus rapidement possible, avec le décaissement rapide du plan de relance. Le fonds de solidarité est une bonne illustration de cette dégressivité des aides, puisque nous prenons comme référence la perte de chiffre d'affaires des entreprises, mais que l'indemnisation sur cette perte de chiffre d'affaires par rapport à 2019 est dégressive de 40 %, 30 % ou 20 %, de manière à marquer cette sortie progressive. Cela étant, il n'est pas illégitime d'aider un restaurant à reprendre son activité dans les meilleures conditions, sachant qu'il ne peut ouvrir que sa terrasse pour l'instant et qu'à partir du 9 juin, il ne pourra servir que la moitié de ses couverts, tout en supportant des charges supplémentaires, puisqu'il doit s'approvisionner et recruter des salariés. Le pragmatisme impose parfois de créer des dispositifs complexes, mais il permet de répondre aux besoins des entreprises.

Si le niveau d'endettement s'améliore par rapport au programme de stabilité (PSTAB) alors que le déficit se dégrade, c'est principalement en raison d'une revalorisation du dénominateur : en effet, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a revu le premier trimestre de croissance 2021 à la hausse. Dans le même document, il a révisé de manière très significative les chiffres de la croissance en 2018, où la croissance s'est élevée à 1,9 %, et en 2019, où elle s'est élevée à 1,8 %, soit 0,3 point de plus que ce qui avait été retenu par le

Gouvernement. L'augmentation de ce dénominateur entraîne l'amélioration du niveau d'endettement par rapport au niveau indiqué dans le PSTAB, alors que le déficit se dégrade. Cet écart s'explique donc par de bonnes performances de l'économie française en 2018 et 2019, qui résultent de la politique économique du Gouvernement.

Vous connaissez mes convictions en ce qui concerne la maîtrise de la dépense. Un État qui fonctionne bien est un État qui maîtrise ses dépenses. Nous avons la responsabilité de constituer des réserves pour faire face à tout aléa futur, économique ou sanitaire. Or cette maîtrise de la dépense publique demande des règles nouvelles, que plusieurs rapports ont tâché d'élaborer. Il convient d'assurer une meilleure évaluation de l'efficacité de la dépense, une évaluation à laquelle les parlementaires doivent prendre toute leur part, et de suivre une règle pluriannuelle des dépenses publiques, dont la durée pourrait être celle du quinquennat, et qui, à mon sens, devrait avoir valeur constitutionnelle. Mon expérience de ministre des finances me fait penser que si nous voulons réellement maîtriser la dépense publique en France et donner de la visibilité à nos compatriotes sur les investissements et les économies que nous voulons faire, il est préférable d'avoir une règle constitutionnelle de dépense sur cinq ans qui nous permette de garantir à nos compatriotes que nos dépenses seront conformes à nos engagements.

Monsieur le rapporteur général, d'un point de vue comptable, la charge de la dette est effectivement rehaussée de 1,9 milliard par rapport à la loi de finances initiale. Cela s'explique pour une part importante par l'inflation dans la zone euro, puisqu'une partie des titres émis par la France sont indexés sur l'inflation dans la zone euro.

En ce qui concerne le fonds de transition de 3 milliards pour les grandes entreprises et les ETI, 2,4 milliards viennent du redéploiement des crédits du FDES, et 600 millions sont financés par des mesures nouvelles. L'objectif est de mettre des moyens à disposition des plus grandes entreprises qui, dans des secteurs comme le tourisme ou l'aéronautique, sont parfaitement viables mais ont été fragilisées par la crise, de sorte qu'elles ont besoin de quasi-fonds propres pour se redresser. Nous leur apportons, afin d'éviter que ces entreprises parfaitement viables, mais dont la trésorerie est dans une situation intenable, ne se retrouvent dans une situation très difficile. Il est légitime que ces financements transitoires leur soient apportés par l'État. Les entreprises choisiront entre une durée de maturité sans limite, mais avec des taux d'intérêt plus élevés, ou une durée de maturité plus brève avec des taux d'intérêt plus faibles. Précisons qu'il ne s'agit pas pour l'État de devenir actionnaire de ces entreprises ni de rentrer dans leur gouvernance : l'État n'a pas vocation à devenir l'actionnaire universel de notre économie. Il s'agit simplement d'apporter un soutien financier transitoire bien calibré et bien adapté.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. L'augmentation de la dépense soulignée par le Haut Conseil des finances publiques s'explique par les dépenses d'urgence, à hauteur de 15 milliards d'euros, ainsi que par la redéfinition

du périmètre, puisque le Haut Conseil des finances publiques a manifestement utilisé un périmètre plus large que la norme de dépenses pilotables sur laquelle nous travaillons habituellement. Si l'on s'en tient à la norme des dépenses pilotables pour l'État, on prévoit une augmentation de 10 milliards des dépenses entre 2020 et 2021, ce qui est supérieur aux années précédentes, mais sans commune mesure avec les 41 milliards qui ont été évoqués par le Haut Conseil. Je pense que l'intégration des dépenses liées au Ségur de la santé peut expliquer une part assez importante de cet écart. Ce serait une augmentation des dépenses publiques plus qu'une augmentation des dépenses budgétaires de l'État qui serait ainsi pointée.

Nous voulons éviter toute tendance dépensière. Les mesures d'urgence que nous proposons au Parlement sont des mesures que nous n'avons pas gagées, parce qu'elles sont circonscrites dans le temps et qu'elles servent à financer une sortie progressive des aides. Nous avons veillé à gager les dépenses qui relèvent du deuxième axe de ma présentation, soit en annulant des crédits qui avaient été placés en réserve, soit en diminuant les appels de garantie pour que ces dépenses à hauteur de 1,45 milliard n'aient pas de conséquence sur le niveau du déficit de l'État.

En ce qui concerne le décaissement du plan de relance européen, nous espérons que l'acompte de 5,1 milliards prévu pour la France pourra être versé rapidement, puisque, depuis le 31 mai, la Commission européenne est en capacité d'emprunter sur les marchés après la ratification de l'accord par tous les États membres. Nous avons indiqué, lors de la présentation du PSTAB, que nous avions prévu cet encaissement en septembre 2021, mais la ratification intervenue le 31 mai laisse entrevoir la possibilité d'un versement plus rapide. En fin d'année, la France sollicitera le versement d'une deuxième partie des financements européens d'un ordre de grandeur sensiblement identique. Notre objectif est donc de mobiliser une dizaine de milliards d'euros au cours de cette année 2021.

En ce qui concerne le fonds de solidarité, 4,3 milliards ont été payés en 2021 au titre de l'activité perdue en 2020. C'est à mettre en relation avec le fait que nous avons reporté, de 2020 sur 2021, 28,8 milliards de crédits, toutes mesures d'urgence confondues. Il faut y ajouter les prévisions de consommation du fonds de solidarité de 8 milliards entre le mois de juin 2021 et la sortie du fonds à la fin du mois d'août, avec des paiements au cours du mois de septembre.

Lorsque nous avons présenté le décret d'avance, nous pensions qu'il y avait un risque de rupture de trésorerie du fonds de solidarité fin mai. Or il s'avère, ce qui est le signe que l'activité économique s'est maintenue, que nous aurions pu tenir jusqu'au mois de juin. C'est ce qui explique que nous envisagons une consommation de 8 milliards sur la période restant à financer mais que nous n'inscrivons que 3,6 milliards.

En ce qui concerne la possibilité pour la CADES d'absorber l'augmentation des dépenses de santé au cours de l'année 2021, nous n'avons pas d'inquiétude. Le quantum de 92 milliards qui a été voté dans le cadre de la loi organique du mois d'août dernier n'est pas encore saturé, malgré le surcoût lié à la covid-19. Le coût

des campagnes de vaccination et de tests est compensé par un déficit moins important que prévu d'une dizaine de milliards d'euros en 2020 et par l'effet de la croissance qui limite le déficit en 2021.

Enfin, nous avons reçu le rapport de M. Jean Launay sur La Poste. Le Gouvernement prendra ses responsabilités et accompagnera La Poste pour faire face aux charges liées au service universel. Nous devons, sur la base du rapport et des travaux de nos services, déterminer le vecteur de la compensation, sa nature et son montant. M. Jean Launay fait un certain nombre de propositions mais vous imaginez bien que cette question doit faire l'objet d'une instruction de nos services en lien avec le chef du Gouvernement. En tout cas, La Poste peut être rassurée : le Gouvernement est engagé sur cette question.

M. Alexandre Holroyd. Hier, le Royaume-Uni n'a eu à déplorer aucun décès lié à la covid-19, ce qui conforte l'hypothèse d'une sortie de crise prochaine. Le texte du PLFR s'inscrit dans cette perspective optimiste, en constatant que l'investissement, la consommation et le moral des entreprises repartent. Nous avons besoin d'accompagner cet optimisme tout en assurant que l'État continuera à protéger les entreprises tant que persiste la crise sanitaire.

Nous saluons l'efficacité du fonds de solidarité et de l'activité partielle qui ont remarquablement préservé notre économie. Pourriez-vous nous donner des informations sur le calendrier et la dégressivité de ces dispositifs d'aide, à conditions macro-économiques plus ou moins constantes, et si l'on part du postulat que l'amélioration sanitaire est pérenne ?

Outre ces mesures de protection, le texte comprend des mesures de relance et deux mesures sur les fonds propres, qui concernent les prêts garantis par l'État et le *carry back*, lequel a fait l'objet de demandes récurrentes de notre commission. Disposez-vous d'estimations concernant l'impact de la mesure relative au *carry back* ?

Ce texte comprend aussi des mesures importantes pour les agriculteurs, l'hébergement d'urgence ou le « pass sport », qui permettront de financer des engagements et d'aider les jeunes et les plus fragiles dans nos sociétés, qui ont été encore affaiblis par la crise.

Sur le plan macroéconomique, il faut entendre l'appel du Haut Conseil des finances publiques, qui recommande une très grande vigilance pour garantir la soutenabilité de la dette publique. Comment nos finances publiques évoluent-elles par rapport à celles de nos partenaires européens ?

M. Marc Le Fur. Ce PLFR correspond très largement à un plan d'urgence et partiellement à un plan de relance. Il fut un temps où tout était possible et où il fallait dépenser ; désormais, nous devons revenir à une attitude plus prudente en matière de dépenses publiques. L'orthodoxie budgétaire est nécessaire, ne serait-ce que pour ne pas laisser aux générations suivantes une dette excessive.

Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre de l'économie, certaines matières premières font défaut, en particulier dans le secteur du bâtiment. Il semble que ce soit la conséquence d'une relance américaine très forte. Que pouvons-nous faire pour résoudre ce problème ?

L'épargne des Français est importante. Pour qu'elle soit utilisée le plus efficacement possible, il faut encourager les donations des parents vers les enfants ou les petits-enfants, de façon à encourager une dépense d'investissement et à ce que les générations puissent en profiter. Le PLFR ne prévoit rien à ce sujet. Comment comptez-vous favoriser les donations ?

Il est effectivement souhaitable de revenir à des chaînes de valeurs locales, mais cela ne remet-il pas en cause certains accords internationaux, comme le CETA avec le Canada ?

Enfin, j'espère qu'on évitera la comédie à laquelle la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat a donné lieu l'an dernier.

M. Jean-Noël Barrot. Ce PLFR est l'occasion de rappeler l'extraordinaire efficacité des mesures de soutien déployées depuis plus d'un an : les entreprises ont pu conserver la main-d'œuvre qu'elles ont eu tant de difficultés à recruter, les restaurateurs eux-mêmes ont tenu, grâce aux dispositifs dont nous prévoyons la sortie progressive.

Pour maîtriser la dépense, il faut compter avec la croissance mais aussi avec la lutte contre la fraude : comment éviter que les mesures de soutien donnent lieu à un trop-perçu ? Où en sont, par ailleurs, les négociations internationales sur le taux minimum d'impôt sur les sociétés que nous avons proposé ?

L'une des grandes inquiétudes des entreprises est de trouver du personnel et des compétences. La consommation des crédits du programme *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, dont c'est l'un des objectifs, vous paraît-elle satisfaisante ? Pourriez-vous préciser le rythme de dégressivité des aides ?

Pourriez-vous nous présenter un bilan d'étape du report en arrière ? Cette disposition a cours depuis plusieurs mois et le groupe du Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés avait proposé dès l'été dernier son déplafonnement.

Le « pass sport » va soutenir indirectement les associations. Les dispositifs en faveur des associations vous semblent-ils suffisants ?

Mme Christine Pires Beaune. La situation sanitaire reste fragile. La situation dans certains départements touristiques devrait nous alerter, nous conduire à vacciner encore plus vite et à continuer à appliquer les gestes barrière, car nous désirons tous sortir au plus vite de la crise.

Le président Woerth a raison : il s'agit d'un PLFR d'urgence. Il est tout de même paradoxal qu'au moment où nous sortons de cette crise, les mesures de

relance soient moins importantes que les mesures d'urgence. Je déplore par exemple que la recherche médicale, notamment dans le secteur des biotechnologies, ne bénéficie d'aucun crédit, ni dans le plan de relance initial de 100 milliards, ni dans ce PLFR. C'est une faute !

En revanche, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le président, quand vous dites que les annulations de crédits, qui s'élèvent à 1,7 milliard, ont un caractère symbolique. Certes, c'est peu par rapport à l'ensemble du budget de l'État, mais ces annulations posent problème pour les missions *Justice*, *Sécurités* ou *Travail et emploi*, dans le contexte actuel.

Monsieur le ministre des comptes publics, je vous remercie d'avoir inscrit des crédits pour les régies. Je vous avais alerté à ce sujet dès le 22 juillet 2020, notamment pour les régies thermales. Ce PLFR corrige l'inégalité de traitement entre exploitants privés et exploitants publics : mieux vaut tard que jamais !

Monsieur le ministre de l'économie, dans les *Échos* du 26 mai 2021, vous avez défini une stratégie de désendettement reposant sur trois piliers, dont la poursuite de réformes structurelles comme celles de l'assurance chômage ou des retraites. Pouvez-vous nous donner un calendrier des réformes ? Dans ce même entretien, vous invitez tous ceux qui le peuvent à donner 100 000 euros à chacun de leurs enfants et 32 000 euros à chacun de leurs petits-enfants. Nous avons voté une mesure complémentaire dans un PLFR. Combien de Français peuvent le faire et combien l'ont fait ?

Monsieur le ministre, vous aviez reconnu que les élus désiraient être reçus au ministère de l'économie et des finances pour évoquer la situation de la filiale d'Eramet, Aubert et Duval. Comptez-vous tenir cette promesse ?

Enfin, si le *carry back* est une bonne mesure, combien nous coûtera-t-il en moindres recettes d'impôt sur les sociétés ?

Mme Lise Magnier. Ce PLFR nous semble répondre aux besoins créés par la nouvelle situation. En effet, le rechargement des dispositifs d'urgence que sont l'activité partielle, le fonds de solidarité et les exonérations de cotisations sociales est indispensable dans le cadre de la sortie progressive du dispositif d'aide. Or cette progressivité nous paraît indispensable.

La prolongation jusqu'à la fin de l'année de l'octroi de la garantie de l'État au titre des PGE était attendue et annoncée depuis plusieurs semaines ; nous nous félicitons de son inscription dans ce texte.

Parmi les autres mesures budgétaires ou fiscales contenues dans ce PLFR, nous tenons à saluer l'assouplissement du mécanisme de *carry back*, ainsi que l'introduction d'un mécanisme de compensation des pertes de recettes pour les régies du bloc communal, ainsi que la reconduction de la prime pour le pouvoir d'achat des Français, dont on pourrait envisager la pérennisation, après trois ans d'existence.

Les crédits alloués à l'hébergement d'urgence et les premières aides aux agriculteurs sont salutaires même si, pour ces derniers, le dispositif mérite d'être perfectionné.

Nous regrettons que le financement du dispositif de chômage partiel soit si complexe : cela ne facilite pas la lecture des mouvements de crédit.

En ce qui concerne les outils qui doivent permettre d'orienter l'épargne dormante vers des investissements productifs pour accompagner la relance par d'autres biais, la Fédération française de l'assurance (FFA) vous a présenté une solution visant à porter le plafond des versements déductibles sur un plan d'épargne retraite (PER) à 20 % des revenus professionnels jusqu'à la fin de l'année 2021. Que pensez-vous de cette proposition ?

Enfin, je souhaite appeler votre attention sur les animateurs et les directeurs occasionnels des institutions d'accueil collectif de mineurs, qui sont exclus du dispositif de prise en charge de l'activité partielle. Quelle solution leur apporter ?

Mme Sabine Rubin. Je ne sais s'il suffit de répéter en boucle que la reprise est là pour qu'elle advienne. Les chiffres annoncent une autre réalité : le PIB en 2021 serait inférieur de 2,8 % à celui de 2019 – une année où la croissance était déjà faible. On se demande donc comment la dette pourrait être remboursée...

Si nous approuvons le prolongement du fonds de solidarité pour 3,6 milliards, avec l'abaissement du plancher que nous avons toujours demandé, ainsi que les 3 milliards pour le nouveau fonds de soutien, nous sommes plus dubitatifs concernant les 4 milliards d'exonérations de cotisations sociales qui, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), viendront encore affaiblir notre système de protection sociale sans aucun effet, ni sur l'emploi, ni sur la compétitivité.

Nous sommes également plus dubitatifs à l'égard des 6,4 milliards qui serviront à compenser l'activité partielle. Comment occulter que, sur les vingt-sept groupes du CAC 40 ayant bénéficié de l'activité partielle, seize ont versé des dividendes à leurs actionnaires en 2020 et en 2021 ? Près de 51 milliards ont été versés à ces actionnaires. En 2020, les entreprises du CAC 40 prévoient de supprimer près de 30 000 emplois en France. Comment expliquer cela ?

Tout cela s'inscrit dans le contexte des cadeaux fiscaux que nous connaissons depuis le début du quinquennat, sur lesquels vous avez rappelé ne pas vouloir revenir, même à titre exceptionnel et même si, cette semaine, le CAC 40 atteint son plus haut niveau depuis vingt ans. En somme, nous voulons que les aides ne soient pas distribuées à l'aveugle. Qu'attendez-vous pour changer de logique ?

M. Jean-Paul Dufrègne. Pour l'essentiel, les crédits permettront de prolonger des mesures de soutien existantes, afin de permettre la sortie douce que vous appelez de vos vœux. Dont acte ; ces mesures sont essentielles. Nous ne contestons pas ces aides puisque la crise est plus longue que ce qui avait été

initialement envisagé. Vous proposez aussi des nouveautés, avec le déplaçonnement total du retour en arrière, ce qui profitera aux plus grosses entreprises – cela ne surprendra personne. Je souhaiterais que vous nous en disiez davantage sur ce fameux algorithme qui permettra désormais de détecter les entreprises en difficulté et qui leur proposera, le cas échéant, d'étaler leur dette sur dix ans.

Ce PLFR engage des charges nouvelles qui vont venir alourdir la dette et serviront de prétexte pour compresser les dépenses publiques. Je m'étonne que l'on n'explore pas la possibilité de recettes supplémentaires alors qu'un certain nombre d'entreprises du CAC 40 ont distribué ou s'approprient à distribuer 50 milliards de dividendes à leurs actionnaires, et que le nombre de pauvres en France n'a jamais été aussi élevé. Messieurs les ministres, la situation est exceptionnelle ; ce ne serait pas un reniement que de revenir sur votre appréciation. Car c'est pour nous une erreur d'appréciation, et sans doute aussi une faute politique.

Compenserez-vous les pertes de recettes des villes thermales où la fermeture des casinos a créé des situations critiques ? Dans ma circonscription, une petite ville qui percevait 600 000 euros par an de ses casinos se trouve actuellement dans une situation difficile.

Enfin, ne craignez-vous pas que la pénurie de matériaux soit nuisible à la relance que nous appelons tous de nos vœux ?

M. Charles de Courson. Vous nous dites qu'il faut sortir de la politique du « quoi qu'il en coûte » : vous avez tout à fait raison, mais ce PLFR nous y enfonce. Le déficit structurel est en dégradation continue : en loi de finances initiale, il était évalué à 3,8 %, ce qui constituait déjà une augmentation par rapport à 2020 ; dans le programme de stabilité, cette composante du déficit public a été estimée à 5,5 % du PIB ; désormais, vous l'évaluez à 6,3 % tandis que le Haut Conseil des finances publiques l'évalue à 7,3 %. Comment justifier cet écart ? La loi de finances initiale pour 2021 était-elle sincère ?

La hausse très forte des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, aussi bien de l'État que de la sécurité sociale ou des collectivités territoriales, témoigne d'un quasi-abandon de l'objectif de maîtrise de la dépense publique. D'après le Haut Conseil, les dépenses publiques ont augmenté de 66 milliards entre 2020 et 2021, soit 4,7 %. Or les dépenses ordinaires, hors crise, représentent 41 milliards de cette somme : elles enregistrent donc une hausse considérable de 2,9 %. Où sont les économies structurelles ?

Le Haut Conseil relève le report annoncé du 1^{er} juillet 2021 au 1^{er} juillet 2023 de la hausse du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole non routier. Cette perte de recettes fiscales ne figure pas dans le PLFR. Il paraît, d'après une note de bas de page du Haut Conseil, que vous déposerez un amendement à ce sujet. N'y a-t-il pas une forme d'amateurisme à procéder ainsi ? Il s'agit tout de même d'une somme de 870 millions !

Notre président vous a posé une question à laquelle vous n'avez pas répondu : comment expliquer l'écart entre l'augmentation de la dette et le montant des déficits ? J'interroge régulièrement les ministres successifs à ce sujet et je pense qu'il s'agit des primes d'émission. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous donner le montant prévisionnel des primes d'émission en 2021 ? En 2020, elles se sont élevées à 30 milliards. Pourriez-vous nous indiquer le montant prévisionnel des primes d'émission en stock, dont je pense qu'il dépasse 100 milliards ?

Mme Émilie Cariou. Comme l'a demandé Alexandre Holroyd, pourriez-vous nous donner une estimation de l'impact de la mesure de *carry back* sur les recettes d'impôt sur les sociétés ?

Je n'accepte pas le discours qui consiste à prétendre que la France a le niveau d'imposition le plus élevé. Le niveau de prélèvement en France englobe des cotisations sociales qui servent à couvrir des prestations. Si on n'en tient pas compte, on compare systématiquement des choses incomparables. Par ailleurs, ne confondez pas le taux et le niveau de prélèvement : on peut avoir des taux élevés et des assiettes très basses. Je pense notamment à l'impôt sur les sociétés qui a baissé pendant ce quinquennat.

Je déplore surtout que vous refusiez de manière quasi-idéologique de travailler sur le volet recettes. Vous avez tiré vers le bas la proposition de seuil minimal d'impôt sur les sociétés et les filiales des groupes qui a été proposé à l'OCDE : alors que l'administration Biden présentait une proposition ambitieuse de 21 %, la France n'a proposé qu'un petit taux de 15 %. Ce taux ne suffira pas à lutter contre la concurrence déloyale exercée par les États qui pratiquent de faibles taux d'imposition.

Je profite de cette tribune pour dénoncer l'accord conclu le 1^{er} juin 2021 sur la directive transparence fiscale des multinationales. Là encore, vous avez torpillé des années de négociations en tirant l'ambition vers le bas et en limitant la portée de cette directive.

M. Jean-René Cazeneuve. Je voudrais souligner la cohérence de toutes les mesures de ce PLFR et témoigner des retours du terrain : les cafetiers, les restaurateurs, les commerces ont rouvert dans de très bonnes conditions grâce aux mesures qui ont été prises.

Les comptes de 2020 sont arrêtés pour les collectivités territoriales. Les recettes ont tenu : elles n'ont baissé que de 0,4 %, quand les dépenses n'ont augmenté que de 1,8 %. Il faut donc aider les collectivités qui ont le plus souffert, et seulement celles-là.

Je souhaite vous interroger sur le gazole non routier (GNR). Nous devons respecter des engagements en matière de climat. Qu'est-ce qui, dans la situation actuelle du secteur du BTP, justifie que l'on repousse la suppression de cet avantage fiscal ?

M. Jean-Louis Bricout. Dans les départements, des dispositifs de sortie de crise rassemblent les différents partenaires des entreprises afin d'identifier le plus tôt possible les difficultés qu'elles peuvent rencontrer et de les accompagner. Avez-vous suffisamment encadré le dispositif des algorithmes qui croise les fichiers de la Banque de France, de la direction générale des finances publiques (DG-FiP) et des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ? En effet, afficher les entreprises en difficulté peut leur être préjudiciable dans leurs relations avec leurs clients et leurs fournisseurs.

En termes d'accompagnement financier, existe-t-il un principe de dérogation ? Certaines entreprises devront y avoir recours en raison de leur situation particulière.

M. Hervé Pellois. Le PLFR introduit des mesures d'aide à destination du secteur agricole à hauteur de 350 millions d'euros. On est loin du milliard annoncé par le Premier ministre mi-avril. En outre, ces aides ne sont pas exclusivement liées au gel puisqu'elles concernent également les agriculteurs qui subissent l'épidémie de grippe aviaire et les conséquences de celle de la covid-19. Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), alimenté par une part de la provision pour aléa, ne dispose pour 2021 que d'une somme proche de 150 millions d'euros, déjà largement entamée par les accidents climatiques de 2020. Avec le même montant de FNGRA en 2022, il manquera encore 500 millions d'euros. Comment expliquez-vous cet écart entre les montants annoncés et ceux qui sont effectivement débloqués ? Quels crédits comptez-vous mobiliser pour mettre en œuvre ces indemnisations ?

M. Daniel Labaronne. Ce PLFR ouvre des crédits nouveaux, dont 350 millions visant à l'indemnisation des agriculteurs pour les pertes liées au gel ou à la grippe aviaire. Pourriez-vous nous donner des détails sur ces crédits nouveaux ?

M. Michel Castellani. En tant que député, je souhaite la réussite du plan de relance et le retour de la croissance que vous annoncez. En tant que Corse, je souhaite une meilleure adaptation des mesures aux spécificités de la Corse. Nous agirons en ce sens par amendement.

Rappelez-vous ce que vous aviez découvert lors de votre voyage en Corse : lorsqu'une mesure est adaptée, elle est efficace. Je souhaite donc que nous puissions travailler avec vos services à une évolution des dispositifs fiscaux pour les adapter, pour couper la route à ceux qui en profitent indûment en nourrissant une spéculation désastreuse et pour les rendre plus efficaces.

Mme Zivka Park. Je souhaite vous interroger sur l'enveloppe de 6,4 milliards de crédits que vous souhaitez engager pour recharger le dispositif d'activité partielle qui a été, dans le cadre du plan de relance, un réel bouclier pour aider les entreprises à faire face à la crise sanitaire. Comment voulez-vous engager la montée en puissance de l'activité partielle de longue durée (APLD) ? Comment préserver l'emploi sur le long terme dans les secteurs affectés de faillites ou de

restructurations ? À titre d'exemple, dans le transport aérien, nombre d'emplois sur les plateformes aéroportuaires, et en particulier de prestataires des compagnies aériennes, pourraient bénéficier du dispositif de l'APLD mais il semblerait que certaines entreprises aient privilégié le recours aux procédures collectives pour se restructurer et réduire leurs effectifs sans proposer l'APLD à leurs salariés.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance.. Monsieur le rapporteur général, désormais, l'ensemble des États membres ont voté les dispositions sur les ressources propres du plan de relance pour l'Europe et l'ont ratifié. Les levées de dette sur les marchés ont commencé, notamment grâce à l'action de la France pour accélérer ce processus. Nous recevrons donc un premier financement de 5,1 milliards dans le courant du mois de juillet, après l'approbation de notre programme national de relance. En termes de comptabilité nationale et donc de déficit public, les fonds européens, en revanche, sont enregistrés au moment où nous engageons la dépense correspondante. Ces dépenses représenteront 17 milliards en 2021, je le dis pour la bonne information du Parlement, mais nous toucherons 5,1 milliards en comptabilité de caisse. L'accélération de l'adoption et du décaissement du plan de relance européen est une excellente nouvelle.

Monsieur Holroyd, tous les États européens maintiennent des niveaux de dépense publique élevés : le choix collectif que nous avons fait consiste à poursuivre le soutien à l'économie de manière dégressive et adaptée. Toutefois, nos points de départ n'étaient pas les mêmes. Ainsi, en 2017, le niveau de dette publique français était déjà supérieur à 96 %. La majorité, pendant les trois premières années du quinquennat, alors qu'il n'y avait pas de circonstances économiques exceptionnelles, a su réduire la dépense, stabiliser la dette, revenir en dessous des 3 % de déficit et sortir la France de la procédure pour déficit excessif. Nous avons fait le travail de rétablissement des finances publiques, puis nous avons fait face à une crise économique, et si les Français nous font confiance par la suite, nous continuerons d'œuvrer au rétablissement des comptes publics car c'est dans notre ADN politique.

L'autre point qui singularise la France, c'est un ratio de dépenses publiques structurelles par rapport au PIB supérieur de 10 points à celui de la moyenne de la zone euro. Or chacun sait ici que les deux tiers de cet écart s'expliquent par le champ social et notamment par les retraites : c'est un constat. On peut se satisfaire de cette situation mais, quant à nous, nous estimons qu'il faut augmenter le volume global du travail en France, notamment par une réforme des retraites. Nous poursuivrons ce débat en temps voulu mais une partie de la réponse à vos questions réside dans les réformes structurelles.

La comparaison avec les autres plans de relance européens est difficile car les moyens et les calendriers diffèrent : dans certains cas, on parle de subventions, dans d'autres, de prêts. Ainsi, nous n'avons pas fait appel aux prêts européens puisque nous estimons que nous avons des taux suffisamment attractifs pour ne pas diversifier les levées de fonds ; nous ne bénéficions donc que des subventions, à hauteur de 40 milliards d'euros. L'Italie, en revanche, a suivi une stratégie

différente en saturant sa capacité d'emprunt auprès de l'Union européenne. Nous avons fait le choix d'un décaissement très rapide, sur deux ou trois ans, là où les Italiens ont étendu cette dépense jusqu'en 2026.

Monsieur Le Fur, nous estimons que la puissance de la consommation des Français ne justifie pas que nous complétions les dispositifs de donation actuels. J'invite donc les Français à utiliser les dispositifs existants : il est possible d'effectuer des donations libres de toute taxation à hauteur de 31 685 euros pour chacun des petits-enfants pour les grands-parents et à hauteur de 100 000 euros par enfant.

Jean-Noël Barrot, je rappelle les deux changements concernant le *carry back* : nous l'avons déplafonné alors qu'il était plafonné à un million d'euros. L'imputation doit se faire désormais sur trois exercices : 2019, 2018 et 2017. Nous aurons une évaluation exacte lorsque nous disposerons du montant des pertes consolidées sur 2020. Nous estimons que le *carry back* représente un coût en trésorerie pour l'État de l'ordre de 400 millions par an. C'est donc une aide très significative qui est apportée aux entreprises.

Madame Pires Beaune, le calendrier de la réforme des retraites est entre les mains du Président de la République. Par ailleurs, nous avons réglé le délicat problème de la gouvernance d'Eramet ; nous accordons une très grande importance au règlement rapide de la question d'Aubert et Duval, car il s'agit d'une entreprise stratégique qui produit des aciers et des alliages spéciaux dans le domaine de l'aéronautique.

Madame Magnier, je voudrais dire à tous les parlementaires de la majorité et de l'opposition qui ont voté la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) que les dispositifs qu'elle a introduits sur les produits d'épargne retraite sont un immense succès. C'est bien la preuve que la simplification et l'attractivité d'un point de vue fiscal sont efficaces : 4,5 millions de personnes ont souscrit un PER, ce qui représente 31 milliards d'en-cours. Ainsi, lorsque l'on donne aux Français des moyens simples et rentables d'investir dans l'économie française, ils le font. Notre responsabilité est donc de leur proposer ces produits. Si on ajoute les 270 milliards déjà placés sur d'autres produits d'épargne personnelle retraite, nous atteindrons 300 milliards, qui iront au financement de l'économie française. Notre objectif est atteint ; cet immense succès prouve que quand on simplifie les produits et qu'on les rend attractifs à la sortie, avec la fiscalité que vous connaissez et la possibilité de sortie en rente ou en capital, les Français adhèrent et placent bien leur argent sur ces produits. Faut-il aller plus loin en les rendant encore plus attractifs avec une possibilité de déduction qui passerait de 10 à 20 % comme le proposaient les assureurs ? Nous allons étudier cette mesure, mais je constate que le dispositif actuel est déjà très attractif : une telle mesure, si elle était adoptée, ne pourrait donc être que transitoire.

Madame Rubin, je vous confirme que nous n'avons pas changé de stratégie économique puisqu'elle avait donné de très bons résultats en 2018 et 2019. Je ne

vois pas de nécessité à changer de logique mais, en tirant des leçons de la crise, nous accentuons certaines orientations, telles que la lutte contre le réchauffement climatique et l'innovation au service du climat.

Monsieur Dufrègne, nous utiliserons des algorithmes dans le cadre du système de détection précoce des entreprises en difficulté en croisant, pour la première fois, les données dont disposent la direction générale des entreprises, la direction générale des finances publiques et la Banque de France. Ces données seront pilotées au niveau départemental par la DGFIP et elles seront couvertes par le secret fiscal ; elles permettront à la DGFIP d'alerter les entreprises et de leur proposer des solutions avant qu'il ne soit trop tard. Ce dispositif s'inscrit donc dans une logique de prévention.

Par ailleurs, la pénurie des matières premières est une réalité, mais je pense qu'elle est temporaire et que les marchés s'ajusteront dans les prochaines semaines.

Monsieur de Courson, les déficits publics résultent de trois éléments conjugués : le report des mesures d'urgence de 2020 sur 2021 à hauteur de près de 29 milliards, les mesures de sortie de crise et les investissements de la relance.

Nous avons fait le choix de ne pas augmenter brutalement les tarifs du GNR pour les petits entrepreneurs de travaux publics. Je suis le premier à estimer qu'il faudra, le moment venu, aligner ces tarifs, car bénéficier d'un avantage fiscal sur un carburant polluant pose une difficulté de principe. Mais nous sommes vaccinés contre les mesures fiscales brutales en matière de carburants. Je pense avoir passé suffisamment de temps avec les représentants de ces entrepreneurs pour comprendre qu'il est impossible de faire passer en une seule fois la taxe sur le prix du carburant de 18,82 centimes d'euros par litre à 50,94 centimes d'euros. Une telle augmentation ferait disparaître toutes les marges des petits entrepreneurs. J'assume donc le choix d'augmenter ces taxes progressivement, en proposant des solutions alternatives et en assurant l'équité entre les différents acteurs des travaux publics et en tenant compte de la situation des plus petits. Ce n'est pas un choix facile, mais c'est une question de justice. Nous déposerons un amendement afin que cette disposition ne soit pas appliquée avant le 1^{er} janvier 2023.

Madame Cariou, lorsque vous prétendez que la France a torpillé des années de négociations sur la fiscalité internationale, j'ignore si votre intervention est à mettre sur le compte de l'aveuglement, de l'ignorance, ou de la mauvaise foi. Depuis le premier jour, la France, seule contre tous, a porté l'idée d'une réforme de la taxation internationale. Elle a été le premier État, en 2017, à proposer aux vingt-six autres États membres de l'Union européenne une taxation digitale. Tous nos compatriotes ont supporté les sanctions américaines de M. Trump, notamment sur le vin qui a été taxé à 25 %, parce que la France est l'un des premiers États européens à avoir introduit une taxation nationale sur les géants du digital, devant le blocage des négociations au niveau européen où quatre États membres refusaient d'introduire une taxation européenne. Le Président de la République et moi nous sommes battus contre l'administration Trump pendant des années parce qu'elle

refusait cette taxation internationale minimale sur le digital. Au sein de l'Union européenne, au sein du G7, au sein du G20, au sein de l'OCDE, s'il est un État qui a défendu l'idée d'une taxation minimale et d'une taxation sur les géants du digital en en payant le prix fort, c'est la France. Je ne peux pas accepter d'entendre que la France a torpillé une négociation qu'elle a portée à l'origine, qu'elle a défendue et qu'elle a voulue.

Peut-être votre fascination pour la nouvelle administration américaine, que vous partagez avec un certain nombre de responsables politiques, vous incite-t-elle à soutenir que nous aurions dû suivre M. Biden, mais nous avons proposé 21 % avant M. Biden. C'est le président américain lui-même, et non la France, l'Allemagne ou un autre pays européen, qui est revenu de 21 à 15 %. Nous avons toujours dit qu'une taxation minimale des sociétés à hauteur de 21 % convenait parfaitement à la France. Madame Cariou, si vous arrivez à convaincre le président Biden de revenir de 15 à 21 %, nous vous suivrons avec le plus grand plaisir.

Pour le moment, l'essentiel est de parvenir, vendredi 4 juin, au sommet du G7 à Londres, à un accord global sur la taxation des géants du digital, qui ont fait des profits considérables et qui doivent payer leur juste part d'impôt. La France, seule contre la plupart des autres États, a défendu cette position sur le plan international et continuera de le faire. Nous estimons que toutes les multinationales qui font de l'évasion fiscale et placent leurs profits au Luxembourg ou en Irlande, par exemple, doivent désormais payer leur juste part d'impôt, et nous nous battons pour cela. La France peut être fière de la position qu'elle a défendue derrière le Président de la République sur la taxation internationale.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. Monsieur Le Fur, les conditions d'accès à la prime défiscalisée de pouvoir d'achat sont les mêmes qu'en 2020, avec les deux étages, à savoir 1 000 euros ou 2 000 euros, et la volonté de favoriser les accords d'intéressement et les accords de branche.

Monsieur Barrot, pour l'aide aux associations, nous allons proposer de reconduire en 2022 la mesure adoptée l'an dernier permettant l'octroi d'une partie des comptes en déshérence au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), ce qui permet pratiquement de doubler le FDVA. C'est pour nous la meilleure façon de soutenir le tissu associatif.

Depuis le mois d'octobre, avec Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, nous avons réintroduit un contrôle *a priori* des aides liées à l'activité partielle, ce qui nous permet de prévenir très drastiquement la fraude en la matière. Concernant le fonds de solidarité, la vigilance des services de la DGFIP a évité le versement indu, parce que potentiellement frauduleux, de plus d'1,5 milliard d'aides sur 7 milliards qui ont été vérifiés après avoir présenté quelques incohérences ou difficultés. Par ailleurs, dans les jours qui viennent, nous transmettrons à la justice entre 5 000 et 7 000 dossiers sur 10 000 que nous avons

examinés en contrôle *a posteriori* parce qu'ils nous semblaient pouvoir être entachés d'irrégularités.

Madame Pires Beaune, les annulations des crédits gelés et placés en réserve de précaution n'ont conduit à l'annulation d'aucun projet, pas plus qu'ils n'ont conduit à la révision des priorités des ministères concernés. Ainsi, pour la justice, malgré l'annulation d'une partie de la réserve de précaution, les crédits disponibles restent assez nettement supérieurs à ce qui était prévu dans la loi de programmation pour la justice.

Je vous remercie d'avoir soulevé la question des régies. Nous n'interviendrons que pour accompagner les régies qui ont perdu des capacités. Parmi les critères d'attribution de cette aide, nous prendrons en compte la diminution des capacités d'épargne brute des services publics concernés. Nous pourrons ainsi mesurer la perte de recettes mais aussi les économies de constatation afin d'accompagner le plus justement possible ces services publics.

Je rappelle que l'augmentation annuelle moyenne de l'ensemble de la dépense publique se situe généralement autour de 20 milliards, voire de 30 milliards, ce qui conduit à relativiser le chiffre de 41 milliards avancés par le Haut Conseil des finances publiques pour 2021. En outre, il faut prendre en compte le Ségur de la santé et le fait que l'année 2021 se caractérise par une augmentation des dépenses d'investissement des collectivités après une baisse forte en 2020, tant du fait de la crise que du cycle électoral. C'est la raison pour laquelle nous ne partageons pas l'inquiétude qui est parfois exprimée à ce sujet.

Monsieur Pellois, les crédits de 350 millions que nous proposons d'ouvrir permettront d'indemniser les agriculteurs touchés par le gel et de financer l'aide aux bovins allaitants, pour 60 millions d'euros, l'indemnisation des agriculteurs dont l'activité est affectée par la grippe aviaire ou la jaunisse de la betterave, pour une soixantaine de millions d'euros, le complément d'aide au stockage viticole, autour de 10 millions d'euros, et de renflouer le régime des calamités agricoles. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, M. Julien Denormandie, qui préside actuellement un comité national des calamités agricoles, doit apporter des précisions à ce sujet.

Enfin, madame Rubin, la totalité des exonérations de cotisations accordées pendant cette période sont compensées auprès de la sécurité sociale : 4 milliards sont prévus dans ce texte dans ce but, ainsi que d'autres crédits qui ont été votés dans la loi de finances initiale.

M. le président Éric Woerth. Messieurs les ministres, je vous remercie.

AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, SUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL RELATIF AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021

Lors de sa réunion du jeudi 3 juin 2021 matin, la Commission a auditionné M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. le président Éric Woerth. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Pierre Moscovici, qui va nous présenter l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021, pour lequel nous avons auditionné hier les ministres concernés.

En application de l'article 15 de la loi organique de 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, il revient au Haut conseil d'émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques qui fondent le projet de loi de finances rectificative, ainsi que sur la cohérence entre l'article liminaire du PLFR et les orientations pluriannuelles de solde structurel fixées par la loi de programmation des finances publiques de 2018 à 2022.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. Voici un an jour pour jour que j'ai pris mes fonctions de Premier président de la Cour des comptes et de président du Haut Conseil des finances publiques. Je renouais alors avec cette institution au moment où la révision de la gouvernance économique et financière était devenue nécessaire, la crise sanitaire et économique que nous traversons depuis plus d'un an appelant un nouvel ajustement du cadre de finances publiques.

Au cours de l'année écoulée, le Haut Conseil a remis sept avis – une activité exceptionnelle qui reflète le caractère inédit de la crise. De ces avis découlent deux principaux constats. Le premier est celui de l'obsolescence absolue de la loi de programmation des finances publiques, qui avait été adoptée en janvier 2018. Le second est celui du caractère fondamental de la soutenabilité de l'endettement public, question qui sera devant nous pendant plusieurs années. Après le bon de 20 points de PIB que l'on connaîtrait entre l'avant et l'après-crise, il conviendra de maîtriser le niveau de dette publique pour le faire refluer à moyen terme.

L'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 renforce la portée de ces deux constats, qui se font écho et appellent à la définition d'une nouvelle stratégie d'action et de finances publiques, qui prendra la forme d'une nouvelle loi de programmation. J'aurai l'occasion de revenir devant vous pour vous présenter les recommandations que la Cour des comptes formulera afin de guider l'élaboration de cette stratégie.

Le scénario macroéconomique présenté par le Gouvernement confirme le rebond de l'activité économique. Après un recul de 7,9 % de l'activité en 2020, le

Gouvernement prévoit une croissance de 5 points de PIB en 2021. Il y a deux mois, le Haut Conseil a qualifié ce scénario de cohérent avec le scénario sanitaire d'une levée progressive à partir de mai 2021 des restrictions pesant sur les activités et les déplacements. Nous maintenons aujourd'hui cette appréciation sur ce scénario, que nous jugeons cohérent avec les informations conjoncturelles parues début avril.

Après une légère contraction du PIB au premier trimestre 2021 – nous pourrions parler de stabilité orientée à la baisse –, la levée progressive des restrictions en mai et juin devraient permettre un très net rebond de l'activité. Les enquêtes de conjoncture auprès des entreprises publiées par l'Insee pourraient même laisser présager une résorption des pertes d'activité un peu plus rapide, conduisant à une croissance un peu plus élevée. Dans ses débats, le Haut Conseil balançait entre les termes « réaliste » et « prudent », et a opté pour celui de « réaliste ».

La situation économique demeure bien sûr entourée d'incertitudes importantes : l'évolution de la situation sanitaire, les variants, l'évolution de la vaccination, le comportement de consommation des ménages, ou encore la solvabilité des entreprises en sortie de crise. Au total, nous considérons que la prévision de croissance de 5 % en 2021 que retient le Gouvernement est réaliste. Au regard des dernières informations, nous estimons que les prévisions d'emploi et de masse salariale sont plutôt prudentes. L'inflation pourrait se révéler un peu supérieure à la prévision du PLFR, ce qui pourrait soutenir le regain de recettes publiques.

Depuis le programme de stabilité, le scénario de finances publiques a été révisé pour prendre en compte le prolongement de certains dispositifs de soutien. Le niveau des dépenses publiques est très fortement revu à la hausse pour s'établir selon le PLFR à 60,6 points de PIB en 2021. Les dépenses croissent de 66 milliards d'euros par rapport à 2020 – évolution avant tout portée par les dépenses ordinaires, c'est-à-dire celles qui ne comprennent pas les mesures de soutien et de relance. Les dépenses de soutien et de relance augmentent de 25 milliards d'euros par rapport à 2020. Les crédits ouverts sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2021 passent de 6 à 44,7 milliards d'euros à l'issue du PLFR. La majeure partie de ces crédits ont été ouverts par la voie réglementaire de report de crédits fin 2020 et début 2021. Les 9,8 milliards ouverts par le PLFR s'ajoutent ainsi aux 28,8 milliards d'euros de crédits reportés.

En dépit d'un environnement macroéconomique meilleur qu'en 2020, le déficit public se dégraderait sous l'effet de la dépense publique, pour s'établir à 9,4 points de PIB en 2021. Ce déficit pourrait être amoindri par un rebond économique plus vigoureux, ou par une moindre montée en charge du plan de relance ; mais il pourrait être creusé par une nouvelle dégradation de la situation sanitaire, ou l'éventuelle adoption de mesures additionnelles de soutien.

Le scénario de finances publiques prévoit une dégradation du solde structurel de 5 points pour s'établir à – 6,3 points de PIB en 2021. Il s'agit d'un

mouvement extrêmement spectaculaire, mais il convient de ne pas accorder un crédit excessif à ces chiffres, car ils sont calculés sur le fondement de l'hypothèse de croissance potentielle de la loi de programmation de janvier 2018, et car la méthode de comptabilisation des mesures de soutien a évolué entre 2020 et 2021. Pour autant, l'ampleur du déficit structurel s'est considérablement accrue, ce qui témoigne de la situation très dégradée des finances publiques de la France en 2021. Le ratio de dettes publiques augmenterait de 20 points de PIB entre 2019 et 2021, pour atteindre plus de 117 points de PIB. Le Haut Conseil souligne que cette évolution appelle à la plus grande vigilance sur le chemin de la résorption du déficit public et sur la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques.

Je tiens à souligner la richesse et la qualité des dispositions de la proposition de loi organique (PPLO) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, dont je partage pleinement les objectifs. Les évolutions induites par la proposition s'inscrivent dans la continuité des travaux de la commission des finances, mais aussi des travaux de la Cour des comptes, et notamment de son rapport sur la gouvernance des finances publiques de novembre 2020. Je souscris à l'ensemble des modifications portées par la PPLO au mandat du Haut Conseil. L'élargissement de sa compétence à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses et à l'examen de la soutenabilité de la dette publique me semble absolument nécessaire à la rénovation de notre cadre de gouvernance des finances publiques.

J'identifie principalement trois ajustements complémentaires. Le premier concerne l'appréciation de la trajectoire de finances publiques. Afin que le Haut Conseil apprécie le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, il apparaîtrait nécessaire qu'il puisse également examiner les mesures nouvelles les plus significatives portées par les textes financiers. Un seuil financier pourrait être fixé par la loi organique pour que cette contre-expertise soit réservée aux seules mesures ayant une forte incidence sur la trajectoire de finances publiques.

Le deuxième ajustement porte sur le suivi en continu de l'exécution de la trajectoire de finances publiques, qui pourrait être rendu plus opérationnel par une procédure d'identification des risques d'écart. Il s'agirait d'établir une sorte de mécanisme de pré-alerte, complémentaire du mécanisme actuel de correction.

Le troisième ajustement concerne la simplification et la clarification du mandat du Haut Conseil. Plusieurs dispositions pourraient être ponctuellement ajustées, dont celles qui sont relatives aux délais de saisine. Le Haut Conseil n'a par exemple disposé que de cinq jours, réduits finalement à moins de trois, pour examiner le PLFR. Cette situation n'est pas conforme à ce que doit être le fonctionnement d'une institution budgétaire indépendante jouant la plénitude de son rôle. Il est temps d'y remédier.

Ces quelques propositions complémentaires reflètent la profonde importance que j'attache à la modernisation du cadre de gouvernance organique des finances publiques et à un travail harmonieux avec le Parlement. Les modifications proposées par le texte ont mon plein soutien.

M. le président Éric Woerth. Je note l'importance de la dégradation du déficit structurel, qui est inquiétante. J'aimerais m'assurer que nous sommes d'accord sur la classification des dépenses entre le soutien à l'urgence et la relance, car je n'ai pas l'impression que les chiffres qui viennent d'être présentés soient les mêmes que ceux du Gouvernement.

La même question se pose pour l'augmentation des dépenses entre 2020 et 2021. Les 41 milliards d'euros d'augmentation des dépenses que vous qualifiez d'ordinaires constituent une dérive deux fois plus importante que le cours naturel de la dépense publique. Pouvez-vous nous le confirmer ?

Il a été demandé au Gouvernement par quel miracle l'on pouvait aboutir à une baisse du ratio d'endettement sans que soit modifiée la croissance, et alors même que les déficits avaient tendance à s'accroître. Le Gouvernement a répondu que la croissance de 2018 et de 2019 avait été révisée, et que c'était donc une question de dénominateur. Partagez-vous cette analyse ?

Dans d'autres pays, les organismes de nature comparable à celle du Haut Conseil jouissent de pouvoirs d'appréciation et de commentaire plus importants que celui-ci. Votre champ d'expertise est frustrant pour vous comme pour nous, puisque les deux tiers des questions qui vous sont posées n'en font pas partie. Nous devons aller plus loin. La France a besoin d'un cadre, car sans règles nous n'arrivons pas à maîtriser le fond.

S'agissant des mesures nouvelles, le Gouvernement publie des mesures d'impact, le Conseil d'État assure un suivi, et le Parlement tente de le faire, mais n'est pas outillé pour. C'est un sujet dont il faut discuter.

Je partage votre avis concernant les délais de saisine. Le Haut Conseil est saisi très tardivement, tout comme le Parlement dispose de peu de temps, que ce soit pendant les périodes d'urgence ou en régime de croisière. Nous disposons de neuf jours pour examiner le projet de loi de finances rectificative en première lecture à l'Assemblée nationale, avant que le Sénat dispose d'une vingtaine de jours. Par conséquent, les députés ont seulement deux jours pour déposer des amendements en vue de la commission.

M. Laurent-Saint-Martin, rapporteur général. Ce projet de loi de finances rectificative fait le choix de la prudence et de la sincérité, autant que le permet ce contexte de crise exceptionnel. Les prévisions macroéconomiques apparaissent réalistes, même si elles sont entourées d'incertitudes importantes, de même que les prévisions en matière de finances publiques. Les prévisions de recettes sont révisées, ce qui rend toujours la photographie plus sincère dans le cadre de l'examen d'un texte financier.

Vous mentionnez des tendances inflationnistes. Quelles en sont les origines, et quels sont leurs impacts sur les finances publiques si l'inflation venait à perdurer, voire à s'accélérer ?

Vous concluez que la soutenabilité à moyen terme des finances publiques appelle à la plus grande vigilance. Je partage votre propos. Quelle est votre recommandation prioritaire pour parvenir à une meilleure maîtrise de nos comptes publics en sortie de crise ?

Vous indiquez qu'en 2021, le Gouvernement a choisi d'inscrire les mesures d'urgence au sein de la composante structurelle du déficit, alors qu'il avait fait le choix inverse en 2020. Nous perdons en lisibilité. J'aimerais connaître votre avis : les dépenses de crise sont-elles structurelles ou non ? Il est de notre responsabilité parlementaire de présenter aux citoyens ce qui relève de la dépense exceptionnelle, et donc de l'endettement exceptionnel, et ce qui relève de la dépense courante pour les prochaines années.

La proposition de loi organique est une étape vers un meilleur cadrage du retour à l'équilibre de nos dépenses publiques. Nous considérons que ce n'est pas une option mais une obligation pour pouvoir conserver cette capacité de protection et d'endettement exceptionnel. La capacité de notre pays à protéger son économie et ses salariés, et à réinvestir dans un plan de relance, ne reste possible que grâce à la qualité de sa signature. L'avenir ne sera possible dans les mêmes conditions que si nous rétablissons certains équilibres budgétaires, et certains équilibres sociaux.

Enfin, je suis d'avis que le rôle du Haut Conseil doit être renforcé, mais il convient de se demander dans quelle mesure le fait de qualifier la soutenabilité de la dette peut mettre en difficulté le travail de l'Agence France Trésor.

M. Daniel Labaronne. Nous évoluons dans un contexte très incertain. Vous soulignez que la perspective d'une croissance de 5 % est une hypothèse réaliste. Ce terme de « réaliste » marque-t-il un degré intermédiaire entre l'optimisme et le pessimisme ?

Qu'est-ce qui peut entamer cette prévision réaliste : l'augmentation des taux d'intérêt, l'inflation, les pénuries de main-d'œuvre, de matières premières ?

Avec un rebond de 18 % de l'activité économique, le troisième trimestre 2020 a été parmi les meilleurs de l'Union européenne. Quels sont les éléments optimistes qui nous autorisent à imaginer une croissance supérieure à 5 % en 2021 ?

Vous soulignez qu'il existe des risques inflationnistes, des risques de liquidité, de solvabilité. Pourriez-vous préciser vos inquiétudes à cet égard ?

Vous indiquez que les hypothèses de croissance ont été formulées au regard de l'hypothèse de croissance potentielle formulée dans les lois de programmation à 1,25 % ou 1,30 %. J'aimerais avoir votre appréciation sur le taux de croissance potentielle que vous envisagez pour notre économie.

Disposez-vous d'éléments comparatifs relatifs à l'évolution des taux de croissance potentielle ainsi que du déficit structurel pour les autres États de l'Union européenne ?

Il est clair que le mandat du Haut Conseil est sensiblement plus étroit que celui des autres institutions budgétaires indépendantes. J'aimerais connaître votre appréciation sur les propositions de la commission Arthuis, qui recommande une transformation radicale de la gouvernance de nos finances publiques.

M. Mohamed Laqhila. Les chiffres que nous examinons ont de quoi donner le tournis. Si la dégradation de la dette publique s'explique par la chute historique, l'an dernier, du PIB, elle s'explique aussi par l'importante action financière de l'État. Les plans d'urgence et de relance n'ont qu'un seul but : préserver le patrimoine humain et entrepreneurial français. Les chiffres de croissance que nous pouvons atteindre cette année laissent penser que ce patrimoine sera préservé. L'hypothèse du Gouvernement d'une croissance de 5 %, que vous avez qualifiée de réaliste, nous semble particulièrement prudente en comparaison des estimations d'autres institutions internationales.

Nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation. Elle sanctionne la coupable attitude qui est la nôtre, en France, depuis quarante ans : notre incapacité à rompre avec la facilité du déficit, selon l'expression consacrée. Avec une dette publique à 117,2 points du PIB, nous sommes exposés plus fortement que nos voisins à un effet « boule de neige ». Une hausse de taux d'intérêt de 1 % aurait un effet financier annuel sur le budget de l'État, en alourdissant la charge de la dette de 15 milliards d'euros au bout de cinq ans, et de 30 milliards au bout de dix ans, ce qui ne manquerait pas de créer des inquiétudes quant à notre capacité de remboursement. Pensez-vous que nous approchions du niveau maximal de soutenabilité de la dette ?

Le PLFR est fondé sur l'hypothèse d'une inflation à 1,1 %. Toutefois, nombreux sont ceux qui s'interrogent ces dernières semaines sur un retour de l'inflation. Quels en seraient les effets sur nos finances publiques ?

M. Jean-Louis Bricout. En 2020, les mesures d'urgence étaient enregistrées dans les dépenses temporaires et n'ont pas été intégrées à l'évolution du solde structurel. En 2021, les mesures d'urgence ne font plus partie des dépenses temporaires, et le solde structurel se dégrade fortement, de 5 points. Que pensez-vous de ces difficultés d'interprétation pour le solde structurel ?

Le PLFR n'évoque pas de nouvelles recettes, ce qui pourrait pourtant être légitime au regard de ceux qui ont profité de la crise. Une contribution exceptionnelle ne paraîtrait pas indécente. Comment jugez-vous la décision de ne pas faire appel à de nouvelles recettes ? Jugez-vous cette position dogmatique, irresponsable ?

Le prix des matières premières et des matériaux est en hausse. Vous parlez d'une inflation à 1,2 % en avril. Beaucoup s'interrogent sur l'évolution de cette inflation et son impact sur les finances publiques.

L'épargne est un enjeu majeur de la relance globale, et notamment de la relance par la consommation. Un risque important serait que la consommation se fasse sur des produits importés, plutôt que de bénéficier à notre économie. Pensez-vous qu'il soit urgent d'inventer de nouveaux dispositifs incitatifs, visant à débloquent l'épargne et fléchier les investissements vers des produits *made in France* ?

Mme Patricia Lemoine. Notre groupe partage votre vigilance sur la soutenabilité de l'endettement public à moyen terme. Une fois la crise derrière nous, il sera indispensable de préserver la soutenabilité de notre dette, notamment grâce à des réformes structurelles qui permettront la réforme de la dépense publique sans pénaliser la croissance.

Vous avez souligné la difficulté à définir le solde structurel. Les dépenses d'urgence n'avaient pas été prises en compte dans cette définition en 2020, tandis qu'elles sont comptabilisées en 2021. Cela complique l'analyse du solde structurel d'une année sur l'autre. Quelles seraient vos préconisations pour adopter une approche cohérente du solde structurel ?

Vous dites que l'inflation pourrait se révéler un peu supérieure aux prévisions du PLFR. La majorité des économistes s'entendent pour dire que l'inflation actuelle, plus élevée que d'ordinaire, relève plus d'une situation de rattrapage que d'une tendance de fond. Certains éléments incitent pourtant à la prudence. Quelle est votre analyse concernant l'inflation ? Pensez-vous qu'il s'agisse d'un phénomène temporaire ? Comment les politiques budgétaires et monétaires doivent-elles composer avec ce facteur ?

Une remontée des taux d'intérêt plus ou moins brutale vous paraît-elle possible ? Au regard de notre niveau d'endettement élevé, quels risques une augmentation des taux d'intérêt ferait-elle peser ? Peut-on définir un seuil à partir duquel le niveau des taux d'intérêt deviendrait problématique ?

M. Éric Coquerel. D'après la Banque de France, nous ne rattraperons le PIB de fin 2019 qu'au milieu de l'année 2022. Les deux années de baisse de production des richesses resteront dans le solde négatif. À partir de là, nous pouvons avoir une idée un peu différente de la fin de l'aide de l'État. La reprise de l'activité économique sera largement amputée par les chiffres que je viens d'annoncer.

La continuité de transfert de la dette due au Covid vers la dette sociale reste problématique. Les exonérations s'affichent à + 4 milliards d'euros, alors que la dette sociale est beaucoup plus difficile à manier que celle de l'État.

La politique de baisse des recettes fiscales se poursuit. Il s'ensuit un curieux paradoxe : d'un côté, l'activité économique est en baisse ; de l'autre, les dividendes pour le CAC 40 augmentent de 51 milliards d'euros (+ 22 %) au début de l'année. Le niveau du CAC 40 cette semaine n'a jamais été aussi haut depuis vingt ans. Les milliardaires français ont gagné 430 milliards d'euros de patrimoine en 2021, soit une augmentation de 55 %. Manifestement, la crise n'est pas pour eux. L'absence de contrepartie, comme celle qui interdirait les licenciements aux entreprises qui reçoivent des aides publiques et ont des dividendes, crée un cercle qui n'est pas vertueux.

La reprise économique en termes de production de richesses est loin d'être arrivée à son terme. Comment peut-on penser que la question des déficits serait à nouveau la question prioritaire par rapport à nos objectifs ?

Il serait peut-être temps d'arrêter la baisse des recettes, qui explique en partie ce déficit, et notamment des baisses de recettes qui profitent aux plus riches et aux entreprises lorsqu'elles sont sans contreparties.

M. Christophe Jerretie. Le paragraphe 30 de votre avis, qui concerne les recettes, m'interpelle beaucoup. Vous y mettez beaucoup de prudence. Nous évoquons peu les recettes, et il n'y a pas de perspectives d'évolution dans votre avis. Considérez-vous que nous sommes dans une situation sanitaire très difficile et que la recette ne va progresser que de façon très limitée, ou pensez-vous que le potentiel de recettes pourrait être beaucoup plus fort ? Vous évoquez l'IS (impôt sur les sociétés) et les droits de mutation, mais pas la TVA ni la CVAE. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce paragraphe ?

Dans les dépenses ordinaires et les dépenses de relance, où placez-vous l'activité partielle ? Est-elle divisée entre les deux ?

M. Pierre Moscovici. La qualification entre urgence et relance, qui était assez nette à l'automne 2020, est devenue plus floue au fil des mois, parce que certains dispositifs, comme l'activité partielle, sont à la frontière des deux catégories, et parce que la comptabilisation des mesures diffère selon la comptabilité retenue. Le Haut Conseil retient la comptabilité nationale, qui diffère fortement de la comptabilité budgétaire du présent projet de loi de finances rectificative. La réconciliation de ces deux référentiels est assurée par l'administration et fait l'objet de l'analyse du Haut Conseil.

S'agissant de la dette publique, il existe bien un effet dénominateur, du fait de la révision à la hausse du PIB en valeur. La révision des flux de créance contribue également à la baisse du ratio de dettes.

Les taux d'intérêt auxquels la France emprunte ont augmenté en 2021. Les obligations françaises à 10 ans s'affichent désormais à + 0,17 %, contre - 0,38 % en décembre 2020. Cette hausse n'est pas propre à la France. Elle reflète des anticipations positives dans le cadre du redémarrage progressif des économies. Les investisseurs anticipent à la fois plus de croissance et d'inflation du fait notamment de la levée progressive des restrictions d'activité et de mouvement, des plans de relance et des tensions et perturbations qui demeurent sur les matières premières. La hausse des taux est limitée ; les taux d'intérêt restent bas, mais ils sont sortis symboliquement du territoire négatif. Plusieurs s'accordent à dire que le rythme actuel d'augmentation des taux pourrait être passager, mais cela reste à vérifier. La question des taux d'intérêt est un enjeu crucial pour la soutenabilité de nos finances publiques. Il y a là un rappel qui nous invite à ne pas vivre dans l'idée d'un confort perpétuel. Nous pouvons tout à fait nous retrouver dans un contexte qui aurait un impact sur la charge de la dette.

Je ne crois pas que la question de la soutenabilité de la dette puisse être l'objet d'un grand secret. C'est une absurdité démocratique. Il s'agit d'une question politique absolument majeure. Si la charge de la dette s'est réduite avec la baisse des taux, la forte croissance de la dette publique la rend plus sensible à une hausse des taux d'intérêt, du fait des volumes plus importants de dettes à refinancer.

La croissance potentielle est un sujet de débat entre économistes. Le FMI, l'OCDE, la Commission européenne s'accordent sur une perte, au niveau du PIB, comprise entre 1 et 2 points. L'effet sur la croissance et la dynamique, en revanche, restent très incertains.

Le Haut Conseil utilise un ensemble de qualificatifs pour nuancer son appréciation des hypothèses du Gouvernement. Le terme « réaliste » correspond, dans notre lexique, à un scénario qui paraît cohérent avec les informations dont nous disposons. Dans le contexte actuel, plusieurs incertitudes demeurent. Depuis le début de la pandémie, la santé et l'économie sont comme les deux faces d'une même pièce. L'incertitude centrale est la santé. Un variant qui transperce le bouclier vaccinal ou un ralentissement de la vaccination peuvent avoir un impact massif sur l'activité économique, tout comme, à l'inverse, une accélération de la vaccination et une innocuité plus grande que prévue des variants.

Il n'est donc pas certain que 5 % soit le chiffre de croissance constaté en fin d'année, mais c'est la prévision la plus réaliste à l'heure actuelle. Au départ, nous pensions plutôt que le scénario à 5 % était prudent, puis le chiffre du premier trimestre est venu mitiger ce jugement. L'hypothèse d'un retour de la croissance potentielle à son niveau d'avant la crise à partir de 2023 est jugée par nous optimiste.

Nous connaissons les causes de l'inflation. L'effet est favorable sur le solde public, par un effet numérateur. En revanche, si l'écart venait à faire que l'impact des taux d'intérêt soit fort et qu'il y ait un effet sur les salaires, cela jouerait dans l'autre sens.

Le Haut Conseil a noté des difficultés d'analyse du solde structurel entre 2019 et 2021. Il fait, en 2021, le constat d'un déficit structurel très dégradé – diagnostic partagé notamment par la Commission européenne. Par définition, une mesure dite *one-off* ne se produit qu'une fois. Quand une mesure se produit plusieurs fois et a un impact structurel, il n'est pas illogique qu'elle soit classée parmi les dépenses structurelles. D'un point de vue méthodologique, cela a un sens.

Nous avons suivi avec beaucoup d'intérêt les travaux de la commission Arthuis. Ses propositions sur l'évolution du mandat du Haut Conseil sont très proches de celles de la Cour, et font écho à la PPLO, à laquelle je viens d'exprimer mon total soutien. En revanche, j'ai une divergence avec les propositions de la commission Arthuis concernant le fonctionnement du Haut Conseil. La commission semble suggérer une vigie plus lointaine, mais il me semble que la proximité du Haut Conseil avec la Cour est efficace. En termes de modicité des coûts, cette institution bat toutes les autres. La proximité entre le Haut Conseil et le Parlement est naturelle ; plus le mandat du premier sera étendu, plus l'information du second sera éclairée et plus le débat public sera de qualité. Une évolution, plus qu'une révolution, est nécessaire – c'est d'ailleurs la formule qu'ont retenue le président Éric Woerth et le rapporteur général Laurent Saint-Martin, avec une certaine forme de sagesse.

Je ne vais pas développer ici les comparaisons avec d'autres pays européens, mais il faut le dire : la situation des finances publiques françaises est dégradée, notamment au regard de certains de nos partenaires européens. Cela est incontestable. Nos finances publiques avaient été redressées avant la crise, mais insuffisamment. Nous sommes incontestablement plus vulnérables que d'autres au risque d'inflation, à la hausse des taux d'intérêt, à des changements de politique monétaire.

J'en déduis que la question de la dette publique est devant nous, mais pas de manière dogmatique. L'urgence absolue est bien sûr de sortir de la crise sanitaire, de la crise économique, de la crise sociale. Les règles de finances publiques européennes sont à nouveau suspendues pour l'année 2022, ce qui me paraît tout à fait pertinent. La priorité doit être de retrouver le niveau de PIB d'avant la crise, et de sortir des mesures d'urgence. À partir de l'année 2023, il faudra retrouver un cours responsable des choses. Nous aurons besoin d'une loi de programmation, avec un fort degré de contrainte. Nous aurons besoin d'une trajectoire de dette publique qui s'infléchit à un horizon raisonnable.

Vous m'avez interrogé sur ce que doivent être nos priorités. La première d'entre elles est la croissance. Nous ne pouvons pas nous contenter d'une croissance potentielle durablement dégradée. Une stratégie de redressement des finances publiques est une stratégie de croissance. Mais la croissance n'y suffira pas ; il faut également agir sur la dépense publique, sa qualité – ce qui passe sans doute par des revues de dépenses.

Enfin, je ne veux pas trop m'engager sur le débat des recettes, ou des prélèvements obligatoires. C'est un débat extrêmement politique, dont les facteurs sont connus : d'un côté l'aspiration à la redistribution, la volonté de créer une nouvelle recette ; de l'autre, le constat que le niveau de prélèvements obligatoires français est extraordinairement élevé. J'ai parlé par le passé de « ras-le-bol fiscal ». Cette phrase m'a coûté politiquement, mais je ne la regrette pas. Vient un moment où le consentement à l'impôt devient problématique et produit des effets politiques assez délétères. Si de nouveaux prélèvements devaient être décidés, il faudrait qu'ils soient compensés par une action, notamment sur la dépense publique. Le taux général de prélèvement obligatoire connaît certaines limites.

Notre situation de finances publiques ne doit pas être sous-estimée. Elle est la conséquence de la crise, mais aussi de ce que nous savons depuis des décennies, sur la dette publique et sur la manière de retrouver une trajectoire de finances publiques soutenable dans la durée.

M. le président Éric Woerth. Le rapport que vous allez bientôt remettre au Premier ministre sur cette question est particulièrement important dans le calendrier actuel. Nous vous accueillerons avec plaisir pour l'évoquer. Je vous remercie, monsieur le président.

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article présente sous forme de tableau les prévisions actualisées des soldes de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021.

Le déficit des administrations publiques est dégradé à – 9,4 % du PIB, soit 0,9 point de plus que la prévision de loi de finances initiales et 0,4 point de plus que la prévision associée au programme de stabilité d'avril 2021. Cela représente un niveau supérieur à celui de 2020 (9,2 % du PIB).

Le solde structurel est fortement creusé pour atteindre 6,3 % du PIB potentiel. La baisse de 5 points en un an tient notamment à la comptabilisation des mesures d'urgence et de relance comme structurelles alors qu'elles relevaient, en 2020, des mesures ponctuelles et temporaires. Dès lors, l'évolution du solde structurel n'est pas significative. En tout état de cause, le Haut Conseil des finances publiques considère que les circonstances exceptionnelles restent applicables et que la loi de programmation des finances publiques constitue une référence dépassée.

La composante conjoncturelle du solde s'améliore néanmoins par rapport à 2020, alors que l'impact des mesures ponctuelles et temporaires redevient presque nul.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une vision consolidée de l'ensemble des finances publiques : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Les données présentées sont issues de la comptabilité nationale, qui fait foi pour l'encadrement européen des finances publiques.

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾, doit être présenté dans l'article liminaire de chaque PLFR « *un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ».

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2020 ET 2021*(en % du PIB)*

Soldes	2020	LFI 2021	Pstab 2021	LFR 2021
Solde structurel (1)	– 1,3	– 3,8	– 5,5	– 6,3
Solde conjoncturel (2)	– 5,0	– 4,5	– 3,4	– 3,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 2,9	– 0,2	– 0,2	– 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 9,2	– 8,5	– 9,0	– 9,4

Source : article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative.

Le présent article actualise ainsi, pour 2021, l'objectif de déficit public à 9,4 % du PIB. Il ne décline pas les objectifs par sous-secteurs d'administrations publiques : la dernière prévision disponible sur ce point est donc celle du programme de stabilité d'avril 2021.

À noter, également, que les résultats sur 2020 sont modifiés à la suite de la publication, le 28 mai 2021, des comptes nationaux 2020 par l'Insee. Il en ressort une amélioration du déficit conjoncturel de + 0,4 point et un creusement équivalent du solde structurel, qui atteint 1,3 %, contre 0,9 % dans les dernières données présentées au Parlement avec le projet de loi de règlement.

I. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC DÉGRADÉE À 9,4 % DU PIB

Le déficit public pour 2021 est désormais estimé à 9,4 % du PIB, contre 8,5 % en loi de finances initiale (LFI) et 9,0 % au sein du programme de stabilité 2021-2027.

Les composantes du solde public

Le solde public, calculé en comptabilité nationale et exprimé en pourcentage du PIB effectif, peut être décomposé en trois composantes :

- le solde structurel, exprimé en pourcentage du PIB potentiel, qui traduit l'équilibre du budget corrigé de l'effet de la conjoncture ;
- les mesures ponctuelles et temporaires, calculées en pourcentage du PIB potentiel, qui peuvent être sorties du calcul du solde structurel en raison de leur caractère exceptionnel sur l'année ;
- le solde conjoncturel, exprimé en pourcentage du PIB effectif, qui permet de traduire l'effet de la conjoncture au sein du solde public. Ce solde inclut un terme additionnel qui corrige la différence d'unité entre, d'une part, solde structurel et mesures ponctuelles et temporaires (exprimés en pourcentage de PIB potentiel) et, d'autre part, solde nominal et solde conjoncturel (exprimés en pourcentage de PIB effectif).

La prévision de PIB effectif pour 2021 atteint 2 425,6 milliards d'euros.

A. LE CREUSEMENT DU SOLDE STRUCTUREL

1. Qu'est-ce que le déficit structurel ?

Le suivi du solde structurel, dont le calcul est complexe, est essentiel dans l'encadrement européen des finances publiques nationales.

Le solde structurel des administrations publiques

Le solde public effectif peut se décomposer en deux parties : une partie conjoncturelle, qui représente les effets du cycle économique sur les dépenses et les recettes publiques, et une partie structurelle, correspondant au niveau du solde effectif si la production de l'économie se situait à son niveau potentiel (c'est-à-dire le volume maximal de biens et de services que l'économie produit lorsqu'elle utilise toutes ses capacités).

Le solde structurel s'établit donc en corrigeant le solde public effectif des effets de la conjoncture économique, ainsi que des situations ou mesures ponctuelles (mesures « *one-off* » selon la terminologie de la Commission européenne) ou temporaires, qui n'ont pas d'impact durable sur le solde. L'intérêt de cet outil d'analyse est d'identifier les mesures liées directement à une décision discrétionnaire de politique économique.

Toutes les dépenses sont supposées structurelles, c'est-à-dire indépendantes de la conjoncture économique, à l'exception des dépenses liées à l'indemnisation du chômage, qui sont intégrées au calcul du solde conjoncturel car leur évolution est cyclique.

Parmi les recettes, seules les recettes non fiscales, comme les dividendes, sont considérées comme structurelles. Tous les prélèvements obligatoires sont supposés varier en fonction de la conjoncture.

a. Une composante du déficit public suivie au titre des engagements européens de la France

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Inversement, le déficit conjoncturel est le déficit issu des effets de la conjoncture.

En temps normal, la réduction de la composante structurelle est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

C'est la raison pour laquelle l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à un point de PIB pour les autres États membres.

Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) ⁽¹⁾. Ce volet préventif prévoit que les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre – 0,5 point de PIB et l’excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d’ajustement structurel minimal en vue d’atteindre l’OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l’OMT retenu d’au moins 0,5 point de PIB par an et de plus de 0,5 point par an lorsque l’État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB.

Le suivi européen de ce solde a cependant été suspendu au début de la crise avec l’activation de la clause dérogatoire générale. Les États membres ont en effet été contraints de financer des mesures de soutien d’une ampleur exceptionnelle. La Commission européenne a annoncé le 2 juin 2021 que cette clause resterait activée en 2022 et devrait s’éteindre en 2023.

b. Des modalités de calcul complexe

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d’écart de production.

L’écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif, mesuré en comptabilité nationale et utilisé pour le calcul des ratios de finances publiques, et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques, ni en comptabilité nationale. Il s’agit d’une construction économétrique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu’apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* » ⁽²⁾. Par suite, la croissance potentielle est définie comme le niveau de croissance du PIB potentiel au-delà duquel apparaissent des tensions inflationnistes.

Les hypothèses d’écart de production permettent d’estimer la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit, selon une méthodologie de calcul décrite dans l’annexe 2 du rapport annexé à la LPFP pour les années 2018 à 2022.

Une approche plus simple, mais généralement vérifiée – appelée « *règle du pouce* » –, consiste à considérer qu’en pratique, le solde conjoncturel est légèrement supérieur à la moitié de l’écart de production. Ceci s’explique par le fait que les postes de dépenses sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l’élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est usuellement considérée comme de l’ordre de 1.

(1) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

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

Concrètement, plus l'écart de production est négatif, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Toute surestimation de l'écart de production, découlant par exemple de la surestimation du niveau de croissance potentielle, conduit à sous-estimer le niveau du déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

2. Un solde structurel creusé mais très dépendant des hypothèses retenues

Les prévisions associées au Programme de stabilité 2021-2027 fixaient un objectif de solde structurel à – 5,5 % du PIB pour 2021. Le présent projet de loi de finances rectificatives aggrave cette prévision de 0,8 point pour atteindre – 6,3 %. Cela représente une forte dégradation de la composante structurelle par rapport à 2020, où elle atteignait – 1,3 % du PIB (voir *infra*).

La variation des déterminants du solde structurel entre 2020 et 2021 est détaillée dans le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DE LA COMPOSANTE STRUCTURELLE
DU SOLDE ENTRE 2020 ET 2021**

	(en % de PIB potentiel)	
	Exécution 2020	PLFR 2021
Solde public	– 9,2	– 9,4
Solde structurel	– 1,3	– 6,3
Variation du solde structurel (i+ii)	0,0	– 5,0
(i) dont effort structurel	1,2	– 5,2*
effort en PO	– 0,6	– 0,5
effort en dépense	1,5	– 4,6
contribution de la clé en crédits d'impôts	0,4	0,0
(ii) dont composante non discrétionnaire	0,1	0,2
recettes hors PO	– 0,5	0,7
effets d'élasticité fiscale des PO	0,6	– 0,5
Mesures ponctuelles et temporaires	– 2,9	– 0,1
Solde conjoncturel	– 5,0	– 3,0

* Effets d'arrondis au dixième

La variation du déficit structurel, appelée « ajustement structurel », de 5 points de PIB potentiel s'explique par un effort structurel de – 5,2 points compensé partiellement par l'effet de la composante non discrétionnaire (+ 0,2 point).

L'effort structurel est essentiellement porté par l'augmentation des dépenses publiques, qui se traduit par un effort en dépense négatif de – 4,6 points, auquel s'ajoutent des mesures de baisse des prélèvements obligatoires pour – 0,5 point.

Le calcul du solde structurel

La variation du solde structurel correspond à la somme de l'effort structurel et de la composante discrétionnaire.

L'effort structurel retrace les mesures discrétionnaires de politique économique en dépense, en rapportant le taux de croissance de la dépense publique en volume à la croissance potentielle de l'économie, et en recette, en estimant le montant des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires (y compris les crédits d'impôt). Il se décompose en trois éléments : un effort en dépense (négatif quand des mesures nouvelles augmentent les dépenses publiques), un effort en recettes (négatif quand des mesures nouvelles diminuent le rendement des impôts) et une clé en crédits d'impôts.

L'effort structurel désigne plus précisément les mesures discrétionnaires de politique économique en dépense, en rapportant le taux de croissance de la dépense publique en volume à la croissance potentielle de l'économie, et en recette, en estimant le montant des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires (y compris les crédits d'impôt).

La composante non discrétionnaire se décompose, quant à elle, entre l'effet des recettes hors prélèvements obligatoires (supposées non discrétionnaires) et celui de l'élasticité fiscale des prélèvements obligatoires. Cette élasticité représente les variations des élasticités des recettes par rapport à leur élasticité moyenne (dite élasticité conventionnelle) qui, elle, est intégrée au calcul du solde conjoncturel. Cet effet statistique est intégré au calcul du solde structurel alors qu'il n'a pas de lien direct avec la volonté des décideurs publics.

De façon étonnante, le solde structurel présenté au sein du projet de loi de règlement pour l'année 2020 (– 0,9 % du PIB potentiel avant la révision des comptes nationaux 2020 par l'Insee) respectait la cible fixée pour l'année (– 1,5 %) par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022, malgré la mise en œuvre de mesures d'urgences et de relance massives. Cette évolution tenait néanmoins à des choix méthodologiques du Gouvernement de comptabiliser l'ensemble de ces mesures comme ponctuelles et temporaires, contribuant à fausser la lecture du solde structurel.

Le Gouvernement est d'ailleurs revenu sur ce choix au titre de l'exercice 2021, en intégrant les mesures d'urgence et de relance au sein du solde structurel en 2021, ce qui explique la forte dégradation observée. Le HCFP a d'ailleurs souligné, dans son avis sur le présent PLFR, que, « les mesures d'urgence et de relance ont fait l'objet d'un traitement différent en 2020 et 2021, ce qui enlève toute pertinence à la comparaison du solde structurel entre les deux années » ⁽¹⁾.

(1) HCFP, avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, 31 mai 2021.

3. La caducité de la loi de programmation des finances publiques

Le Haut Conseil des finances publiques a reconnu, dès son avis sur la première loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾, que les circonstances exceptionnelles au sens du TSCG étaient réunies. Il n'est pas revenu sur cette appréciation depuis.

Dès lors, si la cible de solde structurel pour 2021 s'éloigne largement de la prévision de LPFP pour la même année (– 0,9 % de PIB potentiel), le mécanisme de correction prévu par la loi organique n'a pas vocation à être activé tant que ces circonstances exceptionnelles demeurent.

Le mécanisme de correction de la loi organique

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction lorsqu'un écart important est constaté entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil des finances publiques a la mission d'identifier un tel écart, dans son avis rendu préalablement au dépôt du projet de loi de règlement.

Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le déclenchement du mécanisme de correction doit conduire le Gouvernement à exposer les raisons de l'écart important qui a été constaté et à présenter, à l'occasion du DOFP, des mesures de correction. Ces mesures doivent intervenir dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année. Un retour à la trajectoire de solde structurel doit intervenir dans un délai maximal de deux ans à la suite de l'année pendant laquelle l'écart important a été constaté.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas en présence de circonstances exceptionnelles répondant aux conditions fixées par le TSCG.

Le HCFP a, de plus, été conduit à reconnaître la caducité de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques, en la considérant comme une « référence dépassée », ce qui laisse penser que le mécanisme de correction n'a pas vocation à être activé tant qu'une nouvelle loi de programmation des finances publiques n'aura pas été adoptée, même en cas de sortie des circonstances exceptionnelles.

La loi de programmation des finances publiques détermine en effet les hypothèses de croissance et de PIB potentiels sur lesquels les objectifs de solde structurel sont calculés. Or, la contraction massive de l'activité en 2020 rend nécessaire la révision de ces hypothèses, qui ont également contribué à fausser la lecture du solde structurel, calculé en pourcentage de PIB potentiel.

Le programme de stabilité 2021 a d'ailleurs présenté une révision de la trajectoire potentielle jusqu'en 2027, donc au-delà de l'horizon de la LPFP actuelle.

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

HYPOTHÈSES INITIALES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Croissance potentielle (LPFP)	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35	–	–
Écart de production en % du PIB (LPFP)	– 0,7	– 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1	–	–
Croissance potentielle (Pstab)	1,25	1,25	– 0,3	0,6	1,35	1,35	1,35
Écart de production en % du PIB (Pstab)	–	–	– 7,7	– 3,7	– 1,1	– 0,2	0

Année	2025	2026	2027
Croissance potentielle (Pstab)	1,35	1,35	1,35
Écart de production en % du PIB (Pstab)	0	0	0

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programme de stabilité 2021-2027, avril 2021.

Le Gouvernement présente ainsi, au sein de ce PLFR, un calcul actualisé du solde structurel sur la base de ces hypothèses révisées.

SOLDE PUBLIC SUR LA BASE D'HYPOTHÈSES POTENTIELLES RÉVISÉES

Soldes	Exécution 2020	Pstab 2021	LFR 2021 (LPFP)	LFR 2021 (révisé)
Solde structurel (1)	– 1,8	– 6,7	– 6,3	– 7,3
Solde conjoncturel (2)	– 4,4	– 2,2	– 3,0	– 2,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 3,0	– 0,2	– 0,1	– 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 9,2	– 9,0*	– 9,4	– 9,4

* Effet d'arrondi au dixième.

Source : programme de stabilité 2021-2027 et présent PLFR.

La révision de ces hypothèses permet d'avoir une vision plus réaliste de l'évolution du solde structurel en 2020 et 2021.

B. L'EXTINCTION DES MESURES PONCTUELLES ET TEMPORAIRES

Le Gouvernement avait fait le choix, en 2020, de comptabiliser les dépenses nouvelles décidées en réponse à la crise comme ponctuelles et temporaires, contribuant à fausser la lecture de l'évolution des composantes du solde public. Ce choix apparaissait d'ailleurs contestable au regard de la définition des mesures ponctuelles et temporaires – qui sont exprimées en pourcentage de PIB potentiel.

La définition des mesures ponctuelles et temporaires

La Commission européenne a développé, dans le rapport *Public Finance in the EMU 2015*, une doctrine de classification pour les mesures ponctuelles et temporaires, reposant sur cinq principes :

- la mesure est intrinsèquement non-récurrente ;
- le caractère ponctuel et temporaire ne peut être décrété par la loi ou par une décision du Gouvernement, ce qui implique que la Commission ne se sent pas tenue par la caractérisation présentée ;
- les composantes volatiles des recettes et des dépenses ne doivent pas être considérées comme ponctuelles et temporaires ;
- les mesures discrétionnaires conduisant à creuser le déficit public ne sont pas, sauf exception, considérées comme ponctuelles et temporaires ;
- seules les mesures ayant un impact significatif, c'est-à-dire supérieur à 0,1 % du PIB, sur le solde public peuvent être traitées comme ponctuelles et temporaires.

En tout état de cause, la Commission adopte une approche au cas par cas et se réserve la décision de classer ou non une mesure donnée comme ponctuelle et temporaire.

Source : annexe II de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le changement de comptabilisation des mesures d'urgence et de relance entraîne une forte diminution de l'impact des mesures ponctuelles et temporaires sur le solde 2021.

C. LA COMPOSANTE CONJONCTURELLE DU SOLDE RESSORT AMÉLIORÉE

La composante conjoncturelle se calcule comme le solde entre, d'une part, la composante structurelle et les mesures ponctuelles et temporaires et, d'autre part, le solde effectif global. Exprimée en pourcentage de PIB effectif, elle permet de traduire l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif et, notamment, l'effet des stabilisateurs automatiques sur le déficit de l'année.

La composante conjoncturelle du solde ressort à – 3,0 % du PIB, en diminution importante par rapport à la prévision de la LFI pour 2021 (– 4,5 % du PIB effectif). Dans les prochaines années, le Gouvernement prévoit une fermeture d'ici 2024 de l'écart de production entre PIB effectif et PIB potentiel, ce qui contribuera à rapprocher cette composante de l'équilibre. Une fois le PIB revenu à son niveau potentiel, la composante conjoncturelle du solde est donc nulle.

Le Haut Conseil avait d'ailleurs eu l'occasion de juger les prévisions relatives à l'écart de production comme plausibles pour 2021 et 2022 et comme « optimistes » à partir de 2023 ⁽¹⁾. Il considère donc que l'écart de production ne devrait pas se résorber aussi rapidement que cela, la conjoncture restant plus durablement dégradée.

(1) HCFP, avis n° HCFP-2021-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2021 à 2027.

II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LES PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES

Le Haut Conseil des finances publiques, tout en reconnaissant la prudence des prévisions du Gouvernement, appelle à la vigilance.

- Au niveau des recettes, le Gouvernement considère que les prélèvements obligatoires croîtraient spontanément de 4 %, un rythme moins important que la croissance du PIB nominal (+ 5,3 % en 2021), ce qui conduit à une élasticité inférieure à l'unité (0,8).

Le Haut Conseil considère que ces prévisions sont cohérentes avec le cadrage macroéconomique retenu mais que les recettes pourraient être supérieures si le PIB, les prix et la masse salariale s'avéraient supérieurs à la prévision prudente retenue. Par ailleurs, une forte incertitude entoure le produit de certains impôts (IS, droits de mutation) en raison des aléas macroéconomiques.

- Le niveau des dépenses publiques est, quant à lui, fortement revu à la hausse par rapport à 2020. Selon le HCFP, elles augmentent de 66 milliards d'euros, portées par la hausse des dépenses ordinaires (+ 41 milliards d'euros) et des dépenses de soutien et de relance (+ 25 milliards d'euros).

Le HCFP souligne néanmoins que le niveau des dépenses de 2021 apparaît encore très incertain et dépendant du rythme d'extinction des mesures de soutien – voire de l'adoption de nouvelles mesures en cas de reprise de l'épidémie au second semestre.

- Le niveau de déficit en 2021 est pour sa part entouré, selon le HCFP, de deux ensembles d'aléas jouant en sens inverse :

- le déficit pourrait être amoindri par un rebond économique plus vigoureux que prévu, qui rehausserait les prélèvements obligatoires, ou d'une moindre montée en charge du plan de relance, qui diminuerait le niveau des dépenses ;

- à l'inverse, le déficit pourrait être creusé par une nouvelle dégradation de la situation sanitaire, ainsi que par l'adoption de mesures additionnelles de soutien au revenu des ménages et des entreprises.

Le HCFP conclut donc que « les prévisions de recettes, dépenses et solde pour 2021 des administrations publiques sont révisées et prennent notamment en compte le prolongement de certains dispositifs de soutien. Il note que le déficit public s'établirait à 9,4 points de PIB en 2021, en dégradation de 0,2 point par rapport à 2020, en dépit du rebond de croissance attendu. La révision du scénario de finances publiques depuis le programme de stabilité d'avril 2021 n'a pas conduit à revoir le scénario macroéconomique ».

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF131 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit de modifier le tableau de l'article liminaire présentant les soldes de l'ensemble des administrations publiques afin de tenir compte de l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). La principale différence tient au solde structurel prévu pour 2021. Alors qu'il avait été évalué à moins 3,8 points de PIB dans la loi de finances initiale, puis à moins 5,5 points de PIB dans le programme de stabilité, il s'établirait désormais selon le Gouvernement à moins 6,3 points de PIB. Cependant, le HCFP retient une hypothèse plus pessimiste, puisqu'il l'évalue à moins 7,3 points de PIB, soit une dégradation de six points par rapport à l'exécution 2020.

J'ajoute que, contrairement à la tradition, l'éclatement du solde entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales ne figure pas dans l'exposé des motifs du projet de loi.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit là d'une difficulté commune à l'ensemble des PLF et PLFR que nous examinons depuis le début de la crise. Étant soumis à la loi de programmation des finances publiques de 2018, qui est évidemment caduque, nous nous fondons sur des prévisions de croissance potentielle qui ne reflètent plus la réalité, de sorte qu'il existe un décalage de fait entre le déficit structurel tel qu'il doit apparaître dans le PLFR, qui est de moins 6,3 points de PIB, et celui que le Gouvernement présente lui-même au Haut Conseil des finances publiques, qui est de moins 7,3 points de PIB.

Quant à la répartition du solde entre les différentes administrations publiques, elle a déjà été demandée au Gouvernement lors de l'examen des précédents PLFR ; je vous propose de réitérer cette demande en séance publique, mais ce n'est pas un élément qu'il fournit dans le cadre des collectifs budgétaires.

*La commission **rejette** l'amendement CF131.*

*Elle **adopte** l'article liminaire **non modifié**.*

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Avant l'article 1^{er}

La commission est saisie de l'amendement CF135 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement, humoristique, vise à modifier l'intitulé de la première partie pour qu'il traduise de manière plus réaliste l'état dégradé de nos finances publiques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Défavorable, même si j'apprécie votre humour budgétaire.

*La commission **rejette** l'amendement CF135.*

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF199 du président Éric Woerth et CF191 de M. Charles de Courson.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit de porter à 15 euros la valeur maximale du titre-restaurant en faisant passer le plafond d'exonération de 5,55 euros à 7,50 euros.

M. Charles de Courson. Afin d'inciter nos concitoyens à consommer au moins une partie des 142 milliards de sur-épargne qu'ils ont accumulés depuis dix-huit mois, nous proposons – cela n'a rien de révolutionnaire ! – de rehausser temporairement la valeur maximale du plafond d'exonération de la contribution des employeurs aux titres-restaurants.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En raison de l'accumulation de titres-restaurants, il était nécessaire d'augmenter leur plafond d'utilisation journalier afin d'inciter à la consommation ; c'est ce que nous avons fait en le fixant à 38 euros.

Dans l'absolu, votre idée est intéressante mais, en rehaussant le plafond de la part employeurs, vous augmentez automatiquement la part salariés, ce qui ferait baisser le salaire net en bas de la feuille de paye. Or, à ce stade, je ne suis pas certain qu'une telle mesure soit opportune. Je suis donc défavorable à ces amendements ; je préfère que nous nous en tenions aux mesures de renforcement du pouvoir d'achat telles que la prime Macron et l'augmentation du plafond d'utilisation journalier des tickets-restaurants.

M. le président Éric Woerth. L'employeur ne serait pas tenu d'augmenter le montant du ticket. Si nous faisons cette proposition, c'est parce que la hausse du plafond d'utilisation journalier, qui a plutôt bien fonctionné, ne peut évidemment pas perdurer.

Mme Véronique Louwagie. J'ajoute que les salariés ne sont pas obligés de prendre des titres-restaurants. Par ailleurs, je crois, pour en avoir discuté avec un grand nombre d'entre eux, qu'ils seraient très favorables à un tel dispositif. Ce serait, en outre, un signal très fort pour la restauration, dont on connaît les difficultés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le principal enjeu, me semble-t-il, est le déstockage des titres accumulés pendant la crise. Certes, l'entreprise ne serait pas obligée d'adopter la hausse du plafond d'exonération, mais le salarié prend l'ensemble des tickets restaurant ou les refuse. Et, dans le premier cas, le salarié subirait une hausse qu'il ne souhaite pas forcément. Je préfère donc que la participation des salariés soit maintenue au niveau actuel.

M. le président Éric Woerth. En vérité, le salarié dépense plus que 11 euros ; or, au-delà de ce plafond, il paie 100 %.

M. Charles de Courson. Cet amendement n'est pas une idée franco-française : de nombreux pays européens ont adopté une mesure analogue. En Autriche, le plafond a été doublé ; en Roumanie, il a été rehaussé de 32 % et en Bulgarie de 33 % ; en Italie, il a été porté de 7 à 8 euros... La solution serait de limiter cet avantage dans le temps ; il pourrait prendre fin au 1^{er} juillet 2022, par exemple.

Mme Véronique Louwagie. Cette mesure diminuerait le salaire net du salarié, mais celui-ci n'est pas obligé de prendre tous les tickets-restaurants auxquels il a droit.

M. le président Éric Woerth. Nous y reviendrons en séance publique.

La commission rejette successivement les amendements CF199 et CF191.

La commission est saisie de l'amendement CF42 de M. Christophe Naegelen.

M. Christophe Naegelen. En cas de divorce ou de séparation, celui des deux parents qui n'a pas la garde de ses enfants mineurs peut déduire fiscalement l'intégralité de la pension qu'il verse à l'autre parent. Dans un souci d'équité et de cohérence, nous proposons que soit également déductible de l'impôt sur le revenu la pension alimentaire versée en cas de garde alternée, sans préjudice des majorations de parts de quotient familial.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je profite de l'examen de cet amendement pour rappeler un principe général : l'objet du PLFR est de prendre des mesures liées à la crise et non des mesures pérennes. Ne serait-ce que pour cette raison, je serai défavorable à l'amendement.

Sur le fond, c'est précisément parce que la garde alternée permet la majoration du quotient familial de chaque parent que la pension alimentaire n'est pas déductible. Pour reprendre l'expression de Valérie Rabault, ce ne peut pas être fromage et dessert !

*La commission **rejette** l'amendement CF42.*

La commission est saisie de l'amendement CF195 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. En 2018, les niveaux de vie ont évolué de façon contrastée, celui des ménages les plus modestes se repliant, principalement en raison d'une baisse des allocations logement. Ainsi, 9,3 millions de personnes vivaient au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, soit 1 063 euros par mois, et le taux de pauvreté s'est accru de 0,7 point au début de la législature. Afin de limiter cette explosion des inégalités, nous proposons de créer, pour 2021 et 2022, une cinquième tranche d'impôt sur le revenu, relevée de 4 points par rapport à la précédente, applicable uniquement aux 0,1 % des plus hauts revenus. Cette mesure d'équité produirait en outre de nouvelles recettes, malheureusement inexistantes dans ce PLFR.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis défavorable à toute augmentation de la fiscalité, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu (IR) ou de l'impôt sur les sociétés (IS), au lendemain de la crise. Au demeurant, la réforme de l'IR entreprise en 2020 a déjà démontré notre capacité de rendre cet impôt plus redistributif. La solution que vous proposez n'est pas la bonne dans le cadre d'une relance par la consommation et l'investissement.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous sommes en désaccord avec vous, monsieur le rapporteur général. Vous avez rappelé que le PLFR devait comporter des mesures de crise : tel est bien le cas de cet amendement de justice. Pourquoi les ménages les plus aisés ne mettraient-ils pas un tout petit peu la main à la poche pour aider notre pays à traverser la crise ? Au reste, beaucoup, je le sais, sont d'accord avec nous, même s'ils ne le disent pas forcément.

*La commission **rejette** l'amendement CF195.*

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF85 de Mme Sabine Rubin et CF143 de M. Jean-Paul Dufrègne.

Mme Sabine Rubin. Il s'agit de multiplier par trois la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, c'est-à-dire ceux qui sont supérieurs à 250 000 euros annuels. J'espère que le rapporteur général nous indiquera les motifs de cette *doxa* au nom de laquelle il rejette toute hausse d'impôt et qu'il justifiera son refus.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous proposons également d'augmenter de manière temporaire la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, en portant son taux de 3 % à 8 % pour la première tranche – c'est-à-dire, pour un célibataire, les revenus compris entre 250 000 et 500 000 euros – et de 4 % à 10 % pour la deuxième tranche, c'est-à-dire, pour un célibataire, les revenus supérieurs à 500 000 euros – ce n'est pas une paille ! Ce ne serait que justice.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Ce n'est pas une *doxa* ; c'est une position objective, compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires dans notre pays. Le système français est plus redistributif que celui des autres pays développés ; le taux de prélèvements obligatoires sur les ménages y est plus élevé, même si nous l'avons fortement diminué pour favoriser le pouvoir d'achat, les capacités d'investissement et l'attractivité de notre pays. La solution à la crise ne consiste pas, je le maintiens, à augmenter les impôts : cela nous conduirait dans une impasse économique et freinerait la consommation, que nous devons, au contraire, encourager.

*La commission **rejette** successivement les amendements CF85 et CF143.*

*

* *

Article 1^{er}

**Aménagement temporaire du dispositif de report en arrière
des déficits « carry back »**

Résumé du dispositif proposé

Le report en arrière des déficits de l'article 220 *quinquies* du code général des impôts (CGI), ou « *carry back* », permet sur option aux entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice sur le bénéfice de l'exercice précédent. Cette imputation, qui ne peut excéder un million d'euros, conduit à constater un excédent d'IS acquitté, qui fait naître une créance non imposable au profit de l'entreprise.

La créance de « *carry back* » est inaliénable et incessible, sauf dans le cadre de la procédure dite « Dailly » de cession à titre de garantie des créances professionnelles. Elle est remboursée au terme de cinq ans, période durant laquelle elle peut être utilisée par l'entreprise pour le paiement de l'IS.

Afin d'améliorer la situation financière des entreprises, le présent article aménage temporairement le dispositif de report en arrière pour le déficit constaté au titre du premier exercice déficitaire clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021, soit, dans la plupart des cas, l'exercice 2020.

À cet effet, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés seront autorisées à reporter en arrière le déficit constaté au titre de l'exercice concerné sur les éventuels bénéfices constatés au titre des trois exercices précédents, soit 2019, 2018 et 2017.

Un délai d'option dérogatoire est institué pour les entreprises dont le délai d'option pour le report en arrière est expiré ou sur le point de l'être à la date de publication de la présente loi.

L'option exercée pour un tel report en arrière fera naître au profit des entreprises une créance égale au produit du déficit reporté en arrière par le taux de l'impôt sur les sociétés au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022, soit le futur taux de droit commun de 25 %.

Afin d'éviter qu'un même déficit ne donne lieu à un double report, une telle créance issue du report en arrière dérogatoire porté par le présent article devra être minorée du montant de l'éventuelle créance de report en arrière déjà liquidée au titre de l'option exercée antérieurement pour le même déficit.

Cet aménagement temporaire du report en arrière doit permettre aux entreprises de constater une créance de report en arrière supérieure à celle qui résulterait de l'application du droit commun et donc de renforcer leurs fonds propres.

Le présent article, enfin, précise le régime fiscal applicable à certaines aides accordées par l'État dans le cadre de la crise sanitaire. Plus précisément, il se propose d'assujettir à l'impôt sur les sociétés certaines aides versées postérieurement à celles liées au fonds de solidarité, afin de rendre l'architecture du dispositif d'aides conforme au droit européen des aides État.

Globalement neutre budgétairement dans la mesure où il consiste en un paiement anticipé de dépenses publiques futures et certaines, son coût en trésorerie pour l'année 2021, qui a été estimé à 400 millions d'euros par an, sera ensuite amorti jusqu'à l'année 2027.

Dernières modifications intervenues

Dans le cadre du plan de relance à la suite de la crise financière mondiale de 2008-2009, un mécanisme exceptionnel de remboursement anticipé des créances de « *carry back* » avait été mis en place par l'article 94 de la seconde loi de finances rectificative pour 2008.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a substantiellement modifié le régime du « *carry back* », en limitant le report en arrière du déficit sur le bénéfice du seul exercice précédent (contre les trois précédents exercices jusque-là) et en plafonnant le montant de déficit reportable à un million d'euros.

La troisième loi de finances rectificatives pour 2020 a prévu le remboursement anticipé des créances de « *carry back* » qui n'ont pas été utilisées pour le paiement de l'IS, n'ont pas fait l'objet d'une « cession Dailly » et sont nées d'une option exercée au titre d'un exercice clos au plus tard en 2020.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission des finances sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) peuvent, sur option, procéder au report en arrière de leur déficit constaté au titre d'un exercice. Cette modalité, qui déroge au principe du report en avant des déficits, leur octroie une créance fiscale, normalement remboursable au terme de cinq ans.

A. LES MODALITÉS DE REPORT DES DÉFICITS : REPORT EN AVANT ET REPORT EN ARRIÈRE

Les règles de détermination du résultat des entreprises assujetties à l'IS prévoient la possibilité de reporter les déficits enregistrés au titre d'un exercice, selon différentes modalités : un report en avant, correspondant au principe de droit commun, et un report optionnel en arrière, dérogeant au précédent.

1. Le report en avant des déficits : le « *carry forward* »

Prévu aux troisième à cinquième alinéas du I de l'article 209 du code général des impôts (CGI), le report en avant des déficits – ou « *carry forward* » – consiste à considérer le déficit d'un exercice donné comme une charge déductible du bénéfice réalisé pendant l'exercice suivant : **le déficit s'imputera sur ce résultat**, réduisant ce dernier et donc l'IS dû.

Cette imputation fait l'objet d'un plafonnement en valeur : le déficit est reportable sur le bénéfice suivant dans la limite d'un montant d'un million d'euros majoré de 50 % de la fraction du bénéfice qui excède ce montant d'un million d'euros.

L'éventuel excédent de déficit, lorsque ce dernier est supérieur au plafonnement en valeur, peut être reporté sur les exercices suivants dans les mêmes conditions, sans limitation temporelle. Le report en avant est donc limité en valeur, mais illimité dans le temps ⁽¹⁾.

Illustration du report en avant d'un déficit

Une entreprise enregistre au cours d'un exercice N un déficit de 4 millions d'euros. Au titre de l'exercice N + 1, elle réalise un bénéfice de 3 millions d'euros.

Le montant D du déficit reportable sur le résultat de l'exercice N + 1 se calcule de la façon suivante :

$$D = 1\,000\,000 + 50\% \times (3\,000\,000 - 1\,000\,000)$$

$$D = 1\,000\,000 + 50\% \times 2\,000\,000$$

$$D = 1\,000\,000 + 1\,000\,000$$

$$D = 2\,000\,000 \text{ euros.}$$

L'entreprise pourra donc imputer sur son résultat de l'exercice N + 1 un total de 2 millions d'euros au titre du déficit enregistré en N. Le bénéfice imposable au titre de l'année N + 1 sera donc de 1 000 000 euros (3 000 000 – 2 000 000).

L'excédent du déficit non imputé, soit 2 000 000 euros, pourra faire l'objet d'un report sur les exercices suivants dans les mêmes conditions, sans limitation temporelle, jusqu'à ce qu'il soit intégralement imputé.

La limite d'un million d'euros, qui détermine le plafond d'imputation du déficit reporté en avant au titre d'un exercice, peut être majorée du montant des abandons de créances consentis à la société déficitaire dans deux hypothèses :

– aux termes du quatrième alinéa du I de l'article 209 du CGI, lorsque la société est en difficulté (notamment si elle fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire) ;

– ou, aux termes du dernier alinéa du même I, lorsque les abandons de créances portent sur des loyers et accessoires afférents à des immeubles donnés en location et qu'ils ont été consentis entre le 15 avril et le 31 décembre 2020. Cette seconde hypothèse résulte de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾.

2. Le report en arrière optionnel des déficits : le « *carry back* »

Dérogeant au report en avant de droit commun, le report en arrière des déficits – ou « *carry-back* » – est consacré à l'article 220 *quinquies* du CGI. Il a été mis en place par la loi de finances pour 1985 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ La suppression de la limitation du report en avant de 5 ans résulte de l'article 89 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

⁽²⁾ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, article 3.

⁽³⁾ Loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985, article 19.

a. Le principe du report en arrière des déficits

En vertu de ce dispositif, une entreprise peut opter pour que le déficit constaté au titre d'un exercice N soit considéré comme une charge déductible du résultat de l'exercice précédent N – 1, ayant pour effet de réduire ce résultat.

Dans la mesure où l'IS dû au titre de cet exercice N – 1 a déjà été acquitté par l'entreprise, cette dernière devient titulaire d'une créance fiscale égale à l'excédent d'IS résultant de l'imputation du déficit (excédent qui correspond schématiquement à la différence entre l'IS effectivement acquitté au titre de N – 1 et l'IS théorique résultant de l'imputation du déficit de l'exercice N).

La créance de « *carry back* » n'est pas imposable, ainsi qu'il résulte du quatrième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI.

Le « *carry back* » est optionnel : il appartient à l'entreprise souhaitant en faire usage d'exercer une option en ce sens au titre de l'exercice au cours duquel le déficit à reporter est constaté, et dans les mêmes délais que ceux prévus pour le dépôt de la déclaration de résultat de cet exercice. En outre, aux termes du premier alinéa du II de l'article 220 *quinquies* du CGI, l'option pour le report en arrière ne peut être exercée au titre d'un exercice durant lequel intervient un événement mettant fin à l'activité de la société en tant que telle : cession ou cessation totale d'entreprise, fusion ou opération assimilée, ou jugement prononçant la liquidation judiciaire.

Le bénéfice sur lequel peut être imputé le déficit dans le cadre d'un report en arrière obéit à des règles de détermination particulières dans la mesure où ne sont pas retenus :

- le bénéfice qui a été distribué ;
- le bénéfice exonéré en application de dispositifs spécifiques, tels que celui prévu pour les jeunes entreprises innovantes, certains dispositifs d'exonérations zonées ou encore les exonérations de certaines structures ou activités ;
- le bénéfice qui a ouvert droit à un crédit d'impôt pour le rachat d'une entreprise ;
- et le bénéfice qui a donné lieu à un impôt payé au moyen de crédits d'impôts, tels que le crédit d'impôt recherche.

Ces quatre exclusions doivent être cumulées pour déterminer le bénéfice d'imputation du déficit reporté en arrière, qui correspond ainsi au bénéfice fiscal déclaré et soumis à l'IS auquel sont retranchés les postes précédemment mentionnés.

b. La détermination de la créance de « carry back »

Le report en arrière du déficit est **limité à un seul exercice**. Il est en outre **plafonné en valeur** en vertu du troisième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI, ne pouvant excéder le plus faible des deux montants suivants :

- le bénéfice déclaré au titre de l'exercice précédent ;
- un million d'euros.

Ces modalités – report en arrière sur le bénéfice de l'exercice précédent et plafonnement du déficit reportable au montant le plus faible entre celui de ce bénéfice et un million d'euros – résultent de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 ⁽¹⁾. **Auparavant, le report en arrière des déficits pouvait porter sur le bénéfice des trois exercices précédents, sans plafonnement fixe.**

Le montant imputé dans le cadre du report en arrière ne peut plus faire l'objet d'un report en avant : les deux options sont exclusives, ce qui est logique dans la mesure où, sans cette exclusivité, le même déficit ouvrirait droit à deux avantages fiscaux.

En revanche, **l'éventuel excédent de déficit**, c'est-à-dire la fraction de déficit qui n'a pu faire l'objet du report en arrière compte tenu du plafonnement en valeur, **peut être reporté en avant dans les conditions de droit commun** prévues au I de l'article 209 du CGI. Cette articulation entre les deux modalités de report des déficits résulte du 3° de l'article 46 *quater*-0 S de l'annexe III du CGI.

Illustrations de la détermination de la créance de « carry back »

Une entreprise réalise au cours d'un exercice ouvert en 2022 et coïncidant avec l'année civile un bénéfice de 3 millions d'euros intégralement imposé au taux normal de 25 % prévu à l'article 219 du CGI.

L'IS acquitté au titre de l'exercice 2022 est égal à 750 000 euros ($3\,000\,000 \times 25\%$).

Au titre de l'exercice suivant (2023), un déficit de 2,5 millions d'euros est constaté. L'entreprise opte pour le « carry back ».

Conformément au troisième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI, le déficit susceptible d'être imputé au titre du « carry back » est plafonné à un million d'euros.

Cette imputation sur le bénéfice conduit à un excédent d'IS de $1\,000\,000 \times 25 = 250\,000$ euros, montant qui correspond à la créance de « carry back ».

La fraction du déficit constaté en 2023 non reportée en arrière en vertu du plafonnement, soit 2 250 000 euros, pourra faire l'objet d'un report en avant dans les conditions prévues au I de l'article 209 du CGI (v. *supra*).

⁽¹⁾ Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 2.

On remarque ainsi que la dénomination de « *carry back* », souvent attachée à ce mécanisme, est juridiquement impropre : le report en arrière des déficits ne prend pas la forme d'une modification des exercices clos avant l'exercice déficitaire – le principe d'intangibilité du bilan s'y oppose ; il n'est que l'attribution à la société déficitaire d'une créance contre l'État dont le montant dépend d'une imputation fictive du déficit sur le bénéfice d'une année antérieure.

c. L'utilisation de la créance de « *carry back* »

i. Les modalités d'utilisation de droit commun

La créance née du report en arrière est remboursée à l'entreprise au terme des cinq années qui suivent celle au titre de laquelle l'option pour le « *carry back* » a été exercée – c'est-à-dire, pour un déficit constaté au cours d'un exercice N, au terme de l'année N + 5.

Cependant, l'entreprise a la possibilité d'utiliser sa créance pour payer l'IS dû au titre des exercices clos au cours de ces cinq années, soit entre N + 1 et N + 5. Si cette faculté est exercée, le remboursement prévu au terme des cinq années ne concerne que la fraction de la créance n'ayant pas été utilisée pour le paiement de l'IS au cours de ces exercices.

Lorsqu'une société détient plusieurs créances de « *carry back* », l'imputation de ces dernières doit être réalisée dans leur ordre d'apparition, ainsi qu'en dispose l'article 46 *quater*- 0 U de l'annexe III du CGI.

Le tableau suivant illustre l'utilisation d'une créance de « *carry back* » de 1 000 détenue par une entreprise à la suite d'un déficit constaté au titre d'un exercice N (et donc reporté en arrière sur le bénéfice N – 1).

ILLUSTRATION DE L'UTILISATION D'UNE CRÉANCE DE « *CARRY BACK* »

Exercice	N	N + 1	N + 2	N + 3	N + 4	N + 5
IS dû	0	150	200	100	150	200
Créance après paiement de l'IS	1 000	850	650	550	400	200

Source : commission des finances.

Au terme de cet exemple, la créance est utilisée pour le paiement de l'IS dû au titre des exercices N + 1 à N + 5. Au terme de cette période, la fraction non utilisée, soit 200, est remboursée à l'entreprise. Ce remboursement doit être spontané : si l'administration manque à son obligation, le contribuable peut en demander la restitution dans le délai de prescription quadriennale prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics ⁽¹⁾.

(1) Conseil d'État, 9 mars 2016, Société BFO, n° 385244.

Enfin, la créance est inaliénable et incessible, sauf dans les conditions prévues aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier (CMF) relatifs à la cession d'une créance professionnelle à un établissement de crédit ou une société de financement en application de la procédure dite « Dailly », à titre de garantie d'un crédit.

Dans une telle hypothèse, la créance ne peut plus être imputée sur l'IS dû par l'entreprise cédante et cesse également d'être remboursable à celle-ci.

d. La possibilité pérenne pour les entreprises en difficulté d'obtenir un remboursement anticipé de la créance

Par exception à la règle du remboursement au terme des cinq années suivant celle au cours de laquelle est intervenue la clôture de l'exercice au titre duquel l'option pour le report en arrière a été exercée, la créance de « *carry back* » peut faire l'objet d'un remboursement anticipé lorsqu'elle est détenue par une entreprise en difficulté, définie comme une entreprise faisant l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

Cette faculté, prévue à l'avant-dernier alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI, permet à l'entreprise d'obtenir le remboursement intégral de sa créance non utilisée à compter de la date du jugement d'ouverture de la procédure la concernant.

Le montant remboursé est minoré d'un intérêt appliqué à la fraction de la créance qui n'a pas encore été utilisée au moment de la demande de remboursement anticipé. L'intérêt, au taux de l'intérêt légal – soit 0,79 % pour le premier semestre 2021 s'agissant des créances des professionnels ⁽¹⁾ – est calculé au premier jour du mois suivant la demande jusqu'au terme des cinq années suivant l'exercice de l'option pour le report en arrière.

(1) Arrêté du 21 décembre 2020 relatif à la fixation du taux de l'intérêt légal, article 1^{er}.

La possibilité temporaire ouverte à l'ensemble des entreprises d'obtenir un remboursement anticipé de la créance issue de la troisième loi de finances rectificative pour 2020

Reprenant le mécanisme qu'avait prévu la seconde loi de finances rectificative pour 2008 en réaction à la crise financière d'alors, l'article 5 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a mis en place un mécanisme de remboursement anticipé des créances de « *carry back* » déjà détenues ou nées d'une option exercée au titre d'un exercice clos en 2020 : de telles entreprises n'avaient dès lors pas à attendre le terme de la période de 5 ans prévue au cinquième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI.

Les créances éligibles au mécanisme de remboursement anticipé devaient répondre à plusieurs conditions.

D'une part, elles ne devaient pas avoir été utilisées. Cette condition est logique, le remboursement n'ayant pas vocation à porter sur les sommes déjà utilisées pour acquitter l'IS.

D'autre part, les créances ne devaient pas avoir fait l'objet d'une cession « Dailly » à un établissement de crédit ou une société de financement dans les conditions prévues aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du CMF.

Enfin, les créances devaient résulter d'une option exercée pour le report en arrière de déficit au titre d'un exercice clos jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard. Cet encadrement temporel ancrerait le dispositif dans le soutien aux entreprises touchées par la crise économique actuelle.

Les entreprises concernées pouvaient bénéficier de ce dispositif jusqu'au 19 mai 2021 au plus tard, date limite de dépôt de la déclaration de résultat n° 2065 pour les sociétés clôturant leurs comptes le 31 décembre⁽¹⁾. **Cette mesure n'est donc pas cumulable avec le dispositif porté par le présent article.**

e. Le régime de groupe du report en arrière des déficits

Dans le cadre d'un groupe fiscalement intégré au sens des articles 223 A et suivants du CGI, le régime du report en arrière des déficits connaît plusieurs spécificités prévues à l'article 223 G :

- l'option pour le « *carry back* » incombe à la société mère du groupe ;
- le déficit reporté est le déficit d'ensemble du groupe ; il s'impute sur le bénéfice d'ensemble – ou sur celui déclaré par la société mère au titre du dernier exercice précédant l'application du régime de groupe, lorsque cet exercice est concerné par l'option pour le « *carry back* ».
- si les filiales du groupe fiscalement intégré ne peuvent exercer l'option pour le report en arrière, elles ont néanmoins la possibilité – par dérogation à l'inaliénabilité et à l'incessibilité des créances de « *carry back* » – de céder leurs

(1) Selon le deuxième alinéa du I de l'article 223 du CGI, la déclaration du bénéfice ou du déficit est à déposer au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai, soit en 2021 le 4 mai. Depuis que la télédéclaration des impôts professionnels est obligatoire, les entreprises concernées bénéficient de deux semaines supplémentaires, soit en 2021 le 19 mai.

créances constatées au titre d'exercices qui précèdent l'application du régime de groupe en ce qui les concerne ; dans une telle hypothèse, la société mère peut utiliser ces créances, cédées pour leur valeur nominale, pour acquitter l'IS du groupe à hauteur du montant d'impôt qui aurait été dû par chaque filiale cédante si celle-ci avait fait l'objet d'une imposition distincte.

B. LE « CARRY BACK » EST UN DISPOSITIF FAVORABLE AUX ENTREPRISES QUI A DÉJÀ ÉTÉ MOBILISÉ EN TEMPS DE CRISE

Le report en arrière des déficits est une mesure appréciable pour les entreprises, en ce qu'elle leur octroie une créance fiscale.

1. Un dispositif qui renforce les fonds propres des entreprises

Le report en avant des déficits appartient à la norme fiscale de l'IS. Le « *carry back* », quant à lui, était initialement considéré comme une dépense fiscale avant d'être déclassé à l'occasion du projet de loi de finances pour 2006 et d'intégrer ainsi la norme fiscale en tant que modalité particulière d'imposition.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires de cet outil, de même que le coût budgétaire associé, n'est pas déterminé : le tome II des *Évaluations des voies et moyens* annexé aux projets de loi de finances ne contient en effet aucun chiffrage de ce dispositif.

Malgré ces lacunes de chiffrage, qui ne permettent pas de correctement apprécier l'ampleur du « *carry back* » et son impact économique, le dispositif de report en arrière des déficits offre indéniablement aux entreprises qui optent pour son usage une souplesse bienvenue leur permettant **d'améliorer leur situation financière à travers l'octroi d'une créance fiscale non imposable qui peut être utilisée pour payer l'IS dû.**

Le report en arrière peut se révéler **plus intéressant que le report en avant, au moins à court et moyen termes**, pour celles des entreprises qui ne dégageraient pas de bénéfice avant imputation éventuelle d'un déficit antérieur.

Pour autant, les modalités d'utilisation de la créance de « *carry back* » née de ce dernier peuvent ne produire leurs effets qu'au terme du délai de remboursement de la créance fixé à cinq ans, singulièrement pour les entreprises qui n'ont pas réalisé de bénéfice au cours de cette période. Dans une telle hypothèse, en effet, l'absence de bénéfice fait obstacle à l'utilisation de la créance pour payer l'IS, faute d'un IS à acquitter.

Le gain n'est donc le cas échéant perçu qu'avec un décalage temporel important, ce qui peut se révéler problématique pour des entreprises qui connaissent des difficultés, ce dont témoigne l'absence de bénéfice, sans pour autant faire l'objet d'une procédure collective – seules ces dernières pouvant prétendre au remboursement anticipé de la créance de « *carry back* » sans attendre le terme des cinq années.

Ainsi, lors de la crise financière de 2008-2009 puis lors de crise liée à la pandémie de Covid-19 débutée en 2020, ont été mis en place de manière temporaire des **remboursements anticipés de créances** de « *carry back* » afin de fournir aux entreprises exerçant l’option un soutien immédiat de trésorerie et un renforcement opportun de leurs fonds propres.

2. Mais un dispositif dont l’ampleur est limitée par les strictes conditions qui régissent la détermination de la créance

a. Le report en arrière est limité dans le temps à un seul exercice et en valeur à 1 million d’euros

Issue de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 précitée, la limitation du report à l’exercice précédent visait à aligner le régime français sur la durée retenue dans les autres États européens acceptant le report en arrière.

Avant cette date, le report en arrière pouvait en effet porter sur le bénéfice des trois exercices précédents. Le rapporteur général de l’Assemblée nationale constatait à l’époque que « *seuls quatre États membres (Royaume-Uni, Allemagne, Irlande et Pays-Bas) autorisent un report en arrière. Dans tous les cas, le report est limité à un an.* »⁽¹⁾.

De même, avant cette réforme, le mécanisme de report en arrière n’était pas plafonné. Afin de réduire son amplitude tant pour des raisons budgétaires que de convergence fiscale avec l’Allemagne – dont le « *carry-back* » était limité à 511 500 euros imputables sur l’exercice précédent – la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a plafonné le report en arrière à 1 million d’euros.

L’instauration d’un plafond en valeur absolue de 1 million d’euros revenait de fait à quasiment supprimer le report en arrière pour les plus grandes entreprises, pour lesquelles l’avantage en impôt assuré par l’option présente, en l’état du droit, un intérêt négligeable au regard du montant de leur résultat.

Dès lors, **la survenance d’une crise qui impacte profondément les résultats des entreprises, y compris les plus importantes d’entre elles, fait ressurgir l’opportunité de déplafonner, à titre temporaire, le report en arrière dans son montant.**

Une extension du nombre d’exercices retenus peut, quant à elle, constituer un assouplissement bienvenu pour les plus petites entreprises en multipliant d’autant la possibilité de reporter en arrière.

Rappelons que cette créance sur l’État est **enregistrée sur le plan comptable comme un produit de l’exercice, ce qui permet d’améliorer les ratios financiers de l’entreprise** ; elle est en outre mobilisable auprès d’établissements de crédit au moyen d’une cession Dailly, ce qui conduit dans ce cas à un effet immédiat sur sa trésorerie.

(1) Gilles Carrez, Rapport sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011, *Assemblée nationale*, XIII^e législature, [n° 3718](#), 31 août 2011.

Ces constatations ont conduit la Commission européenne à recommander une évolution des pratiques des États membres en matière de traitement fiscal des pertes.

b. La Commission européenne a très récemment recommandé une approche coordonnée du traitement des pertes des entreprises

La pandémie de Covid-19 a donné lieu, à travers l'Europe, à l'adoption de mesures destinées à soutenir l'économie et à faciliter sa reprise ; la majorité de ces mesures de crise prises à court terme visent à ce que les entreprises disposent de flux de trésorerie suffisants.

Or, comme l'a relevé la Commission européenne dans sa recommandation du 18 mai 2021, le report en arrière de pertes est pertinent pour les « *entreprises touchées par la crise, car il entraîne un remboursement d'impôts versés lors d'exercices antérieurs et apporte des liquidités supplémentaires aux entreprises.* »⁽¹⁾.

Dans cette même recommandation, la Commission considère que « *les États membres devraient autoriser les entreprises à reporter leurs pertes au moins sur l'exercice fiscal précédent, à savoir 2019. Toutefois, afin de permettre aux contribuables de déduire l'ensemble de leurs pertes des impôts précédemment versés, les États membres peuvent étendre le report en arrière à trois exercices au maximum, soit jusqu'à 2017.* »

La possibilité offerte aux entreprises de demander immédiatement le report en arrière des pertes qu'elles estiment encourir lors de l'exercice fiscal 2021, sans devoir attendre la fin de l'exercice, est en outre préconisée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif prévu par le présent article assouplit substantiellement – mais temporairement – le mécanisme de report en arrière des déficits en supprimant le plafond en valeur d'une part et en permettant l'imputation sur les 3 exercices précédents d'autre part.

A. DES ADAPTATIONS À L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

1. Un net assouplissement de la détermination des créances de « Carry back »

Le **premier alinéa du I du présent article**, par dérogation aux dispositions du premier et du troisième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI, permet d'imputer le déficit constaté au titre du premier exercice déficitaire clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021 non seulement sur l'exercice précédent, mais également sur l'avant-dernier exercice et, le cas échéant, sur l'antépénultième.

(1) Recommandation (UE) 2021/801 de la Commission du 18 mai 2021 en ce qui concerne le traitement fiscal des pertes pendant la crise de la Covid-19, JOUE du 20 mai 2021.

Aussi, une société essuyant des pertes en 2020 pourra opter pour un report en arrière desdites pertes sur les années 2019, 2018 et 2017, si elles ont été imposées à l'IS pour ces exercices.

Cette option pourra être exercée jusqu'à la date limite de dépôt de la déclaration de résultats d'un exercice clos au 30 juin 2021 et au plus tard avant que la liquidation de l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice suivant celui au titre duquel l'option exercée ne soit intervenue.

Ce **délai d'option dérogatoire** doit permettre aux entreprises dont le délai d'option pour le report serait déjà expiré, ou sur le point d'expirer à la date de publication de la présente loi, de formuler une nouvelle option pour bénéficier des dispositions portées par le présent article.

Le **troisième alinéa du I du présent article**, par dérogation aux dispositions du premier et du troisième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI, **permet l'imputation du déficit d'ensemble constaté au titre du premier exercice déficitaire clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021**, sur les bénéfices d'ensemble déclarés ou, en cas de présence d'un groupe fiscalement intégré, sur les bénéfices que la société mère a déclarés au titre des exercices précédant l'application du régime de l'article 223 A du CGI.

Cet alinéa procède donc au déplafonnement en valeur du « carry-back », normalement établi à 1 million d'euros, pour les pertes subies au cours de l'exercice comptable 2020.

La créance qui résultera du report en arrière du déficit réalisé dans les conditions prévues par le présent article devra être minorée du montant de l'éventuelle créance de report en arrière déjà liquidée au titre de l'option exercée antérieurement pour le report en arrière de ce même déficit et éventuellement déjà restituée du fait des dispositions de remboursement immédiat portées par la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Cette solution logique de concaténation portée par les **quatrième et sixième alinéas du I du présent article** est destinée à éviter qu'un même déficit ne donne lieu à un double avantage fiscal.

Le **cinquième alinéa du I du présent article** prévoit, enfin, que l'excédent de bénéfice résultant de l'application de ces dispositions temporaires fait naître au profit de l'entreprise une créance égale au produit de cet excédent par le taux d'impôt sur les sociétés prévu au deuxième alinéa du I de l'article 219 du CGI, dans sa rédaction applicable aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022, soit 25 %. La justification est la suivante : il s'agit du taux d'imposition des bénéfices sur lesquels la majeure partie des déficits constatés serait imputée si les entreprises n'avaient pas exercé l'option et que les déficits étaient reportés en avant.

2. Une clarification du régime applicable aux aides versées en 2021 en complément du fonds de solidarité

Le **II du présent article** vient modifier l'article 1^{er} de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ en venant préciser que son I :

– **s'applique** aux aides relatives au **fonds de solidarité** versées en application du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 ⁽²⁾ modifié ainsi qu'en application du décret n° 2020-1049 du 14 août 2020 ⁽³⁾ modifié dans leur version applicable à la date d'octroi des aides ;

– **ne s'applique pas aux aides destinées à compenser les coûts fixes** en application du décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 ⁽⁴⁾ ;

– **ne s'applique pas aux aides**, autres que celles relatives au fonds de solidarité, **au bénéfice des personnes physiques et morales exploitant des remontées mécaniques** au sens de l'article L. 342-7 du code du tourisme versées en application du décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 précité ;

– **ne s'applique pas aux aides destinées à tenir compte des difficultés d'écoulement des stocks** de certains commerces à la suite de restrictions d'activité versées en application du décret n° 2021-594 du 14 mai 2021⁽⁵⁾, ni aux aides à la reprise versées en application du décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 ⁽⁶⁾ ;

La disposition visée par le deuxième alinéa du II du présent article a pour objet d'exonérer d'impôt et de contributions et cotisations sociales les aides d'urgence accordées aux petites entreprises au titre du fonds de solidarité.

Cette exonération a été conçue pour s'appliquer uniquement à ces aides d'urgence versées au titre du fonds de solidarité – cette seule exonération a été déclarée conforme, par la Commission européenne, au droit européen des aides d'État –, **non aux aides mises en place postérieurement et également financées par le programme 357 Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire, qui visent notamment la prise en charge des coûts fixes ou des pertes d'exploitation.**

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020.

(2) Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

(3) Décret n° 2020-1049 du 14 août 2020 adaptant pour les discothèques certaines dispositions du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour lutter contre cette propagation.

(4) Décret n° 2021-311 du 24 mars instituant une aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de Covid-19.

(5) Décret n° 2021-594 du 14 mai 2021 instituant une aide relative aux stocks de certains commerces.

(6) Décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 instituant une aide à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020 et dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de Covid-19.

L'aide « coûts fixes »

Instaurée en complément du fonds de solidarité, l'aide dite « coûts fixes » a vocation à couvrir les charges supportées chaque mois par certaines entreprises qui ne parviennent pas à les absorber en raison de la baisse de leur activité due à la crise sanitaire.

Cette aide s'adresse aux entreprises qui réalisent plus d'un million de chiffre d'affaires mensuel et qui :

- font l'objet d'une mesure d'interdiction d'accueil du public ;
- ou appartiennent à l'un des secteurs fortement impactés par la crise (secteurs S1) ou à l'un des secteurs connexes à ces derniers (secteurs S1 *bis*) ;
- ou exploitent un commerce dans une commune de montagne affectée par la fermeture des remontées mécaniques ou dans un centre commercial ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public.

Peuvent également en bénéficier, sans condition de chiffre d'affaires, les entreprises de plus petite taille qui ont des charges fixes très élevées et qui appartiennent à l'un des secteurs suivants : hôtel, restauration traditionnelle et résidences de tourisme des stations de montagne, salles de sport, discothèques, jardins zoologiques, établissements de thermalisme, parcs d'attractions et parcs à thème.

Versée bimestriellement, cette aide s'élève à 70 % du montant des charges fixes pour les entreprises de plus de 50 salariés et à 90 % de ces mêmes charges pour les entreprises de moins de 50 salariés. Elle est plafonnée à 10 millions d'euros au titre du premier semestre 2021.

Ce dispositif est opérationnel depuis le 31 mars 2021.

Cette disposition est de nature à **consolider juridiquement l'architecture des aides distribuées au regard du droit européen des aides d'État**.

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Le dispositif prévu au présent article, en assouplissant les modalités de calcul de la créance de report en arrière liée à l'exercice situé au cœur de la crise sanitaire, est de nature à consolider les fonds propres des entreprises et à améliorer leur situation financière.

Le coût de cette mesure, dont l'estimation est malaisée mais qui est a été chiffrée à 400 millions d'euros par an pendant 7 ans – soit 2,8 milliards d'euros –, ne constitue selon l'évaluation du présent article qu'un coût en trésorerie pour l'État : la constatation d'une créance de report en arrière d'un montant plus important que celui qui résulterait de l'application des dispositions de droit commun a pour corollaire une diminution de même montant du déficit reportable en avant qui, rappelons-le, n'est pas limité dans le temps.

1. Un impact en trésorerie très incertain évalué à environ 400 millions d'euros par an entre 2021 et 2027

L'impact budgétaire des dérogations relatives aux modalités de calcul du déficit reportable en arrière présente, selon l'évaluation préalable du présent article, *« un coût de trésorerie important de 2021 à 2027, la créance, constituée à la suite du report en arrière du déficit concerné selon des modalités plus avantageuses que celles qui s'appliquent au report en avant des déficits, pouvant être utilisée pour le paiement de l'IS dû au titre des exercices clos au cours des cinq années suivant celle de la clôture de l'exercice au titre duquel l'option a été exercée ou remboursée au titre de ces cinq années. »*

S'il est potentiellement important, notamment du fait du déplafonnement en valeur du montant du déficit de l'exercice 2020 reportable en arrière, **le coût de la mesure n'est, toujours selon son évaluation préalable, « pas chiffrable**, car il dépend non seulement du montant des déficits qui seront constatés au titre des exercices clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021, mais aussi des résultats imposables au titre des exercices suivants. »

L'exposé général des motifs du présent texte se risque en revanche à une estimation de 400 millions d'euros pour 2021, inclus dans la baisse du produit net de l'impôt sur les sociétés de 2,6 milliards d'euros.

En tout état de cause, le coût en trésorerie de cette mesure dépend à la fois du niveau des pertes consolidées des entreprises en 2020 – qui seront probablement très supérieures à celles de l'année 2019 – et de l'exercice de l'option pour le carry-back dont la pertinence dépend de la stratégie fiscale de chaque entreprise.

IMPACT EN TRÉSORERIE POUR L'ÉTAT DE L'ASSOUPPLISSEMENT DES MODALITÉS DE CALCUL DES CRÉANCES DE « CARRY BACK »

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
400	400	400	400	400	400	400	2 800

Source : commission des finances à partir de l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Pour autant, si l'État renonce, à travers cet article, à des recettes fiscales contemporaines, il devrait recevoir, à l'avenir, des recettes fiscales d'entreprises qui seront restées à flot et renoueront avec les bénéfices. En effet, toucher au report en arrière de déficits permet de viser les entreprises qui étaient structurellement bénéficiaires dans les exercices qui ont immédiatement précédé 2020, puisque le mécanisme de « carry-back » est pensé autour de la notion d'excédent d'impôt sur les sociétés antérieurement versé.

En outre et conformément aux dispositions du 3° de l'article 46 quater-0 S de l'annexe III du CGI, un déficit reporté en arrière ne peut plus être reporté en avant, ce qui limite substantiellement le coût budgétaire de la mesure et permet de laisser l'entreprise juge de l'allocation fiscale de ses déficits.

2. Un soutien d'ampleur apporté aux fonds propres des entreprises et améliorant leur situation financière

Les États utilisent traditionnellement trois types principaux de traitement des pertes à des fins fiscales. Ces pertes peuvent être utilisées lors de l'exercice comptable au cours duquel elles surviennent, de sorte que l'impôt ne soit pas dû pour cet exercice ; les pertes excédentaires peuvent être reportées en avant et être déduites des prochains bénéfices disponibles afin de réduire l'impôt à verser. Elles peuvent également, on l'a vu, être reportées en arrière et déduite des bénéfices totaux de l'exercice fiscal précédent – ou de plusieurs exercices précédents – afin de générer un remboursement d'impôts précédemment versés.

Considéré comme un outil à la disposition des pouvoirs publics, le report en avant des pertes est moins utile pour aider immédiatement des entreprises en difficulté : le contribuable n'obtiendra un avantage en liquidités que lorsqu'il sera à nouveau rentable et imposable. De même, les pertes des exercices antérieurs peuvent être utilisées lors de l'exercice comptable en cours, mais cela ne libérerait des liquidités que si le contribuable réalise, au cours de l'exercice N, des bénéfices.

Le report en arrière des pertes est plus avantageux : il entraîne un remboursement d'impôts versés lors d'exercices antérieurs et peut apporter des liquidités pour les entreprises en cas de cession professionnelle par bordereau Dailly. En outre, il présente l'avantage de ne bénéficier qu'aux entreprises qui étaient rentables dans les années précédant la pandémie de Covid-19 : ainsi, la mesure vise directement les entreprises qui ont eu à souffrir de la situation économique liée à la crise sanitaire.

Comptabilisée en produit – non imposable – cette créance que la société détient sur le Trésor public améliore le résultat de la société, ses capitaux propres et plus généralement l'image globale de ses comptes.

C'est à la suite de ces considérations que la Commission européenne a recommandé aux États membres de mettre en place ou d'assouplir les conditions du report en arrière des déficits. Certains États membres n'ont cependant pas attendu la position de la Commission : ainsi, les Pays-Bas ont étendu la période d'imputation d'un à deux ans, tandis que l'Allemagne a accru le montant du déficit reportable de 1 à 5 millions d'euros – voire 10 millions d'euros pour les groupes – pour les exercices 2020 et 2021 ⁽¹⁾.

Pour la Commission européenne, cependant, *« la mesure devrait être limitée afin d'éviter les conséquences budgétaires excessives sur les budgets nationaux. Une limite de 3 millions d'euros par exercice fiscal déficitaire constituerait un soutien précieux pour les petites entreprises en particulier, tout en faisant en sorte que tous les contribuables en bénéficient dans une certaine mesure. »*

(1) Bundesministerium der Finanzen, [Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise](#), 30 juin 2020.

Le choix du Gouvernement, plus généreux mais très transitoire car ne concernant qu'un unique exercice déficitaire, permet de faire bénéficier les entreprises – déficitaires – de cette mesure.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF124 de M. Éric Coquerel

Mme Sabine Rubin. Nous proposons de supprimer l'article 1^{er}, car il étend, à la demande du MEDEF, le dispositif de *carry back* : c'est une exonération d'impôt qui ne dit pas son nom et qui n'est vraiment pas opportune alors que les finances publiques ont besoin de recettes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'article 1^{er} est très important pour la trésorerie à court terme de nos entreprises. Nous en débattons depuis quinze mois ; nous pouvons tous convenir – vous compris – que l'essentiel, pendant la crise, est de maintenir le niveau de trésorerie des entreprises, quelle que soit leur taille, afin de maintenir également le niveau d'emploi.

L'article étend effectivement la durée et le plafond applicables au dispositif de *carry back*. Cela améliorera notamment les fonds propres d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) et de grandes entreprises, ce qui est primordial pour l'emploi dans notre pays. Cet article est donc tout à fait bienvenu, dans la continuité de ce que nous avons voté en 2020.

Avis défavorable.

M. Jean-Paul Dufrègne. Au-delà des prises de position de chacun, combien la mesure coûte-t-elle ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous en avons parlé en PLFR3 pour 2020 : le dispositif ne coûte rien au niveau budgétaire, puisqu'il s'agit de trésorerie ; la mesure précise dont nous parlons, qui va profiter aux ETI et aux grandes entreprises, représente 400 millions d'euros de décalage de trésorerie par an.

M. Jean-Louis Bricout. Quelles sont les entreprises qui vont profiter le plus de la mesure ?

M. le président Éric Woerth. Le rapporteur vient de répondre...

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Toutes les entreprises sont concernées ; en complément de ce que nous avons adopté en 2020, le présent article permettra aux ETI et aux grandes entreprises, qui ne pouvaient utiliser que de manière limitée le remboursement immédiat des créances de *carry back* voté l'an dernier, d'en bénéficier.

Mme Sabine Rubin. Vous parlez des entreprises qui ont besoin de trésorerie, mais est-ce le cas de celles qui versent des dividendes ? Le versement des dividendes est un choix : on peut aussi choisir de conserver les bénéfices en trésorerie.

M. le président Éric Woerth. Les entreprises ne sont pas les ennemies de la République ! Restons raisonnables.

Mme Sabine Rubin. Ce n'est pas ce que je dis.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Premièrement, la distribution de dividendes est la rémunération de l'investissement du capital. Que vous le vouliez ou non, sans distribution de dividendes, pas d'investissement en fonds propres dans une entreprise. C'est mécanique. Vous êtes probablement anticapitaliste, de sorte que ce fonctionnement ne vous plaît pas, mais, dans une société d'économie de marché, l'investissement se rémunère par les dividendes – « dividendes » n'est donc pas un gros mot.

Deuxièmement, par définition, il n'y a pas de distribution de dividendes quand il n'y a pas de trésorerie. Dans le contexte où l'on veut aider les entreprises en manque de trésorerie, la question de la distribution de dividendes ne se pose donc pas. C'est quand les entreprises sont bénéficiaires, quand elles ont des excès de trésorerie, qu'elles peuvent verser des dividendes. Si le *carry back* leur est nécessaire, c'est qu'elles ne sont pas dans cette situation.

La commission rejette l'amendement CF124.

La commission est saisie de l'amendement CF138 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Je suis un peu inquiet de l'estimation du coût en trésorerie de l'article 1^{er}. Selon l'évaluation préalable de l'article, « si la mesure proposée avait été en vigueur pour les déficits au titre des exercices clos en 2019 et si toutes les entreprises concernées avaient fait usage du dispositif de report en arrière, elle aurait eu un coût en trésorerie dont le montant maximum aurait été de l'ordre de 2,3 milliards ».

J'ai donc déposé l'amendement pour savoir quelles entreprises vont avoir recours au *carry back* selon les estimations gouvernementales, et, par le plafond de 2 millions d'euros que je propose, pour tenter d'en limiter le coût, même en trésorerie, pour l'État. En effet, certaines entreprises – dont des entreprises publiques bien connues – ont des déficits reportés énormes. Vous parlez de 400 millions, monsieur le rapporteur général, mais l'évaluation préalable mentionne bien le montant de 2,3 milliards. On peut fixer le plafond à 3 ou à 4 millions plutôt qu'à 2, mais il faut en tout cas plafonner le coût du dispositif pour éviter qu'il ne soit capté par de très grandes entreprises.

M. le président Éric Woerth. Lors de l'examen du PLFR3 pour 2020 au Sénat, le Gouvernement évaluait le coût de la mesure à 850 millions compte tenu d'un plafond alors proposé à 5 millions d'euros.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons eu le même débat l'été dernier : le plafonnement du montant éligible au *carry back* n'empêche rien, car le déficit que l'on ne peut reporter en arrière peut toujours être reporté en avant, sans limitation de durée. La mesure produirait donc les mêmes effets de décalage de trésorerie, sans présenter le même avantage pour la trésorerie des entreprises. D'où l'intérêt du déplafonnement.

Il ne s'agit pas d'*open bar* budgétaire, contrairement à ce que dit l'exposé sommaire de votre amendement. Nous souhaitons mettre en avant la mesure la plus propice à l'amélioration des fonds propres des entreprises, et, à court terme, cette mesure est le *carry back*, qui permet cette amélioration sur six ans. Le *carry forward* reste tout à fait possible, mais il concerne les moyen et long termes.

Mme Christine Pires Beaune. Je soutiens l'amendement. L'article prévoit de passer d'un plafond d'un million d'euros à une absence de plafonnement, alors qu'il existe sûrement un juste milieu à trouver. Le *carry back* est une bonne mesure, mais il ne me paraît pas souhaitable de déplafonner totalement le montant reportable, d'autant que l'évaluation préalable est plutôt légère sur ce point et que nous ne disposons pas du détail, par catégorie, des entreprises bénéficiaires de la mesure exceptionnelle que nous avons votée concernant le *carry back*.

M. le président Éric Woerth. La mesure est circonscrite à une seule année.

La commission rejette l'amendement CF138.

La commission est saisie de l'amendement CF235 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. La neutralisation fiscale et sociale des aides relevant du fonds de solidarité a été la règle à toutes les étapes précédentes, mais ne s'applique pas à des mesures nouvelles comme la prise en charge des frais fixes ou les aides aux exploitants de remontées mécaniques. L'idée est de leur appliquer la même exemption.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison de distinguer l'aide forfaitaire du fonds de solidarité des autres aides. La Commission européenne a autorisé l'exemption de charges fiscales et sociales de certaines aides : c'est le cas de celles relevant du fonds de solidarité dans sa version originelle, non des autres. Prenons garde de fragiliser cette architecture liée au droit européen. Mais je vous invite à interroger le Gouvernement en séance pour savoir si d'autres aides ne pourraient pas être éligibles à la défiscalisation et à la désocialisation.

Il convient néanmoins de considérer le fonds de solidarité comme un dispositif très atypique, propre à la crise et auquel nous ne devrions plus avoir affaire après celle-ci, par opposition à la défiscalisation et à la désocialisation, outils plus génériques qui peuvent être employés concernant les heures supplémentaires, par exemple.

M. le président Éric Woerth. Je parlais bien des aides ponctuelles, auxquelles nous ne devrions plus non plus avoir affaire après la crise. Le recours au fonds de solidarité a beaucoup évolué, à juste titre, mais les mesures successives doivent être traitées de la même manière du point de vue fiscal et social, et selon le même calendrier, lié à leur durée de vie.

*La commission **rejette** l'amendement CF235.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} **non modifié**.*

*

* *

Après l'article 1^{er}

La commission est saisie de l'amendement CF209 de M. Michel Castellani

M. Charles de Courson. L'article 39 B du CGI dispose qu'à la clôture de chaque exercice, la somme des amortissements effectivement pratiqués depuis l'acquisition ou la création d'un élément donné ne peut être inférieure au montant cumulé des amortissements calculés suivant le système linéaire et répartis sur la durée normale d'utilisation. En d'autres termes, si vous ne procédez pas aux écritures comptables, c'est perdu : impossible de procéder rétroactivement.

Le présent amendement aménage les conséquences de l'absence de respect de cette obligation, en permettant aux entreprises situées dans une zone de développement prioritaire de continuer à bénéficier du droit de déduire la fraction des amortissements différés.

En effet, des entreprises très pénalisées par la crise et mises en déficit de ce fait peuvent être amenées à vouloir différer les amortissements pour ne pas faire apparaître de déficits trop importants, d'où notre proposition de modulation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement vise à permettre aux entreprises corses qui ne se conforment pas à la méthode de calcul en vigueur d'échapper à la sanction. Ce n'est pas possible ! Je suis sûr que vous-même, au fond, n'êtes pas d'accord avec cette proposition.

M. Charles de Courson. Vous n'avez pas bien lu l'amendement. Actuellement, si les amortissements ne sont pas comptabilisés de manière à respecter le minimum requis, soit le montant cumulé de l'amortissement linéaire, ils ne sont plus déductibles. Nous proposons un assouplissement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'amendement propose bien de ne pas sanctionner l'absence de respect des normes. C'est écrit ! Je maintiens mon avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie. Lors de l'examen des PLFR pour 2020, j'avais déposé des amendements de même nature qui ne concernaient pas uniquement la Corse. Nous pourrions permettre aux entreprises de ne pas comptabiliser les amortissements suivant le dispositif actuel et ne pas pénaliser celles qui choisissent de retarder le calcul de l'amortissement, par exemple parce que le matériel n'a pas été utilisé de la même manière en 2020. C'est un vrai enjeu.

*La commission **rejette** l'amendement CF209.*

La commission est saisie de l'amendement CF89 de M. Éric Coquerel

Mme Sabine Rubin. Nous demandons par cet amendement la suppression du crédit d'impôt recherche, qui est devenu en 2020 la première dépense fiscale du budget de l'État – son coût est de 6,6 milliards –, alors que ni l'État ni la recherche n'ont besoin de telles dépenses.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Défavorable : je ne veux pas que l'on supprime le crédit d'impôt recherche. Mais nous devons continuer de travailler à mieux comprendre son utilisation. Nous y œuvrons avec Francis Chouat et Christine Pires Beaune afin de préparer une communication ensemble à ce sujet dans le cadre du rapport sur l'application des lois fiscales.

Mme Sabine Rubin. Un rapport a montré que le crédit d'impôt recherche n'avait aucun effet significatif sur la valeur ajoutée, l'investissement, l'emploi, l'attractivité de la France, ni même sur la recherche. C'est ce que confirme l'exemple de Sanofi, qui a touché un milliard d'euros et n'a pas trouvé un seul vaccin contre le covid, mais a versé beaucoup de dividendes.

M. le président Éric Woerth. C'est une lecture un peu orientée du rapport...

M. Julien Aubert. Qu'il s'agisse du premier poste de dépenses n'est pas en soi un argument. En suivant ce raisonnement, on supprimerait le financement de l'enseignement scolaire, premier budget de l'État ; ce n'est pas forcément ce que vous voulez, ma chère collègue... Ce n'est pas l'ampleur des montants en jeu qui compte, mais leur utilité.

*La commission **rejette** l'amendement CF89.*

La commission est saisie de l'amendement CF64 de Mme Véronique Louwagie

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit du report en avant des déficits. Actuellement, l'imputation du déficit d'un exercice donné sur l'exercice suivant est plafonnée à un million d'euros par an, majorés de 50 % de la fraction du bénéfice supérieure à ce plafond. Compte tenu de l'ampleur des déficits induits par la crise, l'application de cette règle risque de ne pas permettre aux entreprises de reporter tous leurs déficits sur leurs bénéfices à venir. Je propose donc de supprimer ce plafonnement pour les seules entreprises dont les capitaux propres sont négatifs, c'est-à-dire celles qui n'auront pas réalisé de bénéfices à concurrence de leurs déficits antérieurs.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Attention, la mesure pourrait créer une zone grise et favoriser des montages d'optimisation, voire frauduleux. Ne supprimons donc pas le plafond applicable au report en avant, d'autant que ce que nous visons est un effet de court terme sur la trésorerie des entreprises, permis par le report en arrière. Les entreprises fragiles à capitaux propres négatifs ne seront pas redevables de l'impôt sur les sociétés dès qu'elles seront de nouveau bénéficiaires, puisque nous déplaçons le *carry back*. Il serait un peu baroque de proposer aussi le déplafonnement du *carry forward*.

Mme Véronique Louwagie. Il n'est pas du tout dans mon intention de permettre des montages frauduleux. S'il faut des dispositifs pour mieux encadrer ma proposition, j'y suis tout à fait favorable. Mais c'est déjà le sens de la limitation aux entreprises à capitaux propres négatifs, et l'enjeu est réel.

*La commission **rejette** l'amendement CF64.*

La commission est saisie de l'amendement CF65 de Mme Véronique Louwagie

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit également de supprimer le plafonnement applicable aux déficits, mais uniquement concernant leur imputation sur les plus-values issues des opérations de réévaluation permises en 2020, constatées au terme d'un exercice clos du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin que l'article 1^{er}, qui s'ajoute à la neutralisation fiscale que nous avons votée pour les plus-values liées à une réévaluation et qui forme avec elle un environnement fiscal propice.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement CF65.*

La commission est saisie de l'amendement CF90 de Mme Sabine Rubin

Mme Sabine Rubin. Encore un amendement sous-tendu par une lecture assez orientée de l'économie... Il vise à taxer les multinationales à hauteur de leur bénéfice réellement réalisé en France, comme le proposent l'association ATTAC et l'économiste Gabriel Zucman. Le détournement des recettes publiques en France est estimé au total à un montant compris entre 80 et 118 milliards d'euros par an, des sommes qui seraient bien utiles vu l'inquiétude que suscite le déficit. On ne peut que noter l'inefficacité de l'action de l'État lorsqu'il s'agit de récupérer cet argent.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Voilà qui me donne l'occasion de saluer les avancées opérées par le G7 finances vers un taux d'imposition minimum de 15 % au niveau mondial, un progrès considérable qu'il ne faut pas minimiser, que l'on pensait impossible il y a encore quelques années et qui doit beaucoup au travail de la France. Cela, au moins, est concret et possible.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement CF90.*

La commission est saisie des amendements identiques CF14 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CF15 de Mme Emmanuelle Anthoine, CF22 de Mme Émilie Bonnivard, CF35 de M. Martial Saddier, CF72 de M. Paul-André Colombani, CF129 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF141 de M. Benoit Simian, CF156 de M. Jacques Cattin, CF188 de M. Michel Castellani et CF227 de M. Julien Aubert.

Mme Véronique Louwagie. Le dispositif de déduction pour épargne de précaution (DEP) est très apprécié du monde agricole et très utile aux exploitations pour lisser des résultats qui peuvent être fluctuants du fait d'une crise climatique, d'une crise sanitaire ou d'autres facteurs. Or il n'est ouvert qu'aux exploitations assujetties à l'impôt sur le revenu, et non à celles qui paient l'impôt sur les sociétés. Nous proposons donc d'étendre le bénéfice de la DEP à toutes les exploitations agricoles, y compris celles qui sont assujetties à l'impôt sur les sociétés. C'est un amendement qui revient régulièrement, parce qu'il répond à une réelle attente du monde agricole, ainsi qu'à une évolution du modèle économique des exploitations vers des sociétés comprenant plusieurs associés.

M. Julien Aubert. Je précise que le bénéfice de la déduction serait étendu aux sociétés exerçant une activité agricole très prépondérante, c'est-à-dire représentant plus de 90 % de leur chiffre d'affaires. Il est vrai que nous avons déjà eu ce débat dans l'hémicycle, mais je trouve qu'il y a une contradiction à pousser les exploitations agricoles à opter pour l'impôt sur les sociétés et, dans le même temps, à ne pas leur accorder de déduction. Je vois là des signaux contradictoires, qui brouillent le message de l'État.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons eu ce débat tout au long de l'année 2020 et je suis toujours défavorable à cette proposition. Les exploitations agricoles ont le choix entre l'imposition sur le revenu ou l'imposition sur les sociétés, chacune ayant des avantages et des inconvénients. Si, je vous l'accorde, le système fiscal est parfois complexe ou manque de lisibilité, en l'occurrence, ce que vous proposez reviendrait à accorder un double avantage à une configuration résultant d'un libre choix.

*La commission **rejette** les amendements identiques CF14, CF15, CF22, CF35, CF72, CF129, CF141, CF156, CF188 et CF227.*

La commission est saisie des amendements identiques CF230 du président Éric Woerth et CF63 de Mme Véronique Louwagie.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit de faciliter le changement d'activité d'une entreprise en permettant le report déficitaire dès lors qu'il s'agit des mêmes actionnaires et sous réserve que l'on contrôle *a posteriori* qu'il n'y a pas eu d'abus ou de fraude.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce que vous proposez, c'est de supprimer l'agrément ministériel. Prenons donc le problème à l'envers : cet agrément est-il un frein ou une lourdeur, et peut-on s'en passer ? Après un examen approfondi, je pense que des améliorations ont été notées dans sa délivrance, grâce à l'action des services déconcentrés de l'État : il y a plus de réactivité et de fluidité que par le passé. Je suis d'accord pour appeler à encore plus d'efficacité, mais l'agrément me semble nécessaire.

Avis défavorable.

M. Jean-Paul Mattei. En pratique, obtenir l'agrément est assez long. En outre, c'est source d'insécurité juridique : on risque toujours un contrôle fiscal *a posteriori* si l'on n'a pas respecté les conditions. La suppression de l'agrément préalable assurerait davantage de lisibilité. Je trouve ces amendements pertinents, surtout dans le contexte actuel. De surcroît, la disposition est bien encadrée et conçue pour éviter les effets d'aubaine du type cessions de titres ou chasse aux déficits. Il serait dommage de ne pas l'adopter.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'avais initialement envisagé d'en appeler à la sagesse de la commission. Si je ne l'ai pas fait, c'est parce que les transferts de déficit sont une matière sensible. Il faut conserver un contrôle public dessus. On pourrait certes s'inscrire dans la logique de la loi ESSOC, la loi pour un État au service d'une société de confiance, et supprimer les agréments pour privilégier le contrôle *a posteriori* ; mais on pourrait tout aussi bien fonctionner par rescrits. Pour ma part, il me semble préférable d'opérer le contrôle en amont.

Mme Véronique Louwagie. D'un côté, le Gouvernement incite les entreprises à évoluer, à modifier leur activité, à s'adapter à la conjoncture, et, de l'autre côté, il ne veut pas les accompagner et faciliter les transferts d'activité. N'est-ce pas contradictoire ?

M. le président Éric Woerth. D'autant qu'il ne s'agit pas d'effacer les déficits, mais de remédier aux lourdeurs administratives. Il faut un contrôle, j'en suis d'accord, puisqu'il s'agit d'impôt. Nous ne souhaitons pas l'empêcher, nous proposons simplement de supprimer l'agrément préalable dès lors que certaines conditions sont remplies. De surcroît, la disposition est bornée dans le temps.

M. Charles de Courson. Je ne comprends pas la position du rapporteur général. Les procédures d'agrément préalable sont sources de lourdeur et de lenteur ; la réorganisation des entreprises s'en trouve contrecarrée. Quel risque courons-nous en adoptant ces amendements ? Que certains abusent ? Eh bien, dans ce cas, on y remédiera lors du contrôle *a posteriori* ! Le danger me semble très limité.

La commission rejette les amendements identiques CF230 et CF63.

M. le président Éric Woerth. Ils ont été rejetés, mais la réflexion peut encore avancer...

La commission est saisie de l'amendement CF184 de M. Michel Castellani.

M. Charles de Courson. Le crédit d'impôt pour certains investissements réalisés et exploités en Corse (CIIC), créé par la loi de 2002 relative à la Corse, est un dispositif fiscal efficace qui permet de soutenir les PME et TPE corses et les aide à se développer. À l'initiative de nos collègues corses, nous avons mis un terme dans la loi de finances pour 2019 à une forme de détournement du dispositif en excluant les meublés de tourisme du bénéfice du CIIC. Nous avons toutefois commis une petite erreur, puisqu'il s'agissait de cibler uniquement les personnes qui ne font pas de la location de meublés de tourisme une activité professionnelle. L'objet du présent amendement est de ne pas exclure du bénéfice du CIIC, dans le cadre de son prolongement jusqu'en 2023 ou 2025, les établissements que l'on pourrait qualifier de « petites » résidences de tourisme.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons débattu de cette question, en présence de Michel Castellani, lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Je me souviens fort bien que le Gouvernement s'était engagé à la régler par voie réglementaire et que l'amendement avait été retiré. Je propose donc que nous regardions d'ici à la séance si l'engagement a bien été tenu et, dans le cas contraire, que nous en rediscutions avec le ministre.

L'amendement CF184 est retiré.

La commission est saisie des amendements CF185 et CF183 de M. Michel Castellani.

M. Charles de Courson. L'amendement CF185 a pour objet d'accroître les taux applicables au dispositif fiscal du CIIC afin d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux et du contexte auquel nous devons faire face.

L'amendement CF183, de portée plus modeste, vise à appliquer le taux de 30 % aux entreprises de moins de 20 salariés – contre 11 actuellement –, et cela afin d'inclure l'ensemble des commerces et sociétés intéressées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà augmenté les taux dans une loi de finances rectificative pour 2020. Je pense que nous pouvons en rester là.

Avis défavorable sur les deux amendements.

La commission rejette successivement les amendements CF185 et CF183.

La commission est saisie des amendements identiques CF16 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CF17 de Mme Emmanuelle Anthoine, CF23 de Mme Émilie Bonnivard, CF26 de Mme Lise Magnier, CF36 de M. Martial Saddier, CF73 de M. Paul-André Colombani, CF133 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF142 de M. Benoit Simian, CF158 de M. Jacques Cattin, CF189 de M. Michel Castellani et CF228 de M. Julien Aubert.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'assouplir les conditions d'utilisation de la déduction pour aléas (DPA).

M. Julien Aubert. De fait, les sommes qui ont été épargnées au titre de la DPA sont parfois bloquées sur des comptes bancaires et ne peuvent être utilisées. Les conditions pour débloquent ces fonds sont beaucoup plus restrictives que celles qui régissent l'utilisation de la DEP. En raison des effets économiques dramatiques de la crise actuelle, nous proposons de rendre possible la mobilisation de cette épargne jusqu'au 31 décembre 2021. Cette mesure est très attendue par les départements agricoles.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je m'étais déclaré favorable à un assouplissement de la DPA lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 parce qu'il s'agissait de faire face à un aléa économique. Le problème, cette année, c'est le gel. Il s'agit d'un aléa naturel, et non économique, qui entre tout à fait dans le cadre de la DPA – je dirais même que c'est la raison d'être de celle-ci. Si, j'en suis d'accord, il convient, dans un certain nombre de cas, d'apporter des assouplissements aux conditions d'utilisation de la DPA afin de les rapprocher de celles de la DEP, cela ne me semble pas nécessaire en l'espèce, puisqu'il s'agit de dommages aux cultures. L'application de la règle en vigueur suffit.

Avis défavorable.

M. Julien Aubert. L'année dernière, il y avait la crise sanitaire. Or il est indiqué que, pour apprécier la baisse de la valeur ajoutée, « celle-ci doit être réalisée dans des conditions comparables à celles des trois exercices de référence retenus ». Les conditions d'exploitation de ces derniers mois seront très difficiles à comparer avec celles des années précédentes : il va falloir apprécier une baisse de la valeur ajoutée entre une année de crise économique et une année marquée par le gel ! Si je comprends l'argument comptable, je trouve que tout cela est un peu compliqué. Dès lors que l'objectif est d'aider les agriculteurs, ne serait-il pas plus sage de simplifier les choses – d'autant qu'il s'agit d'un dispositif qui a vocation à s'éteindre ?

La commission rejette les amendements identiques CF16, CF17, CF23, CF26, CF36, CF73, CF133, CF142, CF158, CF189 et CF228.

La commission est saisie de l'amendement CF211 de M. Christophe Jerretie.

M. Christophe Jerretie. Cet amendement va dans le même sens que les précédents : il s'agit de proroger la DPA jusqu'au 31 décembre 2021. Pour les agriculteurs, l'aléa climatique est aussi un aléa économique. Une enveloppe de 350 millions d'euros est prévue ; je pense qu'il est possible de faire un effort supplémentaire. Il serait bon d'en débattre dans l'hémicycle avec le ministre et que nous consolidions l'offre que nous faisons aux agriculteurs, tout en leur permettant de transformer l'essai de la transformation écologique de leurs exploitations.

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

Je précise néanmoins que je m'engage à examiner, d'ici la séance, les conditions d'un éventuel assouplissement en cas d'aléa économique à l'aune de ce

que nous avons fait l'année dernière. N'oublions pas non plus que des mesures d'aide d'urgence sont prévues dans le cadre de la deuxième partie du présent projet de loi pour faire face à l'épisode de gel, avec une ouverture de crédits à hauteur de 350 millions d'euros.

M. le président Éric Woerth. C'est précisément pourquoi il semblerait logique d'assouplir les dispositifs existants...

M. Charles de Courson. D'autant que ces mesures coûtent trois caramels mous. Vu le montant de l'impôt sur le revenu payé par les viticulteurs – puisque ce sont essentiellement eux qui sont concernés –, ce n'est pas ça qui va nous ruiner !

La commission rejette l'amendement CF211.

La commission est saisie de l'amendement CF97 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Tirant inspiration de la contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la première guerre mondiale, instaurée par les parlementaires de la III^e République, nous souhaitons créer une taxe exceptionnelle sur les profiteurs de crise, c'est-à-dire sur les entreprises qui ont tiré bénéfice de la crise. Nous proposons donc de taxer à 50 % le surplus de bénéfices réels réalisés pendant la crise, au regard du résultat sur la même période l'année précédente. Cette taxe serait très ciblée, puisqu'elle s'appliquerait aux entreprises de plus de 500 salariés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros. Je vous remercie de prendre en considération cette proposition.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Mais je la prends en considération, comme tous les amendements, madame Rubin !

Je ne considère pas qu'il y ait eu des profiteurs de la crise. Je pense que certaines entreprises ont réussi à maintenir de l'activité, voire à dégager des bénéfices et j'en suis heureux pour elles, car cela va leur permettre d'investir et d'embaucher ; ce seront les pionniers de la relance. Comptons donc sur elles, au lieu de les surtaxer.

Avis défavorable.

Mme Sabine Rubin. Il s'agit d'entreprises qui ont fait des bénéfices grâce à la crise. Elles ont été favorisées par rapport aux autres, qui en ont souffert, et le paiement d'une taxe exceptionnelle permettrait d'assurer une redistribution. Il s'agit d'une mesure d'équité.

M. le président Éric Woerth. L'équité est dans le système, madame Rubin, puisque ces entreprises paieront des impôts quand les autres toucheront des aides. En d'autres termes, les unes paieront les aides des autres par l'impôt – qui est déjà très élevé.

La commission rejette l'amendement CF97.

Article 2

Reconduction de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit la reconduction du dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations et contributions sociales, versée aux salariés par leurs employeurs entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 mars 2022.

Le plafond d'exonération est fixé à 1 000 euros par bénéficiaire mais peut être relevé à 2 000 euros pour les salariés des entreprises ayant conclu un plan d'intéressement ou s'étant engagées à mettre en place des actions de valorisation des salariés dits de « deuxième ligne ».

Dernières modifications législatives intervenues

La loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales a créé une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, versée aux salariés par leur employeur entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019 et exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations et contributions sociales, dans la limite de 1 000 euros par bénéficiaire.

L'article 7 de la LFSS pour 2020 a reconduit, à compter du 1^{er} janvier 2020, la possibilité de verser une telle prime exonérée jusqu'au 30 juin 2020, en la conditionnant à la conclusion d'un accord d'intéressement au sein de l'entreprise.

L'ordonnance du 1^{er} avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat a supprimé la condition obligatoire relative à l'existence d'un accord d'intéressement pour le versement de la prime exonérée et a inscrit les « *conditions de travail liées à l'épidémie de covid-19* » comme nouveau critère de modulation du montant de la prime attribuée. Le plafond du montant exonéré d'impôt, de cotisations et de contributions de la prime a été relevé à 2 000 euros pour les salariés des entreprises ayant conclu un accord d'intéressement. La date limite de versement de la prime a été portée au 31 août 2020.

L'article 3 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a repoussé la date limite de versement de cette prime exceptionnelle au 31 décembre 2020.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Hors exceptions liées à des situations particulières ⁽¹⁾, les primes versées par l'employeur sont considérées comme des compléments de rémunération imposables à l'impôt sur le revenu (articles 79 et 82 du code général des impôts CGI) et soumis aux cotisations sociales (article L. 242-1 du code sécurité sociale) et contributions sociales (notamment article L. 136-1-1 du Code de la sécurité sociale pour la contribution sociale généralisée). Une exonération temporaire, dont l'objectif est de renforcer le pouvoir d'achat des ménages, a été créée en 2018.

A. UNE PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT CRÉÉE DANS LE CADRE DES MESURES D'URGENCE À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Dans le contexte de la crise des « gilets jaunes », la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) a créé un dispositif dérogatoire au droit commun de prime exceptionnelle exonérée d'impôt sur le revenu, de toute cotisation sociale et de toute contribution, dans la limite de 1 000 euros par salarié, versée par l'employeur.

1. Une prime au champ d'application très large

- Afin de garantir un gain de pouvoir d'achat au plus grand nombre de salariés, la loi MUES a prévu des conditions d'ouverture élargies pour le versement de la prime exonérée : elle pouvait être versée, par l'employeur, aux salariés de toutes les entreprises, y compris des entreprises publiques et des établissements industriels et commerciaux des collectivités territoriales ⁽²⁾.

L'exonération portait sur l'impôt sur le revenu, sur toutes les cotisations sociales et contributions d'origine légale ou conventionnelle ainsi que sur plusieurs participations, taxes et contributions.

(1) Notamment en ce qui concerne les primes liées à l'intéressement des salariés, exonérées d'impôt sur le revenu et non assujetties aux cotisations sociales.

(2) Elle pouvait également être versée aux salariés des sociétés d'économie mixte dans lesquelles les collectivités territoriales ont une participation majoritaire, les salariés non statutaires des chambres de métiers, des chambres d'agriculture, ainsi que les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres, les personnels des chambres de commerce et d'industrie, les fonctionnaires de France Télécom placés hors de la position d'activité dans leurs corps pour assurer leurs fonctions dans l'entreprise ou dans l'une de ses filiales et les salariés des entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières soumis au statut national du personnel des industries électriques et gazières.

Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat
Contributions et cotisations sur lesquelles portait l'exonération

- cotisations (parts employeur et salariés) de sécurité sociale y compris, le cas échéant la cotisation complémentaire au régime local d'Alsace-Moselle ;
- cotisations (parts employeur et salariés) aux régimes de retraite complémentaire, y compris l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) et l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) ;
- cotisations (employeur et salariés) aux régimes d'assurance chômage y compris Assurance garantie des salaires (AGS) ;
- contribution solidarité autonomie ;
- contribution de versement transport ;
- contribution au dialogue social ;
- contributions dues au Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- contribution sociale généralisée (CSG) et contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
- taxe sur les salaires ;
- taxe d'apprentissage et contribution supplémentaire à l'apprentissage, contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance ;
- participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue ;
- contribution dédiée au financement du compte personnel de formation ;
- contribution patronale au titre de la formation professionnelle en alternance ;
- participations des employeurs (agricoles et non agricoles) à l'effort de construction ;
- le cas échéant, contributions résultant d'accords conventionnels de branche.

Afin de ne pas pénaliser les salariés bénéficiaires de certains avantages sociaux, la prime était exclue des ressources prises en compte pour le calcul de la prime d'activité.

● La loi MUES a posé plusieurs conditions au versement de cette prime, tout en permettant une certaine souplesse d'application :

– l'exonération d'impôt et de cotisations sociales était applicable **dans la limite de 1 000 euros par salarié** : une prime d'un montant supérieur pouvait être versée par l'employeur mais la fraction supérieure à 1 000 euros ne bénéficiait pas des exonérations prévues ;

– afin de cibler le dispositif, **seuls les salariés, dont la rémunération était inférieure à trois fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), pouvaient toucher cette prime exceptionnelle**, ce qui permettait à 90 % des salariés d'en bénéficier potentiellement ;

– **le versement de la prime était limité dans le temps** : l'exonération était applicable aux primes versées entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019 aux salariés présents le 31 décembre 2018 dans l'entreprise ou à la date du versement de la prime si elle était antérieure au 31 décembre 2018 ;

– **l’employeur pouvait verser la prime soit à l’ensemble des salariés de l’entreprise, soit à ceux dont la rémunération était inférieure à un certain plafond.** Ainsi, l’exclusion de certains salariés du dispositif ne pouvait se faire que sur des critères de rémunération, le plafond retenu pouvant être différent de celui de 3 fois le SMIC qui déterminait l’éligibilité légale au dispositif ;

– **le montant de la prime ne pouvait être modulé entre les bénéficiaires qu’en fonction de trois critères :** le niveau de rémunération, la durée de présence effective au sein de l’entreprise en 2018 et la durée du travail prévue par le contrat de travail ;

– pour éviter les effets d’aubaine, **cette prime ne pouvait se substituer à aucun autre élément de rémunération ;**

– enfin, le montant de la prime, l’éventuel plafond pour les bénéficiaires et la modulation de son niveau devaient faire l’objet d’un accord d’entreprise. Toutefois, ces critères pouvaient également être fixés par une décision unilatérale de l’employeur prise avant le 31 janvier 2019, sous réserve d’une information du comité social et économique, ou, le cas échéant, du comité d’entreprise, des délégués du personnel ou de la délégation unique du personnel, avant le 31 mars 2019, date de fin du bénéfice de l’exonération.

Ce dispositif était applicable en métropole, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. Un dispositif jugé efficace

D’après les chiffres communiqués par le Gouvernement, **4,8 millions de salariés**, travaillant dans plus de 400 000 établissements ont reçu une prime exceptionnelle exonérée au titre de la loi MUES, d’un **montant moyen de 401 euros**. Au total, **2,2 milliards d’euros de primes** ont été versés par les entreprises entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019.

30 % des salariés ayant perçu la prime ont reçu le montant maximal de 1 000 euros et moins de 1 % des salariés ayant bénéficié de ce dispositif ont reçu une prime inférieure à 100 euros ⁽¹⁾.

L’INSEE ⁽²⁾ a montré que **les grandes entreprises ont particulièrement utilisé ce dispositif** : 58 % des établissements de 1 000 salariés ou plus ont versé une prime exceptionnelle à leurs salariés. En revanche, ces entreprises ont souvent fixé un plafond de rémunération inférieur à 3 SMIC pour déterminer le nombre de bénéficiaires de la prime, ce qui explique que 39 % des salariés de l’ensemble des établissements de 1 000 salariés ou plus ont bénéficié de la prime.

(1) Annexe IX, Fiches d’évaluations préalables des articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

(2) Étienne Frel-Cazenave, Fabien Guggemos, « Prime exceptionnelle de pouvoir d’achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises », Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2020 - Insee Références, 2 juillet 2020.

Il faut également souligner que les montants de prime ont été en moyenne inférieurs dans les plus grandes entreprises (456 euros) que dans celles de moins de 19 salariés (524 euros pour les établissements de moins de 10 salariés et 462 euros pour les établissements de 10 à 19 salariés). Les établissements de taille intermédiaire (entre 20 et 49 salariés) ont versé des montants de primes nettement inférieurs (voir tableau *infra*).

Le **secteur de la finance et de l'assurance**, un secteur dans lequel les salaires sont habituellement plus élevés qu'en moyenne, est celui qui a versé le plus de primes (35 % des établissements de ce secteur ont recouru au dispositif) pour un montant moyen le plus élevé (692 euros). À l'inverse, les secteurs du commerce, du transport, de certaines activités de services ainsi que de l'industrie agroalimentaire ont moins versé de primes et pour des montants moyens plus modestes.

CARACTÉRISTIQUES DES VERSEMENTS DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT PAR TAILLE D'ÉTABLISSEMENT ET SECTEUR D'ACTIVITÉ

	Établissements versant la prime (en %)	Salariés bénéficiaires de la prime (en %)		Montant moyen de la prime par bénéficiaire (en euros)
		parmi ceux éligibles dans les établissements la versant	dans l'ensemble des établissements	
Taille de l'établissement				
Moins de 10 salariés	17	88	15	524
De 10 à 19 salariés	29	83	24	462
De 20 à 49 salariés	33	80	26	398
De 50 à 249 salariés	41	78	32	361
De 250 à 999 salariés	51	77	39	391
1 000 salariés ou plus	58	67	39	456
Secteur d'activité de l'établissement				
Énergie, eau, déchets	26	76	20	516
Industries agroalimentaires	10	97	10	363
Cokéfaction et raffinage	29	92	27	630
Biens d'équipements	30	85	26	441
Matériels de transport	33	89	29	412
Autres branches industrielles	26	89	23	443
Construction	18	80	14	481
Commerce	20	86	17	326
Transport	22	82	18	318

	Établissements versant la prime (en %)	Salariés bénéficiaires de la prime (en %)		Montant moyen de la prime par bénéficiaire (en euros)
		parmi ceux éligibles dans les établissements la versant	dans l'ensemble des établissements	
Hébergement-restauration	11	72	8	307
Information-communication	18	47	9	525
Services financiers et assurances	35	90	31	692
Services immobiliers	14	77	11	448
Activités scientifiques et techniques	21	69	15	486
Services administratifs et de soutien	11	69	7	342
Services aux ménages	10	68	7	393
Ensemble	18	79	14	419

Source : INSEE.

Lecture : dans les établissements de 1 000 salariés ou plus ayant eu recours au dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, 67 % des salariés éligibles à la prime en ont effectivement bénéficié.

Champ : France hors Mayotte, ensemble des établissements du secteur marchand non agricole employant un salarié au T1 2018 ou au T1 2019.

L'INSEE a identifié des **effets d'aubaine pour les entreprises** qui ont versé la prime exceptionnelle : les salaires (hors prime exceptionnelle) dans les établissements ayant versé la prime ont plus faiblement progressé entre le premier trimestre 2018 et le premier trimestre 2019 que dans les établissements qui ne l'ont pas fait (écart de dynamisme de 0,4 point). Cela signifie qu'une partie du montant de la prime aurait probablement été versée sous une forme différente, et, par conséquent, que l'effet de la prime exceptionnelle sur la hausse des rémunérations est inférieur au montant versé par les entreprises au titre de cette prime.

Ces effets d'aubaine liés à la mise en place de la prime restent **limités** : en fonction des modèles utilisés, ils représenteraient entre 0,3 point (soit 15 %) et 0,6 point (soit 40 %) de la croissance annuelle des salaires au premier trimestre directement imputables à la prime ⁽¹⁾. Ces effets d'aubaine se traduiraient principalement par des revalorisations salariales plus faibles qu'attendues sur le salaire de base ou sur les primes perçues chaque mois plutôt que par une réduction des composantes irrégulières de la rémunération (autres primes par exemple).

(1) Les deux approches microéconomique et macroéconomique utilisées n'identifient pas le même dynamisme des salaires directement imputables à la prime exceptionnelle, ce qui explique les écarts en termes de pourcentages. L'approche microéconomique relève des effets d'aubaine sensiblement inférieurs à l'analyse macro-économique : selon la première, les effets d'aubaine s'élèvent à 0,3 point soit de l'ordre de 15 % des 2,3 points de dynamisme directement imputables à la prime au premier trimestre 2019 alors que la seconde identifie des effets d'aubaine de 0,6 point, soit environ 40 % du 1,4 point de croissance annuelle des salaires directement imputable à la prime.

B. LA RECONDUCTION DU VERSEMENT DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE PAR LA LFSS DE 2020

Suite aux annonces du Président de la République lors de la conférence de presse du 25 avril 2019 qui a clos le « Grand débat », la prime exceptionnelle a été reconduite en 2020, en la conditionnant à la conclusion d'un accord d'intéressement au sein de l'entreprise.

1. Une prime conditionnée à la mise en place d'un accord d'intéressement dans l'entreprise

L'article 7 de la loi du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale a prévu la reconduction du versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2020, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 30 juin 2020.

• **La prime reconduite en 2020 a conservé les principales caractéristiques de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat créée en 2018 :** mêmes exonérations d'impôt, de cotisations et de contributions sociales, applicables dans la limite de 1 000 euros, aux primes versées aux salariés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC ; modulation du montant de la prime possible sous les mêmes conditions qu'en 2018-2019 ; interdiction de substituer la prime à un élément de rémunération ; accord d'entreprise ou décision unilatérale de l'employeur sous condition pour fixer le montant de la prime, l'éventuel plafond pour les bénéficiaires et la modulation de son niveau ; même application géographique, y compris outre-mer.

• La principale modification est celle du **conditionnement de l'octroi de la prime exceptionnelle à la mise en œuvre préalable d'un plan d'intéressement dans l'entreprise**, afin d'inciter au développement des accords d'intéressement dans les entreprises.

Cette condition relative à l'accord d'intéressement n'était requise ni pour les établissements ou service d'aide par le travail (ESAT), ni pour les associations et fondations à but non lucratif et reconnues d'utilité publique.

• De plus, l'article 7 de la LFSS pour 2020 a **élargi le champ des bénéficiaires potentiels de la prime :**

– aux salariés mis temporairement à disposition d'une entreprise utilisatrice, au sens de l'article L. 1251-1 du Code du travail ;

– aux travailleurs handicapés bénéficiant d'un contrat de soutien et d'aide par le travail et relevant d'un ESAT ;

– aux agents relevant d'un établissement public, administratif ou industriel et commercial, au moment du versement de la prime quel que soit leur statut (salariés, contractuels de droit public ou privé, fonctionnaires) ⁽¹⁾.

(1) Instruction n° DSS/5B/2020/11 du 15 janvier 2020 relative à l'exonération de primes exceptionnelles prévue par l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

- Enfin, l'exclusion de la prime des ressources prises en compte pour le calcul de la prime d'activité a été élargie à celles ouvrant droit à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

2. Les modifications apportées par ordonnance pendant la crise sanitaire

Dans le cadre des mesures d'urgence relatives à l'épidémie de covid-19, les conditions de versement de la prime ont été assouplies par l'ordonnance n° 2020-385 du 1^{er} avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

- En premier lieu, **l'ordonnance a supprimé la mise sous condition de l'octroi de la prime à la signature d'un accord d'intéressement dans l'entreprise ou l'établissement public**. Ainsi, tous les établissements ont eu la possibilité de verser cette prime exceptionnelle exonérée dans la limite de 1 000 euros par salarié.

Afin de conserver le caractère incitatif de la mise en œuvre d'un accord d'intéressement, **le plafond du montant exonéré de la prime versée a été relevé à 2 000 euros pour les salariés dont les employeurs ont mis en œuvre un plan d'intéressement**. La possibilité de conclure un accord d'intéressement dans les conditions dérogatoires au droit commun (durée de 1 à 3 ans) a été reportée au 31 août 2020.

- En deuxième lieu, **l'ordonnance a ajouté un nouveau critère de modulation du montant de la prime attribuée dans l'entreprise, celui « des conditions de travail liées à l'épidémie de covid-19 »**. Comme c'était déjà le cas pour les critères de modulation préexistants, cela ne signifiait pas que la prime pouvait être versée uniquement aux salariés particulièrement mobilisés pendant l'épidémie : la prime devait toujours bénéficier à l'ensemble des salariés à l'exception de ceux dont la rémunération était supérieure à un plafond, aucun autre critère ne pouvant servir de base d'exclusion du dispositif ⁽¹⁾.

- Enfin, la date limite de versement de la prime a été repoussée au 31 août 2020. **L'article 3 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) a prorogé cette date limite de versement au 31 décembre 2020.**

3. Le succès de la prime exceptionnelle pour le pouvoir d'achat en 2020

D'après l'évaluation préalable du présent article, **3,1 milliards d'euros de primes exceptionnelles ont été distribués en 2020 à près de 5 millions de salariés, pour un montant moyen de 590 euros**. Le nombre de salariés ayant bénéficié d'une prime exceptionnelle en 2020 est à peu près le même qu'en 2018-2019 (sur une période d'application plus de trois fois plus longue mais qui est caractérisée par des conditions macroéconomiques très particulières). En revanche, le montant moyen est nettement supérieur en 2020 (+ 190 euros).

(1) Voir notamment l'instruction n° DSS/5B/2020/11 du 15 janvier 2020 relative à l'exonération de primes exceptionnelles prévue par l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

L'assouplissement des conditions de versement de la prime semble avoir eu un impact significatif : si le montant mensuel moyen de prime s'établissait entre 140 et 185 millions d'euros durant les quatre premiers mois de l'année, il a fortement augmenté en mai pour atteindre 502 millions d'euros, avant de rester à des niveaux supérieurs à 460 millions d'euros jusqu'en juillet puis de diminuer lentement.

L'évaluation préalable du présent article précise que 78 % des salariés bénéficiaires ont bénéficié d'un versement de prime exceptionnelle sur l'ensemble de période 2018-2020, tandis que 18 % des salariés ont touché un versement de la prime sur chacune des périodes d'ouverture et que 4 % des salariés ont perçu plus de deux versements.

II. DROIT PROPOSÉ

Le Gouvernement propose, en accord avec les partenaires sociaux, de reconduire la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2021. Outre la poursuite du développement des accords d'intéressement dans les entreprises, le dispositif prévu par le présent article a pour objectif de favoriser l'engagement d'actions de valorisation des salariés de la « deuxième ligne » au sein des entreprises.

A. LA RECONDUCTION DU DISPOSITIF DE PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT EN 2021

Le présent article prévoit que la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat peut à nouveau être versée **entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 mars 2022 (3^o du II)**.

1. Des caractéristiques identiques aux primes exceptionnelles de pouvoir d'achat versées en 2018-2019 et 2020

La prime reconduite en 2021 conserve les principales caractéristiques des primes exceptionnelles de pouvoir d'achat en vigueur en 2018-2019 puis en 2020.

● Le **champ des bénéficiaires potentiels** est le même que celui retenu pour la prime versée en 2020. Ainsi, sont concernés :

– les salariés ou les agents d'employeurs de droit privé, d'établissements publics à caractère industriel et commercial, ou d'établissements publics administratifs lorsqu'ils emploient du personnel de droit privé, mentionnés à l'article L. 3311-1 du Code du travail (**I**). Les salariés doivent être liés à l'entreprise par un contrat de travail et les agents publics doivent relever de l'établissement public à la date de versement de la prime ou à la date de dépôt de l'accord d'entreprise ou de groupe ou de la décision unilatérale mentionnée *infra* ;

– les salariés mis temporairement à disposition d’une entreprise utilisatrice, au sens de l’article L. 1251-1 du Code du travail (**I**). Les conditions dans lesquelles la prime comprend les salariés mis temporairement à disposition d’une entreprise utilisatrice sont les mêmes qu’en 2020. Ainsi, l’entreprise utilisatrice doit informer l’entreprise de travail temporaire aux services de laquelle elle a recours qu’elle attribue la prime à ses salariés et c’est l’entreprise de travail temporaire qui verse la prime selon les conditions et les modalités fixées par l’accord ou la décision de l’entreprise utilisatrice ;

– les travailleurs handicapés liés à un ESAT qui bénéficient d’un contrat de soutien et d’aide par le travail (**I**).

● Le **V** prévoit que l’exonération porte sur l’impôt sur le revenu, et sur les mêmes cotisations sociales et contributions d’origine légale ou conventionnelle, participations, taxes et contributions que pour la prime créée en 2018 et reconduite en 2020 (voir *supra*). Les conditions d’application de l’exonération sont identiques :

– ces exonérations sont applicables dans la limite d’un plafond de 1 000 euros et pour les seules primes versées aux salariés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC (**V**) ;

– l’employeur peut verser la prime soit à l’ensemble des salariés de l’entreprise, soit à ceux dont la rémunération est inférieure à un plafond (**I**) ;

– le montant de la prime ne peut être modulé entre les bénéficiaires qu’en fonction de trois critères : le niveau de rémunération, la durée de présence effective au sein de l’entreprise au cours de l’année écoulée et la durée du travail prévue par le contrat de travail – les congés maternité, paternité, adoption et éducation des enfants mentionnés dans le Code du travail étant assimilés à des périodes de présence effective (2° du **II**) ;

– cette prime ne peut se substituer à aucun autre élément de rémunération ni à des augmentations de rémunération ou des primes prévues par un accord salarial, le contrat de travail ou les usages en vigueur au sein de l’entreprise ou de l’établissement public (4° du **II**) ;

– le montant de la prime, l’éventuel plafond pour les bénéficiaires et la modulation de son niveau doivent faire l’objet d’un accord d’entreprise ou de groupe. Toutefois, ces critères peuvent également être fixés par une décision unilatérale de l’employeur, sous réserve d’une information du comité social et économique avant le versement de la prime (**III**) ;

– la prime est exclue des ressources prises en compte pour le calcul de la prime d’activité et pour celles ouvrant droit à l’attribution de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) (**V**) ;

– ce dispositif est applicable en métropole, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Martin, à Saint Barthélemy, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. Un plafond d'exonération bonifié pour les travailleurs de la « deuxième ligne » et pour les salariés des entreprises ayant conclu un plan d'intéressement

Le plafond d'exonération des primes versées peut être porté de 1 000 euros à 2 000 euros.

- En premier lieu et comme c'était le cas pour les primes versées entre le 2 avril et le 31 décembre 2020, le plafond d'exonération est relevé à 2 000 euros pour les primes versées aux salariés ou aux agents des établissements **couverts par un accord d'intéressement** en vigueur à la date du versement, ou conclu avant cette date et prenant effet avant le 31 mars 2022 (1° du VI).

Les ESAT peuvent bénéficier de ce relèvement de plafond puisqu'il leur est possible, en application de l'article R. 314-5 du code de l'action sociale et des familles, d'affecter une partie de leur excédent d'exploitation à l'intéressement des travailleurs handicapés.

- En deuxième lieu, le Gouvernement a souhaité que les salariés de la « deuxième ligne » bénéficient prioritairement de la reconduction du présent dispositif.

Une mission a été lancée en octobre 2020 par la ministre du travail afin d'accompagner les partenaires sociaux dans la démarche de reconnaissance des métiers de « deuxième ligne »⁽¹⁾. Dans un premier temps, cette mission a concentré ses travaux sur l'identification des travailleurs de cette deuxième ligne ou, d'après la dénomination aussi utilisée, des salariés qui ont permis la continuité économique et sociale (voir *infra*). **Dix-sept professions ont été retenues**, en mobilisant deux critères principaux : **le degré d'exposition potentielle au Covid-19** lors de l'activité ordinaire de travail (interactions avec le public par exemple) et le fait d'avoir **majoritairement continué à travailler sur site durant le premier confinement** (de mars à mai 2020) en raison de l'impossibilité d'exercer l'activité en télétravail. Ces métiers correspondent essentiellement à des positions d'employé et d'ouvrier, avec une nette dominante peu qualifiée, et représentent environ 4,6 millions de salariés dans le secteur privé⁽²⁾.

(1) La mission a été confiée à Mmes Christine Erhel, économiste du travail et de l'emploi et chercheuse et, Sophie Moreau-Follenfant, directrice générale adjointe en charge des ressources humaines au sein de la société RTE.

(2) Sur l'ensemble des personnes en emploi, c'est-à-dire en incluant les trois fonctions publiques, on dénombre un million de travailleurs supplémentaire (737 605 dans la fonction publique territoriale, 179 540 dans la fonction publique d'État et 130 219 dans la fonction publique territoriale) et ce, sans compter les agents publics ne travaillant pas dans ces métiers mais dont on peut considérer qu'ils font partie des travailleurs de la deuxième ligne, comme les policiers, pompiers et militaires ou les enseignants.

LISTE ET EFFECTIFS DES MÉTIERS DE LA DEUXIÈME LIGNE

Intitulé famille professionnelle (Fap)	Effectif au 31 décembre 2017
Conducteurs de véhicules	738 481
Agents d'entretien	648 722
Caissiers, employés de libre-service	551 967
Ouvriers qualifiés de la manutention	356 167
Ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment	286 106
Ouvriers non qualifiés de la manutention	257 974
Aides à domicile et aides ménagères	243 798
Agents de gardiennage et de sécurité	240 908
Ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment	211 100
Vendeurs en produits alimentaires	192 237
Bouchers, charcutiers, boulangers	190 137
Maraîchers, jardiniers, viticulteurs	137 635
Ouvriers qualifiés des travaux publics, du béton et de l'extraction	136 895
Agriculteurs, éleveurs, sylviculteurs, bûcherons	130 718
Ouvriers non qualifiés du gros œuvre du bâtiment, des travaux publics, du béton et de l'extraction	113 130
Ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment	84 272
Ouvriers non qualifiés des industries agro-alimentaires	73 151
Ensemble deuxième ligne du secteur privé	4 593 398

Champ : salariés du privé hors stagiaires, activités extraterritoriales et particuliers employeurs.

Source : Dares, document d'étude « Les métiers « de deuxième ligne » de la crise Covid-19 : quelles conditions de travail et d'emploi dans le secteur privé ? », mai 2021.

Afin de favoriser le développement d'actions de valorisation de ces salariés de « deuxième ligne », le présent article prévoit que le plafond d'exonération est rehaussé à 2 000 euros pour les primes versées aux salariés dont les employeurs :

– soit sont **couverts par un accord de branche ou d'entreprise qui vise à valoriser les métiers des salariés dits de « deuxième ligne » (2° du VI) ;**

– soit sont **couverts par un accord de branche ou d'entreprise qui prévoit un engagement à ouvrir des négociations sur la valorisation de ces métiers de « deuxième ligne »** dans un délai maximum de deux mois à compter de sa signature **(3° du VI)**. Cet accord prend donc la forme d'un accord de méthode tel que prévu aux articles L. 2242-10 et L. 2242-11 du Code du travail ;

– soit ont **engagé une négociation d'entreprise sur un accord visant à valoriser ces métiers** ou dont l'activité principale relève d'une branche ayant engagé de telles négociations **(4° du VI)**. Les organisations professionnelles d'employeurs participant aux négociations de branche informent par tout moyen les entreprises relevant du champ d'application de la branche de l'engagement de ces négociations.

L'accord de valorisation des métiers ou l'accord de méthode identifie les salariés qui, en raison de la nature de leurs tâches, ont **contribué directement à la continuité de l'activité économique et au maintien de la cohésion sociale et dont l'activité s'est exercée uniquement ou majoritairement sur site** pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire de 2020 ou 2021. Le périmètre retenu pour les métiers de « deuxième » ligne n'est donc pas strictement identique à celui délimité par la mission mentionnée *supra*.

Cet accord, conclu dans le respect des conditions de droit commun prévues par le Code du travail pour les conventions et les accords collectifs de travail, doit porter sur **au moins deux des cinq thèmes suivants** : la rémunération, la nature du contrat de travail, la santé et la sécurité au travail, la durée du travail et l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale, la formation et l'évolution professionnelles.

Les associations et fondations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général ne peuvent bénéficier du relèvement de ce plafond.

B. L'IMPACT DE LA MESURE

- L'exonération d'impôt sur le revenu, de cotisations sociales et de contributions de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat permet un gain de pouvoir d'achat significatif pour les salariés concernés.

Ce gain dépend d'une part du taux marginal d'imposition du contribuable et, d'autre part, du niveau d'assujettissement de cette prime aux cotisations et contributions sociales dans une situation « normale » de versement.

Le gain de pouvoir d'achat est d'autant plus important que le plafond d'exonération est élevé. Il est donc supérieur pour les salariés dont les employeurs ont conclu un accord d'intéressement et pour les travailleurs de « deuxième ligne » dont les employeurs se sont engagés à mettre en place des actions de valorisation de leurs métiers.

Ces actions de valorisation ont également un impact sur le long terme et peuvent se traduire par une amélioration des conditions de travail des salariés concernés ou par des augmentations de salaire.

- En l'absence d'effet de substitution de la prime versée à d'autres éléments de rémunération, l'impact de la mesure sur les finances publiques est supposé neutre.

Il est cependant probable que l'effet de substitution observé par l'INSEE (voir *supra*) lors du versement en 2018-2019 de la prime exceptionnelle prévue par la loi MUES, qui s'est traduit par une compression limitée de l'évolution salariale, impacte les finances publiques dans les mêmes proportions s'agissant de la prime prévue par le présent article.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF2 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. L'amendement vise à pérenniser le dispositif de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat qui est prolongé chaque année depuis trois ans. Il serait souhaitable de permettre aux employeurs qui le souhaitent de continuer à la verser à leurs salariés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il convient de conserver à cette prime son caractère exceptionnel même si elle est prolongée depuis le début de la crise. C'est une bonne mesure qui a permis d'améliorer le pouvoir d'achat mais je ne pense pas qu'il faille la pérenniser.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement CF2.*

La commission est saisie de l'amendement CF198 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Je crois, au contraire, qu'il faudrait pérenniser les mesures qui donnent de bons résultats.

L'article prévoit de reconduire cette année le dispositif de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée de tout prélèvement social et fiscal dans la limite d'un plafond de 1 000 euros, avec la possibilité de doubler ce plafond à 2 000 euros sous certaines conditions. Cette mesure est salubre à l'heure où nous traversons une crise exceptionnelle qui nourrit les craintes des chefs de très petites entreprises et de leurs salariés pour leur avenir.

Je vous propose d'aller plus loin en exonérant cette prime dans une limite de 2 000 euros, sans exiger de l'employeur qu'il remplisse des conditions. Il ne faut pas que les lourdeurs administratives découragent les petites entreprises de verser cette prime, quand elles en ont les moyens.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Un employeur pouvait déjà, avant la prime Macron, verser une prime à ses salariés. Il n'en était pas empêché par un prétendu système kafkaïen ! Cette prime, c'est vrai, est une incitation. Le plafond peut être porté à 2 000 euros si l'entreprise s'engage à valoriser les salariés qui travaillent en deuxième ligne face à l'épidémie ou si elle conclut un accord d'intéressement. Nous souhaitons en effet inciter l'entreprise ou la branche à améliorer le partage de la valeur au sein des entreprises. Je vous invite à retirer l'amendement.

M. Jean-Paul Mattei. Le formalisme qui conditionne l'attribution des primes est lourd. Nous nous en étions déjà plaints auprès du ministre de l'époque, M. Darmanin, qui nous avait répondu qu'une simple déclaration suffisait. Les accords d'intéressement au sein des entreprises, mais aussi les dispositifs prévus par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, devraient faire l'objet d'une étude approfondie. Cela prend du temps d'établir un

accord d'intéressement, et nécessite beaucoup de travail. Les entreprises ne le prennent pas toujours, ce qui fait qu'elles ne concluent pas ce type d'accord, ou bien qu'elles le bâclent. Finalement, le résultat s'avère contraire à l'objectif de rendre les entreprises plus vertueuses.

M. le président Éric Woerth. On hésite souvent entre des mesures d'urgence et des mesures pérennes. En l'espèce, il s'agit d'inciter les entreprises à conclure des accords d'intéressement. Pérenniser une prime par essence exceptionnelle serait compliqué, même si nous avons ce défaut de toujours vouloir perpétuer l'exceptionnel ou le transitoire.

M. Charles de Courson. Ne pourrions-nous dispenser les petites entreprises de conclure un accord d'intéressement pour bénéficier de cette prime ? Pour une petite entreprise de 9 salariés, l'exercice est quasiment impossible. Que pensez-vous de l'idée de fixer un seuil ?

*La commission **rejette** l'amendement CF198.*

La commission est saisie de l'amendement CF215 de M. Patrick Mignola.

M. Christophe Jerretie. Il s'agit d'élargir la possibilité de verser une prime exceptionnelle de 2 000 euros aux entreprises de moins de 50 salariés quand elles ont volontairement mis en place un plan de participation salariale. Nous souhaitons favoriser également l'actionnariat-salariat.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne suis pas opposé à des dispositifs d'incitation à la participation mais les gens comprennent mal la différence entre l'intéressement et la participation, ce qui impose de choisir le dispositif le plus efficace pour partager la valeur. La loi PACTE ayant privilégié l'intéressement, je vous propose de rester cohérents en retenant l'incitation aux accords d'intéressement. Les deux voies cohabitent assez mal et il me semble préférable, dans l'intérêt des salariés, d'en choisir une. Je vous invite à retirer l'amendement.

M. Christophe Jerretie. Nous poserons la question pour engager la réflexion dans l'hémicycle. C'est vrai, il faut choisir.

*L'amendement CF215 est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

*

* *

Après l'article 2

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF96 de M. Éric Coquerel.*

La commission est saisie de l'amendement CF214 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Le dispositif de l'auto-liquidation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a permis de lutter contre la fraude fiscale et d'améliorer la trésorerie des entreprises. Ainsi, pour éviter le décaissement de la TVA sur ses importations, une entreprise peut déclarer et déduire cette TVA, simultanément, sur une même déclaration.

Par cet amendement, nous vous proposons, afin d'améliorer leur trésorerie, de permettre aux entreprises qui commercialisent des biens, de la même manière que celles qui commercialisent des services, de bénéficier du mécanisme de la TVA sur les encaissements et non plus de la seule TVA sur les débits.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je maintiens mon avis défavorable à cette proposition que vous nous avez déjà soumise. Le droit communautaire ne nous y autorise pas. Je vous renvoie à la directive relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

*La commission **rejette** l'amendement CF214.*

*

* *

Article additionnel après l'article 2

**Prolongement de la déductibilité fiscale des abandons de loyers
jusqu'au 31 décembre 2021**

La commission est saisie de l'amendement CF210 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Christophe Jerretie. Afin d'accompagner la reprise des entreprises, nous proposons de prolonger la déductibilité fiscale des abandons de loyers du 30 juin 2021 au 31 décembre 2021.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'avais salué cette initiative de Jean-Noël Barrot lors de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020. Je ne vois aucun inconvénient à prolonger ce dispositif durant les prochains mois.

Avis favorable.

Mme Véronique Louwagie. Comment fonctionne ce dispositif ? Dans quelle mesure les propriétaires et les locataires y ont-ils recours ?

M. Alexandre Holroyd. Pourquoi les bailleurs non-résidents ne sont-ils pas éligibles à ce dispositif ? Par ailleurs, serait-il possible d'auditionner les bailleurs pour connaître les efforts qu'ils ont consentis durant la crise, comme nous l'avons fait avec les assureurs ?

M. le président Éric Woerth. Nous pourrions l'envisager si le Gouvernement nous laissait un peu de temps.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le mécanisme est complexe mais il est utilisé. Nous vous fournirons des données statistiques dans le cadre de l'examen en séance publique. Je ne vois pas pourquoi les non-résidents ne seraient pas éligibles dès lors qu'ils sont imposables.

La commission adopte l'amendement CF210 (amendement 293).

*

* *

Après l'article 2

La commission est saisie de l'amendement CF144 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Voici un petit amendement de solidarité. Beaucoup de nos concitoyens ont subi une baisse de leurs revenus alors qu'ils continuaient à travailler. Il ne serait donc pas aberrant de frapper de la même manière les revenus tirés du capital. Aussi proposons-nous d'instaurer, temporairement, une taxe sur les dividendes de 10 %. Bien évidemment, par principe, seules les entreprises bénéficiaires seraient concernées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est une taxe sur les revenus du capital et non une taxe sur les dividendes. Prenez garde : vous proposez de taxer non pas celui qui émet des dividendes mais celui qui les reçoit et pourrait réinvestir. Nous avons pris des mesures, au début de ce mandat, pour favoriser le réinvestissement. Elles ont porté leurs fruits et favorisé la création d'emplois.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF144.

La commission est saisie de l'amendement CF83 de M. Éric Coquerel.

Mme Sabine Rubin. L'amendement tend à supprimer l'abattement de 40 % sur les dividendes qui aggrave les inégalités en France, comme en atteste le dernier rapport de France Stratégie sur les effets de la suppression de l'ISF et l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Grâce à ces cadeaux, les 0,1 % de Français les plus aisés sont un quart de fois plus riches que les 0,1 % de 2017.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'abattement de 40 % existait bien avant cette législature : il tire la conséquence de la taxation préalable à l'impôt sur les sociétés. L'idée n'est pas de taxer doublement la création de richesses dans ce pays.

Avis défavorable.

Mme Sabine Rubin. La taxation des dividendes et la taxation de l'entreprise sont deux choses différentes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est le même argent.

Mme Sabine Rubin. Ce ne sont pas les mêmes récepteurs.

La commission rejette l'amendement CF83.

La commission est saisie de l'amendement CF222 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Il s'agit d'appliquer le prélèvement forfaitaire unique aux revenus issus du foncier avec un niveau de loyer abordable pour un ménage modeste, afin d'inciter à investir dans le foncier à loyer abordable.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il me semble important de maintenir la *flat tax* sur les revenus de capitaux mobiliers mais je suis défavorable à son instauration sur les revenus locatifs.

Avis défavorable.

M. Charles de Courson. C'est un excellent amendement. Vous n'avez toujours pas réussi à convaincre les économistes de la distinction entre les revenus des valeurs mobilières et les revenus des valeurs immobilières. L'investissement dans l'immobilier ne cesse de chuter, du fait des crises successives. Il faut être complètement fou pour investir dans le logement aujourd'hui : CSG au taux majoré, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière (IFI). Faites vos calculs : il ne reste presque rien au bout du compte.

M. le président Éric Woerth. Sans parler du locataire qui ne paie pas ses loyers.

M. Charles de Courson. Le rapporteur général nous expliquera que c'est déductible ! Cela nous fait une belle jambe ! Ne vous étonnez pas que la construction de logements s'effondre dans notre pays !

Mme Véronique Louwagie. Je voterai cet amendement. La différence de taxation est devenue trop importante entre les revenus mobiliers et les revenus fonciers, qui passe de 30 % à près de 70 %, dont 45 % au titre du taux marginal d'imposition sur les revenus... Or on manque de logements. La mesure qui vous est proposée permettrait d'accompagner la relance pour que tout le monde puisse se loger décemment.

M. le président Éric Woerth. La même logique a présidé à l'instauration de l'IFI : le Gouvernement a considéré que l'investissement immobilier n'avait pas la même utilité que l'investissement mobilier.

*La commission **rejette** l'amendement CF222.*

La commission est saisie en discussion commune des amendements identiques CF9 de Mme Véronique Louwagie, CF18 de M. Mohamed Laqhila et CF33 de Mme Lise Magnier ainsi que des amendements CF32 de Mme Patricia Lemoine et CF217 de M. Jean-Noël Barrot.

Mme Véronique Louwagie. Pendant la crise sanitaire, en 2020, l'épargne des ménages a augmenté de plus de 110 milliards d'euros par rapport à 2019. Le phénomène se poursuit en 2021. L'essentiel de cette épargne est resté sur les comptes courants ou les livrets, ce qui ne favorise pas la consommation. Afin de stimuler l'économie française et de faire de cette épargne un investissement de long terme, nous vous proposons de porter le plafond de versements déductibles dans le cadre d'un plan d'épargne retraite (PER) à 20 % des revenus professionnels contre 10 % aujourd'hui. Limitée dans le temps, cette mesure serait valable jusqu'à la fin de l'année 2021.

M. Mohamed Laqhila. En effet, l'épargne étant abondante, il faudrait qu'elle soutienne une économie productive.

Mme Patricia Lemoine. Il s'agit d'un amendement de repli, portant le plafond de versements déductibles dans le cadre d'un PER à 15 %, contre 20 % dans notre précédente proposition.

M. Christophe Jerretie. Notre amendement porterait également le plafond à 15 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis favorable au principe de stimuler l'épargne de long terme, mais le PER est déjà un outil fiscalement attractif. L'objectif, dans les prochains mois, est surtout de parvenir à désépargner. Certes, il vaut mieux pour notre économie que l'épargne de précaution, au lieu d'aller dans l'épargne réglementée ou l'assurance-vie, soit investie dans des PER, mais la priorité est plutôt de faire consommer et investir avec ce cumul d'épargne.

M. Christophe Jerretie. Le Gouvernement vous a-t-il transmis quelques éléments pour atteindre ces objectifs ? Sinon, j'y reviendrai dans l'hémicycle.

M. le président Éric Woerth. Les PER sont-ils investis dans les entreprises ? Je ne suis pas certain que cette épargne stockée irrigue massivement l'économie française.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les PER proposent diverses formules qui permettent à l'investisseur d'effectuer un arbitrage entre placements monétaires et unités de compte. Statistiquement, les PER sont davantage orientés vers l'investissement productif que les assurances-vie. Les investisseurs en attendent un rendement supérieur.

*La commission **rejette** successivement les amendements identiques CF9, CF18 et CF33, ainsi que les amendements CF32 et CF217.*

La commission est saisie de l'amendement CF105 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Nous ne savons plus quelles nouvelles recettes vous proposer, à la fois pour alléger la dette et dans un esprit de solidarité entre les plus aisés et les plus pauvres... Nos prochains amendements poursuivent ce double objectif. Ces recettes sont d'autant plus nécessaires que la hausse de la dette risque de déboucher sur des dépenses publiques rognées et des services publics fragilisés.

L'amendement vise à revenir au régime initial de l'*exit tax*, qui consiste à taxer un contribuable détenant des actions et domicilié fiscalement en France lorsqu'il transfère son domicile fiscal hors de France. La loi de finances pour 2019 a réduit le délai de détention des actions après le départ de France de quinze à deux ans. Notre amendement vise à revenir à quinze ans.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis très défavorable. Nous avons appris hier que la France est le pays européen qui a attiré le plus d'investissements internationaux l'an passé, pour la deuxième année consécutive. C'est la politique fiscale que nous menons depuis 2017 qui attire les investissements et crée de l'emploi dans notre pays. Rien ne serait plus délétère que le zigzag fiscal, qui risque de faire fuir ces investissements qui nous ont pourtant protégés pendant la crise et vont nous aider à relancer l'économie. Ne tuons pas la relance en rétablissant des impôts que nous avons supprimés !

Du reste, si elle a été modifiée, c'est que l'*exit tax* rapportait peu.

M. Jean-Louis Bricout. Nous ne parlons pas du même sujet : vous visez les entreprises qui s'installent en France, nous, celles qui se délocalisent.

*La commission **rejette** l'amendement CF105.*

La commission est saisie de l'amendement CF220 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Le prélèvement à la source est une réussite, le taux de recouvrement étant supérieur à celui d'avant la réforme. Une catégorie de revenus y échappe encore : les cessions d'actions et de titres sociaux. L'amendement vise à les y assujettir au moment de leur enregistrement, sur le modèle des plus-values immobilières. En outre, cela éviterait les oublis. Il s'agit donc d'un amendement de cohérence.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Des outils existent déjà. Je vous propose d'évoquer le sujet avec le Gouvernement en séance et, dans l'attente, de retirer votre amendement. Je n'y suis pas opposé sur le principe, la question est celle de sa mise en œuvre.

M. Jean-Paul Mattei. Je veux bien le retirer, non sans affirmer que c'est un outil extrêmement intéressant de simplification et de sécurisation des recettes fiscales.

L'amendement CF220 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF225 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. L'objet de cet amendement d'appel est de modifier le régime d'imposition des plus-values sur actifs numériques, créé par la loi PACTE. Il s'agit d'inciter les investisseurs qui vendent, par exemple, du bitcoin à financer l'économie réelle – même s'ils le font déjà – en leur proposant un avantage fiscal s'ils investissent leurs bénéfices dans des entreprises ou des organismes du secteur de la culture ou du cinéma. Le Gouvernement est-il prêt à évoluer afin d'inciter à une utilisation plus vertueuse des plus-values des ventes de cryptoactifs ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Votre amendement est intéressant, comme tout ce qui est favorable à l'investissement productif et aux transferts des cryptoactifs vers l'économie réelle. Toutefois, le terme « dons » me semble inapproprié. Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer l'amendement, tout en vous accompagnant volontiers dans la réflexion.

M. le président Éric Woerth. Je déposerai en séance un amendement rectifié pour tenir compte de votre observation.

L'amendement CF225 est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements en discussion commune CF78 et CF79 de M. Pierre-Yves Bournazel.

La commission est saisie de l'amendement CF95 de M. Éric Coquerel.

Mme Sabine Rubin. Alors que le Gouvernement a été habilité à prendre une ordonnance pour modifier les règles de distribution des bénéfices et de versement de dividendes, il s'est contenté d'inviter pudiquement les entreprises à faire preuve de « modération ». Moralité : les actionnaires ont empoché 51 milliards d'euros, sans effet sur l'investissement ni sur l'emploi. Au contraire, les actionnaires du CAC 40 prévoient de supprimer des emplois.

C'est pourquoi notre amendement vise à taxer les dividendes et rachats d'actions, en renforçant la taxe sur les transactions financières (TTF). Il s'agit d'ailleurs d'une proposition de la Convention citoyenne. Ne perdons plus d'argent sur l'autel de l'intérêt des actionnaires et non pas des entreprises, contrairement à ce que vous voulez nous faire croire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. L'important chantier de la TTF doit être mené à l'échelle européenne et ne saurait en aucun cas l'être à l'échelle nationale, car cela entraînerait une perte de compétitivité et d'attractivité importante.

*La commission **rejette** l'amendement CF95.*

La commission est saisie de l'amendement CF159 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit d'augmenter le taux de la taxe sur les transactions financières de 0,3 % à 0,5 %, ce qui engendrerait une recette supplémentaire de 1 milliard d'euros.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF159.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, elle **rejette** successivement les amendements CF93 de Mme Sabine Rubin et CF187 de Mme Christine Pires Beaune.*

La commission est saisie des amendements CF53, CF52, CF51, CF41, CF40, CF50, CF54 et CF55 de M. Dino Cinieri.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit d'amendements très intéressants sur le droit des successions, mais ils n'ont pas leur place dans le collectif budgétaire. Nous devons continuer à réfléchir à cette problématique structurante pour la société et notre fiscalité, dans la continuité de nos débats sur la proposition de loi de Mme Pires Beaune. S'il est présent en séance, M. Cinieri pourra également l'évoquer avec le ministre.

Mme Christine Pires Beaune. Au cours d'une commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) concernant le ministre Bruno Le Maire, je l'ai interrogé sur le bilan au 31 mars de la disposition adoptée l'an passé, qui exonère temporairement les donations de 100 000 euros dans certains cas très précis. Il ne m'a pas répondu. Monsieur le président, auriez-vous des éléments ?

M. le président Éric Woerth. Non, mais le ministère en a peut-être.

*La commission **rejette** successivement les amendements CF53, CF52, CF51, CF41, CF40, CF50, CF54 et CF55.*

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF112 de Mme Émilie Bonnivard et CF134 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. Nous avons déjà eu ce débat. Mme Bonnivard propose d'exonérer les hôtels et débits de boissons, qui, en raison des fermetures, n'ont eu aucune activité, de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Deux millions de logements possédant des téléviseurs ne la paient pas, quand les hôtels continuent à la payer pour leurs 600 000 télévisions.

M. le président Éric Woerth. Nous en avons effectivement déjà débattu.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Si vous exonérez de CAP les hôtels qui ont été fermés, vous mettez en difficulté les groupes audiovisuels publics français dont les budgets dépendent de cette taxe affectée. Les compensations ne sont pas non plus la solution.

En revanche, nous avons proposé le report du paiement de l'échéance de la CAP, d'avril à juillet. En outre, les entreprises de ces secteurs dont l'activité n'a pas excédé neuf mois en 2020 ont bénéficié d'un abattement de 25 %. Je propose d'en rester là.

Avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie. Le report, c'est bien quand les situations ne durent pas trop longtemps. J'entends vos propos, monsieur le rapporteur général – ce sont d'ailleurs les mêmes que l'an passé –, mais la situation dure et le report entraîne d'importantes difficultés. Aujourd'hui, ces entreprises sont sous perfusion, mais demain elles ne le seront plus. Il faut les soutenir.

*La commission **rejette** successivement les amendements CF112 et CF134.*

La commission est saisie de l'amendement CF145 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Même si nous connaissons le sort réservé à nos amendements, il est important de mettre en lumière certains sujets. Il s'agit ici d'augmenter le plafond de l'affectation de la taxe sur les transactions financières au fonds de solidarité pour le développement (FSD), principal financeur de l'aide publique au développement.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF145.*

Article additionnel après l'article 2 : Intégration d'IDFM dans le champ d'application de la garantie de recettes fiscales du bloc communal pour 2021

La commission est saisie de l'amendement CF236 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit de s'assurer que le filet de sécurité voté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et prolongé en loi de finances pour 2021 par le biais d'un amendement de notre collègue Jean-René Cazeneuve prend bien en considération les moindres recettes de versement mobilité pour Île-de-France mobilités (IDFM), en 2021, et non uniquement en 2020.

M. Charles de Courson. Votre amendement s'applique-t-il uniquement à l'Île-de-France ou à tous les réseaux de transports publics de France ? Votre exposé des motifs n'évoque que l'Île-de-France.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cela ne concerne que l'Île-de-France, les autres AOM étant incluses pour 2021 dans le filet de sécurité tel qu'il a été voté.

La commission adopte l'amendement CF236 (amendement 294).

*
* *

Article additionnel après l'article 2

**Intégration de certains établissements publics locaux dans le champ
d'application de la garantie de recettes fiscales du bloc communal pour 2021**

La commission est saisie de l'amendement CF241 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit d'intégrer les groupements de collectivités – syndicats de communes, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) – dans le filet de sécurité bénéficiant en 2021 aux collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales comme la taxe de séjour, le produit brut des jeux et la taxe sur les remontées mécaniques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La philosophie est identique à l'amendement précédent, que je viens de présenter.

Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CF241 (amendement 241).

*
* *

Après l'article 2

La commission est saisie en discussion commune des amendements CF110 de Mme Christine Pires Beaune et CF86 de M. Éric Coquerel.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement CF110 vise à supprimer la *flat tax*, mais nous proposerons plutôt, en séance publique, d'en réviser le taux.

Mme Sabine Rubin. Par l'amendement CF86, nous demandons la suppression de la *flat tax*.

L'amendement CF110 est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF86.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements en discussion commune CF88 de Mme Sabine Rubin et CF113 de Mme Christine Pires Beaune.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement CF39 de M. Dino Cinieri.

La commission est saisie de l'amendement CF208 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. De même que l'amendement CF241, il vise à compenser les pertes de recettes de taxe de séjour et de taxe de séjour forfaitaire subies par les communes, notamment par les communes touristiques.

M. le président Éric Woerth. Il s'agirait cette fois d'une dotation versée non pas aux syndicats de communes et PETR, mais aux communes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'amendement tend à garantir les recettes de taxe de séjour et de taxe de séjour forfaitaire.

En 2020, les dernières données montrent que le filet de sécurité s'est fortement concentré sur les communes touristiques, qui ont perçu la moitié du montant définitif de la dotation. Pour 2021, je rappelle que la taxe de séjour est également incluse dans le panier de recettes compensées du filet de sécurité. Je rappelle en outre que, d'après le rapport Cazeneuve, le produit de la taxe de séjour devrait connaître un rebond important, de 15 % en 2021 et de 25 % en 2022.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF208.

La commission est saisie de l'amendement CF20 de M. Robin Reda.

M. Robin Reda. Il s'agit d'un amendement relatif à Île-de-France Mobilités, complémentaire au CF236. Le rapporteur général a sans doute oublié de le déposer...

L'État doit pleinement honorer sa promesse de sauvegarder le réseau de transports en commun de la région Île-de-France en compensant les pertes de recettes subies en 2021. Or, si les pertes de recettes de versement mobilité sont, on l'a dit, conformes aux prévisions, à savoir environ 300 millions d'euros, les pertes de recettes tarifaires sont bien supérieures à celles que l'on a estimées : selon les premières indications, elles atteignent déjà 665 millions d'euros. Tout porte donc à croire qu'elles dépasseront, à la fin de l'année, le milliard d'euros prévu.

À l'approche de l'été, alors que le travail en présentiel reprend timidement et que de nombreux travailleurs préfèrent malheureusement reprendre leur voiture, sachant par ailleurs que les touristes ne reviendront pas dès cet été, nous devons mettre en œuvre un plan massif de soutien aux transports en commun, comme le font tous les autres grands pays pour leur région-capitale. Je vous invite donc, chers collègues, à permettre la relance des transports publics, en les délestant réellement des pertes liées aux mois de crise sanitaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis tout à fait d'accord pour que l'État poursuive l'indemnisation d'Île-de-France Mobilités, selon le même principe qu'en 2020 : les pertes de recettes fiscales doivent être intégralement compensées par un prélèvement sur recettes ; les pertes de billetterie doivent être compensées par un système d'avance remboursable.

En juillet 2020, par un amendement que j'avais déposé, nous avons prévu le versement d'un acompte de 425 millions d'euros pour compenser les pertes de recettes de versement mobilité. En fin de compte, les pertes fiscales définitives subies par Île-de-France Mobilités se sont établies à 151 millions d'euros sur l'année. Cela montre à quel point il est difficile d'anticiper les pertes de recettes ; c'est même un cas d'école.

En revanche, vous avez raison, les pertes de recettes tarifaires risquent d'être supérieures à ce que l'on a estimé. Pour 2020, nous avons prévu, dans la LFR4, une avance remboursable destinée à couvrir l'ensemble des pertes tarifaires, et nous ferons de même pour 2021. Il n'y a aucune raison de ne pas le faire, tant que c'est la crise qui est en cause.

En résumé, je vous propose de procéder exactement de la même manière qu'en 2020 : voter dès maintenant la compensation des pertes fiscales grâce à un prélèvement sur recettes ; voter en fin d'année la compensation des pertes tarifaires grâce à une avance remboursable, dans l'attente d'un retour à meilleure fortune.

Je vous invite donc à retirer votre amendement. Lorsque nous disposerons de l'évaluation des pertes de billetterie subies par Île-de-France Mobilités en 2021, nous instaurerons le même mécanisme de compensation de ces pertes par l'État. Je m'y engage en ma qualité de rapporteur général.

M. le président Éric Woerth. Les conditions du remboursement de l'avance sont-elles précises ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Oui. Lors de la réunion de la commission mixte paritaire consacrée au PLFR4, nous avons précisé les conditions de remboursement des avances remboursables aux AOM, en prévoyant notamment une clause de retour à meilleure fortune. Pour Île-de-France Mobilités, la même logique doit s'appliquer, et il faudra attendre de disposer de la trésorerie nécessaire pour assurer le remboursement de l'avance.

M. Charles de Courson. Je pose de nouveau la même question : tous les Français sont-ils traités de la même façon ? Nous parlons beaucoup du réseau francilien, mais il y en a bien d'autres ! Il faut prévoir la même compensation pour toutes les régions. Est-ce bien le cas, monsieur le rapporteur général ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est évidemment le cas, monsieur de Courson.

Permettez-moi de rappeler l'historique. Dans la version initiale du PLFR3, on avait prévu la compensation des pertes de recettes fiscales subies par toutes les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), sauf Île-de-France Mobilités, ce qui était tout de même assez baroque ! Nous avons alors décidé collectivement de compenser également les pertes fiscales d'Île-de-France Mobilités. Lors de l'examen du PLFR4, à la suite de la conclusion d'un protocole d'accord entre la région Île-de-France et le Gouvernement, nous avons proposé de compenser en outre les pertes de recettes tarifaires subies par Île-de-France Mobilités. Et cela avait permis ensuite, en sens inverse, de compenser les pertes de recettes tarifaires des autres AOM.

Relevons néanmoins une difficulté : les AOM ne fonctionnent pas toutes sur le même modèle ; en particulier, la nature de leurs recettes fiscales varie. Il en résulte des différences pour le remboursement des avances. En tout cas, nous avons autant que possible généralisé le filet de sécurité à l'ensemble des AOM du pays, tant pour les pertes de recettes fiscales que pour les pertes de recettes tarifaires. Je propose, je le répète, que nous procédions de la même manière en 2021 qu'en 2020.

*La commission **rejette** l'amendement CF20.*

La commission est saisie des amendements identiques CF82 de Mme Véronique Louwagie et CF206 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. Par l'amendement CF82, nous proposons de reconduire en 2021 le dispositif de soutien retenu pour 2020 dans la LFR3 en faveur des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna. En effet, la crise sanitaire se poursuit dans ces territoires. Il s'agit de prévoir une dotation destinée à compenser les pertes de recettes qu'ils subiront en 2021, par rapport au niveau moyen enregistré sur la période 2017-2019.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CF206 vise lui aussi à reconduire le dispositif prévu à l'article 24 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, lequel concerne les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je mesure bien entendu la situation spécifique de ces collectivités d'outre-mer.

D'après le rapport établi par Jean-René Cazeneuve dans le cadre du Printemps de l'évaluation, le produit de l'octroi de mer n'a pas diminué en 2020, contrairement à ce que l'on avait anticipé. En outre, les recettes fiscales devraient en toute logique connaître un rebond en 2021, grâce au retour de la croissance : le rendement de l'octroi de mer et celui de la taxe sur les carburants devraient s'améliorer respectivement de 3,5 % et de 5 %.

Faudra-t-il néanmoins compenser la perte de certaines recettes ? Je propose que nous examinons la question en séance publique avec le ministre délégué chargé des comptes publics.

En tout cas, les pertes de recettes d'octroi de mer n'étant pas celles que nous avons imaginées, et compte tenu de la croissance et de la dynamique des recettes fiscales attendues en 2021, il ne me semble pas nécessaire de reconduire le filet de sécurité pour ces recettes spécifiques des collectivités d'outre-mer instauré par la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Avis défavorable.

Mme Christine Pires Beaune. J'entends vos arguments, monsieur le rapporteur général, mais le mécanisme de filet de sécurité vise en réalité à rassurer les collectivités. S'il n'y a pas de pertes fiscales, il ne sera pas actionné, et ce sera une bonne nouvelle. Mais il vaut mieux le prévoir. Il s'agit, non pas de garantir un niveau de dépenses, mais de donner une assurance au cas où il y aurait effectivement des pertes de recettes. Je maintiens l'amendement CF206 et maintiendrai de même mon amendement suivant, le CF207.

*La commission **rejette** les amendements identiques CF82 et CF206.*

La commission est saisie des amendements identiques CF84 de Mme Véronique Louwagie et CF207 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. Dans le même esprit que les amendements précédents, il vise à prévoir un filet de sécurité pour les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le département de Mayotte. Nous ne prendrions pas de risque : s'il n'y a pas de pertes de recettes fiscales, le dispositif ne sera pas actionné et il n'y aura pas d'impact sur les finances publiques.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** les amendements identiques CF84 et CF207.*

TITRE II RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS

Article 3

Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article propose la ratification du décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté le présent article sans modification.

La rémunération des services rendus constitue une des ressources budgétaires de l'État mentionnées à l'article 3 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

I. LA RATIFICATION OBLIGATOIRE DES DÉCRETS INSTAURANT DES RÉMUNÉRATIONS DES SERVICES RENDUS

Notion dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, également qualifiée de « redevance », la rémunération des services rendus recouvre l'ensemble des sommes d'argent demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public et qui trouvent leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ⁽¹⁾.

L'établissement d'une telle ressource est soumis à une procédure particulière. Aux termes de l'article 4 de la LOLF, « la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

Le même article 4 prévoit ainsi une condition stricte de caducité : en l'absence de ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée, le décret devient entièrement caduc. À titre de comparaison, le régime de caducité des ordonnances, prévu par l'article 38 de la Constitution, apparaît beaucoup plus souple : celles-ci ne deviennent caduques qu'en cas de non-dépôt, et non pas en cas de non-adoption du projet de loi de ratification.

(1) Conseil d'État, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens et Conseil constitutionnel, 6 octobre 1976, n° 76-92, Nature juridique de dispositions de la loi n° 67-1175 du 28 décembre 1967 portant réforme du régime relatif au droit de port et de navigation modifié par l'article 64 de la loi de finances pour 1974.

L'effet juridique de la caducité n'est, cependant, pas entièrement clair. Le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation à cet égard, en indiquant que la ratification n'a pour objet que d'autoriser, au-delà de l'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances, la perception de ces rémunérations ⁽¹⁾. Le Rapporteur général suivra l'avis rendu par un de ses prédécesseurs ⁽²⁾ pour considérer que la caducité résultant d'un défaut de ratification entraîne de plein droit la cessation d'application du décret, sans effet rétroactif, mais empêchant toute continuation de la perception de ces rémunérations et privant de base légale, pour l'avenir, les actes pris en application de ce décret.

La formule de l'article 4 de la LOLF renvoie donc à la loi de finances rectificative suivante ou, en l'absence d'une telle loi, à la loi de règlement afférente à l'année au cours de laquelle le décret a été pris.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède à la ratification du décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs.

Celui-ci adapte le cadre régissant la responsabilité élargie des producteurs (REP) en matière de prévention et de gestion des déchets, à la suite de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Il précise les missions de suivi et d'observation des filières REP confiées par la loi à l'Agence de la transition écologique (Ademe) et les modalités selon lesquelles cette mission est financée par une redevance versée à l'agence par les producteurs soumis à la REP.

Cette redevance, prévue à l'article 1^{er} du décret, est l'objet de la ratification par le présent article.

La date d'entrée en vigueur de l'article 1^{er} est fixée au lendemain de la publication du décret, le 28 novembre 2020. Avant que la redevance ne s'applique, néanmoins, l'Ademe doit faire une proposition tarifaire à la direction générale de la prévention des risques au sein du ministère de la transition écologique et solidaire. Cette proposition devra être validée par arrêté ministériel, afin que la redevance soit applicable à la période tarifaire qui débutera en septembre 2021.

La redevance à l'Ademe entrera donc bien en vigueur au cours de l'année 2021, ce qui justifie sa ratification dans le présent PLFR.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

(2) M. Gilles Carrez, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006, n° 3469, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2006.

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 4

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour 2021, le déficit budgétaire de l'État à 219,5 milliards d'euros au lieu de 173,3 milliards prévus au sein de la loi de finances initiale (LFI). Il évalue son besoin de financement à 337,7 milliards d'euros, contre 293,0 milliards d'euros dans la LFI. Il laisse inchangé plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 1 945 129 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Le présent article a été adopté par la commission sans modification.

L'article d'équilibre, qui clôt la première partie du PLFR, ne porte que sur le budget de l'État et retrace les données de la comptabilité budgétaire.

Le présent article fixe, pour 2021, le déficit budgétaire de l'État à 219,5 milliards d'euros au lieu de 173,3 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale (LFI). La hausse est liée à la fois à l'augmentation du déficit de 17,3 milliards d'euros prévue par le PLFR et à l'impact des reports de crédits pour 28,8 milliards d'euros. Au total, le déficit de l'État augmenterait donc de 46,2 milliards d'euros par rapport à la prévision.

Après 178,1 milliards d'euros en 2020, le déficit continuerait donc de progresser en 2021 de 41,4 milliards d'euros supplémentaires.

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2021	Arrêtés de reports	PLFR 2021
Montant	173,3	28,8	219,5
Écart par rapport à la LFI 2021		+ 28,8	+ 17,3
Total			+ 46,2

Source : commission des finances.

Le présent commentaire détaille les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget, de la trésorerie et du plafond d'autorisation des emplois. L'analyse de ces données est présentée dans l'exposé général du présent rapport.

I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

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

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

Le **I** du présent article ajuste les prévisions de ressources pour 2021, détaillées à l'état A annexé au présent PLFR, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État. Ces ajustements sont effectués par rapport à la loi de finances initiale.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2021.

Le **III** laisse inchangé le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État.

Les chiffres clés de l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2021

Recettes totales nettes du budget général : 285,9 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 259,5 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 26,5 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 69,8 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général (y compris fonds de concours) : 410,7 milliards d'euros

Reports de crédits : 28,8 milliards d'euros

Solde budgétaire : – 219,5 milliards d'euros

dont solde du budget général : – 217,7 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : – 1,8 milliard d'euros

Besoin de financement : 337,7 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 119,6 milliards d'euros

dont déficit à financer : 219,5 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : – 1,4 milliard d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 945 129 équivalents temps plein travaillé (ETPT)

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

ÉVOLUTION DES OUVERTURES DE CRÉDIT EN 2021

(en millions d'euros)

Équilibre	LFI		LFR 1		Total	
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	387 204	514 270	+ 1 525	+ 20 012	388 729	534 282
À déduire : Remboursements et dégrèvements	129 334	129 334	– 65	– 65	129 269	129 269
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	257 870	384 936	+ 1 590	+ 20 077	259 460	405 013
Recettes non fiscales	25 308		1 160		26 468	
Recettes totales nettes / dépenses nettes	283 179	384 936	+ 2 750	+ 20 077	285 929	405 013
À déduire : Prélèvements sur recettes	70 600		– 779		69 821	
Budget général	212 579	384 936	+ 3 529	+ 20 077	216 108	405 013
Fonds de concours	5 674	5 674			5 674	5 674
Budget général, y compris fonds de concours	218 252	390 610	+ 3 529	+ 20 077	221 781	410 687
Solde budget général (i)	– 172 358		– 16 548		– 188 906	
Contrôle et exploitation aériens	2 222	2 266	0	0	2 222	2 266
Publications officielles et information administrative	159	152	0	0	159	152
Totaux pour les budgets annexes	2 381	2 418	0	0	2 381	2 418
Solde budgets annexes (ii)	– 37		0		– 37	
Comptes d'affectation spéciale	77 607	77 236	– 5 200	– 5 200	72 407	72 036
Compte de concours financiers	128 269	129 613		800	128 269	130 413
Compte de commerce (solde)		– 19		0		– 19
Compte de concours financiers (solde)		51		0		51
Solde comptes spéciaux (iii)	– 943		– 800		– 1 743	
Solde général	– 173 337		– 17 348		– 190 685	
Reports de crédits de 2020 sur 2021		–		– 28 800		– 28 800
Solde général (y compris reports)	–		– 46 148		– 219 485	

En raison d'effets d'arrondis, les sommes totales peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et présent projet de loi de finances rectificative pour 2021.

II. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

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

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

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

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1^{er} de la LFI pour 2021.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative peut modifier en cours d'année ces évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes. Ainsi, les projets de loi de finances de l'année suivante ou le programme de stabilité, s'ils présentent une nouvelle évaluation du solde public, ne modifient pas l'état du droit pour l'année sur laquelle porte le PLFR.

Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre présentée dans l'exposé des motifs que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 285,9 milliards d'euros et se composeraient de :

- 259,5 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de 388,7 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 129,3 milliards d'euros) ;

- et 26,5 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 216,1 milliards d'euros après la déduction des prélèvements sur recettes de 69,8 milliards d'euros.

Après prise en compte des fonds de concours (5,7 milliards d'euros), le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 221,8 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2021

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	388 729
À déduire : remboursements et dégrèvements	– 129 269
Recettes non fiscales	26 468
Prélèvements sur recettes	– 69 821
Fonds de concours	5 674
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	+ 221 781

Source : exposé des motifs du présent article.

III. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

La soustraction du montant des charges à l'évaluation des recettes permet de calculer le solde de l'État.

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

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

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

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 5 et 6 du présent PLFR.

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

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont ainsi plafonnées à 405,0 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 534,3 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des 129,3 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements). Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 410,7 milliards d'euros pour 2021.

Les 28,8 milliards d'euros de reports de crédits entre 2020 et 2021 s'ajoutent à cette somme pour porter l'ensemble des plafonds de dépenses de l'État à 439,5 milliards d'euros.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2021

(en millions d'euros)

Dépenses brutes	534 282
À déduire : remboursements et dégrèvements	– 129 269
Fonds de concours	5 674
Reports	+ 28 800
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	439 500

Source : exposé des motifs du présent article.

B. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Le déficit budgétaire de l'État pour 2021 se forme de la façon suivante :

– 503,6 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général y compris les prélèvements sur recettes et les reports de crédits de 2020 sur 2021. Pour le tableau ci-dessous, les PSR sont additionnés aux dépenses nettes, contrairement à la présentation retenue par le Gouvernement et reprise jusqu'ici ;

– 285,9 milliards d'euros de recettes nettes du budget général ;

– et 1,8 milliard d'euros de solde négatif des budgets annexes et comptes spéciaux.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	503,6	Recettes (II)	285,9
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	405,0	Recettes fiscales nettes	259,5
PSR au profit de l'Union européenne	26,4	Recettes non fiscales	26,5
PSR au profit des collectivités territoriales	43,4	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	– 1,8
Reports de crédits	28,8	Déficit à financer (I – II – III)	– 219,5

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

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

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

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

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

Le besoin de financement pour 2021, estimé à 337,7 milliards d'euros, se décompose en :

- 119,6 milliards au titre de l'amortissement de la dette (remboursement du capital) ;
- 219,5 milliards au titre du déficit budgétaire ;
- et – 1,4 milliard au titre d'autres besoins de trésorerie.

Les émissions de dette à moyen et long termes pour l'ensemble de l'année 2021 sont évaluées à 260 milliards d'euros, permettant de couvrir la majeure partie de ce besoin de financement.

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	LFI	LFR	Ressources de financement	LFI	LFR
Amortissement de la dette	119,6	119,6	Émissions de dette	260,0	260,0
Déficit à financer	173,3	219,5	Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0	0
Autres	0,1	– 1,4	Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	19,5	19,5
Total	293,0	337,7	Variation des dépôts des correspondants	7,0	3,9
			Variation de la disponibilité du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0	47,8
			Autres ressources de trésorerie	6,5	6,5
			Total	293,0	337,7

Source : présent article.

L'augmentation du déficit entre la LFI et le PLFR est financée par les placements en trésorerie de l'État, qui augmentent de 47,8 milliards d'euros par rapport à la LFI –alors que celle-ci prévoyait un niveau nul sur cette ligne. En effet, le programme d'émission 2020, exécuté sur la base de la quatrième loi de finances, a conduit à une augmentation de la trésorerie de l'État à 63,4 milliards d'euros fin 2020, selon les chiffres du projet de loi de règlement. Ce sont ces ressources qui permettent aujourd'hui de financer l'augmentation du déficit de l'État, sans que le programme de financement de la dette à moyen et long terme ne soit modifié (260 milliards d'euros), ni celui de la dette à court terme (19,5 milliards d'euros).

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État reste inchangée par rapport à la loi de finances initiale (142,5 milliards d'euros).

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

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

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

Le **III** du présent article laisse inchangé ce plafond pour 2021 à 1 945 129 ETPT.

*

* *

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

*

* *

Après l'article 4

La commission est saisie de l'mendement CF151 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je m'intéresse depuis quelques années, vous le savez, à la stratégie de financement de l'État par l'Agence France Trésor. Je m'inquiète en particulier de l'explosion – je dis bien de l'explosion, pas du développement – des primes à l'émission.

De quoi s'agit-il ? Lorsqu'une obligation de dix ans à 4 % arrive à terme, par exemple, on la réémet au même taux mais avec une valeur de 80 au lieu de 100 – la différence étant déterminée par un calcul actuariel. Ce n'est pas beau ? Cela permet de réduire artificiellement le montant de la dette publique, tant en comptabilité maastrichienne qu'en comptabilité générale. Ces primes à l'émission sont, bien entendu, amorties. Par ailleurs, il existe un phénomène inverse, celui de la décote, mais il est très faible.

Je vous fais part des chiffres qui viennent de m'être transmis et que j'ai communiqués au président de la commission : le montant des primes à l'émission a atteint 30,9 milliards d'euros en 2021, contre 21,4 milliards en 2019, 12,2 milliards en 2018 et 12,1 milliards en 2017. Le stock de primes à l'émission, net des amortissements et des éventuelles décotes, s'établit désormais à 105 milliards. Vous rendez-vous compte ?

À ma demande, la direction générale du Trésor m'a remis une note établissant des comparaisons internationales. Il en ressort que ces 105 milliards représentent environ 4 points de PIB. En d'autres termes, la dette publique s'élève non pas à 117 % du PIB, mais à 121 % ! Il ne s'agit pas seulement de quelques milliards !

Mon amendement vise à interdire à l'Agence France Trésor d'émettre des titres assortis d'une prime à l'émission. Je fais ainsi un peu de provocation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Tous les pays de l'OCDE procèdent de la sorte. Les primes à l'émission interviennent dans deux cas : lorsque l'on serait censé émettre un coupon négatif, ce qui n'est pas possible, et lorsque l'on procède à une réémission sur des souches anciennes à un taux plus faible que lors de la première émission. Tel est leur principe. Il est vrai qu'elles se sont beaucoup développées ces dernières années avec la politique de *quantitative easing* de la BCE qui a un impact à la fois sur les taux d'intérêt et sur la demande du marché pour les souches anciennes.

Monsieur de Courson, je crois savoir que l'Agence France Trésor vous a fourni tous les éléments chiffrés dont vous souhaitiez disposer. En tout cas, je ne vois pas quelle difficulté, technique ou politique, pose le mécanisme des primes à l'émission, dès lors que tous les pays y ont recours de la même manière et que nos capacités d'endettement et d'investissement en dépendent. C'est un mécanisme de refinancement assez cohérent.

M. le président Éric Woerth. Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, nous avons demandé à la Cour des comptes de travailler sur la gestion de la dette publique par l'AFT, ce qui inclura le sujet des primes à l'émission.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur général, la dette publique est supérieure de 4 points de PIB à ce que l'on nous annonce ! Autrement dit, on la sous-évalue dans les comptes que l'on publie. En principe, la dette publique devrait augmenter du montant des déficits publics. Or elle augmente moins vite, précisément en raison du volume de plus en plus important des primes à l'émission.

D'après la note que m'a transmise la direction générale du Trésor, la hausse des primes à l'émission observée en 2020 est liée aussi à la part d'émissions sur des souches anciennes – *off-the-run* –, qui s'est élevée à 41,1 % des émissions à moyen et long terme de l'Agence France Trésor. Quarante et un pour cent, vous rendez-vous compte ? On réduit ainsi artificiellement le niveau de la dette !

Un dernier chiffre : l'effet net sur la dépense annuelle consacrée aux frais financiers de l'État est estimé à 11,3 milliards d'euros en 2021. De mémoire, nous affectons une quarantaine de milliards au service de la dette. En réalité, c'est 11 milliards de plus ! Vous rendez-vous compte ? C'est énorme !

M. le président Éric Woerth. Nous pourrions poursuivre ce débat avec le ministre délégué chargé des comptes publics.

*La commission **rejette** l'amendement CF151.*

*La commission **adopte** la première partie du projet de loi de finances rectificative **modifiée**.*

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 5

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article a pour objet d'ouvrir et d'annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent PLFR.

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

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	21 617 557 341	21 775 557 341
Annulations	2 269 590 208	1 763 525 343
Solde	19 347 967 133	20 012 031 998

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Sur les trente-quatre missions que comporte la maquette budgétaire de la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 ⁽¹⁾, douze d'entre elles font l'objet d'ouverture de crédits, tandis que vingt-six missions donnent lieu à des annulations. Le tableau suivant récapitule les mouvements de crédits par mission dans l'ordre décroissant du solde des crédits de paiement.

OUVERTURES PAR ORDRE DÉCROISSANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT ET ANNULATIONS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSIONS INSCRITES DANS LE PRÉSENT PLFR

(en millions d'euros)

Mission	Crédits ouverts		Crédits annulés		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	9 800,0	9 800,0	–	–	+ 9 800,0	+ 9 800,0
Plan de relance	4 734,0	4 892,0	534,0	–	+ 4 200,0	+ 4 892,0
Économie	2 000,0	2 000,0	8,5	21,3	+ 1 991,5	+ 1 978,7
Crédits non répartis	1 500,0	1 500,0	–	–	+ 1 500,0	+ 1 500,0
Engagements financiers de l'État	1 900,0	1 900,0	995,0	995,0	+ 905,0	+ 905,0
Cohésion des territoires	727,0	727,0	12,5	12,5	+ 714,5	+ 714,5

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Mission	Crédits ouverts		Crédits annulés		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	350,0	350,0	1,6	1,6	+ 348,4	+ 348,4
Recherche et enseignement supérieur	187,3	187,3	32,8	32,8	+ 154,5	+ 154,5
Sport, jeunesse et vie associative	130,0	130,0	–	–	+ 130,0	+ 130,0
Outre-mer	82,0	82,0	26,2	26,2	+ 55,8	+ 55,8
Conseil et contrôle de l'État	–	–	1,5	1,5	– 1,5	– 1,5
Régimes sociaux et de retraite	–	–	2,4	2,4	– 2,4	– 2,4
Médias, livre et industries culturelles	–	–	2,8	2,8	– 2,8	– 2,8
Direction de l'action du Gouvernement	–	–	4,7	4,7	– 4,7	– 4,7
Transformation et fonction publiques	–	–	5,2	20,4	– 5,2	– 20,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	–	–	5,6	5,6	– 5,6	– 5,6
Santé	–	–	7,0	7,0	– 7,0	– 7,0
Immigration, asile et intégration	–	–	9,7	9,7	– 9,7	– 9,7
Culture	–	–	10,2	10,2	– 10,2	– 10,2
Gestion des finances publiques	–	–	15,1	15,1	– 15,1	– 15,1
Enseignement scolaire	–	–	16,3	16,3	– 16,3	– 16,3
Sécurités	–	–	20,4	20,4	– 20,4	– 20,4
Administration générale et territoriale de l'État	–	–	24,8	24,8	– 24,8	– 24,8
Action extérieure de l'État	–	–	31,0	31,0	– 31,0	– 31,0
Écologie, développement et mobilité durables	–	–	36,7	36,7	– 36,7	– 36,7
Investissements d'avenir	4,0	4,0	50,0	50,0	– 46,0	– 46,0
Justice	–	–	50,0	50,0	– 50,0	– 50,0
Remboursements et dégrèvements	203,2	203,2	268,1	268,1	– 64,9	– 64,9
Travail et emploi			97,5	97,5	– 97,5	– 97,5
Total	21 617,6	21 775,6	2 269,6	1 763,5	+ 19 348,0	+ 20 012,0

Source : commission des finances d'après les trois lois de finances rectificatives pour 2020 et le présent projet de loi de finances rectificative

Les ouvertures nettes de crédits portées par cet article s'élèvent à 19,3 milliards d'euros en AE et 20 milliards d'euros en CP. Ces ouvertures conduisent à une augmentation des crédits disponibles sur le budget général de 3,4 % en AE et 3,9 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR MISSION PAR RAPPORT À LA LFI 2021
PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT PLFR**

(en millions d'euros)

Mission	LFI 2021		Solde		% des crédits modifiés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	2 925,0	2 926,8	– 31,0	– 31,0	– 1,1 %	– 1,1 %
Administration générale et territoriale de l'État	4 184,7	4 202,9	– 24,8	– 24,8	– 0,6 %	– 0,6 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 025,4	3 039,3	+ 348,4	+ 348,4	+ 11,5 %	+ 11,5 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 085,8	2 089,3	– 5,6	– 5,6	– 0,3 %	– 0,3 %
Cohésion des territoires	15 866,0	15 946,0	+ 714,5	+ 714,5	+ 4,5 %	+ 4,5 %
Conseil et contrôle de l'État	740,1	718,3	– 1,5	– 1,5	– 0,2 %	– 0,2 %
Crédits non répartis	622,5	322,5	+ 1 500,0	+ 1 500,0	+ 241,0 %	+ 465,1 %
Culture	3 228,4	3 201,2	– 10,2	– 10,2	– 0,3 %	– 0,3 %
Direction de l'action du Gouvernement	950,8	857,3	– 4,7	– 4,7	– 0,5 %	– 0,6 %
Écologie, développement et mobilité durables	21 264,6	20 729,4	– 36,7	– 36,7	– 0,2 %	– 0,2 %
Économie	2 076,2	2 689,6	+ 1 991,5	+ 1 978,7	+ 95,9 %	+ 73,6 %
Engagements financiers de l'État	38 718,4	38 907,9	+ 905,0	+ 905,0	+ 2,3 %	+ 2,3 %
Enseignement scolaire	76 036,7	75 904,9	– 16,3	– 16,3	– 0,0 %	– 0,0 %
Gestion des finances publiques	10 167,2	10 095,3	– 15,1	– 15,1	– 0,1 %	– 0,1 %
Immigration, asile et intégration	1 750,7	1 841,9	– 9,7	– 9,7	– 0,6 %	– 0,5 %
Investissements d'avenir	16 562,5	3 976,5	– 46,0	– 46,0	– 0,3 %	– 1,2 %
Justice	12 074,1	10 058,2	– 50,0	– 50,0	– 0,4 %	– 0,5 %
Médias, livre et industries culturelles	623,1	604,3	– 2,8	– 2,8	– 0,4 %	– 0,5 %
Outre-mer	2 701,4	2 436,5	+ 55,8	+ 55,8	+ 2,1 %	+ 2,3 %
Plan de relance	36 186,8	21 840,0	+ 4 200,0	+ 4 892,0	+ 11,6 %	+ 22,4 %
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	6 030,0	6 030,0	+ 9 800,0	+ 9 800,0	+ 162,5 %	+ 162,5 %
Recherche et enseignement supérieur	28 606,7	28 475,7	+ 154,5	+ 154,5	+ 0,5 %	+ 0,5 %
Régimes sociaux et de retraite	6 153,3	6 153,3	– 2,4	– 2,4	– 0,0 %	– 0,0 %
Remboursements et dégrèvements	129 333,7	129 333,7	– 64,9	– 64,9	– 0,1 %	– 0,1 %
Santé	1 315,2	1 320,5	– 7,0	– 7,0	– 0,5 %	– 0,5 %
Sécurités	21 245,9	20 718,9	– 20,4	– 20,4	– 0,1 %	– 0,1 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 481,1	1 359,6	+ 130,0	+ 130,0	+ 8,8 %	+ 9,6 %
Transformation et fonction publiques	323,4	691,5	– 5,2	– 20,4	– 1,6 %	– 3,0 %
Travail et emploi	14 302,1	13 542,6	– 97,5	– 97,5	– 0,7 %	– 0,7 %
Sous-total missions concernées par le PLFR	460 581,9	430 013,7	19 348,0	20 012,0	+ 4,2 %	+ 4,7 %
Autres missions	102 255,5	84 255,9	–	–	–	–
Total	562 837,4	514 269,6	+ 19 348,0	+ 20 012,0	+ 3,4 %	+ 3,9 %

Source : commission des finances d'après la loi de finances initiale et le présent projet de loi de finances rectificative.

Les ouvertures nettes de crédits, c'est-à-dire non compensées intégralement par des annulations, concernent dix missions. Dix-neuf missions donnent lieu à des annulations nettes de crédits.

A. LES OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS PRINCIPALEMENT JUSTIFIÉES PAR L'URGENCE ET LA RELANCE

1. Le réabondement de la mission *Plan d'urgence* (+ 9,8 milliards d'euros en AE et CP)

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, créée en LFR 1 pour 2020 ⁽¹⁾, finance les quatre principaux dispositifs de soutien aux entreprises et aux ménages depuis le premier confinement.

La mission n'avait fait l'objet d'un abondement que de 6 milliards d'euros en LFI 2021 et pouvait faire l'objet de report d'un reliquat de 28,8 milliards d'euros de crédits non consommés en 2020. Ces crédits ont effectivement été reportés sur la mission dans leur intégralité au cours du premier trimestre de l'année. Par ailleurs, un décret d'avance intervenu le 19 mai a conduit à une réallocation des crédits au sein de la mission ⁽²⁾.

OUVERTURES ET CONSOMMATION DE CRÉDITS PAR PROGRAMME SUR LA MISSION *PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE EN 2021*

(en millions d'euros, AE=CP)

Programmes	Exécution 2020	Ouverts en LFI	Reports / décret d'avance	Total ouvertures	Consommation au 2 juin 2021	Disponible au 2 juin 2021	PLFR	Montant potentiel disponible
P 356 - Prise en charge du chômage partiel	17 806	-	3 000	3 000	1 946	1 054	2 200	3 254
P 357 - Fonds de solidarité	11 810	5 600	21 255	26 855	17 209	9 646	3 600	13 246
P 358 - Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État	8 304	-	4 496	4 496	622,0	3 874	-	3 874
P 360 - Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements	3 900	-	-	-		-	4 000	4 000
P 366 - Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19		430	98	528	102	426		426
Total	41 820	6 030	28 849	34 879	19 879	15 000	9 800	24 800

Source : commission des finances d'après Chorus.

(1) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Voir avis du 12 mai 2021 sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ([lien](#)).

• Le **programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*** bénéficie d'une ouverture de **2,2 milliards d'euros en AE et en CP**, destinée à assurer le financement du dispositif de chômage partiel d'urgence et des aides associées jusqu'à la fin de l'année.

À partir du juin 2021, les règles de prise en charge de l'activité partielle d'urgence évoluent ⁽¹⁾ :

– elles sont maintenues à l'identique jusqu'à la fin du mois d'août pour les secteurs protégés. Le salarié bénéficie d'une indemnité de 84 % de son salaire net (et de 100 % au niveau du SMIC) et le reste à charge est nul pour l'employeur. À partir du mois de septembre, l'indemnité sera abaissée à 72 %. Le reste à charge pour l'employeur passera à 15 % en juillet, 25 % en août puis 40 % à partir de septembre ;

– pour les entreprises du droit commun, hors secteurs protégés, l'indemnité salariée restera à 84 % en mai et juin, puis descendra à 72 % de juillet à septembre. Le reste à charge pour l'employeur sera de 15 % en mai, 25 % en juin, puis de 40 % à partir de juillet.

L'activité partielle de longue durée et l'activité partielle de droit commun ont vocation à prendre le relais en fin d'année.

En outre, deux dispositions prévues par le décret n° 2020-1785 du 30 décembre 2020 font l'objet d'un financement en 2021 par le programme 356 :

– une aide exceptionnelle et non reconductible prenant en charge l'équivalent de dix jours de congés payés est octroyée, sous certaines conditions, aux entreprises les plus touchées par les effets de la crise sanitaire. Le coût de cette mesure est évalué à 200 millions d'euros ⁽²⁾ ;

– une prime exceptionnelle de l'État est versée à destination de certains demandeurs d'emploi – les « permittents » – affectés par les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. Cette prime permet aux demandeurs d'emploi saisonniers, qui avaient travaillé plus de 60 % du temps en 2019, de recevoir une aide financière leur garantissant un revenu mensuel de 900 euros pour les mois de novembre 2020 à février 2021. La prolongation de cette prime exceptionnelle pour les mois de mars à mai 2021 a été décidée par un décret n° 2021-222 du 26 février 2021, pour un coût total du dispositif estimé à 1,5 milliard d'euros.

(1) Décret n° 2021-674 du 28 mai 2021 relatif à l'activité partielle et au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

(2) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2020 relative à la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire., p. 75.

• Les crédits du **programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*** font l'objet d'une ouverture de **3,6 milliards d'euros en AE/CP**. Ces crédits devraient assurer le financement :

– **du fonds de solidarité et des aides associées** (coûts fixes, remontées mécaniques et perte de stock) à hauteur de **3 252 millions d'euros**. La prolongation du fonds de solidarité jusqu'au 31 août, puis pour une durée d'au plus quatre mois par décret, est prévue par l'article 11 du présent projet de loi ⁽¹⁾. Le coût estimé par le Gouvernement du fonds de solidarité pour les mois de mai à août 2021 est de 8 milliards d'euros ;

– de crédits exceptionnels annoncés par le ministère de la Culture, le 18 mai dernier ⁽²⁾, à hauteur de **148 millions d'euros pour compenser la fermeture prolongée des lieux** culturels et la reprise en jauge réduite. La répartition prévue est la suivante : 80 millions d'euros en faveur du cinéma, 38 millions d'euros et 15 millions d'euros en faveur respectivement du spectacle vivant privé et public et 15 millions d'euros alloués au théâtre privé ;

– la **compensation à hauteur de 200 millions d'euros** des pertes de recettes de **certaines régions locales** prévue par l'article 10 du présent PLFR⁽³⁾.

• Enfin, le PLFR ouvre 4 milliards d'euros en AE et CP sur le programme 360 ***Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*** créé par l'article 65 de la LFR 3 ⁽⁴⁾. Les ouvertures ont vocation à financer les pertes de recettes pour la sécurité sociale engendrées par le dispositif d'exonération et d'aide au paiement des cotisations sociales au bénéfice des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants affectés par la crise sanitaire qui s'est poursuivi en 2021. Aucun crédit n'avait été ouvert à cette fin en 2021. L'article 9 du présent PLFR ⁽⁵⁾ supprime le dispositif d'exonération à compter du mois de juin (sauf pour les établissements qui demeureront fermés au-delà) et prolonge en modifiant celui d'aide au paiement pour les mois de juin à août 2021. Sont éligibles les employeurs relevant des secteurs S1 et S1 bis. Cette aide au paiement serait égale à 15 % des rémunérations dues au titre de ces périodes d'emploi contre 20 % actuellement. Le coût total du dispositif pour les mois de juin à août serait de 0,8 milliard d'euros portés par le programme 360.

(1) Un commentaire de cet article est proposé dans le présent rapport.

(2) Ministère de la culture, communiqué de presse, 18 mai 2021 ([lien](#)).

(3) Un commentaire de cet article est proposé dans le présent rapport.

(4) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(5) Un commentaire de cet article est proposé dans le présent rapport.

2. La mission *Plan de relance* (+ 4,2 milliards d'euros en AE et + 4,9 milliards d'euros en CP)

La mission *Plan de relance*, créée par la loi de finances initiale pour 2021 pour une durée de deux ans, bénéficierait d'ouvertures nettes de **4 200 millions d'euros en AE et 4 892 millions d'euros en CP**. Il s'agit de promouvoir de façon accrue les mesures qui ont rencontré un réel succès et ont un apport économique et écologique fort dans un objectif de mise en œuvre rapide du plan de relance. Aussi, les abondements sont opérés soit par redéploiement de mesures dont le profil de décaissement est plus tardif, soit par la mise à disposition de crédits dont le décaissement était initialement prévu postérieurement à 2021. L'enveloppe globale de 100 milliards d'euros est confirmée.

De manière détaillée, il est proposé d'opérer les mouvements suivants :

- Le **programme 362 *Écologie*** bénéficierait de **200 millions d'euros de CP supplémentaires** pour financer la mise en œuvre de Ma Prime Rénov' par anticipation de crédits de paiement prévus postérieurement à 2021. Par ailleurs **534 millions d'euros d'AE sont annulés** sur le programme. Le Gouvernement a indiqué au rapporteur général que la part verte du PIA 4 au sein du plan de relance est accrue à due concurrence pour maintenir stable le financement du volet *Écologie*.

- Le **programme 363 *Compétitivité*** serait doté de **534 millions d'euros d'AE supplémentaires et 492 millions d'euros de CP** répartis de la manière suivante :

- 100 millions d'euros de CP financeraient une accélération du soutien à la relocalisation (relocalisation dans les secteurs critiques et projets industriels dans les territoires). Le financement est opéré par l'anticipation de crédits de paiement initialement prévus postérieurement à 2021 ;

- 534 millions d'euros d'AE (par redéploiement depuis le programme 362 *Écologie*) et 392 millions d'euros de CP (par anticipation de crédits de paiement prévus postérieurement à 2021) financeraient les besoins liés à l'accélération des mesures du guichet *Industrie du futur*. Celui-ci vise à soutenir les dépenses d'investissements des PME et ETI (robots, fabrication additive, réalité virtuelle ou augmentée, réseaux de capteurs, logiciels de conception, etc.). L'attribution des aides est acquise dès lors que l'éligibilité est établie ;

- Enfin, **4,2 milliards d'AE et de CP seraient ouverts sur le programme 364 *Cohésion***. Il s'agit de remettre à niveau les crédits prévus pour l'activité partielle de longue durée et l'activité partielle de droit commun. En effet, ils avaient été utilisés pour les besoins de l'activité partielle d'urgence dont le financement relève en principe du programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

L'activité partielle avait été dotée de 4,4 milliards d'euros sur le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. D'après le Gouvernement, fin mai, ces crédits ont été utilisés à hauteur de 3,4 milliards d'euros au bénéfice de l'activité partielle d'urgence et pour 200 millions d'euros pour l'activité partielle de longue durée. Aucune consommation n'est à constater pour le dispositif d'activité partielle de droit commun, car celui-ci ne démarrera qu'au 1^{er} juillet pour les secteurs non protégés et au 1^{er} septembre pour les autres secteurs.

3. La mission *Économie* (+ 2 milliards d'euros en AE et en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Économie* à hauteur de 1 991 millions d'euros en AE et 1 978 millions d'euros en CP.

- Les ouvertures de crédits de 2 milliards d'euros en AE et CP dotent un nouveau programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*. Ce nouveau programme, temporaire, a comme objectif exclusif de financer le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* géré par l'agence des participations financières de l'État (APE). En effet, en raison du contexte de marché actuel, le CAS n'a pas la possibilité de financer les besoins d'intervention identifiés en 2021 par des cessions d'actif.

- Des annulations de crédits sur la réserve de précaution seraient effectuées sur quatre autres programmes de la mission à hauteur de 8,55 millions d'euros en AE et 21,28 millions d'euros en CP.

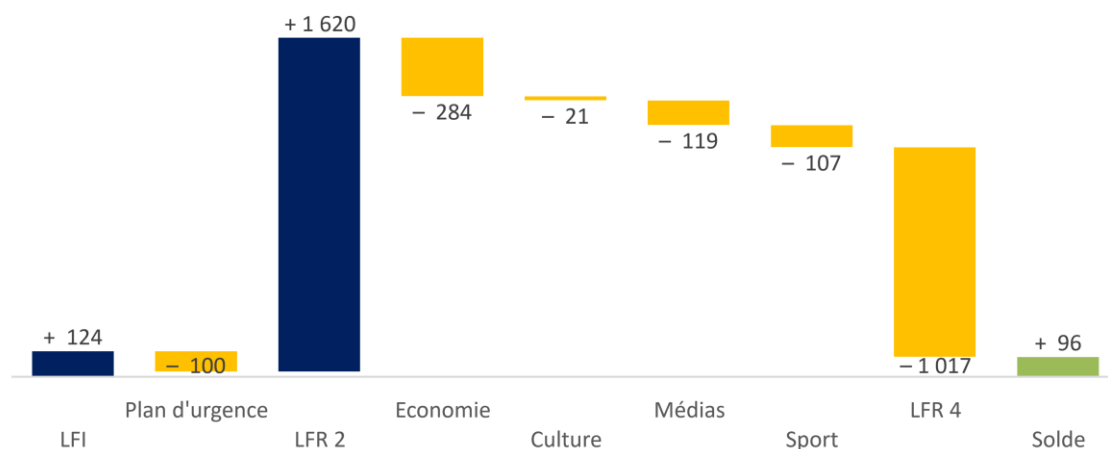
4. La mission *Crédits non répartis* (1,5 milliard d'euros en AE et en CP)

Une ouverture de 1,5 milliard d'euros en AE et en CP serait effectuée au profit du programme 552 *Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission Crédits non répartis*. Les crédits ainsi ouverts sont très largement supérieurs à la dotation votée en loi de finances initiales (424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP). L'ouverture de crédits proposée doit permettre de **faire face à d'éventuelles dépenses imprévues pour pallier les effets économiques et sociaux de la crise liée à l'épidémie de la covid-19.**

En 2020, la dotation a entièrement été consacrée aux financements de mesures destinées à répondre à la crise sanitaire pour un montant total de 1,6 milliard d'euros. Cinq décrets de répartition sur le fondement de l'article 11 de la LOLF ont annulé 631 millions d'euros de crédits sur la DDAI au profit d'autres missions comme retracé sur le graphique suivant. La loi de finances rectificative de fin d'année a annulé 1 milliard d'euros de crédits sur la dotation au profit de la mission *Solidarité insertion et égalité des chances* pour financer la reconduction de l'aide exceptionnelle de solidarité annoncée par le Gouvernement le 14 octobre 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES ET MISSIONS FINANCÉES À PARTIR DE CETTE DOTATION PAR DÉCRET EN 2020

(en millions d'euros, AE=CP)



* Médias : Médias, livres et industries culturelles ; Sport : Sport, jeunesse et vie associative

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance de la mission Crédits non répartis

La mission d'information sur l'application de la LOLF ⁽¹⁾ avait préconisé, d'accroître le montant de cette dotation pour faire face à des aléas budgétaires parallèlement à la réduction de la réserve de précaution et à l'abandon de la pratique systématique des décrets d'avance.

5. La mission *Engagements financiers de l'État* (+ 905 millions d'euros en AE et en CP)

Les ouvertures nettes des annulations de crédits proposées sur la mission *Engagements financiers de l'État* à hauteur de 905 millions d'euros en AE et CP proviennent de la contraction de deux mouvements.

- En raison d'une prévision d'inflation plus forte que celle envisagée en loi de finances initiale, le Gouvernement anticipe une hausse de la charge de la dette portée par le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*. Les besoins du programme sont réévalués de 1,9 milliard d'euros, soit une dotation totale de 38 milliards d'euros. Le montant de la charge de la dette est en effet lié à la fois au taux d'intérêt et au niveau de l'inflation sur laquelle sont indexées une partie des obligations assimilables du Trésor (OAT).

⁽¹⁾ M. Laurent Saint-Martin, rapport d'information n° 2210 de la commission des finances en conclusion de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, septembre 2019, p. 56.

**COMPARAISON PRÉVISION ET EXÉCUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE
ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT**

(en milliards d'euros)

	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020	LFI 2021	PLFR 2021
Prévision LFI	46,7	44,3	44,5	41,5	41,2	42,1	38,1	36,07	38,0
Exécution	43,2	42,1	41,5	41,7	41,5	40,3	35,8		
Écart	- 3,5	- 2,2	- 3,0	+ 0,1	+ 0,3	- 1,8	- 2,3		

N.B. : hors swaps.

Source : lois de finances initiales et lois de règlement, projet de loi de règlement pour 2020.

● À l'inverse, une sinistralité des prêts garantis par l'État (PGE) moins importante que prévu conduit à annuler 995 millions d'euros sur le programme 114 *Appels en garantie de l'État*. Ce programme porte 56 % des annulations proposées par le présent projet de loi de finances rectificative. La dotation de ce programme passe ainsi de 2 505 millions d'euros à 1 510 millions d'euros.

6. La mission *Cohésion des territoires* (+ 715 millions d'euros en AE et en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Cohésion des territoires* à hauteur de 715 millions d'euros en AE et en CP.

● **Pour le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*** le Gouvernement demande l'ouverture de **700 millions d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 32 % de ses moyens**. Ces crédits financeraient à hauteur de 103 millions d'euros des dépenses réalisées au titre de l'année 2020 mais décaissées en 2021. Par ailleurs, 544 millions d'euros seraient consacrés au maintien jusqu'à la fin de l'année 2021 des 40 000 places temporaires ouvertes en 2020 dans les structures d'hébergement d'urgence. Le solde de 53 millions d'euros serait consacré à la montée en charge d'autres dispositifs spécifiques d'accompagnement social.

Les structures de d'hébergement d'urgence ont été particulièrement mobilisées pendant la crise sanitaire : de nombreuses places ont été ouvertes en 2020 (hôtels, centres spécialisés) pour mettre à l'abri les personnes sans-abri et des chèques alimentaires ont été distribués pour lutter contre la précarité alimentaire. Pour ce faire, les différentes lois de finances rectificatives de l'année 2020 avaient ouvert 449 millions d'euros en plus des crédits initiaux du programme.

● **Le programme 147 *Politique de la ville*, bénéficierait de 27 millions d'euros en AE et en CP**. Cette ouverture correspond au financement de deux mesures annoncées dans le cadre du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021 ⁽¹⁾ à savoir : la reconduction en 2021 du dispositif des quartiers d'été et des quartiers solidaires et le recrutement de 300 éducateurs spécialisés ainsi que la formation de 300 médiateurs.

⁽¹⁾ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, communiqué de presse du 1^{er} février 2021 ([lien](#)).

Le dispositif « Quartiers d'été » hors « vacances apprenantes » a été doté de 32,5 millions d'euros en 2020. Il avait notamment permis de financer 1 514 nouveaux postes d'adultes-relais, de soutenir des acteurs culturels et sportifs, d'encourager l'apprentissage et l'emploi et de conduire des actions civiques et de tranquillité publique. L'opération « Quartiers solidaires », dotée de 20 millions d'euros en 2020, visait de petites associations de proximité.

Les 600 éducateurs spécialisés et médiateurs formés ont vocation à rejoindre les quartiers de reconquête républicaine (où les effectifs de police et gendarmerie sont également renforcés).

● **Des annulations de crédits** imputés sur **les crédits mis en réserve hors titre 2** seraient effectuées sur les trois autres programmes de la mission *Cohésion des territoires* à hauteur de **12,5 millions d'euros** en AE et en CP.

7. La mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (+ 348 millions d'euros en AE et en CP)

Une ouverture nette de 348 millions d'euros en AE et en CP est demandée sur ce programme.

● **Les ouvertures, à hauteur de 350 millions d'euros** en AE et en CP, concernent les deux programmes opérationnels de la mission.

Premièrement, l'abondement de **314 millions d'euros en AE et en CP est prévu au profit du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt*** contribuera à diverses mesures d'urgence en faveur des exploitants. Si **le principal fait générateur des ouvertures tient à l'indemnisation au regard de l'épisode de gel survenu au mois d'avril 2021**, la LFR répondra aussi aux phénomènes de jaunisse de la betterave (60 millions d'euros) et de grippe aviaire, complètera les moyens du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et apportera une aide aux éleveurs de bovins allaitants (60 millions d'euros) ou en matière de stockage viticole (10 millions d'euros).

Deuxièmement, la dotation supplémentaire de 36 millions d'euros pour le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* permettra, elle aussi, de financer des soutiens consécutifs à la récente épidémie de grippe aviaire.

● **Les annulations, à hauteur de 1,6 million d'euros** en AE et en CP, sont imputées sur la réserve de précaution du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et justifiées par la prévision d'une sous-consommation des dépenses de fonctionnement compte tenu de la crise sanitaire.

8. La mission *Recherche et enseignement supérieur* (+ 155 millions d'euros en AE et en CP)

Des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* à hauteur de 155 millions d'euros en AE et en CP.

- **Le programme 231 *Vie étudiante*** bénéficierait de **150 millions d'euros complémentaires en AE comme en CP**, afin de sécuriser le financement jusqu'en fin d'année 2021 des bourses sur critères sociaux, dont le volume s'est accru depuis le début de la crise sanitaire. Ces ouvertures représentent une augmentation de 4,5 % des moyens déjà attribués en loi de finances initiale.

- **Le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*** bénéficierait d'ouvertures d'AE et de CP s'élevant à **37 millions d'euros**. Ces moyens sont dirigés, à hauteur de 46 millions d'euros vers le financement d'une plateforme de développement technologique dédiée au déploiement de l'avion à hydrogène dans le cadre de la stratégie nationale sur l'hydrogène. Par ailleurs, 9 millions d'euros sont réalloués depuis le programme 190 vers le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* de la mission *Investissement d'avenir*.

- **Des annulations de crédits** sur la réserve de précaution sont proposées sur trois autres programmes de la mission à hauteur de **33 millions d'euros en AE et CP**.

9. La mission *Sport, jeunesse et vie associative* (+ 130 millions d'euros en AE et en CP).

Le Gouvernement propose l'ouverture de 130 millions d'euros d'AE et de CP sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative* qui financeraient le programme 219 *Sport*, soit une augmentation de 30 % de ses moyens par rapport à la LFI. Deux actions pourraient ainsi être financées.

D'abord, le « **Pass' Sport** », annoncé par le Président de la République à l'automne 2020 et présenté le 19 mai 2021, serait doté de 100 millions d'euros. Il consisterait à allouer une aide de 50 euros, à la rentrée 2021, aux enfants de 6 à 17 ans bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire ou de 6 à 18 ans révolus bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit une cible de 5,4 millions de personnes. Elle leur permettra de prendre une adhésion ou une licence dans une association sportive durant l'année scolaire 2021–2022 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, **30 millions d'euros seraient destinés à l'enveloppe de l'Agence nationale du sport (ANS) finançant les équipements sportifs de proximité** structurants, bénéficiant aux jeunes des territoires en difficulté (quartiers politique de la ville).

⁽¹⁾ Gouvernement, dossier de presse du 19 mai 2021 ([lien](#)).

10. La mission *Outre-mer* (+ 56 millions d'euros en AE et en CP)

Des ouvertures nettes des annulations crédits seraient effectuées sur la mission *Outre-mer* à hauteur de 56 millions d'euros en AE en CP.

• **Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* se verrait doter de 82 millions d'euros en AE et CP pour apporter une aide financière d'urgence à la collectivité de Nouvelle-Calédonie.**

Depuis le début de la crise sanitaire, les dépenses exceptionnelles engagées par la collectivité se sont ajoutées à une situation budgétaire particulièrement contrainte (faible trésorerie disponible et fort niveau d'endettement).

L'article 18 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ avait autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) au titre du prêt consenti par cette agence à la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Ce prêt devait permettre le financement des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises mis en place par ce territoire dans le cadre de la crise économique liée à l'épidémie de Covid-19 et du plan de sauvegarde de l'économie calédonienne adoptée par la collectivité. La garantie portait sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un plafond de 240 millions d'euros en principal.

Le dernier versement du prêt garanti, d'un montant de 31 millions d'euros, est insuffisant pour couvrir le montant des dépenses en instance, qui s'élèvent à 77 millions d'euros alors que la trésorerie de la collectivité ne présente aujourd'hui un solde positif que de 26 millions d'euros.

• **Le programme 138 *Emploi outre-mer* subirait une annulation de 26 millions d'euros en AE et CP imputée sur les crédits mis en réserve.**

B. LES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS RELÈVENT DE LA GESTION HABITUELLE

Des annulations de crédits à hauteur de **2,3 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP** sont proposées par le présent article.

Les annulations de crédits liées à une rectification de la prévision budgétaire s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros de CP. Le reste des annulations porte sur la mise en réserve.

Les annulations nettes de crédits, c'est-à-dire celles qui ne sont pas compensées par des ouvertures, portent sur 19 missions pour un montant total de 452 millions d'euros en AE et 467 millions d'euros en CP.

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

1. Les annulations de crédits liées à une rectification de la prévision budgétaire

Les annulations de crédits découlant d'une révision de la prévision des besoins s'élèvent à **1 897 millions d'euros en AE** et **1 364 millions d'euros de CP** et portent sur les missions suivantes :

– ***Engagements financiers de l'État*** pour **995 millions d'euros en AE et CP**, en raison d'une sinistralité moindre que prévu engendrée par les prêts garantis par l'État ;

– ***Plan de relance*** pour **534 millions d'euros en AE** étant annulés sur le programme 362 *Écologie* pour permettre un redéploiement sur le programme 363 *Compétitivité* (voir *supra*) ;

– ***Investissements d'avenir*** dont les crédits diminuent de 46 millions d'euros en AE et en CP en raison de deux mouvements en sens contraire.

Un **redéploiement de 50 millions d'euros est prévu depuis le programme 422 *Valorisation de la recherche*** vers le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*. Ce mouvement vise à financer des projets de relocalisation des capacités de production de produits de santé et d'équipements destinés à la lutte contre le covid-19, dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Capacity building ». Pour mémoire, 120 millions avaient été consacrés à cet AMI en 2020.

Un transfert de 46 millions d'euros du programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* vers le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* est destiné à financer des projets de développement de l'avion à hydrogène, dans le cadre de la stratégie nationale sur l'hydrogène.

Au total, les mouvements demandés sur la mission *Investissements d'avenir* sont neutres pour le budget général.

**RÉSUMÉ DES MOUVEMENTS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE SUR LA MISSION
INVESTISSEMENTS D'AVENIR**

(en millions d'euros)

	LFI 21		PLFR 21 (AE=CP)		
	AE	CP	Redéploiement	Transfert	Total
Investissements d'avenir	16 563	3 977	–	– 46	
422 Valorisation de la recherche	–	660	– 50		– 50
423 Accélération de la modernisation des entreprises	–	874	+ 50	– 46	+ 4
Recherche et enseignement supérieur	28 607	28 476	–	+ 46	+ 46
190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 914	1 755		+ 46	+ 46

Source : commission des finances d'après la loi de finances initiale pour 2021 et le présent projet de loi de finances rectificative.

– **Remboursements et dégrèvements** pour un montant d'annulations nettes de 65 millions d'euros en AE et CP, découlant de deux mouvements.

Le programme 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État perdrait 268 millions d'euros en AE et CP. Ces annulations tiennent à l'actualisation des prévisions de recettes fiscales brutes depuis l'adoption de la loi de finances initiale (hausse de l'impôt sur le revenu et de la TVA mais baisse de l'impôt sur les sociétés et de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques – TICPE). Ils représentent 0,22 % des AE et CP ouverts.

Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* serait abondé de 203 millions d'euros en AE et CP. Ces ouvertures tiennent également compte de l'actualisation des prévisions de recettes fiscales brutes au niveau des impôts locaux depuis la loi de finances initiale. Elles représentent 2,95 % des AE et CP ouverts.

– **Travail et emploi** dont les crédits sont réduits de 98 millions d'euros en AE et CP, en partie imputés sur la réserve (48 millions d'euros) mais également en raison d'une révision à la baisse de la prévision de l'allocation de solidarité spécifique, du fait de la prolongation de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) pour les chômeurs en fin de droits. Par conséquent, **50 millions d'euros en AE et CP seraient annulés sur le programme 102 Accès et retour à l'emploi.**

2. Les annulations portant sur la réserve de précaution

Les annulations portant sur les crédits mis en réserve ou devenus sans objet s'établissent à 372 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP. À titre de comparaison, 3 milliards d'euros avaient été annulés sur la réserve de précaution en 2020.

La réserve de précaution

La réserve de précaution est un dispositif prévu par le III de l'article 14 et le 4° bis de l'article 51 de la LOLF. Elle consiste à rendre indisponibles des crédits pour le responsable de programme. On parle de « gels » de crédits, voire de « surgels » lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion, après la mise en réserve initiale.

En 2017, le Gouvernement a entamé une démarche de sincérisation budgétaire qui est passée notamment par un abaissement de la mise en réserve de crédits, hors titre 2, de 8 à 3 % des crédits ouverts. Ce taux de 3 %, appliqué en 2018 et 2019, avait pour objet de rendre à la réserve de précaution son rôle premier d'assurance contre les aléas de gestion.

Tout en maintenant un niveau moyen de gel initial de 3 %, hors dépenses de personnel, une méthode plus sophistiquée de calcul de la mise en réserve a été annoncée à l'occasion du projet de loi de finances pour l'année 2020 ⁽¹⁾. Ainsi, un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales ⁽²⁾. Par ailleurs, les crédits de la mission *Investissement d'avenir* sont exclus de l'assiette initiale de mise en réserve. Pour conserver un taux moyen de 3 %, cela conduit néanmoins à porter le taux de mise en réserve à 4 % sur les programmes dont les dépenses (hors titre 2) sont jugées plus modulables.

Les crédits mis en réserve se sont élevés à 6,3 milliards d'euros en 2020. La réserve de précaution a donné lieu à 3,3 milliards d'euros de dégels pour consommation et à 3,0 milliards d'euros d'annulation. Ces montants sont de niveaux équivalents à ceux observés en 2019 (respectivement 3,6 milliards d'euros et 2,4 milliards d'euros), ce qui tend à conforter l'amélioration de la gestion des risques budgétaires.

*

* *

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les amendements portant sur les ouvertures et les annulations de crédit sont des amendements d'appel, qui prennent tout leur sens lorsqu'ils sont défendus en présence du Gouvernement. Je vous propose donc de ne pas les examiner aujourd'hui et de réserver à la séance publique les discussions sur l'état B et l'état D.

M. le président Éric Woerth. Nous avons procédé de la même manière en fin d'année dernière, lors de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, ce qui a permis des débats effectifs en séance. En êtes-vous d'accord ?

M. Charles de Courson. Oui, sous réserve que mon amendement portant sur les décrets de dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) fasse l'objet d'une discussion.

⁽¹⁾ Projet de loi de finances pour 2020, p. 23 ([lien](#)).

⁽²⁾ Cette réduction du taux concerne les programmes 109 Aide à l'accès au logement, 157 Handicap et dépendance et 304 Inclusion sociale et protection des personnes.

Mme Christine Pires Beaune. Oui, à une condition : l'examen du PLFR n'étant prévu que sur une journée, il ne faudrait pas qu'on nous annonce que les amendements aux articles 5 et 6 ne pourront être discutés faute de temps.

M. le président Éric Woerth. Trois séances sont ouvertes vendredi 11 juin en séance publique. Si le nombre d'amendements n'augmente pas exagérément, nous devrions disposer de tout le temps nécessaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons procédé ainsi la dernière fois ; je prends le même engagement, que j'ai tenu, celui de donner une réponse sur tous les amendements.

Monsieur de Courson, les DDAI sont utiles en temps de crise. Les crédits dont nous avons voté l'autorisation en 2020 ont, notamment, été utilisés pour compenser les manques de recettes en billetterie des secteurs culturel et sportif. Cette poche de réserve budgétaire permet au Gouvernement de piloter des cas d'urgence, lorsque des secteurs souffrent, et pour des montants somme toute raisonnables – ils atteignent 1,5 milliard d'euros dans le présent texte.

Successivement, suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements CF155 de M. Michel Castellani, CF77 de M. Hervé Saulignac, CF146 de M. Jean-Paul Dufrègne, CF157 de M. Charles de Courson, CF181 de M. Michel Castellani, CF165 de M. Charles de Courson, CF172 de Mme Jennifer de Temmerman, CF56 de Mme Catherine Osson, CF152 de Mme Christine Pires Beaune, CF92 de M. Thomas Rudigoz, CF162 de M. Benoit Potterie, CF125 de Mme Émilie Bonnivard, CF107 de M. Éric Coquerel, CF126, CF128, CF132 et CF123 de Mme Émilie Bonnivard, CF109 de Mme Sabine Rubin, CF114 de Mme Émilie Bonnivard, CF174 de M. Benoit Simian, les amendements identiques CF19 de M. Éric Girardin et CF194 de M. Jimmy Pahun, les amendements CF204 et CF205 de Mme Christine Pires Beaune, CF163 de M. Michel Castellani, CF75 de Mme Stella Dupont, CF99 de Mme Christine Pires Beaune, CF164 de M. Michel Castellani et CF91 de M. Thomas Rudigoz.

*La commission **adopte** l'article 5 et l'état B **non modifiés**.*

*

* *

Article 6

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

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

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à des ouvertures et annulations de crédits sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, pour 4,4 milliards d'euros au total.

I. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La LFI 2021 a fixé le niveau des crédits des CAS à 77,6 milliards d'euros en AE et 77,2 milliards d'euros en CP. Le présent projet de loi de finances procède à des annulations de crédits sur le CAS *Participations financières de l'État* pour un total de 5,2 milliards d'euros, montant qui contracte deux opérations :

– l'annulation de 7,2 milliards d'euros, prévue par le décret d'avance ratifié par le présent PLFR ;

– l'ouverture de 2 milliards d'euros d'AE et de CP destinés à financer la réalisation d'opérations envisagées par l'Agence des participations de l'État en 2021. Ces dépenses supplémentaires sur le CAS sont financées par le nouveau programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État*, créé par le présent PLFR au sein de la mission *Économie*.

Au total, 72 milliards d'euros seraient ainsi ouverts en AE et CP sur les comptes d'affectation spéciale en 2021.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES CAS

(en millions d'euros)

	LFI		LFR 1		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures	77 128	77 236			77 128	77 236
Annulations	-	-	5 200	5 200	5 200	5 200
Solde	77 128	77 236	- 5 200	- 5 200	71 928	72 036

Source : LFI 2021 et présent projet de loi de règlement.

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La LFI 2021 a fixé le niveau des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 129,5 milliards d'euros en AE et à 129,6 milliards d'euros en CP. Le présent PLFR prévoit l'ouverture de 800 millions d'euros supplémentaires sur les comptes de concours financiers.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

	LFI		LFR 1		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures	129 469	129 613	800	800	130 269	130 413
Annulations	-	-	-	-	-	-
Solde	129 469	129 613	800	800	130 269	130 413

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Les mouvements de crédits par le présent PLFR se décomposent en deux opérations.

- L'ouverture, d'une part, de 200 millions d'euros en AE et CP sur le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* afin d'accroître la capacité de prêt au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

Les recettes du budget annexe ont été affectées, depuis le début de la crise, par la dégradation du trafic aérien, ce qui a justifié la mise en place d'un soutien d'urgence : au total, en 2020, 1,2 milliard d'euros d'avances lui a été consenti. La loi de finances initiale pour 2021 prévoit une nouvelle enveloppe de 760 millions d'euros. Avec les ouvertures prévues par le présent PLFR, le total des avances qui pourront être consenties au BACEA sur l'année atteint 960 millions d'euros.

Dès lors, l'endettement du BACEA vis-à-vis du compte de concours financiers augmentera considérablement en 2020 et 2021, alors qu'il était orienté à la baisse jusqu'en 2019 dans le cadre d'une trajectoire de désendettement. Un point bas à 667 millions d'euros avait ainsi été atteint avant le déclenchement de la crise sanitaire.

- L'ouverture, d'autre part, de 600 millions d'euros en AE et CP sur le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, destinés à renforcer les capacités du « Fonds de transition », alimenté par le présent PLFR, pour les entreprises dont la solvabilité est dégradée (voir le commentaire de l'article 12).

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF169 de M. Charles de Courson.

Elle **adopte** l'article 6 et l'état D **non modifiés**.

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 7

Majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués au profit des associations culturelles

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit la majoration du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers au profit des associations culturelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle. Ce taux serait ainsi porté à 75 % (contre 66 % actuellement) pour les sommes versées entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022 à ces associations, retenues dans la limite d'un plafond de 554 euros pour l'imposition des revenus de 2021, relevé dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021 pour les versements réalisés en 2022.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 163 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu que les versements effectués entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021 au profit d'organismes sans but lucratif qui exercent des actions concrètes en faveur des victimes de violence domestique, qui leur proposent un accompagnement ou qui contribuent à favoriser leur relogement, sont éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu dite « Coluche » égale à 75 % des sommes versées, prévue par l'article 1^{er} de l'article 200 du CGI.

L'article 14 de la loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a relevé la limite retenue pour les versements ouvrant droit à la réduction « Coluche » à 1 000 euros pour l'imposition des revenus de l'année 2020.

L'article 187 de la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a prorogé l'application de ce plafond dérogatoire pour l'imposition des revenus de l'année 2021.

Le projet de loi confortant le respect des principes de la République, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 16 février 2021, modifie certaines règles relatives au fonctionnement des associations culturelles, complète leurs ressources de financement et renforce le contrôle des pouvoirs publics sur les libéralités qu'elles perçoivent en provenance de l'étranger.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'EXISTENCE D'UNE RÉDUCTION D'IMPÔT POUR LES DONS EFFECTUÉ PAR LES PARTICULIERS AU PROFIT DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

1. Définition et ressources des associations cultuelles

En application des articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, les associations cultuelles sont formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte et **ont pour objet exclusif l'exercice public d'un culte** ⁽¹⁾.

Leurs règles de composition et de fonctionnement sont encadrées strictement par l'article 19 de la loi susmentionnée qui liste notamment les ressources qu'elles peuvent percevoir. Il s'agit, outre des cotisations prévues par l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, du produit des quêtes et collectes pour les frais du culte, d'un certain nombre de rétributions ⁽²⁾ et des libéralités testamentaires ou entre vifs destinées à l'accomplissement de leur objet ou grevées de charges pieuses ou cultuelles. **Ces associations ne peuvent recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes** ⁽³⁾.

En application de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 précitée, les associations cultuelles ne doivent pas porter atteinte à l'ordre public, comme a eu l'occasion de l'indiquer le Conseil d'État ⁽⁴⁾.

L'étude d'impact annexée au projet de loi confortant le respect des principes de la République, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 16 février 2021, indique que le nombre d'associations cultuelles ne peut être évalué avec précision, en l'absence d'obligation de se déclarer comme telles auprès des autorités

(1) Cette notion a fait l'objet d'une définition très précise par le Conseil d'État, comme étant « la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques, [...] ces associations ne [pouvant] mener que des activités en relation avec cet objet telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte. » Il a ajouté que « le respect de la condition relative au caractère exclusivement cultuel de l'association doit être apprécié au regard des stipulations statutaires de l'association en cause et de ses activités réelles » et que « la poursuite par une association d'activités autres que celles rappelées ci-dessus est de nature, sauf si ces activités se rattachent directement à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire, à l'exclure du bénéfice du statut d'association cultuelle ». Cf Conseil d'État, ass., avis du 24 octobre 1997, Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom.

(2) Il s'agit de rétributions pour les cérémonies et services religieux, pour la location des bancs et sièges ainsi que pour la fourniture des objets destinés au service du culte, au service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration de ces édifices.

(3) À noter toutefois que ne sont cependant pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques.

(4) Conseil d'État, 28 avril 2004, Association cultuelle du Vajra Triomphant. Le Conseil d'État a notamment jugé que « le fait que certaines des activités de l'association pourraient porter atteinte à l'ordre public s'oppose à ce que cette association bénéficie du statut d'association cultuelle ».

publiques. Toutefois, ce **nombre est estimé à environ 5 000**, les associations cultuelles protestantes représentant les trois-quarts du total (soit entre 3 500 et 4 000, majoritairement évangéliques) et celles des témoins de Jéhovah environ un cinquième (de l'ordre de 1 000). Le nombre d'associations cultuelles catholiques est estimé à une centaine, de même que celui des associations cultuelles juives, tandis que l'on chiffre à quelques dizaines le nombre d'associations cultuelles musulmanes et orthodoxes.

Il est important de souligner que le projet de loi confortant le respect des principes de la République susmentionné procède à la réécriture de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 en consacrant cet article aux règles de fonctionnement des associations cultuelles ⁽¹⁾, et crée un nouvel article 19-2 qui reprend, et complète, les financements dont peuvent bénéficier ces associations ⁽²⁾. Il prévoit également l'introduction d'un dispositif d'obligation de déclaration préalable, auprès du préfet, de la qualité cultuelle de toute association qui souhaite bénéficier des avantages propres à la catégorie des associations cultuelles ⁽³⁾. Enfin, il tend à renforcer le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur les libéralités perçues par les associations cultuelles en provenance de l'étranger ⁽⁴⁾.

2. L'éligibilité des dons versés par les particuliers aux associations cultuelles à une réduction d'impôt sur le revenu

L'article 200 du code général des impôts (CGI) prévoit une réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers domiciliés en France au sens de l'article 4 B du CGI au bénéfice des organismes limitativement énumérés aux 1, 1 *ter*, 2, 2 *bis*, 3, 4 *bis* et 6 de l'article 200 du CGI.

Le e du 1 de l'article 200 du CGI prévoit que **les dons effectués au profit des associations cultuelles et de bienfaisance ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle sont éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu.**

(1) *Les règles relatives au nombre minimal de personnes pour la constitution d'une association cultuelle sont simplifiées et le renforcement de la gouvernance de ces associations est prévu. Pour de plus amples informations, le lecteur est invité à se référer au commentaire de l'article 26 du projet de loi susmentionné dans M. Florent Boudié, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, tome I, n° 3797, Assemblée nationale, 25 janvier 2021.*

(2) *Ainsi, est ajoutée la possibilité, pour les associations cultuelles, de posséder et d'administrer des immeubles de rapport acquis à titre gratuit. Pour de plus amples informations, le lecteur est invité à se référer au commentaire de l'article 28 du projet de loi susmentionné dans M. Florent Boudié, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, tome I, n° 3797, Assemblée nationale, 25 janvier 2021.*

(3) *Pour de plus amples informations, le lecteur est invité à se référer au commentaire de l'article 27 du projet de loi susmentionné dans M. Florent Boudié, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, tome I, n° 3797, Assemblée nationale, 25 janvier 2021.*

(4) *Pour de plus amples informations, le lecteur est invité à se référer au commentaire de l'article 36 du projet de loi susmentionné dans M. Florent Boudié, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, tome I, n° 3797, Assemblée nationale, 25 janvier 2021.*

À noter que les organismes éligibles doivent, sauf exceptions limitativement prévues, être établis et exercer leurs activités en France ou dans l'espace européen comprenant les États membres de l'Union européenne et les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) liés à la France par une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, ainsi qu'en dispose le 4 *bis* de l'article 200 du CGI.

Les dons et versements peuvent être effectués **en espèces ou en nature**, par versements directs ou abandon exprès de revenus ou de produits.

La réduction d'impôt au titre des dons des particuliers est égale à 66 % des sommes versées, dans la limite de 20 % du revenu imposable du donateur. La fraction excédant ce plafond est reportable successivement sur les cinq années suivantes.

La réduction d'impôt de l'article 200 du CGI n'entre pas dans le champ d'application du plafonnement général des niches fiscales prévu par l'article 200-0 A du CGI.

B. UN TAUX DE RÉDUCTION D'IMPÔT MAJORÉ POUR LES DONS RÉALISÉS AU PROFIT DE CERTAINES ASSOCIATIONS

Le 1 *ter* de l'article 200 du CGI prévoit que le taux de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers peut atteindre 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite de soins à des personnes en difficulté.

Ce taux majoré est également applicable aux sommes versées entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021 à des organismes sans but lucratif qui exercent des actions concrètes en faveur des victimes de violence domestique, qui leur proposent un accompagnement ou qui contribuent à favoriser leur relogement ⁽¹⁾.

Les versements ouvrant droit à cette réduction d'impôt dite « Coluche » sont retenus dans la limite d'un plafond relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Ce plafond s'est établi à 546 euros pour l'imposition des revenus de l'année 2019.

Dans le contexte de la crise sanitaire et sociale provoquée par l'épidémie de covid-19, **l'article 14 de la loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 2) a relevé, à titre dérogatoire, cette limite de versements effectués à 1 000 euros pour l'imposition des revenus de l'année 2020.** L'article 187 de la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a étendu l'application de ce plafond dérogatoire à **l'imposition des revenus de l'année 2021.**

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 163.

En l'absence de ces dispositions temporaires, la limite retenue pour ces dons aurait été fixée à 552 euros pour l'imposition des revenus de l'année 2020 et 554 euros pour ceux de l'année 2021.

Les versements qui dépassent le plafond susmentionné ouvrent droit à la réduction d'impôt de droit commun pour les dons effectués par des particuliers, dont le taux est fixé à 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Afin de répondre aux difficultés financières rencontrées par les associations cultuelles face à la baisse des dons effectués par les particuliers dans cette période de crise sanitaire, le Gouvernement propose de relever temporairement le taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons des particuliers réalisés au profit des associations cultuelles. Le principe de laïcité, consacré à l'article 1^{er} de la Constitution et à l'article 2 de la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, implique en effet que la République ne reconnaît ni ne salarie aucun culte ⁽¹⁾. Le canal de l'incitation fiscale est donc le seul qui puisse être utilisé pour aider les associations cultuelles.

La Conférence des évêques de France a évalué à 90 millions d'euros la perte de ressources pour l'Église catholique lors des deux confinements de 2020, soit 17 % de ses ressources courantes ⁽²⁾. Les dons liturgiques, qui représentent 53 % des ressources courantes hors legs de l'Église catholique ont particulièrement diminué en raison des mesures de restriction des célébrations religieuses en présence de public.

A. LA MAJORATION TEMPORAIRE DU TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR LES DONNÉS EFFECTUÉS PAR LES PARTICULIERS AU PROFIT DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

Le présent article prévoit que le taux de droit commun de la réduction d'impôt sur le revenu pour certains dons effectués par les particuliers, codifiée à l'article 200 du CGI, **soit porté de 66 % à 75 %** pour les dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, **effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022 au profit des associations cultuelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.**

Ces dons et versements sont retenus dans la limite d'un **plafond de 554 euros** pour l'imposition des revenus de 2021. Pour les versements réalisés en 2022, cette limite est relevée dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021 et arrondie, le cas échéant, à l'euro supérieur. Ce plafond correspond à la limite qui aurait été

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

(2) Il n'existe pas de données actuellement disponibles relatives aux pertes des associations cultuelles exerçant un autre culte.

retenue en 2021 pour les dons effectués au titre de la réduction d'impôt « Coluche » si elle n'avait pas été relevée temporairement à 1 000 euros jusqu'à la fin de l'année 2021 (voir *supra*).

Afin d'éviter un effet de substitution entre les différents dons et à l'image de ce qui est prévu pour la réduction d'impôt sur le revenu « Coluche », **ces versements ne sont pas pris en compte pour l'application de la limite de 20 % du revenu imposable pour les dons éligibles à la réduction d'impôt de droit commun**. Cela signifie que la fraction des dons qui excède le plafond de 554 euros ouvre droit à la réduction d'impôt dans les conditions de droit commun (soit une réduction d'impôt de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable) et que la limite retenue pour les dons ouvrant droit à la réduction d'impôt de 66 % n'est pas amputée par les sommes versées aux associations culturelles.

Il est important de souligner que les dons effectués au profit des associations culturelles ne sont pas intégrés dans le champ de la réduction d'impôt Coluche prévue au 1^{er} de l'article 200 du CGI, contrairement à ce qui a été prévu par la loi de finances pour 2020 pour les dons aux organismes sans but lucratif qui exercent des actions en faveur des victimes de violence domestique. Ainsi, **ces deux réductions d'impôt, égales à 75 % des sommes versées, sont entièrement cumulables**, afin d'éviter tout effet d'éviction au détriment des organismes d'aide aux personnes en difficulté visés au 1^{er} de l'article 200 du CGI.

Autrement dit, un même contribuable peut à la fois bénéficier :

- d'une réduction d'impôt de 75 % pour les dons réalisés en faveur des associations d'aide aux plus démunis, dans la limite d'un plafond exceptionnel de 1 000 euros en 2021 diminué à son niveau de droit commun en 2022, soit 554 euros, relevé de la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021 ;

- d'une réduction d'impôt égale à 75 % des sommes versées à des associations culturelles, dans la limite d'un plafond de 554 euros en 2021, relevé, en 2022, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021 ;

- et d'une réduction d'impôt de 66 %, dans la limite de 20 % du revenu imposable, pour les versements effectués au profit des autres organismes mentionnés à l'article 200 du CGI.

B. IMPACT DE LA MESURE

- La mesure proposée par le présent article **renforce l'incitation fiscale** pour les dons effectués au profit des associations culturelles par des contribuables imposables à l'impôt sur le revenu, qui bénéficieront d'un taux de réduction d'impôt plus élevé (75 %) que dans le droit existant (66 %).

Si cette mesure peut inciter les contribuables imposables à augmenter le montant des dons qu'ils réalisent au profit des associations cultuelles et des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ⁽¹⁾, elle n'est pas exempte d'un **effet d'aubaine significatif** pour les particuliers qui maintiendront le montant de leur don à son niveau actuel.

- Le caractère temporaire de cette majoration du taux de la réduction d'impôt, la mise en place d'un plafond spécifique, différent de celui retenu en 2020 et 2021 pour le dispositif Coluche, et la possibilité de cumuler ces deux réductions d'impôt, devrait permettre d'éviter un effet d'éviction au détriment des organismes d'aide aux personnes en difficulté visés au 1^{er} de l'article 200 du CGI. À noter que le plafond retenu serait identique pour les deux types de dons en 2022, qui seraient toujours entièrement cumulables.

- D'après l'évaluation préalable de l'article, **il n'est pas possible de chiffrer le coût de cette mesure** qui dépendra du comportement des donateurs. Les déclarations fiscales actuelles ne permettent d'ailleurs pas d'isoler la part des dons versés aux associations cultuelles de l'ensemble des dons faits aux associations ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux de 66 %.

*

* *

La commission est saisie des amendements de suppression CF60 de Mme Christine Pires Beaune, CF130 de Mme Sabine Rubin et CF168 de Mme Sylvia Pinel.

Mme Rubin. Nous ne comprenons pas le sens de cet article qui augmente le montant de la réduction d'impôt pour les dons faits aux cultes, au moment même où nous examinons le projet de loi confortant le respect des principes de la République.

M. Charles de Courson. Je me demande bien quel est le fondement de l'article 7 ! Permettez-moi de vous donner lecture de l'Évangile selon Saint-Matthieu, chapitre VI, versets 3 et 4 : « Mais toi, quand tu fais l'aumône, que ta main gauche ignore ce que fait ta main droite, afin que ton aumône reste dans le secret ; ton Père qui voit dans le secret te le rendra. ». (*Sourires.*)

Je le répète depuis quinze ans : il y a un moment où les dons ne sont plus des dons !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'article 7 est fondé sur le fait que l'État doit essayer de compenser les pertes de revenus liées à la crise. Comme la loi de 1905 lui interdit de subventionner les cultes, la seule solution pour les aider est de porter, temporairement, le taux de la réduction d'impôt pour les dons

(1) En effet, pour les contribuables qui maintiennent le montant de leur don net de l'avantage fiscal, la mesure conduit à augmenter le don effectif (c'est-à-dire perçu par l'association cultuelle) de la différence entre le coût réel du don après déduction fiscale de 66 % de son montant et ce coût après déduction fiscale de 75 % de son montant.

et versements au profit d'associations cultuelles à 75 % – contre 66 %. Nous avons voté des mesures de même envergure pour les dons à la cathédrale Notre-Dame et il existe une mesure similaire mais pérenne pour les versements aux organismes d'aide aux personnes en difficulté.

Mme Sabine Rubin. La mesure est donc temporaire.

M. le président Éric Woerth. Elle concerne les dons effectués jusqu'au 31 décembre 2022.

La commission rejette les amendements de suppression CF60, CF130 et CF168.

La commission est saisie de l'amendement CF216 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Il propose d'étendre le dispositif aux dons aux associations sportives agréées. Cela constituera un coup de pouce bienvenu pour ces associations dont le rôle est déterminant.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les associations sportives ont reçu de nombreuses aides *via* le plan d'urgence et le plan de relance ; la situation n'est pas comparable à celle des cultes même si certaines associations sportives, notamment celles qui proposent des activités en intérieur, sont encore en difficulté.

La commission rejette l'amendement CF216.

La commission est saisie de l'amendement CF239 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Pour des raisons de simplification et de lisibilité, je propose que les versements retenus le soient dans une limite de 1 000 euros, comme c'est le cas pour les autres dons concernés par la réduction d'impôt de 75 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Précisons tout de même qu'au-delà de 554 euros, les dons restent déductibles à 66 %. Le principe de l'incitation fiscale résidant dans l'annonce, on obtiendra l'effet escompté.

Si l'on se préoccupe de parallélisme, il faudra veiller à ce que la déduction fiscale de 75 % sur les versements aux organismes d'aide aux personnes en difficulté soit aussi prolongée jusqu'au 31 décembre 2022.

M. le président Éric Woerth. De manière générale, on gagnerait à ce que les taux, les plafonds et les durées de ces déductions soient semblables. On a toujours le mot de « simplification » à la bouche mais on fait tout l'inverse !

La commission rejette l'amendement CF239.

La commission est saisie de l'amendement CF167 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Dans son évaluation préalable de l'article, le Gouvernement admet être incapable de chiffrer le coût de la mesure qu'il propose – c'est original ! Il ne donne aucune indication sur le coût actuel de la réduction d'impôt, sur le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires ou sur le poids financier que représente chaque culte pour l'État.

Je demande donc que le Gouvernement transmette au Parlement un rapport permettant d'apprécier le coût et les effets incitatifs de ces dispositifs fiscaux en faveur des associations culturelles. Vous ne pouvez pas me le refuser, chers collègues ! Il s'agit d'un amendement de contrôle.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il n'existe qu'une case dans la déclaration de revenus pour les dons aux associations éligibles à la réduction de 66 %, ce qui nous empêche de disposer de données spécifiques sur les versements aux associations culturelles. Nous avons rencontré le même problème pour les services à la personne.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne vois pas pourquoi on ne rajouterait pas des cases dans la déclaration, d'autant que les contribuables doivent conserver la preuve de leurs dons en cas de contrôle.

M. Charles de Courson. Pour que le Gouvernement nous réponde, il faut adopter cet amendement. Il est anormal que les dispositifs fiscaux ne soient pas mieux évalués !

*La commission **rejette** l'amendement CF167.*

*Elle **adopte** l'article 7 **non modifié**.*

*

* *

Après l'article 7

La commission est saisie des amendements identiques CF10 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CF11 de Mme Emmanuelle Anthoine, CF24 de Mme Émilie Bonnivard, CF37 de M. Martial Saddier, CF74 de M. Paul-André Colombani, CF136 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF160 de M. Jacques Cattin, CF190 de M. Michel Castellani et CF229 de M. Julien Aubert.

Mme Véronique Louwagie. Nous proposons un dispositif exceptionnel de neutralisation de l'utilisation de l'épargne constituée grâce à la déduction pour aléas (DPA) et à la déduction pour épargne de précaution (DEP), non seulement sur le résultat fiscal réalisé en 2022, mais également sur le revenu professionnel 2022, qui servira d'assiette aux cotisations sociales des agriculteurs.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis ouvert à vos propositions visant à assouplir les conditions de l'utilisation du DPA. En revanche, je suis convaincu que ce que vous demandez là – réintégrer des montants issus de déductions passées – constitue un double avantage fiscal, ou une déduction au carré. Avis défavorable.

*La commission **rejette** les amendements identiques CF10, CF11, CF24, CF37, CF74, CF136, CF160, CF190 et CF229.*

La commission est saisie de l'amendement CF66 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Pour soutenir les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire et économique, nous proposons de supprimer le plafond des déficits reportables issus de provisions pour risques, créances douteuses, dépréciations des actifs ou pertes d'exploitation constatées au cours des exercices clôturés à compter du 31 décembre 2020 jusqu'au 31 décembre 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Défavorable, pour les mêmes raisons qu'évoquées lors de l'examen de la première partie.

*La commission **rejette** l'amendement CF66.*

La commission est saisie de l'amendement CF213 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Christophe Jerretie. Il s'agit de relever le plafond des déficits imputables aux bénéfices réalisés lors d'exercices ultérieurs – le *carry forward*.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement CF213.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF218 de M. Jean-Noël Barrot.*

La commission est saisie des amendements CF29 et CF30 de M. Gilles Carrez.

Mme Véronique Louwagie. Les prestations de service universel postal (SUP) étant exonérées de TVA, La Poste, en tant qu'opérateur, est assujettie à la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées au titre de son activité postale.

Transcrivant une proposition du rapport de M. Jean Launay sur les mutations du service universel postal, publié le 14 avril, nous proposons, par l'amendement CF29, d'exclure le chiffre d'affaires du SUP du rapport d'assujettissement de la taxe sur les salaires et, par l'amendement CF30, d'exonérer de taxe sur les salaires les rémunérations versées au titre de ce service.

Il s'agit ainsi de contribuer à remédier au déficit de la mission de SUP de La Poste.

Mme Sophie Errante. Je m'exprime ici en tant que présidente de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et des consignations, après avoir échangé avec M. Gilles Carrez. Constatant l'absence de compensation budgétaire dans le PLFR, j'ai saisi le Gouvernement et le Premier ministre : on m'a assurée qu'un travail de fond était entrepris pour pérenniser les mesures de compensation portant sur les missions du SUP déléguées à La Poste. Forte de cet engagement, je ne soutiendrai pas ces amendements – dont M. Carrez m'a dit qu'il les retirerait pour en débattre avec le ministre.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suivrai les préconisations de la présidente de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts ! Si un dialogue se noue entre La Poste et l'exécutif et si le groupe valide les orientations retenues par le Gouvernement pour assurer les compensations financières – à la hauteur des pertes subies durant la crise –, nous devons respecter le calendrier et ne pas interférer sur l'avenir.

Mme Véronique Louwagie. Je retire les amendements.

Les amendements CF29 et CF30 sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement CF224 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Cet amendement tente de répondre à une difficulté résultant de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Aujourd'hui, les Anglais vendent des produits en *duty free* aux passagers qui font le voyage de l'Angleterre vers la France par le tunnel sous la Manche ; dans le sens inverse, ce n'est possible que pour les liaisons en bateau, pas pour le lien transmanche ferroviaire. Cet amendement vise à rétablir une égalité de traitement entre le port sec et le transport maritime. Il faudra évidemment procéder de la même manière pour la TVA.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'était une proposition de MM. Pierre-Henri Dumont et Damien Pichereau dans leur mission flash sur le régime fiscal applicable à la liaison fixe transmanche, mais ils avaient eux-mêmes rappelé qu'elle ne serait applicable que moyennant la révision de la directive TVA et de la directive Accises. En effet, le droit européen en vigueur n'autorise les comptoirs de vente hors taxe que dans l'enceinte des ports et des aéroports, ce qui exclut l'entrée du tunnel sous la Manche. Je vous demande de retirer cet amendement, quitte à le présenter en séance devant le ministre : c'est un des nombreux sujets à aborder dans le cadre de la révision de la directive.

M. le président Éric Woerth. Nous en reparlerons donc avec le ministre.

L'amendement CF224 est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF49 de M. Dino Cinieri.

La commission est saisie de l'amendement CF221 de M. Frédéric Petit.

M. Jean-Paul Mattei. Aujourd'hui, la législation ne distingue que deux statuts de biens immobiliers, liés à leur mode d'occupation : celui de résidence principale et celui de résidence secondaire. Dès lors, lorsqu'un ressortissant français détient un bien immobilier en France alors qu'il est fiscalement domicilié à l'étranger, ce bien ne peut pas être assimilé à une résidence principale.

Frédéric Petit propose de créer un statut de « résidence de repli », qui permettrait de mieux prendre en compte la situation des Français de l'étranger.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La difficulté, c'est que cet amendement ne fait pas de distinction entre les pays de résidence. Or la nécessité de disposer d'un logement en France n'apparaît pas la même selon qu'on réside dans un pays proche ou éloigné de la France. En outre, cette disposition pourrait inciter les non-résidents à conserver en France un logement inoccupé sans nécessité établie, pour bénéficier de la nouvelle situation fiscale. Je comprends l'intérêt de ces personnes de voir cet amendement adopté, mais je ne suis pas certain que cela soit vraiment justifié. Avis défavorable.

M. Jean-Paul Mattei. Les statuts de résidence principale ou secondaire emportent tout de même des conséquences différentes dans de nombreux domaines autres que celui des plus-values immobilières, par exemple en matière de taxe d'habitation. Toutes ces dispositions que nous avons votées, sans doute légitimement, créent un préjudice pour les résidents français à l'étranger. C'est pour moi un frein à la mobilité. Cette demande me paraît légitime et mérite qu'on en reparle dans l'hémicycle.

*La commission **rejette** l'amendement CF221.*

La commission est saisie de l'amendement CF219 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Christophe Jerretie. C'est un amendement du groupe MoDem qui vise à exonérer de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour une durée maximale de cinq ans les établissements occupant une friche industrielle ou commerciale. Le but est d'anticiper et de faciliter les rachats et reprises de l'immobilier, en donnant aux collectivités territoriales un moyen autre que l'aide économique classique. Cela permettrait probablement aussi de mieux lisser les choses dans le budget des collectivités qu'avec les aides économiques directes, notamment pour les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je pense que votre amendement est satisfait. L'article 120 de la loi de finances pour 2021 permet l'exonération totale de CFE pour toutes les créations et extensions d'établissement, et son article 141 réforme la taxe d'aménagement dans le même objectif de lutte contre l'artificialisation des sols que votre amendement.

*L'amendement CF219 est **retiré**.*

*

* *

Article additionnel après l'article 7

Faculté d'exonération ou de dégrèvement de la TFPB au profit des bailleurs qui renoncent aux loyers commerciaux dus par les gérants de discothèques ou des propriétaires gérants de discothèques

La commission est saisie de l'amendement CF94 de Mme Émilie Bonnivard.

Mme Véronique Louwagie. Mme Bonnivard vous propose un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les discothèques. En fermeture administrative depuis plus d'un an, elles n'ont plus aucune activité et restent sans perspective de reprise. Ce serait utile pour les rassurer.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'évolue moi aussi ! Vous m'avez souvent dit qu'il fallait laisser de la liberté aux collectivités : je donne donc un avis favorable, dès lors qu'il n'y a pas de compensation obligatoire de la part de l'État et que la décision appartient aux collectivités. Je précise simplement que lorsqu'on retient ce type de démarche, il ne faut pas venir se plaindre ensuite que les recettes ont baissé : c'est un choix, il faut l'assumer.

M. le président Éric Woerth. Ce serait une très bonne chose. Les collectivités doivent être libres de ce genre de choix, qu'elles doivent assumer. Mais l'exposé sommaire de l'amendement mentionne un « dégrèvement systématique de taxe foncière ». C'est une erreur à corriger, car le dispositif de l'amendement est lui très clair : ce n'est pas systématique, c'est au choix de la collectivité.

La commission adopte l'amendement CF94 (amendement 296).

*

* *

Après l'article 7

La commission est saisie de l'amendement CF212 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Afin de renforcer les fonds propres des PME, cet amendement propose d'exonérer de prélèvements sociaux les investissements en fonds propres réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions PEA-PME entre le 15 juillet 2021 et le 30 juin 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis assez réservé sur cet avantage fiscal, qui risque de mettre le bazar dans les exonérations de prélèvements sociaux entre les PEA-PME, en fonction de leur durée de détention, les PEA et les autres outils d'investissement productif – je défendrai moi-même un amendement sur le prolongement de la réduction d'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des PME et ETI (IR-PME). Nous ne voulons pas d'une fiscalité trop mitée. Les prélèvements sociaux sont dus, dans la fiscalité du capital ; conservons le système actuel, pour en assurer la lisibilité et pour éviter une mauvaise concurrence entre ces outils. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement CF212.*

*

* *

Après l'article 7

La commission est saisie des amendements identiques CF12 de Mme Valérie Bazin-Malgras, CF13 de Mme Emmanuelle Anthoine, CF21 de Mme Émilie Bonnivard, CF25 de Mme Lise Magnier, CF34 de M. Martial Saddier, CF149 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF154 de M. Jacques Cattin et CF226 de M. Julien Aubert.

Mme Véronique Louwagie. Il existe un crédit d'impôt qui incite les bailleurs à consentir des abandons de loyers aux entreprises locataires. Nous proposons d'appliquer un dispositif analogue pour les locataires de terres agricoles, pour tenir compte de la crise économique et climatique que vivent un certain nombre d'entreprises agricoles. Ce crédit d'impôt serait valable pour 2021.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis peu favorable à de nouvelles dépenses fiscales pour faire face à l'épisode de gel qu'ont connu les agriculteurs, car une aide budgétaire est plus adéquate. Je rappelle les mesures exceptionnelles qui ont été annoncées : outre l'année blanche de cotisations et les dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'indemnisation au titre des calamités agricoles sera portée à 40 % pour les pertes arboricoles les plus importantes, et les viticulteurs recevront un soutien exceptionnel de la part des préfets, qui distribueront une aide forfaitaire basée sur la diminution de chiffre d'affaires directement liée à l'épisode de gel. L'ensemble avoisine le milliard d'euros de soutien pour les agriculteurs et viticulteurs, et doit couvrir leurs charges fixes. Ce plan est plutôt bien calibré par rapport au constat de la situation, que nous partageons, et est préférable à de la dépense fiscale.

Mme Christine Pires Beaune. Je partage l'opinion du rapporteur général, mais j'appelle son attention sur le cas des viticulteurs qui ont pris des mesures pour essayer de sauver une partie de leur récolte – paille brûlée, bougies, etc. – et ce pour un coût important. Leurs pertes de récoltes vont être moindres que celles des viticulteurs qui n'ont rien fait du tout, alors que l'aide annoncée est calculée, comme cela a été rappelé, en fonction de la diminution de chiffre d'affaires liée au gel. Il faut que la mesure soit juste.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La baisse de chiffre d'affaires sera considérée de la même manière !

Mme Christine Pires Beaune. Prenons le cas d'un viticulteur qui aura perdu 100 % de sa récolte, qui sera aidé, et d'un autre qui n'en perdra que 80 % ou 60 % parce qu'il aura entrepris des mesures de sauvetage. Il ne faudrait pas que le second soit pénalisé.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous parlez bien de résultat, pas d'activité ou de chiffre d'affaires. S'il y a une baisse d'activité, elle sera prise en compte dans l'aide forfaitaire qui doit, au demeurant, prendre en compte les charges. L'objectif est de faire du sur-mesure. Les dépenses que vous citez n'affecteront donc normalement pas l'éligibilité aux aides, mais je pourrai poser la question au ministre de l'agriculture.

M. le président Éric Woerth. Je pense en effet qu'il faut en discuter avec le Gouvernement. Ce que dit Mme Pires Beaune est exact : il y aura une difficulté avec ceux qui vont certes garder une partie de leur chiffre d'affaires, mais auront engagé des frais pour cela, même si cela se verra à un moment ou un autre dans une réduction de leur impôt.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les aides annoncées étant justement calibrées pour couvrir les charges, je ne pense pas qu'il y ait de difficulté. En revanche, il peut s'en produire une dans le cas des exploitants qui ont reçu une aide aux stocks, par exemple parce qu'ils vendent aux restaurateurs : ledit stock pouvant maintenant être écoulé, leur chiffre d'affaires sera moins atteint que prévu, malgré l'épisode de gel.

*La commission **rejette** les amendements identiques CF12, CF13, CF21, CF25, CF34, CF149, CF154 et CF226.*

*

* *

Article additionnel après l'article 7
**Prorogation d'un an du renforcement temporaire
du taux de la réduction IR-PME**

La commission est saisie de l'amendement CF234 du rapporteur général

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je propose donc de proroger jusqu'au 31 décembre 2022 la disposition faisant passer de 18 % à 25 % le taux de la réduction de la niche fiscale dite IR-PME, pour continuer à favoriser l'investissement productif et y orienter l'épargne que les Français ont constituée pendant la crise.

*La commission **adopte** l'amendement CF234 (**amendement 297**).*

*

* *

Article 8

Prolongation de l'octroi de la garantie de l'État au titre des prêts garantis par l'État et des préfinancements d'affacturage garantis par l'État

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article étend au 31 décembre 2021 la période pendant laquelle la garantie de l'État peut être octroyée au titre des PGE et des préfinancements d'affacturage. Il apporte également des précisions sur le mécanisme d'indemnisation des établissements prêteurs, similaire pour les PGE et les préfinancements d'affacturage.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT

Les prêts garantis par l'État (PGE) ont constitué un élément déterminant de la réponse de l'État face à la fermeture brutale de l'économie au début de la crise sanitaire. Ils sont régis par l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Distribués par les établissements de crédit, les sociétés de financement ou les intermédiaires en financement participatif, ces prêts doivent respecter un cahier des charges précis pour bénéficier de la garantie de l'État. Les prêts doivent être assortis d'un différé d'amortissement de douze mois et d'une clause donnant à l'emprunteur la faculté, à l'issue de la première année, de les amortir sur une période additionnelle calculée en nombre d'année, selon son choix et dans la limite d'un nombre maximal de cinq ans ⁽¹⁾. Depuis janvier 2021, les entreprises souhaitant retarder le remboursement de leur PGE peuvent, par ailleurs, demander à leur banque de bénéficier d'un différé d'amortissement d'un an supplémentaire.

En tout état de cause, la durée du prêt ne peut excéder une période de six ans à compter de la date de son décaissement. Ces prêts doivent, enfin, être consentis sans autre garantie ou sûreté que celle de l'État.

La garantie de l'État est rémunérée et ne peut couvrir la totalité du prêt. La quotité de la garantie dépend de la taille de l'entreprise :

– 90 % pour les entreprises de moins de 5 000 salariés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 milliard d'euros ;

(1) Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement, ainsi qu'aux prêteurs mentionnés à l'article L. 548-1 du code monétaire et financier, en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020

- 80 % pour les autres entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 5 milliards d'euros ;

- 70 % pour les autres entreprises.

Deux régimes d'autorisation sont prévus selon la taille de l'entreprise :

- pour les entreprises de moins de 5 000 salariés et qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, l'organisme prêteur notifie à Bpifrance les créances qui répondent au cahier des charges évoqué *supra*. Cette notification vaut octroi de la garantie ;

- pour les entreprises plus grandes, la garantie est octroyée au cas par cas par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Au 21 mai 2021, 137 milliards d'euros avaient été distribués par les banques au titre du PGE.

B. LES PRÉFINANCEMENTS D'AFFACTURAGE GARANTIS PAR L'ÉTAT

La garantie par l'État des préfinancements d'affacturage a été introduite à partir du 1^{er} août 2020 par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 avec l'ajout du VI *quater* à l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le dispositif autorise l'État à octroyer sa garantie à des lignes de financement ouvertes par des établissements de crédits et sociétés de financement à des entreprises, au titre d'une ou plusieurs cessions de créances professionnelles résultant de commandes que ces entreprises ont confirmées mais qui n'ont pas encore donné lieu à facturation, ce qui empêche leur transfert à des sociétés d'affacturage. Dans la lignée des PGE, les préfinancements d'affacturage sont destinés à améliorer la situation de la trésorerie des entreprises en monétisant leurs commandes.

La garantie de l'État est, pour ce dispositif, imputée sur l'enveloppe de 300 milliards d'euros ouverte pour les PGE en LFR 1. Opérée par Bpifrance, elle est rémunérée et ne peut couvrir la totalité du financement concerné. Au premier trimestre 2021, une centaine de bénéficiaires environ avaient bénéficié de 100 millions d'euros de préfinancements garantis.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

- Le I du présent article prévoit d'étendre de six mois, jusqu'au 31 décembre 2021, la période pendant laquelle les PGE et les préfinancements d'affacturage garantis peuvent être souscrits. Ces deux dispositifs avaient déjà été prolongés jusqu'au 30 juin 2021 par la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾.

(1) Articles 213 et 214 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finance pour 2021.

La prolongation du dispositif ne devrait pas augmenter de façon massive le total des PGE distribués. L'évaluation préalable du présent projet de loi de finances rectificative indique que le rythme actuel de distribution atteint 500 millions d'euros par semaine, ce qui pourrait représenter 13 milliards d'euros de PGE octroyés sur les six derniers mois de l'année 2021.

Le 5° **du I** prévoit également les adaptations nécessaires pour que la prolongation du dispositif puisse s'appliquer en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

● L'article précise également certaines caractéristiques de la garantie applicable pour ces deux outils, en particulier ses modalités d'indemnisation, le cas échéant à titre provisionnel, et de reversement des trop-perçus.

Ainsi, le 2° **du I** précise que le mécanisme d'indemnisation peut prévoir un versement provisionnel au profit du prêteur dès lors qu'il met en jeu la garantie de l'État. Ce versement provisionnel prendrait la forme d'une avance remboursable sur l'indemnisation finale. L'évaluation préalable de l'article précise qu'un tel mécanisme est nécessaire, du point de vue des exigences prudentielles européennes, afin que la garantie de l'État, en pertes finales, soit pleinement reconnue au bilan des prêteurs et leur permette ainsi de maintenir le reste de leur offre de crédit sans avoir à arbitrer l'allocation de leurs fonds propres. Il s'agit d'une mesure de trésorerie au profit des prêteurs, qui concrétise la garantie de l'État dans les comptes des établissements bancaires. Pour les entreprises faisant défaut, l'indemnisation définitive n'aura lieu, en effet, que dans un second temps à l'issue des procédures, et le cas échéant des restructurations, qui pourront comporter un étalement du prêt garanti sur une période plus longue afin de maximiser les chances de remboursement du prêt.

La loi de finances initiale prévoyait une provision pour défaut de remboursement de 1,3 milliard d'euros pour la seule année 2021. Néanmoins, l'ensemble des PGE ont bénéficié, comme indiqué *supra*, de la possibilité d'un différé d'amortissement d'un an supplémentaire au mois de janvier, ce qui a mécaniquement limité les risques de défaut et d'appel de la garantie de l'État.

Le 3° **du I** règle également les cas dans lesquels les banques ont bénéficié de versements provisionnels plus élevés que les montants auxquels elles ont droit pour l'indemnisation de leurs pertes au titre de la garantie publique. Les établissements devront, dans ce cas, procéder au reversement à l'État de ces trop-perçus, *via* Bpifrance.

*

* *

La commission adopte l'article 8 non modifié.

Article additionnel après l'article 8

Réciprocité de mise en oeuvre de l'accord intergouvernemental du 14 novembre 2013 relatif au *Foreign account tax compliance act*

La commission est saisie de l'amendement CF31 de M. Marc Le Fur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'avais déposé un amendement semblable à l'automne dernier : il s'agit de l'exigence de réciprocité posée par l'accord sur la loi FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) dans le cas de ce qu'on appelle les Américains accidentels. Avis favorable.

M. le président Éric Woerth. Le Gouvernement doit clarifier sa position dans la négociation avec l'administration américaine. Vous aviez très bien expliqué le sujet, monsieur le rapporteur général, dans votre rapport commun avec Marc Le Fur sur l'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis. Cette affaire des Américains accidentels est assez infernale et il faut plus de symétrie dans nos relations avec les États-Unis.

*La commission **adopte** l'amendement CF31 (**amendement 298**).*

*

* *

Après l'article 8

La commission est saisie de l'amendement CF237 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il demande un rapport sur la réévaluation libre des actifs incorporels et les modalités de son encadrement. Ce que je souhaite en fait, c'est mener une réflexion avec le Gouvernement en vue de proposer cette possibilité aux entreprises, par exemple aux restaurants, qui font partie des plus concernés dans la période actuelle. Nous l'avons fait pour les actifs corporels avec la neutralisation fiscale : cela fonctionne bien, à la fois pour la trésorerie des entreprises et pour leur structure bilantielle. Avec cette réflexion sur les actifs incorporels, j'aimerais essayer de renforcer la structure de bilan de ces petites entreprises, et éventuellement aborder les sujets de neutralisation fiscale à la clé. Je retire cette demande de rapport, mais je la redéposerai en séance en souhaitant que le Gouvernement s'engage à mener une réflexion en ce sens.

*L'amendement CF237 est **retiré**.*

II. – AUTRES MESURES

Mission « Plan d’urgence face à la crise sanitaire »

*

* *

Article additionnel avant l’article 9

**Information par l’autorité judiciaire du directeur de l’Office français
de l’immigration et de l’intégration (Ofii)
en cas de suspicion de fraude à la demande d’asile**

*Suivant l’avis du rapporteur général, la commission **adopte** l’amendement CF177
de M. Jean-Noël Barrot (**amendement 299**).*

*

* *

Article 9

Adaptation à la reprise de l'activité des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prolonge les aides au paiement des cotisations sociales bénéficiant aux employeurs et travailleurs indépendants affectés par la crise économique et sanitaire dans le contexte de levée progressive des restrictions sanitaires débutée en mai 2021.

Seuls les employeurs et travailleurs indépendants faisant l'objet de mesures d'interdiction d'accueil du public prolongées continueront de bénéficier des mesures d'exonération de cotisations et contributions sociales actuellement en vigueur.

Pour les autres employeurs de moins de 250 salariés des secteurs S1 et S1 *bis*, l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales est maintenue par le présent article pour une durée de 3 mois, néanmoins réduite à 15 % de la masse salariale, afin d'inciter à la reprise de l'activité. Une aide équivalente est prévue pour les indépendants.

Enfin, le dispositif d'apurement des dettes de cotisations sociales conclu avec les organismes de recouvrement est aménagé afin de reporter l'échéance à laquelle ces organismes sont tenus de prendre des actes de recouvrement destinés à interrompre la prescription de leurs créances.

L'ensemble de ces mesures présente un coût estimé à 800 millions d'euros, allégeant d'autant les charges qui pèsent sur les entreprises, singulièrement les plus petites d'entre elles. Ce coût sera supporté par l'État à travers une compensation budgétaire aux organismes de sécurité sociale prévue dans le cadre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a créé des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales au bénéfice des employeurs des secteurs particulièrement affectés par les mesures de restriction prises au printemps 2020, ainsi qu'un dispositif de réduction forfaitaire de cotisations pour les travailleurs indépendants de ces mêmes secteurs et les artistes-auteurs.

Le décret n° 2020-1103 du 1^{er} septembre relatif aux cotisations et contributions sociales des entreprises, travailleurs indépendants et artistes-auteurs affectés par la crise sanitaire a permis la mise en œuvre de ces dispositifs, notamment en définissant les secteurs d'activité éligibles ainsi que les modalités d'appréciation de la baisse de chiffre d'affaires permettant d'être éligible à l'exonération pour les employeurs des secteurs S1 *bis*, ainsi que les montants de réductions accordées aux travailleurs indépendants et aux artistes-auteurs.

L'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a reconduit les mesures d'exonération, d'aide au paiement et de réduction de cotisations prises au bénéfice des employeurs particulièrement affectés par la crise sanitaire, pour les périodes d'emploi courant à compter de septembre 2020.

Le décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 relatif à l'application des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises, travailleurs indépendants et artistes-auteurs mentionnées à l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a permis la mise en œuvre de ces dispositifs, notamment en définissant de nouveau les secteurs d'activité éligibles, les modalités d'appréciation de la baisse de chiffre d'affaires, ainsi que les montants de réductions accordées aux travailleurs indépendants et aux artistes-auteurs. Ce décret a également prolongé l'application de ces dispositifs d'un mois, sur la période d'emploi de décembre 2020.

Le décret n° 2021-430 du 12 avril 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a prolongé l'application de ces dispositifs pour deux mois supplémentaires, jusqu'au 28 février 2021.

Enfin, le décret n° 2021-709 du 3 juin 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 et à l'adaptation du dispositif d'activité partielle des salariés employés à domicile et des assistants maternels, a de nouveau prolongé l'application de ces dispositifs pour deux mois supplémentaires, jusqu'au 30 avril 2021.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté trois amendements identiques à l'initiative de Véronique Louwagie (LR), Lise Magnier (Agir ensemble) et Éric Woerth (LR), sous-amendés par le Rapporteur général, qui visent à laisser au Gouvernement la possibilité d'étendre l'aide au paiement par décret pour les périodes d'emplois postérieures au 31 août qui courent jusqu'au 31 décembre 2021.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le financement de la protection sociale en France s'effectue au moyen d'impositions, d'une part – telles que la contribution sociale généralisée (CSG), la taxe sur les salaires ou la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) – et de cotisations sociales, d'autre part, payées par les salariés et les employeurs. Ces dernières sont prélevées sur le salaire brut et versées, en pratique, par l'employeur.

A. LES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

1. L'assiette et le taux des cotisations

a. L'assiette des cotisations est constituée par la rémunération brute

L'assiette des cotisations sociales dues au titre des revenus d'activité est définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (CSS) s'agissant des salariés relevant du régime général de sécurité sociale, et à l'article L. 741-10 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) s'agissant des salariés relevant du régime agricole.

Aux termes de l'article L. 242-1 du CSS, cette assiette – pour les cotisations dues au titre de l'affiliation au régime général – correspond aux revenus d'activité pris en compte pour la détermination de l'assiette de la CSG, elle-même définie à l'article L. 136-1-1 du même code, et recouvre toutes les sommes, incluant les avantages et accessoires en nature ou en argent associés à celles-ci, dues en contrepartie de l'activité.

Sont exclus de l'assiette de la CSG, et donc de celles des cotisations sociales, les remboursements des frais professionnels et les charges de caractère spécial inhérentes à l'emploi occupé qui sont supportées lors de l'accomplissement des missions incombant aux salariés. Sont également exclus certains revenus, tels que les rémunérations des apprentis, les allocations de formation ou encore les cotisations sociales dues par les employeurs.

Par ailleurs, des exclusions d'assiette propres aux cotisations sociales sont prévues, portant notamment sur les sommes allouées au titre de l'intéressement et de la participation et certaines contributions dues par les employeurs au titre de prestations sociales complémentaires. Ces exclusions spécifiques sont mentionnées au II de l'article L. 242-1 du CSS.

L'assiette des cotisations dues au titre des assurances sociales agricoles est quant à elle déterminée selon les dispositions de l'article L. 242-1 du CSS, en application de l'article L. 741-10 du CRPM, sous réserve de certaines spécificités.

Certaines cotisations sociales ne sont dues que par l'employeur, telles que la cotisation maladie, les cotisations d'allocations familiales ou encore le forfait social.

b. Les cotisations sociales dues par les employeurs ont fait l'objet d'allègements successifs depuis le début des années 1990

Depuis les années 1990, les cotisations sociales patronales ont fait l'objet d'allègements dans le but de réduire le coût du travail, applicables jusqu'à un certain niveau de rémunération apprécié par rapport au salaire minimum de croissance (SMIC). Plusieurs dispositifs ont coexisté jusqu'à leur fusion en un allègement général, dit « allègement Fillon », avec la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi ⁽¹⁾. L'allègement général est prévu à l'article L. 241-13 du CSS.

Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ⁽²⁾ a mis en place des allègements supplémentaires venant se substituer au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) supprimé à compter de 2019 par la loi de finances pour 2018 ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, article 9.

(2) Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, article 9.

(3) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 86.

La chronique des mesures relatives aux allègements de cotisations sociales patronales, de façon simplifiée, est la suivante :

– en 2003, fusion des dispositifs qui coexistaient dans l’allègement général « Fillon » pour les salaires n’excédant pas 1,6 SMIC ;

– à compter de 2013, création du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE), reposant sur les rémunérations n’excédant pas 2,5 SMIC ⁽¹⁾ ; son taux était de 4 % en 2013, de 6 % à compter de 2014, de 7 % en 2017 et de nouveau de 6 % en 2018, tandis qu’un taux majoré était prévu en outre-mer depuis 2015 ;

– à partir de 2014, mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité : extension de l’allègement « Fillon », réduction de 1,8 point de la cotisation famille jusqu’à 1,6 SMIC en 2015 et jusqu’à 3,5 SMIC à compter de 2016 ⁽²⁾ ;

– à compter de 2019, transformation du CICE en allègements de cotisations sociales patronales : un « équivalent CICE » consistant en une réduction de 6 points de la cotisation maladie patronale jusqu’à 2,5 SMIC et un renforcement de l’allègement général dégressif entre 1 et 1,6 SMIC.

c. Le taux des cotisations

Les taux des cotisations sociales sont fixés par voie réglementaire. Le tableau ci-après présente les taux applicables aux cotisations sociales dues par les employeurs en vigueur au 1^{er} janvier 2021, en faisant état, le cas échéant, des différents taux applicables en fonction de l’éligibilité ou non aux dispositifs d’allègements précédemment mentionnés.

(1) Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, article 66.

(2) Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, article 2 ; loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, article 7.

TAUX DE DROIT COMMUN DES COTISATIONS SOCIALES DUES PAR LES EMPLOYEURS

Risques	Sur la totalité de rémunération
Assurance maladie, maternité, invalidité, décès (rémunérations > 2,5 SMIC)	13,00 %
Assurance maladie, maternité, invalidité, décès (rémunérations ≤ 2,5 SMIC)	7,30 %
Contribution de solidarité autonomie	0,30 %
Assurance vieillesse plafonnée	8,55 % ⁽¹⁾
Assurance vieillesse déplafonnée	1,90 % ⁽²⁾
Allocations familiales (rémunérations > 3,5 SMIC)	5,25 %
Allocations familiales (rémunérations ≤ 3,5 SMIC)	3,45 %
Contribution au dialogue social	0,016 %
Accidents du travail	Variable, le taux est notifié par la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)
Fonds national d'aide au logement (moins de 50 salariés)	0,10 % ⁽³⁾
Fonds national d'aide au logement (à partir de 50 salariés)	0,50 %
Versement mobilité	Taux institué par les collectivités territoriales
Forfait social	20 % (8 % dans certains cas)

(1) Taux applicable à la fraction des rémunérations n'excédant pas le plafond de la sécurité sociale (PASS).

(2) Taux applicable à la totalité de la rémunération.

(3) Taux applicable à la fraction des rémunérations n'excédant pas un PASS.

Source : commission des finances, à partir des données de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf).

2. Le paiement des cotisations sociales dues par les employeurs

Le paiement des cotisations sociales obéit à un calendrier qui dépend de l'effectif de l'entreprise ou des modalités de versements des rémunérations. Effectué au moyen de la déclaration sociale nominative (DSN), il intervient au cours du mois suivant la période d'emploi rémunérée :

– le 5 du mois pour les entreprises d'au moins 50 salariés qui versent la rémunération au cours du même mois que la période d'emploi ;

– le 15 du mois pour les autres entreprises, c'est-à-dire celles qui occupent moins de 50 salariés et celles qui ne versent pas la rémunération au cours du même mois que la période d'emploi (décalage de paye).

B. LES COTISATIONS SOCIALES DUES PAR LES INDÉPENDANTS, LES AGRICULTEURS ET LES MANDATAIRES SOCIAUX

La distinction entre cotisations patronales et cotisations sociales n'étant pas applicable s'agissant des travailleurs indépendants, des travailleurs non-salariés agricoles et de certains mandataires sociaux, ils sont soumis à des modalités de cotisations sociales particulières.

1. Les cotisations et contributions sociales dues par les indépendants

Les travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 du CSS sont assujettis aux cotisations et contributions sociales suivantes :

- cotisation maladie-maternité ;
- cotisation indemnités journalières (en cas d'arrêt motivé par une maladie ou un accident) ; en revanche les indépendants, à la différence des salariés, ne versent pas de cotisations AT-MP ;
- cotisation assurance vieillesse et cotisation retraite complémentaire ;
- cotisation invalidité-décès ;
- cotisation allocations familiales ;
- contribution à la formation professionnelle ;
- CSG et contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
- contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA).

Ces cotisations sont assises sur le revenu professionnel pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Ainsi, les cotisations dues lors d'une année N sont calculées à titre provisionnel sur les revenus de l'année N – 2 jusqu'à la déclaration de revenus de l'année N – 1, puis calculées à partir de ces revenus. Elles font ensuite l'objet d'une régularisation, une fois les revenus de l'année N connus.

En raison de ces modalités, et en application de l'article R. 131-2-1 du CSS, les cotisations dues les deux premières années d'activité sont calculées à partir d'un revenu forfaitaire égal à un pourcentage du PASS, fixé par l'article D. 131-1 à 19 %.

Par ailleurs, si les revenus professionnels sont insuffisants (c'est-à-dire inférieurs à la base de calcul des cotisations, par exemple 11,5 % du PASS pour les cotisations invalidité-décès) ou s'ils sont déficitaires, le travailleur indépendant acquittera des cotisations minimales calculées à partir d'un taux applicable à la base de calcul (pour poursuivre l'exemple précédent, ce taux est de 17,75 % s'agissant des cotisations invalidité-décès, conduisant, pour une assiette égale à 11,5 % du PASS, soit 4 731 euros, à une cotisation minimale de 840 euros).

**ASSIETTES ET TAUX DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES
DES INDÉPENDANTS (2021)**

Cotisations et contributions	Base de calcul (revenu professionnel RP)	Taux
Maladie (artisan, commerçant, profession libérale non réglementée)	RP < 0,4 PASS (16 454 euros)	0,00 % à 3,16 %
	RP compris entre 0,4 et 1,1 PASS (entre 16 454 et 45 250 euros en 2021)	3,16 % à 6,35 %
	RP compris entre 1,1 et 5 PASS (entre 45 250 et 205 680 euros en 2021)	6,35 %
	Part du RP > 5 PASS	6,50 %
Maladie (profession libérale réglementée)	RP < 1,1 PASS	1,50 % à 6,50 %
	1,1 PASS < RP	6,50 %
Maladie (indemnités journalières)	RP dans la limite de 5 PASS	0,85 %
Retraite (base)	RP dans la limite de 1 PASS (41 136 euros en 2021)	17,75 %
	RP au-delà de 1 PASS	0,60 %
Invalidité-décès	RP dans la limite de 1 PASS	1,30 %
Allocations familiales	RP < 1,1 PASS	0,00 %
	RP compris entre 1,1 et 1,4 PASS (entre 45 250 et 57 590 euros en 2021)	0,00 % à 3,10 %
	1,4 PASS < RP	3,10 %
CSG-CRDS	RP et cotisations sociales obligatoires	9,70 %
Formation professionnelle (commerçant)	1 PASS	0,34 %
Formation professionnelle (artisan)	1 PASS	0,29 %

Source : Sécurité sociale des indépendants.

Les indépendants doivent, en application des articles L. 613-2 et L. 613-5 du CSS, souscrire une déclaration pour le calcul de leurs cotisations et contributions sociales et verser ces dernières par voie dématérialisée.

Les cotisations et contributions sociales dues par les indépendants sont acquittées en douze versements mensuels d'égale montant dus, au choix du cotisant, le 5 ou le 20 de chaque mois, en application de l'article R. 613-2 du CSS.

Une option pour un paiement trimestriel est prévue à l'article R. 613-3 du même code, le paiement s'effectuant alors en quatre versements d'égale montant dus les 5 février, 5 mai, 5 août et 5 novembre.

Le régime micro-social des travailleurs indépendants

Un régime micro-social, prévu à l'article L. 613-7 du CSS, est ouvert au bénéfice des travailleurs indépendants assujettis aux régimes micro-fiscaux définis aux articles 50-0 (concernant les bénéfices industriels et commerciaux – BIC –, régime « micro-BIC ») et 102 *ter* du CGI (concernant les bénéfices non commerciaux – BNC –, régime « micro-BNC »). Sont concernés les indépendants dont les recettes n'excèdent pas :

- 176 200 euros hors taxes pour les BIC tirés d'activités de vente de marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place et de fourniture de logement (hors locations meublées) ;
- 72 600 euros hors taxes pour les BIC tirés de prestations de services ;
- 72 600 euros hors taxes pour les BNC.

Dans le cadre de ce régime micro-social, les cotisations et contributions sociales sont calculées mensuellement ou trimestriellement à partir des recettes effectivement réalisées le mois (ou le trimestre, le cas échéant) qui précède. Il n'y a donc pas de décalage d'assiette.

2. Les cotisations sociales des travailleurs non-salariés agricoles

Le régime de protection sociale des travailleurs non-salariés agricoles, aux termes de l'article L. 722-4 du CRPM, s'applique aux chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles et comprend quatre branches prévues à l'article L. 722-8 du même code : prestations familiales, assurance maladie, invalidité et décès, assurance vieillesse et veuvage et assurance contre les AT-MP.

Les cotisations et contributions sociales dues sont :

- les cotisations d'assurance maladie-maternité (Amexa) et d'assurance invalidité ;
- la cotisation prestation familiale (PFA) ;
- la cotisation Atexa, protégeant des risques AT-MP ;
- la CSG et la CRDS ;
- la cotisation au Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE) ;
- la cotisation interprofessionnelle Val'hor, due par les paysagistes, pépiniéristes et horticulteurs ;
- la contribution à la formation professionnelle continue.

**TAUX 2021 DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS
DUES PAR LES CHEFS D'EXPLOITATION AGRICOLE**

Cotisations et contributions	Tranches	Taux
Amexa (maladie-maternité)	Revenus inférieurs à 110 % du PASS (45 250 euros en 2021)	Entre 1,50 % et 6,50 %
	Revenus égaux ou supérieurs à 110 % du PASS	6,50 %
Invalidité	Assiette minimum à 11,5 % PASS (4 731 euros en 2021)	1 %
Prestations familiales (PFA)	Revenus inférieurs ou égaux à 110 % du PASS	0,00 %
	Revenus compris entre 110 % et 140 % du PASS (entre 45 250 et 57 590 euros en 2021)	Entre 0,00 % et 3,10 %
	Revenus supérieurs à 140 % du PASS	3,10 %
Atexa (AT-MP)	Montant forfaitaire	Montant dépendant du secteur d'activité, compris entre 433,85 et 471,57 euros
CSG	—	9,20 %
CRDS	—	0,50 %
Contribution FMSE	Montant forfaitaire	20 euros, le cas échéant avec cotisation complémentaire
Cotisation Val'hor	Montant forfaitaire	Montant dépendant du secteur d'activité, compris entre 121,20 et 397,20 euros TTC
Formation professionnelle	—	0,61 % des revenus professionnels, avec minimum de 0,17 % du PASS et maximum de 0,89 % du PASS

Source : MSA.

Les cotisations et contributions sociales dues par les travailleurs non-salariés agricoles sont assises, en principe, sur la moyenne des revenus professionnels des trois dernières années (assiette triennale) en application de l'article L. 731-15 du CRPM. L'exploitant peut néanmoins opter pour une assiette annuelle reposant sur les revenus de l'année précédente, cette option dérogatoire étant prévue à l'article L. 731-19 du même code.

Aux termes de l'article L. 731-16 du CRPM, lorsque les revenus antérieurs ne sont pas connus – notamment en cas de démarrage d'activité –, l'assiette est déterminée de manière provisoire puis fait l'objet d'une régularisation.

Une modulation des paiements est également possible en application de l'article L. 731-22 du CRPM.

Le paiement des cotisations et contributions fait l'objet de plusieurs appels fractionnés, chacun correspondant à une part des cotisations dues au titre de l'année précédente.

Le dernier appel est adressé au plus tard le 30 novembre et correspond au solde : il est égal aux cotisations effectivement dues à partir des revenus professionnels perçus et des taux applicables au titre de l'année considérée, après déduction des appels fractionnés déjà versés.

3. Les cotisations sociales des mandataires sociaux

Un mandataire social est une personne physique qui représente une société dans l'ensemble des actes liés à sa gestion. Il en est ainsi, par exemple, des gérants de société à responsabilité limitée (SARL) ou d'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), des présidents de société par actions simplifiée (SAS) ou des présidents et directeurs généraux de société anonyme (SA). Lorsqu'ils sont titulaires d'un contrat de travail, les mandataires sociaux sont rattachés à la catégorie de salariés à laquelle ils appartiennent ; en l'absence d'un tel contrat, le rattachement à une catégorie bénéficiaire peut être réalisé par le conseil d'administration, pour ceux d'entre eux qui relèvent du régime général.

Les gérants majoritaires de SARL ou les associés uniques d'EURL sont soumis, en matière de cotisations sociales, au régime social des indépendants (v. *supra*). Les charges sociales sont assises sur la rémunération allouée ainsi que sur la part des dividendes excédant 10 % du capital social, des sommes versées en compte courant d'associé et des primes d'émission.

Les gérants minoritaires sont, eux, soumis au régime général de la sécurité sociale.

Les présidents de SAS ou les présidents et directeurs généraux de SA sont également soumis au régime général de la sécurité sociale quelle que soit leur participation dans la société : leurs cotisations sont assises sur la seule rémunération et non sur les dividendes.

ASSIETTES ET TAUX DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES DES MANDATAIRES SOCIAUX QUI RELEVANT DU RÉGIME GÉNÉRAL DES SALARIÉS (2021)

Cotisations et contributions	Taux
Maladie	13 %
Contribution solidarité autonomie	0,30 %
Maladie (indemnités journalières)	0,85 %
Retraite (base)	8,55 % (plafonné)
	1,90 % (déplafonné)
Invalidité-décès	1,30 %
Allocations familiales	5,25 %
CSG-CRDS	9,70 %
Formation professionnelle	0,55 %
Taxe d'apprentissage	0,68 %
Forfait social	8 ou 20 %

Source : Urssaf.

C. LES MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DANS LA CRISE LIÉE À LA PANDÉMIE DE COVID-19 SONT DESTINÉES À COMPENSER AUTANT QUE POSSIBLE LES RESTRICTIONS D'ACTIVITÉ ET LA CONJONCTURE

1. Un tissu économique fortement impacté par les conséquences de la crise sanitaire

a. Les restrictions d'activité

En application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ⁽¹⁾ et dans le cadre de l'état d'urgence institué par celle-ci, le Gouvernement a, parmi d'autres dispositions, mis en place une mesure d'interdiction d'accueil du public (« fermeture administrative ») pour un certain nombre d'établissements mentionnés à l'article 8 du décret du 23 mars 2020 ⁽²⁾.

Le tableau suivant dresse la liste des établissements concernés par cette mesure.

ÉTABLISSEMENTS DANS LE CHAMP DE LA FERMETURE ADMINISTRATIVE

Catégorie d'établissements	Exceptions
Salles d'audition, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple	Salles d'audience des juridictions
Magasins de vente et centres commerciaux	Activités de livraison et de retraits de commandes
Restaurants et débits de boissons	Activités de livraison et de vente à emporter
Salles de danse et salles de jeux	
Bibliothèques et centres de documentation	
Salles d'exposition	
Musées	
Chapiteaux, tentes et structures	
Établissements de plein air	
Établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement	Accueil d'usagers de certains établissements, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus
Marchés	Marchés alimentaires sur autorisation du préfet
Établissements dans lesquels sont pratiqués des activités physiques ou sportives	

Source : Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Certaines activités exercées par les établissements dans le champ de la fermeture administrative ont néanmoins pu se poursuivre, conformément au II de l'article 8 du décret du 23 mars 2020 précité, leur liste figurant en annexe dudit décret et reproduite dans le tableau ci-après

⁽¹⁾ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

⁽²⁾ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

**ACTIVITÉS POUVANT CONTINUER À RECEVOIR DU PUBLIC
DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DÉCRÉTÉ LE 23 MARS 2020**

Entretien, réparation et contrôle techniques de véhicules automobiles, de véhicules, engins et matériels agricoles	Distributions alimentaires assurées par des associations caritatives	Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée lorsqu'il constitue pour les personnes qui y vivent un domicile régulier
Commerce d'équipements automobiles	Commerce de détail de carburants et combustibles en magasin spécialisé	Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs lorsqu'ils constituent pour les personnes qui y vivent un domicile régulier
Commerce et réparation de motocycles et cycles	Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé	Location et location-bail de véhicules automobiles
Fourniture nécessaire aux exploitations agricoles	Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé	Location et location-bail d'autres machines, équipements et biens
Commerce de détail de produits surgelés	Commerce de détail de matériels de télécommunication en magasin spécialisé	Location et location-bail de machines et équipements agricoles
Commerce d'alimentation générale	Commerce de détail de matériaux de construction, quincaillerie, peintures et verres en magasin spécialisé	Location et location-bail de machines et équipements pour la construction
Supérettes	Commerce de détail de textiles en magasin spécialisé	Activités des agences de placement de main-d'œuvre
Supermarchés	Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé	Activités des agences de travail temporaire
Magasins multi-commerces	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques
Hypermarchés	Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques en magasin spécialisé	Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication
Commerce de détail de fruits et légumes en magasin spécialisé	Commerces de détail d'optique	Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques
Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé	Commerce de détail d'aliments et fournitures pour les animaux de compagnie	Réparation d'équipements de communication.
Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques en magasin spécialisé	Commerce de détail alimentaire sur éventaires sous réserve, lorsqu'ils sont installés sur un marché, des dispositions du III de l'article 8 (marchés dont l'ouverture est autorisée par le préfet)	Blanchisserie-teinturerie (y compris de gros ou de détail)
Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé	Commerce de détail de produits à base de tabac, cigarettes électroniques, matériels et dispositifs de vapotage en magasin spécialisé	Services funéraires
Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé	Vente par automates et autres commerces de détail hors magasin, éventaires ou marchés n. c. a (non consommateur absolu)	Activités financières et d'assurance
Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé	Hôtels et hébergement similaire à l'exclusion des villages vacances, maisons familiales et auberges collectives	Commerce de gros fournissant les biens et services nécessaires aux activités mentionnées dans le présent tableau

Source : Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Ces mesures de fermeture administrative ont été appliquées jusqu'au 12 mai 2020 – les dispositions pertinentes du décret du 23 mars 2020 précité ont été abrogées et remplacées par le décret du 11 mai 2020 ⁽¹⁾, applicable les 11 et 12 mai 2020 aux termes de son article 27.

⁽¹⁾ Décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Certains établissements sont néanmoins demeurés fermés après cette date, notamment les restaurants et les cinémas.

Le 28 mai 2020, le Gouvernement a annoncé la réouverture des cafés et restaurants dans les départements placés en « zone verte » à compter du 2 juin 2020, dans le respect des règles de sécurité prévues par le protocole sanitaire. Dans les départements qui n'ont pas été classés en « zone verte », seules les terrasses ont pu être ouvertes. Les « zones vertes », « oranges » et « rouges » ont été déterminées, en application de l'article 2 du décret du 11 mai 2020 précité, au regard de la situation sanitaire de chaque département, en fonction notamment du nombre de passage aux urgences pour suspicion de covid-19, du taux d'occupation des lits de réanimation par des patients atteints de cette maladie et de la capacité de réalisation des tests virologiques sur leur territoire.

Face à la recrudescence de l'épidémie, le conseil des ministres du 14 octobre 2020 a adopté, conformément au premier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant de nouveau l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire de la République à compter du 17 octobre 2020 ⁽¹⁾.

Conformément au dernier alinéa du même article L. 3131-13, la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois a été autorisée par la loi du 14 novembre 2020, jusqu'au 16 février 2021.

Sur ce fondement, un confinement a été mis en place du 30 octobre au 15 décembre 2020 ⁽²⁾.

L'état d'urgence sanitaire a été prorogé pour une durée supplémentaire de 3 mois et demi, soit jusqu'au 1^{er} juin 2021 inclus, par l'article 2 de la loi du 15 février 2021 ⁽³⁾. Ce texte a rendu possible un confinement du 3 avril au 3 mai 2020 ⁽⁴⁾.

Ainsi, au 1^{er} juin 2021, le département de Paris a connu, depuis mars 2020 :

- 124 jours de couvre-feu ;
- 145 jours de confinement ;
- 163 jours de fermeture de magasins dits « non-essentiels » ;
- 280 jours de fermeture de restaurants ;
- 300 jours de fermeture de cinémas ;
- 443 jours de fermeture de discothèques.

(1) Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire.

(2) Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

(3) Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

(4) Décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Depuis le 3 mai 2021, la France métropolitaine est entrée dans un processus de « déconfinement » progressif, notamment marqué par la réouverture, le 19 mai 2021, des commerces et des lieux accueillant du public, dans des conditions spécifiques ⁽¹⁾.

b. L'impact économique

Au cours d'une année 2020 ayant connu des fluctuations économiques d'une ampleur inédite, le produit intérieur brut (PIB) a diminué de 8,2 % en moyenne annuelle ⁽²⁾.

La fermeture des établissements précédemment mentionnés pendant plusieurs mois et leur réouverture encadrée – à travers notamment le respect des règles de distanciation sociales et la non-accessibilité des salles fermées des établissements de restauration – ont entraîné d'importantes conséquences économiques et sociales pour les entreprises des secteurs concernées.

Ainsi, entre janvier et avril 2021, l'activité dans la branche de l'hébergement-restauration était inférieure de 45,5 % en moyenne par rapport au niveau d'avant-crise ⁽³⁾.

En mai et juin 2021, un rebond de l'activité porté par l'allègement en quatre étapes des restrictions sanitaires est attendu. Il conviendra de l'accompagner.

2. Des mesures de soutien aux entreprises variées et complémentaires

a. Une palette d'outil destinée à cibler l'ensemble des charges assumées par les entreprises

Dans le cadre de la crise sanitaire, les pouvoirs publics ont mis en œuvre un ensemble de mesures exceptionnelles qui ont pour objectif d'accompagner la trésorerie des entreprises. Le présent commentaire ne se livrera pas à une présentation exhaustive de ces mesures dont le détail peut être retrouvé dans les rapports liés aux différentes lois de finances rectificatives pour l'année 2020. Il sera simplement rappelé que ces mesures se décomposent en plusieurs catégories :

– des mesures d'urgence pour faire face au **besoin de financement** des entreprises : fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, aide « coûts fixes », avances remboursables et prêts à taux bonifiés, reports d'impôts directs, entre autres ;

– des mesures relatives au **maintien de l'emploi**, au premier rang desquelles le dispositif d'activité partielle ;

(1) Décret n° 2021-606 du 18 mai 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

(2) INSEE, Un an après – point de conjoncture, mars 2021.

(3) INSEE, Reprise : si loin, si proche – point de conjoncture, mai 2021.

– des mesures relatives à l’obtention d’un délai de paiement des échéances fiscales et sociales, d’un aménagement du versement des loyers ou du règlement amiable d’un litige. Ce type de mesure, qui concerne particulièrement le présent article, mérite une présentation plus approfondie.

b. Des allègements de cotisations sociales patronales à travers des exonérations, des aides au paiement et des plans d’apurement

Parmi les premières mesures décidées par le Gouvernement pour soutenir les entreprises face à la crise, figurait la faculté de reporter le paiement des cotisations et contributions sociales dues en mars 2020 et avril 2020.

● Ainsi, dès les mois de mars et avril 2020, les acteurs économiques ont pu procéder, sans pénalité ou majoration de retard, au report du paiement des cotisations suivantes :

– les cotisations sociales patronales dues au 15 mars 2020, concernant les entreprises occupant de moins de 50 salariés et celles en décalage de paye ;

– les cotisations de retraite complémentaire dues le 25 mars 2020 au titre du mois de février,

– les cotisations sociales patronales dues au 5 avril 2020, concernant les entreprises d’au moins 50 salariés qui versent la rémunération au cours du même mois que la période d’emploi ;

– les cotisations sociales dues par les indépendants au 20 mars et au 5 avril 2020.

Ce dispositif a été prolongé par la suite afin de tenir compte de la prolongation des mesures prises pour faire face à la pandémie de Covid-19, tout particulièrement les confinements successifs.

Dans le même ordre, les délais régissant le recouvrement des cotisations et contributions sociales qui n’ont pas été versées à leur date d’échéance ont été suspendus entre le 12 mars et le 30 juin 2020 par l’article 4 de l’ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux⁽¹⁾.

● La troisième loi de finances pour 2020 a porté un dispositif reposant sur quatre dimensions ⁽²⁾ :

– des **exonérations de cotisations et contributions sociales** pour certaines entreprises lourdement affectées par la crise, soit les employeurs de moins de 250

(1) Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, article 65.

salariés des secteurs S1 ⁽¹⁾ et S1 bis ⁽²⁾, ainsi que les employeurs de moins de 10 salariés des secteurs S2 ⁽³⁾ ;

- des **aides directes** à travers l’octroi d’un crédit de cotisations sociales ;
- des **réductions de cotisations sociales** au profit des travailleurs indépendants, des travailleurs non-salariés agricoles et des artistes auteurs ;
- des **mesures de facilité consistant en des plans d’apurement** permettant l’étalement du paiement des cotisations sur une période allant jusqu’à 36 mois, le cas échéant assortis de remises partielles de cotisations.

Le **crédit de cotisations sociales** créé par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 est égal à 20 % des revenus d’activités pris en compte pour la détermination de l’assiette des cotisations sociales en application des articles L. 242-1 du CSS et L. 741-10 du CRPM précités, qui ont été versés :

- au titre des périodes d’emploi comprises entre le 1^{er} février et le 31 mai 2020 pour les PME des secteurs les plus affectés ;
- au titre des périodes d’emploi comprises entre le 1^{er} février et le 30 avril 2020 pour les TPE relevant d’autres secteurs et qui ont fait l’objet d’une mesure d’interdiction d’accueil du public.

Le crédit de cotisations est destiné à permettre aux entreprises éligibles d’acquitter les prélèvements sociaux restant dus par l’employeur au titre de 2020.

Sont concernés les prélèvements sociaux dus à la Caisse nationale d’assurance maladie (CNAM), à la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV), à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), à l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), à la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, aux caisses générales de sécurité sociale en outre-mer et aux caisses de mutualité sociale agricole.

L’utilisation du crédit de cotisation intervient à titre subsidiaire, c’est-à-dire après l’application de tout autre dispositif d’exonération ou d’exemption.

Les plans d’apurement des cotisations sociales permettant l’étalement du paiement sur 36 mois concernent tous les employeurs et travailleurs indépendants pour lesquels demeuraient dues, à la date du 30 juin 2020, des cotisations et contributions sociales. Ces plans portent sur :

(1) Hôtellerie, restauration, tourisme, évènementiel, culture ou transport aérien, directement affectés par les mesures de restriction.

(2) Secteurs dont l’activité est étroitement liée à celle des secteurs S1 et qui ont connu une très forte baisse de leur chiffre d’affaires.

(3) Autres secteurs ayant fait l’objet d’une interdiction d’accueil du public affectant de manière prépondérante la poursuite de leur activité.

– les cotisations et contributions sociales dues par l’employeur et qui sont dans le champ de l’exonération ;

– les cotisations et contributions sociales dues par les indépendants ;

– les cotisations et contributions sociales à la charge des salariés qui ont été précomptées sans être reversées et qui constituent ainsi des dettes sociales dues par l’employeur aux organismes de recouvrement. Dans cette hypothèse, le plan d’apurement doit prévoir le règlement de ces postes en priorité.

Ces plans d’apurement devaient être mis en œuvre par les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Étaient prévues par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 des modalités particulières d’application des plans d’apurement s’agissant des grandes entreprises ⁽¹⁾ qui, pour y prétendre, ne devaient pas avoir pris de décision de versement de dividendes ou de rachat d’action entre le 5 avril 2020 et le 31 décembre 2020.

● Dans la continuité de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ⁽²⁾ a prévu pour l’automne 2020 un dispositif d’aide similaire à ce qui avait été prévu au printemps de la même année.

Ont ainsi été mis en place :

– un **dispositif d’exonération de cotisations patronales** en faveur des entreprises des secteurs principalement touchés par les mesures visant à lutter contre l’épidémie de Covid-19 : les entreprises visées étant celles de moins de 250 salariés des secteurs S1 et S1 *bis* ainsi que les employeurs de moins de 50 salariés des secteurs S2 qui ont subi une interdiction d’accueil du public ayant affecté de manière prépondérante la poursuite de leur activité. Ce dispositif devait également s’appliquer aux employeurs ayant observé une baisse d’au moins 50 % de leur chiffre d’affaires et dont l’activité est située dans un lieu concerné par les mesures réglementaires d’interdiction de la circulation des personnes prises dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire ;

– une **réduction de cotisations et contributions sociales** en faveur des travailleurs indépendants et des mandataires sociaux ;

– une **aide au versement des cotisations et contributions sociales** restant dues, s’élevant à 20 % de la masse salariale au titre des périodes concernées.

(1) Selon l’article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008, la catégorie des grandes entreprises recouvre les entreprises qui occupent 5 000 salariés ou plus ou dont le chiffre d’affaires ou le total de bilan excède, respectivement, 1,5 milliard d’euros ou 2 milliards d’euros – les entreprises qui occupent moins de 5 000 salariés et dont le chiffre d’affaires ou le total de bilan n’excède pas les seuils précédemment mentionnés relevant de la catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

(2) Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 9.

En outre, le **champ des dispositifs d'apurement a été étendu** aux sommes qui étaient dues jusqu'au 30 septembre 2021 pour les employeurs de moins de 250 salariés et au 31 décembre 2021 pour les indépendants. Il était prévu que les propositions de plans d'apurement puissent être adressées par les directeurs des organismes de recouvrement jusqu'à 3 mois après ces dates.

Le IX de l'article 9 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2021 a fixé les conditions dans lesquelles l'application des dispositifs d'exonération, d'aide au paiement et de réduction des cotisations pouvaient être prolongées sur des périodes d'emplois postérieures à celles initialement fixées par la loi.

Ainsi, les mesures d'exonération, de réduction et d'aide au paiement ont été prolongées par décret, d'abord pour la période d'emploi courant jusqu'au 31 décembre 2020 ⁽¹⁾, puis pour celle courant jusqu'au 28 février 2021 ⁽²⁾ et, enfin, pour celle courant jusqu'au 30 avril 2021 ⁽³⁾.

En revanche, la loi impose que la période d'emploi sur laquelle s'appliquent les dispositifs corresponde au mois précédant celui au cours duquel sont vérifiés les critères d'éligibilité, sans qu'il soit possible de modifier ce schéma par décret. De fait, cette rigidité n'est pas adaptée à la reprise de l'activité puisqu'il aurait pour effet de rendre inéligibles à toute mesure d'aide les employeurs reprenant leur activité et dont le chiffre d'affaires reviendrait rapidement à la situation antérieure, en tout état de cause supérieur à 50 % par rapport à une année normale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prolonge les aides au paiement des cotisations sociales bénéficiant aux employeurs et travailleurs indépendants particulièrement affectés par la crise économique et sanitaire, dans le contexte de la levée progressive des mesures de restriction à compter du mois de mai 2021.

(1) Décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 relatif à l'application des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises, travailleurs indépendants et artistes-auteurs mentionnées à l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 11.

(2) Décret n° 2021-430 du 12 avril 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 1^{er}.

(3) Décret n° 2021-709 du 3 juin 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 et à l'adaptation du dispositif d'activité partielle des salariés employés à domicile et des assistants maternels, article 1^{er}.

A. UNE POURSUITE DE L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL AFIN D'ACCOMPAGNER LE REDÉMARRAGE DE L'ÉCONOMIE

1. Une réédition de l'aide au paiement des cotisations sociales pour les employeurs et indépendants des secteurs particulièrement touchés par la crise

● Le **A du I du présent article** prévoit au bénéfice de certains employeurs une **aide au paiement de leurs cotisations et contributions sociales égale à 15 % du montant des rémunérations des salariés** mentionnés au II des articles L. 241-13 et L. 242-1 du CSS ainsi que du premier alinéa de l'article L. 741-10 du CRPM précités, dues au titre de périodes d'emploi définies par décret et pouvant courir jusqu'au 31 août 2021.

Le calcul du montant de l'aide au paiement est assis sur la masse salariale soumise à cotisations sociales, c'est-à-dire la masse salariale brute ; la masse salariale brute retenue est celle du mois précédant le mois auquel l'aide au paiement se rapporte, ce qui permet aux entreprises de déclarer leur aide au paiement au titre d'un mois dès la déclaration du mois considéré et ainsi de déduire du montant des cotisations sociales qu'elles règlent le montant de l'aide au paiement, sans supporter aucune charge de trésorerie.

Sont concernés, aux termes du second alinéa du A du I du présent article, **les prélèvements sociaux** dus à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), à la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, aux caisses générales de sécurité sociale en outre-mer et aux caisses de mutualité sociale agricole.

La dernière phrase du second alinéa du A du I du présent article qualifie le crédit de cotisation prévu au même II de mesure de « réduction » pour l'application des dispositions relatives aux infractions de travail dissimulé, de marchandage, de prêt illicite de main-d'œuvre et d'emploi de ressortissant étranger non autorisé à travailler prévues à l'article L. 8211-1 du code du travail.

Cette qualification a pour effet, lorsque de telles infractions sont constatées, d'exclure toute réduction de cotisations sociales au titre des rémunérations versées à des salariés concernés par ces infractions, en application des articles L. 133-4-2 et L. 242-1-1 du CSS.

L'utilisation du crédit de cotisation intervient à titre subsidiaire, c'est-à-dire après l'application des exonérations et de tout autre dispositif d'exonération ou d'exemption.

Sont éligibles à cette aide au paiement les employeurs dont l'effectif est inférieur à 250 salariés mentionnés aux *a* et *b* du 1° du B de l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, soit ceux qui ont été particulièrement

affectés par les conséquences économiques et financières de la propagation de l'épidémie de Covid-19 **et qui exercent leur activité principale dans les secteurs S1 et S1 bis** (v. *supra*).

Un décret pourra, le cas échéant, venir déterminer une condition additionnelle de chiffre d'affaires constatée sur l'un des mois des périodes de restriction antérieurs à juin 2021.

En prévoyant une référence à un mois antérieur – et non postérieur, à l'instar de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 – le **B du I du présent article** permet en tout état de cause de neutraliser le critère de chiffre d'affaires sur les mois de reprise.

- Le **II du présent article** prévoit que les **travailleurs indépendants mentionnés à l'article L. 611-1 du CSS qui ne relèvent pas du régime micro-social et les travailleurs non-salariés agricoles** mentionnés aux articles L. 722-4 et L. 781-9 du CRPM, lorsqu'ils satisfont aux mêmes conditions que celles mentionnées au B du I pour les employeurs – à savoir l'exercice d'une activité au sein d'un secteur classé S1 ou S1 bis – bénéficient d'une **réduction des cotisations et contributions de sécurité sociale dues au titre de l'année 2021**. Ce montant sera **fixé par décret** et s'imputera dans la limite des montants effectivement dus, à l'image d'une réduction d'impôt.

- Dans les mêmes conditions et lorsque l'entreprise dont ils sont mandataires satisfait à la même condition d'effectif de 250 salariés, le **III du présent article** fait bénéficier les **mandataires sociaux** d'une **réduction des cotisations et contributions de sécurité sociale dues au titre de l'année 2021**. Ce montant doit, ici aussi, être fixé par décret.

- Le **IV du présent article** autorise les **travailleurs indépendants qui relèvent du régime micro-social** à déduire de l'assiette déclarée au titre des échéances mensuelles ou trimestrielles de l'année 2021 les montants correspondant au chiffre d'affaires ou aux recettes réalisées au titre du mois de mai 2021.

2. Un maintien à l'identique du dispositif concernant les employeurs et indépendants faisant l'objet de mesures d'interdiction d'accueil du public

Si le dispositif porté par le présent article ne touche pas à l'exonération de cotisations et contributions patronales – dont le dispositif est porté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 – son évaluation préalable précise que cette dernière doit être supprimée dans la plupart des cas, de façon à accompagner la reprise économique.

Ainsi, l'exposé des motifs précise que **les employeurs et les travailleurs indépendants faisant l'objet de mesures d'interdiction d'accueil du public prolongées bénéficieront, au lieu du présent dispositif d'aide au paiement, du maintien à l'identique du dispositif actuellement en vigueur – soit**

l'exonération – pour la durée correspondante à cette interdiction prolongée, comme les salles de sport jusqu'au 9 juin 2021 ou les discothèques, pour une durée encore indéterminée.

Cette possibilité est spécifiquement ouverte par le IX de l'article 9 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2021 précitée. **Un décret devra être pris à cet effet.** Seules les catégories d'établissements mentionnées au sein de ce décret pourront continuer de bénéficier d'une exonération de charges et de contributions sociales, qui seront ainsi supprimées pour les autres.

Les travailleurs indépendants éligibles dans les mêmes conditions pourront bénéficier d'une réduction forfaitaire de 750 euros, équivalente, selon l'évaluation préalable du présent article, « *à l'octroi d'une aide réduite au titre des mois de mai, juin et juillet.* »

3. Un dispositif d'apurement prolongé et aménagé

Le VIII de l'article 9 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2021 a étendu la mise en place de plans d'apurement pour les employeurs ayant eu recours aux possibilités de reports de leurs cotisations et contributions sociales jusqu'au 30 septembre 2021 pour les employeurs et 31 décembre 2021 pour les indépendants.

Pour autant, cette loi n'a pas dérogé aux dispositions des articles L. 244-2 et L. 244-3 du CSS qui imposent aux organismes de recouvrement des régimes obligatoires, pour être en capacité d'obtenir ultérieurement le paiement d'une créance, d'adresser une mise en demeure de payer dans un délai de trois ans suivant l'exercice au titre duquel les cotisations sont dues.

De fait ces organismes sont aujourd'hui placés, compte tenu du droit en vigueur, dans l'obligation d'adresser une mise en demeure de payer dans le délai d'un mois les sommes dues afin que les créances demeurent exigibles. L'envoi de mises en demeure avant même que des propositions de plan d'apurement soient faites aux redevables, qui serait contraire à toute logique pour ceux-ci, impose de modifier ces dispositions.

C'est chose faite avec le **deuxième alinéa du VI du présent article**, qui prévoit de **ne pas réaliser d'actes de recouvrement avant l'emploi des propositions de plans d'apurement** à la seule fin d'interrompre la prescription qui pèsent sur les créances. Cette dérogation, temporaire, sera applicable jusqu'au 30 juin 2022. L'impact budgétaire et Économique

4. Une incidence budgétaire évaluée à 4 milliards d'euros, compensée à la sécurité sociale

Si le dispositif proposé a pour effet de réduire les recettes des administrations de sécurité sociale, ces dernières n'en supporteront pas le coût, qui incombera à l'État.

En effet, en application de l'article L. 131-7 du CSS, toute nouvelle mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale et de contributions affectées aux régimes de sécurité sociale donne lieu à une compensation intégrale par le budget de l'État. Dans la mesure où seule une disposition législative contraire expresse est de nature à faire obstacle à cette compensation, et faute pour le présent projet de loi de prévoir une telle mesure, le principe de droit commun s'applique.

La compensation des pertes de recettes résultant du présent article est faite par une dotation budgétaire : l'état B (article 5) annexé au présent projet de loi prévoit en effet une ouverture de crédits de 9,8 milliards d'euros dans le cadre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », **dont 4 milliards d'euros visant la compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire** (programme 360).

Au sein de ces 4 milliards d'euros, l'évaluation préalable du présent article estime à 800 millions d'euros le coût total du dispositif d'aide au paiement pour les employeurs et les indépendants – dont 100 millions d'euros pour ces derniers –, pour les mois de juin, juillet et août 2021.

COÛT DU DISPOSITIF D'AIDE AU PAIEMENT POUR LES EMPLOYEURS ET LES INDÉPENDANTS

(en millions d'euros)

Coût total				Total sur trois mois
Mois au titre duquel l'aide est accordée	Juin	Juillet	Août	800
	200	300	300	

Source : évaluation préalable.

5. Un calibrage qui incite à la réouverture lorsqu'elle est possible et continue de protéger ceux pour qui elle ne l'est pas

Le crédit de cotisations et l'aménagement de l'apurement de dettes sociales portés par le présent article constituent la poursuite des efforts entrepris par le Gouvernement afin de soutenir l'économie.

Comme il l'a été vu, l'aide au paiement pour les mois de juin à août sera fixée à 15 %, contre 20 % auparavant. Pour autant, **le soutien public apporté par cette aide demeure important puisqu'elle est calibrée sur la masse salariale** : or, cette dernière doit s'accroître du fait de la reprise de l'activité sur les périodes d'emplois visées.

Si le dispositif d'exonération de cotisations patronales est, dans la plupart des cas, supprimé, l'aide au paiement, selon l'évaluation préalable du présent article, bénéficie *relativement* davantage aux employeurs des salariés les moins bien rémunérés en étant proportionnelle à la rémunération. L'exonération patronale, en effet, ne bénéficie aux employeurs qu'au titre des salariés payés au-delà du SMIC, les cotisations patronales ayant déjà été exonérées à ce niveau de rémunération par ailleurs.

En outre, **contrairement à l'exonération qui ne visait que certaines cotisations patronales, l'aide au paiement est imputable sur l'ensemble des cotisations et contributions dues par l'entreprise à l'URSSAF.** Ce dispositif est donc **plus aisément maniable par les plus petites entreprises** qui ne disposent pas forcément d'importantes ressources en ingénierie fiscal-social.

Par ailleurs, c'est justement pour **accroître la masse salariale, donc l'emploi**, que ce dispositif est dans la plupart des cas supprimé afin de basculer vers un système d'aide au paiement qui la favorise.

Il est renvoyé aux exemples figurant dans l'évaluation préalable du présent article pour des illustrations concrètes de l'ampleur du gain susceptible d'être retiré par les entreprises à raison du dispositif proposé, illustrations qui tiennent compte du placement éventuel de salariés en activité partielle. En effet, les employeurs affectés par la crise sanitaire qui ont eu recours à l'activité partielle n'ont pas bénéficié des exonérations et des aides pour la totalité de leurs salariés, mais seulement pour ceux qui ont continué d'exercer leur activité.

En tenant compte de cet effet, la masse salariale sur laquelle s'appliqueront les aides sera plus importante à partir du mois de mai qu'au cours des mois précédant.

Aussi, le présent article constitue une **adaptation pertinente des dispositifs mis en place depuis le printemps 2020 aux fins d'accompagner et d'inciter les entreprises à la reprise de l'activité, au cœur de leur transition vers la sortie de crise.**

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CF233 du président Éric Woerth et CF67 de Mme Véronique Louwagie.

M. le président Éric Woerth. L'amendement CF233 vise à maintenir le taux de l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales à 20 % du montant de la masse salariale, jusqu'à la fin du dispositif.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous entrons dans le débat sensible de la dégressivité des aides et de la sortie progressive du « quoi qu'il en coûte ». S'agissant de l'aide au paiement des cotisations sociales, le choix est fait de passer le taux à 15 %. Chacun peut reconnaître que le « quoi qu'il en coûte » a été une formidable politique de maintien de la trésorerie des entreprises. L'aide au paiement a également été un outil utile. À présent, il faut savoir sortir du dispositif. Tout en amorçant une sortie progressive, un taux de 15 % apporte un soutien substantiel. J'émettrai donc un avis défavorable à votre proposition.

*La commission **rejette** les amendements identiques CF233 et CF67.*

La commission est saisie des amendements identiques CF231 du président Éric Woerth et CF68 de Mme Véronique Louwagie.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit de prolonger l'aide au paiement en permettant qu'elle soit utilisée au titre des cotisations dues au cours du premier trimestre de l'année 2022. Certains dispositifs sont maintenus pour les entreprises alors que l'aide au paiement ne l'est pas.

Mme Véronique Louwagie. Les entreprises ont besoin de stabilité, pour se projeter dans le temps. M. le rapporteur général a dit qu'il fallait mettre fin au quoi qu'il en coûte. Il ne servirait toutefois à rien d'avoir instauré des dispositifs de soutien s'ils n'étaient accompagnés de dispositifs de relance, qui assureront la réussite du plan de soutien et la relance. C'est pourquoi il importe de reporter dans le temps le dispositif. En conséquence, l'amendement CF68 prévoit de reporter l'aide au paiement des cotisations jusqu'au premier trimestre de l'année 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le débat sur la prévisibilité est intéressant mais il apparaît prématuré d'évoquer le premier trimestre de l'année 2022. Comme nous avons pris l'habitude de le faire depuis le début de cette crise, je vous propose de travailler par étapes, pour effectuer un dosage le plus fin possible des besoins des entreprises. Nous pouvons conserver notre calendrier jusqu'à la fin du mois d'août, et reparler de ce sujet lors de l'examen du PLF.

Les amendements CF231 et CF68 sont retirés.

La commission est saisie des amendements identiques CF232 du président Éric Woerth, CF69 de Mme Véronique Louwagie et CF106 de Mme Lise Magnier, ainsi que du sous-amendement CF238 du rapporteur général.,

M. le président Éric Woerth. L'amendement CF232 vise à prolonger la procédure d'aide par décret.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF69 permet de laisser le soin au Gouvernement de fixer par décret la date de fin de l'aide au paiement des cotisations.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le sous-amendement CF238 borne la prolongation du dispositif d'aide qui peut être décidée par décret à la fin de l'année 2021.

La commission adopte le sous-amendement CF238.

Elle adopte les amendements identiques CF232, CF69 et CF106 ainsi sous-amendés (amendement 300).

Elle adopte l'article 9 modifié.

*

* *

Article 10

Compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les SPIC en régie et institution d'un fonds d'urgence au titre des pertes de recettes tarifaires des SPA exploités par le bloc communal

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article institue une dotation pour compenser les pertes de recettes tarifaires subies par les services publics industriels et commerciaux (SPIC) en régie à cause de l'épidémie de covid-19, calculée en fonction de l'évolution de l'épargne brute entre 2019 et 2020.

Il crée également un fonds d'urgence pour les communes et leurs groupements exploitant un service public administratif (SPA) en régie, et dont l'équilibre financier a été fragilisé par une dégradation significative des recettes du SPA.

Cet article complète ainsi le « filet de sécurité » des recettes du bloc communal, prévu par l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et prolongé par l'article 74 de la loi de finances pour 2021, dont n'avaient pu bénéficier les SPIC affectés par la crise sanitaire et économique.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA COMPENSATION DES RECETTES DU BLOC COMMUNAL

L'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a prévu, *via* la création d'un **prélèvement sur les recettes de l'État (PSR)**, un mécanisme de **sauvegarde des recettes fiscales et domaniales des communes et intercommunalités**, garantissant en 2020 à ces collectivités territoriales et groupement un niveau de ressources fixé en référence à la moyenne des exercices 2017, 2018 et 2019 ⁽¹⁾. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et Île-de-France mobilité (IDFM) sont également éligibles à ce PSR pour la compensation de leurs pertes de versement mobilité.

Selon les dernières données disponibles ⁽²⁾, 4 168 communes (12 % des communes) et 51 EPCI (4 % des EPCI) ont bénéficié de ce « **filet de sécurité** » au titre de l'année 2020. Au total, les pertes ainsi compensées s'élèvent à 192,8 millions d'euros. En nombre de bénéficiaires, on compte essentiellement des communes de petite taille (2 954 communes de moins de 1 000 habitants). Ce sont essentiellement les communes touristiques, et les communes dont le territoire

(1) Une référence plus favorable, sur la seule année 2019, a été prévue pour les recettes de taxes de séjour qui ont connu sur la période une dynamique forte en raison de modifications législatives (instauration de la collecte automatique de la taxe par les plateformes de location en ligne et du tarif proportionnel au prix de la nuitée pour les hébergements sans classement).

(2) [Données de la direction générale des collectivités locales \(DGCL\) transmises à Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux de la mission Relations avec les collectivités territoriales.](#)

accueille un casino, qui ont bénéficié de ce mécanisme (281 communes classées stations de tourisme concentrent 48 % du montant total de la dotation définitive, et 106 communes accueillant un casino concentrent 38 % du montant total).

Le lecteur se reportera au rapport de nos collègues rapporteurs spéciaux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour un bilan complet des mécanismes de soutien aux collectivités institués en 2020 ⁽¹⁾.

**RINCIPALES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DES RECETTES
FISCALES DU BLOC COMMUNAL**

Impôts ou taxes	Hypothèses d'évolution en 2020	Hypothèses d'évolution en 2021	Hypothèses d'évolution en 2022
Taxe d'habitation (TH)	2 %	0,3 %	2,6 %
Taxe sur les propriétés bâties (TFPB)	2 %	2 %	2,6 %
Taxe sur les propriétés non bâties (TFPNB)	2 %	1,4 %	1,4 %
Taxe additionnelle à la TFPNB	-	-	-
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	2 %	0 %	0 %
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,4 %	- 1,1 %	- 4 %
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	3,1 %	1,4 %	1,4 %
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	- 0,4 %	2 %	2 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	1,7 %	1,5 %	1,5 %
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	- 2,1 %	10 %	5 %
Taxes locales sur la consommation finale d'électricité	- 2,5 %	3 %	1,1 %
Taxe de séjour et taxe de séjour forfaitaire	- 29,2 %	15 %	25 %
Impôt sur les cercles et maisons de jeux	- 37,3 %	20 %	15 %
Prélèvement progressif sur le produit brut des jeux	- 37,3 %	20 %	15 %
Taxe sur les remontées mécaniques	- 19,3 %	- 20 %	50 %
Taxe locale sur la publicité extérieure	- 18,8 %	15 %	2 %
Versement mobilité	- 4,3 %	3 %	4 %
Droits de place	- 42,3 %	30 %	4,1 %
Octroi de mer	- 9,3 %	3,5 %	2 %
Taxe sur les passagers	- 44,5 %	20 %	2 %
Taxe sur les carburants	- 8,3 %	5 %	6 %
Taxe sur les conventions d'assurance	3,2 %	2,6 %	2,6 %
TICPE	- 8 %	5 %	6 %
Fraction de TVA affectée aux régions	- 6,2 %	5 %	3,5 %
Taxe sur les certificats d'immatriculation	- 9 %	9 %	1,7 %

Source : Baromètre de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales n° 4, précité, du 31 mars 2021, Jean-René Cazeneuve.

(1) Rapport n° 4195, annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, de Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie.

La compensation prévue en troisième loi de finances rectificative pour 2020 inclut en outre une partie des recettes non fiscales pour le calcul de la dotation, à savoir les redevances et recettes d'utilisation du domaine.

Ces redevances et recettes d'utilisation du domaine recouvrent la totalité des sommes imputées au compte 703 *Recettes et redevances d'utilisation des domaines* de la nomenclature budgétaire et comptable M14⁽¹⁾. Ce compte enregistre les redevances et produits du domaine :

- concessions et redevances funéraires ;
- droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique, les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ;
- redevances pour appareils distributeurs d'essence ;
- péage, droits de pesage, mesurage, jaugeage ;
- locations de droits de chasse et de pêche ;
- taxes de pâturage et de tourbage ;
- contribution pour dégradation des voies et chemins ;
- autres redevances et recettes d'utilisation du domaine (notamment redevances de stationnements et redevance de ski de fond).

En 2019, la somme des recettes imputées sur ce compte était de 1 496 millions d'euros pour les communes et de 248 millions d'euros pour les EPCI à fiscalité propre.

Une forfaitisation des pertes avait été prévue sur la base de 11 semaines de fermeture des services publics (entre le 16 mars et le 2 juin), soit 21 % de l'année civile.

En revanche, les éventuelles moindres recettes du compte 706 *Prestations de services*, c'est-à-dire les recettes tarifaires, qui correspondent à l'exploitation des services publics locaux, n'ont pas été compensées :

- redevances d'enlèvement des ordures ménagères ;
- redevances et droits des services à caractère culturel ;
- redevances et droits des services à caractère sportif et de loisirs ;
- taxes de désinfection (services d'hygiène) ;
- droits de port et de navigation (autres que stationnement et location) ;
- redevances et droits des services à caractère social ;
- redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement ;
- autres redevances et droits (notamment redevances d'assainissement).

(1) Article 15 du décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020.

**PRINCIPALES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DES RECETTES
NON FISCALES DU BLOC COMMUNAL**

Recette	Hypothèses d'évolution en 2020	Hypothèses d'évolution en 2021	Hypothèses d'évolution en 2022
Vente de récoltes et de produits forestiers	– 20 %	12 %	4 %
Stationnement et occupation du domaine public	– 19,9 %	15 %	4 %
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	– 20 %	12 %	4 %
<i>Redevances des droits et services à caractère sportif et de loisir</i>	– 19 %	10 %	10 %
<i>Redevances et droits des services à caractère social</i>	– 19 %	15 %	10 %
<i>Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement</i>	– 19 %	15 %	10 %
<i>Transport de voyageurs</i>	– 19 %	15 %	10 %

Source : Baromètre de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales n° 4, précité, du 31 mars 2021.

Lecture : en italique les recettes du compte 706.

Les dotations versées aux communes et aux intercommunalités au titre du filet de sécurité n'ont pas été plafonnées. Elles dépendaient donc de la situation individuelle de chaque collectivité. Si, au titre des pertes de l'année 2020, elles ont été finalement inférieures au montant anticipé, c'est parce que la dégradation de la situation des recettes fiscales et domaniales des collectivités concernées a été moindre que prévue.

S'agissant des AOM, elles ont, en plus du filet de sécurité (pour la compensation des moindres recettes de versement mobilité) également bénéficié d'avances remboursables (assorties d'un taux d'intérêt égal à 0) en application de l'article 10 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020. Ces avances ont pour objet de couvrir les pertes de recettes tarifaires dues à la crise, ainsi que les pertes de versement mobilité non compensées par le filet de sécurité ⁽¹⁾. 86 AOM ont demandé à en bénéficier, pour un montant de 583 millions d'euros ⁽²⁾. En outre, d'après les informations fournies au Rapporteur général, le montant de l'avance versée à IDFM est de 1,2 milliard d'euros, mais doit encore être ajusté. Au titre du filet de sécurité, 22 AOM (syndicats) ont perçu une compensation de 29 millions d'euros, et IDFM a finalement droit à une compensation de 151 millions d'euros de versement mobilité (IDFM ayant perçu un acompte de 425 millions d'euros en application de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, il devra reverser 274 millions d'euros à l'État).

(1) L'article 2 du décret n° 2020-1713 du 28 décembre 2020 précise que l'avance est calculée pour couvrir au maximum une perte de 8 % des recettes fiscales de l'AOM et une perte de 35 % de ses recettes tarifaires, par rapport à 2019.

(2) Baromètre n° 4 sur l'impact de la crise sur les finances locales, Jean-René Cazeneuve.

BILAN DES AIDES DE L'ÉTAT AUX AOM

(en millions d'euros)

		Montants estimés en LFR 3 et 4 pour 2020	Montants dus par l'État au titre de 2020 (à jour en juin 2021)
IDFM	Filet de sécurité	425 (+ 180 en PLF 2021)	151
	Avances remboursables	1 175	1 175 (doit encore être ajusté)
AOM	Filet de sécurité	45	29 (22 AOM)
	Avances remboursables	750	583 (86 AOM)

Source : lois de finances rectificatives pour 2020 et informations transmises au Rapporteur général.

La prolongation en 2021 du filet de sécurité par l'article 74 de la loi de finances pour 2021 inclut la compensation du versement mobilité pour les AOM. Toutefois, l'application de cette prolongation à IDFM n'étant pas juridiquement claire, la commission des finances a adopté un amendement portant article additionnel, du Rapporteur général, incluant explicitement IDFM dans ce dispositif pour 2021 ⁽¹⁾. Par ailleurs, la commission a également adopté un amendement portant article additionnel, du Président Éric Woerth, étendant la prolongation du filet de sécurité à certains établissements publics locaux qui, sans être des EPCI à fiscalité propre, perçoivent certaines recettes fiscales spécifiques affectées par la crise, y compris en 2021 ⁽²⁾.

Enfin, des aides sectorielles ont été prévues pour les **exploitants de remontées mécaniques, de pistes de ski et de cures thermales**.

En premier lieu, l'article 10 de l'ordonnance du 27 mars 2020 ⁽³⁾ prévoit que les salariés employés par les régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) de remontées mécaniques, de pistes de ski ou de cures thermales **peuvent être placés en activité partielle** dès lors qu'ils sont soumis aux dispositions du code du travail et que leur employeur a adhéré au régime d'assurance chômage.

En second lieu, le décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 a institué **une aide de l'État en faveur des exploitants de remontées mécaniques** qui ont fait ou font l'objet d'une interdiction partielle ou totale d'accueil du public en lien avec l'épidémie de covid-19 ⁽⁴⁾. Cette subvention peut donner lieu à un ou deux versements. Les exploitants dont la comptabilité est tenue selon les règles du droit privé comme du droit public sont éligibles à cette aide.

(1) Amendement [n° CF236](#).

(2) Amendement [n° CF 241](#).

(3) Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

(4) En application du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Le montant de l'aide est calculé en appliquant un taux de compensation forfaitaire (49 %) au « chiffre d'affaires annuel de référence » (égal à la moyenne des exercices 2017 à 2019), pondéré par le poids de la période d'interdiction dans l'activité annuelle. Elle n'est pas plafonnée. L'évaluation préalable estime ainsi qu'elle « *permet de **compenser 70 % des charges fixes des exploitants, elles-mêmes estimées à 70 % du chiffre d'affaires*** ». La décision d'attribution de l'aide est notifiée au bénéficiaire par le préfet coordonnateur de massif compétent, chargé de l'ordonnancement de cette aide, après instruction du commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs compétent.

B. LES SERVICES PUBLICS LOCAUX INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX EXPLOITÉS EN RÉGIE

Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent gérer leurs services publics selon les modalités suivantes :

- gestion directe (régie) ;
- ou gestion confiée à un tiers (personne morale distincte de la collectivité ou de l'EPCI, privée ou publique) par le biais d'une convention de délégation de service public ou d'un marché public.

La régie est un service public que la personne publique exploite elle-même, à ses risques et périls, en engageant du personnel et des fonds, en achetant des biens et services, en assumant les préjudices causés par le fonctionnement du service aux usagers comme aux tiers. En réalité, la régie locale peut revêtir différentes formes, dotées de plus ou moins d'autonomie vis-à-vis de la personne publique :

- la régie peut être simple, gérée directement par les services de la commune ou de l'EPCI ;
- elle peut être dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Dans ce cas, il s'agit d'un établissement public local (régie personnalisée) ⁽¹⁾ ;
- elle peut enfin être dotée de la seule autonomie financière ⁽²⁾.

Lorsque les régies sont d'intérêt intercommunal, elles peuvent être exploitées sous la direction d'une commune (agissant comme concessionnaire des autres communes) ou sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées ⁽³⁾ (c'est-à-dire un EPCI sans fiscalité propre).

(1) Article L. 2221-10 du Code général des collectivités territoriales – CGCT.

(2) Article L. 2221-11 du CGCT.

(3) Article L. 2221-13 du CGCT.

La loi peut dans certains cas imposer la gestion en régie ⁽¹⁾. Dans les autres cas, la création d'une régie relève du choix discrétionnaire de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI, en application du principe constitutionnelle de libre administration.

La régie apparaît comme le mode normal de gestion des services publics administratifs (SPA). En revanche, les personnes publiques n'avaient pas, en principe, vocation à se transformer en commerçants et en industriels. L'usage de la régie a été cependant progressivement étendu aux services publics industriels et commerciaux (SPIC). Rappelons que l'une ou l'autre qualification relève de la loi ou de la jurisprudence ⁽²⁾, et que les SPA relèvent de la compétence des juridictions administratives et se voient appliquer un régime de droit public, alors que les SPIC relèvent, pour ce qui concerne leur fonctionnement, de la compétence du juge judiciaire et de l'application d'un régime de droit privé. Au niveau local, les SPIC concernent par exemple l'eau et l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets (financées par une redevance prélevée sur les usagers), tandis que les SPA peuvent concerner la collecte des déchets (financée par une taxe prélevée sur les contribuables locaux), les cantines scolaires, mais aussi des activités culturelles (théâtres, festivals, *etc.*). Aujourd'hui, l'article L. 1412-1 du CGCT reconnaît aux collectivités la possibilité de gérer un SPIC en régie. À noter que, pour un SPIC, la régie ne peut être simple. Elle doit être dotée de l'autonomie financière ou personnalisée ⁽³⁾.

Le budget des SPIC gérés en régie, quelle que soit la forme de la régie, doit être équilibré en recettes et en dépenses ⁽⁴⁾. En outre, les communes ne peuvent pas prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services. Il résulte de ces dispositions :

– que ces services doivent être dotés d'une comptabilité distincte, sous la forme d'un budget annexe ;

– que les dépenses de ces services doivent en principe être couvertes par le produit des seules redevances perçues auprès des usagers. Le service est donc censé susciter suffisamment de recettes pour couvrir ses dépenses ce qui peut justifier, en cas de dégradation de l'équilibre financier du service, une augmentation parfois substantielle des tarifs. Ce principe d'équilibre budgétaire des SPIC peut conduire le juge administratif à déclarer illégale une subvention d'équilibre accordée par une commune au budget annexe ⁽⁵⁾.

(1) Certaines compétences ne peuvent être déléguées (état civil, élections, police, enseignement, *etc.*)

(2) CE, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*. Les critères de qualification tiennent à l'objet du service, aux modalités de fonctionnement et à l'origine des ressources. Lorsqu'ils révèlent une véritable entreprise, le service a un caractère industriel et commercial.

(3) Pour les SPA, l'article L. 1412-2 du CGCT prévoit une faculté, et non une obligation, pour la collectivité, d'individualiser la régie (c'est-à-dire d'en faire une régie autonomie ou personnalisée).

(4) Article L. 2224-1 du CGCT.

(5) CE, 14 avr. 1995, *Cts Dulière* : *JurisData* n° 1995-045 810. Précisons que, dans le sens inverse, l'article R. 2221-90 du CGCT prévoit que l'excédent comptable dégagé par le budget annexe doit normalement être

En revanche, les subventions depuis le budget principal sont possibles pour équilibrer le budget annexe d'un SPA.

L'interdiction pour la commune ou l'EPCI de prendre en charge des dépenses du SPIC n'est pas applicable dans certaines hypothèses précises, dans l'objectif d'éviter une hausse « *excessive* » des tarifs ⁽¹⁾ (en raison de contraintes particulières de fonctionnement, d'investissements importants, ou de la fin d'une période de réglementation des prix). La prise en charge doit dans ce cas être motivée par le conseil municipal (à peine de nullité) et ne doit pas, en tout état de cause, « *se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ». Enfin, cette interdiction ne s'applique pas non plus, pendant une durée limitée, à certains services spécifiques ⁽²⁾.

utilisé par l'activité concernée. La possibilité du reversement d'un tel excédent au budget général n'est admise qu'en dernier recours (CE, 9 avr. 1999, Cne Bandol : JurisData n° 1999-050477).

(1) Article L. 2224-2 du CGCT.

(2) Services de distribution d'eau et d'assainissement dans les petites communes et, quelle que soit la population, premiers exercices des services publics d'assainissement non collectifs et de gestion des déchets en cas d'institution d'une redevance (même article).

Les budgets annexes locaux

Il n'existe pas de définition législative des budgets annexes. Elle résulte des instructions budgétaires et comptables, de la doctrine et de la jurisprudence. Les budgets annexes retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique (régie simple ou régie dotée de l'autonomie financière). Si la régie est dotée, non seulement de l'autonomie financière, mais également de la personnalité morale (c'est alors un établissement public local), l'organe délibérant de l'établissement élabore et vote un budget autonome (qui se distingue donc d'un budget annexe, adopté par l'organe délibérant de la collectivité parallèlement à son budget principal).

Les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaire justifiée par la nécessité :

- de **suivre l'exploitation directe d'un SPIC et de fixer un tarif en lien avec les coûts** (budget annexe obligatoire). C'est le principe « l'eau paie l'eau » ;
- ou **de suivre les coûts d'un SPA**, comme un théâtre ou une cantine scolaire (budget annexe facultatif).

En 2016, une mission de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration ⁽¹⁾ dénombrait **48 000 budgets annexes qui représentaient 15 milliards d'euros de dépenses et plus de 19 milliards d'euros de recettes de fonctionnement**. Ils sont utilisés principalement par les communes (74 % des budgets annexes), mais les EPCI à fiscalité propre représentent 57 % des recettes de l'ensemble des budgets annexes. Un tiers des budgets annexes sont facultatifs pour les communes, et un quart pour les EPCI.

Au total, les budgets annexes sont principalement utilisés dans quatre activités : eau et assainissement, gestion des déchets, transport urbain, aménagement et lotissement.

Selon la mission, il semble que le budget annexe soit parfois un « *outil trop complexe et qui induit des lourdeurs de gestion réelles*. » La mission relevait ainsi qu'aujourd'hui, les systèmes d'information des collectivités permettent souvent de suivre les opérations de lotissement sans créer de budget annexe. Elle estimait que leur pertinence est questionnable lorsqu'ils sont largement subventionnés par le budget principal (cas des transports). Elle considérait également que pour suivre des activités simples qui relèvent de SPA, un état annexe au budget principal ou l'utilisation d'une nomenclature fonctionnelle peut suffire à donner une information financière. En outre, une proportion importante de budgets annexes ne retrace pas toutes les dépenses, notamment d'investissement. Enfin, certains budgets annexes résultent de choix de gestion anciens non remis en cause et sont inactifs.

En revanche, dans le cas des principaux SPIC (eau et assainissement, et collecte et traitement des déchets), la mission estime que la tenue de budgets annexes permet, par l'identification des coûts, de fixer un tarif et de donner une information sur le service concerné.

Au regard des montants financiers désormais importants retracés par les budgets annexes, la mission recommande de consolider les données des budgets principaux et annexes pour apprécier la situation financière des collectivités locales, notamment leur endettement.

(1) Revue de dépenses relatives aux budgets annexes des collectivités territoriales, mai 2016. [Lien](#)

C. L'ABSENCE DE SOUTIEN FINANCIER PUBLIC AUX SPIC GÉRÉS EN RÉGIE

1. Les SPIC gérés en régie n'ont bénéficié d'aucun mécanisme de soutien face à la crise

Comme le rappelle l'évaluation préalable, les tiers privés assurant une mission de service public au terme d'une délégation de service public ou d'un marché public ont pu bénéficier, dans les conditions de droit commun, des mesures de soutien prévues par l'État (activité partielle pour compenser les dépenses de personnel et, pour compenser les coûts fixes et les pertes d'exploitation, prêt garanti par l'État et crédits du fonds de solidarité). Leurs pertes tarifaires liées à la crise ont donc pu être compensées.

Les SPA gérés en régie par une commune ont pu, au moyen d'une subvention d'équilibre, être soutenus par la commune, elle-même ayant potentiellement bénéficié du « filet de sécurité » sur ses recettes fiscales et domaniales. Toutefois, selon l'évaluation préalable, *« certaines collectivités, malgré les dispositifs de soutien à leurs pertes de recettes déjà mis en œuvre, peuvent subir une forte dégradation de leur situation financière en raison d'une baisse significative en 2020 des recettes tarifaires des services publics à caractère administratif qu'elles exploitent. »* Il est en effet possible qu'une commune n'ait pas ou peu bénéficié du filet de sécurité (du fait d'une bonne tenue de ses recettes fiscales et domaniales face à la crise) mais ait vu sa situation financière dégradée par les fortes pertes de recettes tarifaires d'un SPA qu'elle gère en régie, et qu'elle a subventionné.

S'agissant des SPIC gérés en régie, seuls certains secteurs ont bénéficié de mesures ciblées (voir ci-dessus). Les collectivités gestionnaires, personnes publiques, ne sont pas éligibles aux dispositifs de soutien aux entreprises. Elles sont en revanche éligibles au filet de sécurité, mais l'interdiction générale qui leur est faite (sauf exception, voir ci-dessus) de prendre à leur charge des dépenses du budget annexe du SPIC (ou du budget propre, en cas d'établissement public local) ne leur permet pas de compenser elles-mêmes les pertes de recettes tarifaires du SPIC liées à la crise, comme elles auraient pu le faire pour un SPA.

Pourtant, les recettes tarifaires des régies exploitant un SPIC ont été affectées par la crise économique qui a résulté de la crise sanitaire (voir les chiffres exposés ci-dessus ; on constate en 2020 une baisse de 19 % en moyenne) : services à caractère sportif et de loisir, à caractère social, périscolaires et d'enseignement. Selon notre collègue Jean-René Cazeneuve, les recettes tarifaires ont baissé de 19,3 %, soit 1,9 milliard d'euros, en 2020.

2. L'absence de compensation adoptée en loi de finances pour 2021

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, à la fin de l'année 2020, le Sénat avait inséré dans le texte un article additionnel 22 *bis* B, à l'initiative de plusieurs groupes (Les Républicains, Union Centriste, Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants). Il tendait à :

- reconduire le filet de sécurité en 2021 ;
- pour la même année, retirer la CVAE du panier de recettes compensées, dans la mesure où le Sénat avait également adopté un article *ad hoc* sur la compensation des moindres recettes de CVAE en 2021 ;
- retirer les AOM des bénéficiaires, dès lors qu'elles avaient vocation à bénéficier des avances remboursables prévues en quatrième loi de finances rectificative pour 2020 ;
- introduire dans le filet de sécurité ainsi reconduit « *les collectivités ayant constitué des régies municipales dotées de la seule autonomie financière qui exploitent un service public à caractère industriel et commercial à vocation touristique confrontées la même année à des pertes de certains produits d'exploitation liées à cette épidémie.* »

Sur ce dernier point, il était prévu spécifiquement que la compensation, pour chaque régie, soit égale à la différence, si elle est positive, entre :

- d'une part, la somme des produits moyens perçus en application de la tarification faite aux usagers du service public entre 2017 et 2019 ;
- et, d'autre part, la somme des mêmes produits perçus en 2020 ou 2021, le cas échéant majorée du montant de l'allocation d'activité partielle perçue par elle en sa qualité d'employeur de salariés placés en activité partielle.

La dotation devait faire l'objet d'un acompte en 2021 et d'un ajustement en 2022. Si l'acompte était supérieur à la dotation définitive, la collectivité concernée devrait rembourser l'excédent. Le coût de la mesure avait été estimé à 250 millions d'euros par le Gouvernement.

Suivant l'avis de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a, en nouvelle lecture, adopté cet article en le modifiant largement (article 74 de la loi de finances pour 2021). La commission des finances a ainsi effectivement proposé de reconduire le filet de sécurité en 2021 mais en y réintroduisant la CVAE, en cantonnant la compensation aux recettes fiscales (pas domaniales) et en excluant les régies incluses par le Sénat.

Le mécanisme propre aux régies n'est en effet pas apparu satisfaisant :

- visant uniquement les régies dotées de la seule autonomie financière, il aurait conduit à traiter différemment les collectivités selon le recours à une régie

directe, à une régie autonome ou à une régie dotée de la personnalité morale pour la gestion de leurs SPIC ;

- en visant les seules régies « à vocation touristique », il avait un champ d'application à la fois incertain et restrictif ;

- en fondant le calcul de la dotation sur la seule différence entre la moyenne des produits d'exploitation perçus, d'une part, entre 2017 et 2019 et ceux perçus, d'autre part, en 2020 ou 2021, le dispositif ne prenait pas en compte les économies réalisées, notamment en cas de fermeture temporaire du service en application des restrictions sanitaires. Dans ce dernier cas, si les charges de personnel ont dû être assurées, de nombreuses charges de fonctionnement ont été économisées. Or, le montant de ces économies apparaissait très difficile à mesurer. Comme l'avait alors rappelé le Rapporteur général, le Gouvernement a lancé à la fin de l'année 2020 un groupe de travail sur les recettes du bloc communal et l'évolution de sa capacité d'autofinancement, avec les associations d'élus concernées. Depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2021, ce groupe de travail a réuni à plusieurs reprises les représentants de ces associations et les ministres compétents et continue à suivre l'évolution de la capacité d'autofinancement des collectivités du bloc communal.

Néanmoins, les dernières évaluations de notre collègue Jean-René Cazeneuve (baromètre n° 4, précité) montrent un rebond « *plus modéré que prévu* » des recettes tarifaires en 2021, « *en raison de la fermeture prolongée des équipements publics et d'une nouvelle fermeture des établissements scolaires intervenue en avril 2021 [...] les recettes issues des activités touristiques (remontées mécaniques, thermes, etc.) sous forme de régie, pourraient accuser un effet retard et ainsi susciter des difficultés pour les collectivités en 2022.* » Il estime également que les dépenses réelles de fonctionnement « *devraient également légèrement augmenter 2021. Si le confinement a, en dépit des dépenses d'intervention liées au Covid, entraîné des économies pour les collectivités, la reprise de l'activité devrait générer de nouvelles dépenses nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des services, à l'image des frais de personnel.* »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE DOTATION DE SOUTIEN AUX RÉGIES EXPLOITANT UN SPIC

Le I de l'article institue une dotation, à laquelle sont éligibles :

- les régies constituées auprès d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunal (y compris les syndicats) pour l'exploitation d'un SPIC ;

- et qui sont confrontés, en 2020, à une diminution de leur épargne brute par rapport à l'année 2019.

Le présent dispositif précise que l'épargne brute est entendue « *comme la différence entre leurs recettes réelles de fonctionnement et leurs dépenses réelles de fonctionnement* ».

Aux termes de l'évaluation préalable, le Gouvernement souhaite ainsi « *rétablir une équité de traitement entre les opérateurs privés, fortement soutenus par l'État pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, et les opérateurs publics locaux intervenant dans le champ industriel et commercial, qui ont subi les mêmes diminutions d'activité et n'ont pu être soutenus par leurs collectivités de rattachement.* »

Le **II** énumère les situations où la dotation ne s'applique pas.

Le a du 1° du II porte sur les SPIC qui font déjà l'objet d'une aide par un autre canal (organisation de la mobilité et exploitation de remontées mécaniques). Les stations thermales, qui ont pu être éligibles à l'allocation d'activité partielle, ne sont pas exclues du présent dispositif, dans la mesure où l'esprit de la dotation correspond davantage à une compensation des coûts fixes ou des pertes d'exploitation que des coûts de personnel (ce qui justifie l'inscription des crédits sur le programme 357 *Fonds de solidarité*, voir ci-dessous). Le cumul éventuel est donc justifié.

Le b du 1° exclut du dispositif les SPIC dont les recettes n'ont pas été affectées par la crise sanitaire (production d'énergie électrique ou gazière, abattoirs, gestion de l'eau ou assainissement des eaux usées, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, chauffage urbain, pompes funèbres, aménagement, entretien des voiries, laboratoires d'analyse, numérique et secours et lutte contre l'incendie).

Le troisième cas d'exclusion, prévu par le **2° du II**, intervient lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement. Il s'agit de l'une des trois situations où la collectivité de rattachement peut subventionner le budget annexe d'un SPIC, en application de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Cette disposition vise à éviter que la dotation de l'État s'ajoute à la subvention déjà versée par la collectivité, dont la motivation peut être difficile à contrôler. D'après les informations fournies au Rapporteur général, des collectivités ont pu avoir recours à cette dérogation pour soutenir un SPIC confronté à la crise ⁽¹⁾. Il convient donc d'éviter le cumul des aides dans cette hypothèse. Les deux autres situations où la collectivité subventionne le SPIC ne sont pas exclues du bénéfice de la dotation, dans la mesure où la subvention résulte de raisons prévues de longue date (investissements importants, ou fin d'une période de réglementation des prix) qui ne sont pas liées à la crise. Dans ce cas, le cumul des aides peut être plus aisément justifié.

(1) Par exemple, une collectivité a pu maintenir ouvert un parking au-delà des horaires habituels, malgré l'effondrement de la fréquentation, et alléguer une contrainte particulière de service public.

Selon l'évaluation préalable, cette dotation présenterait les caractères d'une aide d'État au sens du droit de l'Union européenne, les quatre conditions cumulatives prévues par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne étant réunies. Selon le Gouvernement, la dotation est néanmoins compatible avec le régime des aides d'État, dans la mesure où elle s'inscrit dans les exigences posées par la communication du 19 mars 2020 de la commission européenne ⁽¹⁾. Ainsi, selon l'évaluation préalable, « *cette aide ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté, au sens du droit de l'UE au 31 décembre 2019.* » Pour cette raison, le **3° du II** dispose que la dotation ne s'applique pas non plus « *lorsque les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2019 de la régie étaient supérieures de 50 % aux recettes réelles de fonctionnement de la même année.* » En effet, dans ce cas, on pourrait craindre un risque de dérive, avec une dotation qui subventionnerait un SPIC dont les dépenses étaient très supérieures aux recettes, dès avant la crise.

Le **III** plafonne la dotation à 1,8 million d'euros par bénéficiaire. Ce plafond permet également de respecter les règles actuellement applicables aux aides d'État. Sans lien avec le régime des aides d'État, le même **III** prévoit par ailleurs que « *la dotation n'est pas versée si son montant est inférieur à 1 000 euros.* » Ce non versement peut se justifier par les coûts de gestion des aides inférieures à 1 000 euros. Le Rapporteur général observe toutefois que, pour le filet de sécurité ouvert en troisième loi de finances rectificative pour 2020, il était prévu que si la dotation calculée était inférieure à 1 000 euros, son montant était ramené à ce niveau ⁽²⁾.

Le **IV** dispose que le montant de la dotation est notifié, au plus tard, le 31 décembre 2021, par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, des collectivités territoriales et de l'outre-mer.

B. UN FONDS D'URGENCE POUR LES COLLECTIVITÉS EXPLOITANT UN SPA

Le **V** institue un fonds d'urgence pour répondre à la situation des collectivités du bloc communal qui auraient subi « *des pertes significatives de recettes tarifaires des services publics administratifs qu'elles exploitent, et dont l'équilibre budgétaire s'en trouverait dès lors fragilisé.* »

Le texte ne fixe pas de critère précis pour déterminer le champ des collectivités éligibles à ce fonds. Il vise seulement les communes ou EPCI dont l'équilibre budgétaire serait « *fragilisé* », par des pertes « *significatives* » de recettes tarifaires liées à l'exploitation d'un SPA. Ces deux termes sont peu précis, et plusieurs appréciations du caractère fragilisé du budget local, ou de l'ampleur

(1) Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19. [Lien](#)

(2) À la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale en première lecture de l'amendement [n° 2168](#) du Rapporteur général et [n° 1658](#), identique, de Jean-René Cazeneuve, l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 dispose que pour chaque commune et chaque EPCI éligible à la compensation, la dotation ne peut pas être inférieure à 1 000 euros.

significative des pertes subies, sont possibles. L'évaluation préalable se borne à indiquer que « *le décret d'application de cet article précisera les modalités d'éligibilité et de répartition du fond.* »

Le **VI** prévoit un décret d'application pour l'ensemble du présent article (décret simple).

III. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Au total, le présent article (dotation et fonds d'urgence) est financé par un abondement de **200 millions d'euros** du programme 357 *Fonds de solidarité* de la mission budgétaire *Plan de relance* (en AE et en CP).

Selon l'évaluation préalable, le Gouvernement avait envisagé une première option de soutien aux régies locales : « *revenir, au titre d'un exercice donné (en l'espèce l'exercice 2020) sur le principe d'interdiction faite aux budgets locaux d'en équilibrer le fonctionnement, résultant des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.* » Il note toutefois que, si cette solution présentait « *l'avantage de laisser aux mains de chaque collectivité le choix et les modalités de son soutien aux régies qui lui sont rattachées, avec pleine connaissance de cause quant aux dommages économiques réellement subis par ces dernières* », elle « *placerait les collectivités les plus fragiles financièrement dans une situation délicate, voire dans l'impossibilité de soutenir leurs régies. Qui plus est, elle semble difficile à mettre en œuvre sur un exercice 2020 désormais clos.* »

Le Rapporteur général est favorable à l'instauration d'une dotation pour les régies qui exploitent un SPIC. Le mécanisme proposé apparaît correctement calibré pour compléter les mécanismes de soutien financier déjà prévus en faveur des collectivités locales. Le calcul de la dotation sur le fondement de l'épargne brute permet de prendre en compte les moindres recettes tarifaires perçues en 2020 par rapport à 2019, mais également les surcoûts, ainsi que les moindres dépenses (économies réalisées). La prise en compte des économies constatées, ainsi que l'exclusion des services déjà indemnisés ou non impactés par la crise, explique l'écart de ce montant de 200 millions d'euros avec l'évaluation globale de la baisse des recettes tarifaires en 2020 (– 1,9 milliard d'euros) de Jean-René Cazeneuve.

L'instauration d'une nouvelle dotation a certes l'inconvénient de dégrader davantage le budget de l'État, mais évite finalement une dégradation des comptes des administrations publiques locales, lourdes pour certaines d'entre elles. Il est possible de considérer qu'elle est donc équivalente, du point de vue de l'ensemble des finances publiques, à la levée temporaire de l'interdiction pour une collectivité de subventionner le budget annexe d'un SPIC, initialement envisagée par le Gouvernement. Elle a en outre l'avantage de la simplicité, et de l'équité entre régies et vis-à-vis des acteurs purement privés.

L'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances rectificative précise que « *ce mécanisme **bénéficiera à plus de 1 400 services publics** regroupant des activités essentielles pour la vie économique locale, à l'instar des petits*

commerces, des foires et marchés, des sites touristiques et des offices de tourisme, mais aussi des services de loisirs, de sports et de vacances, comme des campings ou des bases de loisirs ainsi que de nombreux lieux culturels, cinémas, musées et châteaux, théâtres et salles de spectacles. »

S'agissant du fonds d'urgence, l'évaluation préalable ne précise pas le nombre de collectivités qui seraient concernées. Elle indique que le fonds doit permettre « *d'aider les collectivités les plus affectées par la baisse des recettes tarifaires des services publics administratifs qu'elles exploitent. Bien que protégées par les mécanismes de soutien aux pertes de recettes déjà mis en œuvre, ces collectivités peuvent toutefois être durablement affectées par la baisse des recettes tarifaires qu'elles ont subies en 2020. Ce fonds d'urgence aurait vocation à aider les collectivités les plus fragiles. »*

Le Rapporteur général estime que la création d'un fonds d'urgence peut être utile pour des collectivités en grande difficulté financière à cause des pertes de recettes subies par un SPA qu'elles gèrent en régie. Il serait néanmoins souhaitable que le législateur discute et fixe plus avant les critères qui devront permettre d'en bénéficier, plutôt que de les renvoyer à un décret. L'article 40 de la Constitution pourrait faire obstacle à la recevabilité des initiatives parlementaires en la matière. Il serait donc souhaitable que le Gouvernement précise lui-même son dispositif.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF240 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Le présent amendement vise à préciser les critères d'éligibilité au fonds d'urgence des collectivités locales. Il serait souhaitable que le Gouvernement ne laisse pas un champ aussi vaste au pouvoir réglementaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il faudra demander au Gouvernement de préciser la législation adéquate en séance. Il s'agit donc d'un amendement d'appel.

Mme Christine Pires Beaune. Nous déposerons en séance plusieurs amendements à l'article 10, afin de traiter de cas particuliers. Par exemple, les déficits des régies thermales qui ont cessé leur activité au 31 décembre 2020 ont été remontés à la collectivité, comme le veut la réglementation de la comptabilité publique. Dans ce cas, c'est évidemment elle qui doit percevoir l'aide, non la régie, qui n'existe plus.

L'amendement CF240 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF111 de Mme Émilie Bonnivard.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF111 vise à demander au Gouvernement un rapport sur les dispositifs de soutien aux communes très affectées par la très faible fréquentation touristique de 2020.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous renvoie au rapport que Jean-René Cazeneuve a rédigé sur ce thème dans le cadre du Printemps de l'évaluation, et vous suggère de retirer l'amendement.

*La commission **rejette** l'amendement CF111.*

*Elle **adopte** l'article 10 **non modifié**.*

*

* *

Article 11

Prolongation du fonds de solidarité au 31 août 2021

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article proroge, jusqu'au 31 août 2021, la durée du fonds de solidarité à destination des entreprises prévu par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

Le présent article prévoit également la possibilité de la prolongation du fonds de solidarité, après la date du 31 août 2021, par décret, pour une durée de quatre mois au plus, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 216 de la loi de finances initiale pour 2021 a prolongé le fonds de solidarité du 31 décembre 2020 au 16 février 2021 ⁽¹⁾ et ouvert la possibilité d'une prolongation par décret pour une durée maximale de six mois.

Un décret n° 2021-129 du 8 février 2021 relatif au fonds de solidarité a été pris sur ce fondement pour permettre le prolongement du fonds de solidarité jusqu'au 30 juin 2021.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. **Il était initialement institué pour une période de trois mois.** Dans sa première version, il permettait d'attribuer une aide de 1 500 euros par mois aux entreprises de moins de 10 salariés pour couvrir la perte de chiffre d'affaires engendrée par le premier confinement. Étaient alors éligibles les entreprises ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2020 ou ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % durant cette période.

La durée du fonds de solidarité a été étendue à plusieurs reprises pour continuer d'assurer un soutien aux entreprises tant que la crise sanitaire a perduré. Pour l'instant, l'échéance prévue pour l'existence du fonds de solidarité est le **30 juin 2021**. Cette date a été fixée par un décret n° 2021-129 du 8 février 2021 pris sur le fondement de l'article 216 de la loi de finances initiale pour 2021. Ce dernier prévoyait lui-même de mettre fin au fonds de solidarité le 16 février 2021 avec une possibilité de prolongation par décret pour une durée d'au plus six mois.

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Ainsi, le Gouvernement dispose en tout état de cause d'une base légale lui offrant la faculté de prolonger par décret le fonds de solidarité au plus tard jusqu'au 16 août 2021.

**TEXTES JURIDIQUES AYANT CONDUIT À LA MODIFICATION
DE LA DURÉE DU FONDS DE SOLIDARITÉ**

Fondement juridique	Durée du fonds	Possibilité de prolongation
Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation (article 1 ^{er})	25 juin 2020 (3 mois)	Par décret, pour une durée d'au plus trois mois
Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020 relative au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation (article 1 ^{er})	31 décembre 2020	
Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (article 216)	16 février 2021	Par décret, pour une durée d'au plus six mois.
Décret n° 2021-129 du 8 février 2021 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation (article 2)	30 juin 2021	
Projet de loi de finances rectificative pour 2021 (article 11)	31 août 2021	Par décret, pour une durée d'au plus quatre mois.

Source : commission des finances.

L'article 3 de l'ordonnance du 25 mars 2020 précitée précise que **le champ d'application du fonds de solidarité, les conditions d'éligibilité et d'attribution des aides et leur montant seront définis par décret**. Ces éléments ont été établis par le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

Les conditions d'éligibilité ainsi que la nature des aides ont été étendues notamment à l'occasion du deuxième confinement qui a débuté le 30 octobre 2020. Cet assouplissement a conduit à rendre éligibles à ces aides un plus grand nombre d'entreprises en modifiant les conditions portant sur la taille des établissements aidés et en donnant, dans une certaine mesure, le choix aux bénéficiaires entre des indemnisations forfaitaires ou proportionnelles à la perte de chiffre d'affaires.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article modifie les dispositions relatives à la durée du fonds de solidarité prévues par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 précitée.

L'extinction du fonds de solidarité est ainsi reportée au 31 août 2021 (1 °).

Au-delà du 31 août 2021, le 2 ° ouvre la **possibilité d'une prolongation du dispositif par décret pour une durée d'au plus quatre mois**, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

Le calendrier d'examen du présent projet de loi de finances rectificative ne devrait pas permettre une promulgation du texte avant le 30 juin. Aussi, le Gouvernement devra d'ici cette date modifier le décret n° 2021-129 du 8 février 2021 précité pour prolonger la durée du fonds jusqu'à la mise en œuvre du présent article.

III. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES DE LA MESURE

Depuis sa création en mars 2020, le fonds de solidarité a été particulièrement sollicité par les entreprises. **Au 1^{er} juin 2021, 9,2 millions d'aides ont été versées à plus de 2 millions d'entreprises pour un montant total de 29 milliards d'euros (1).**

En 2020, le fonds de solidarité a donné lieu à une consommation de crédits de 11,8 milliards d'euros imputés sur le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

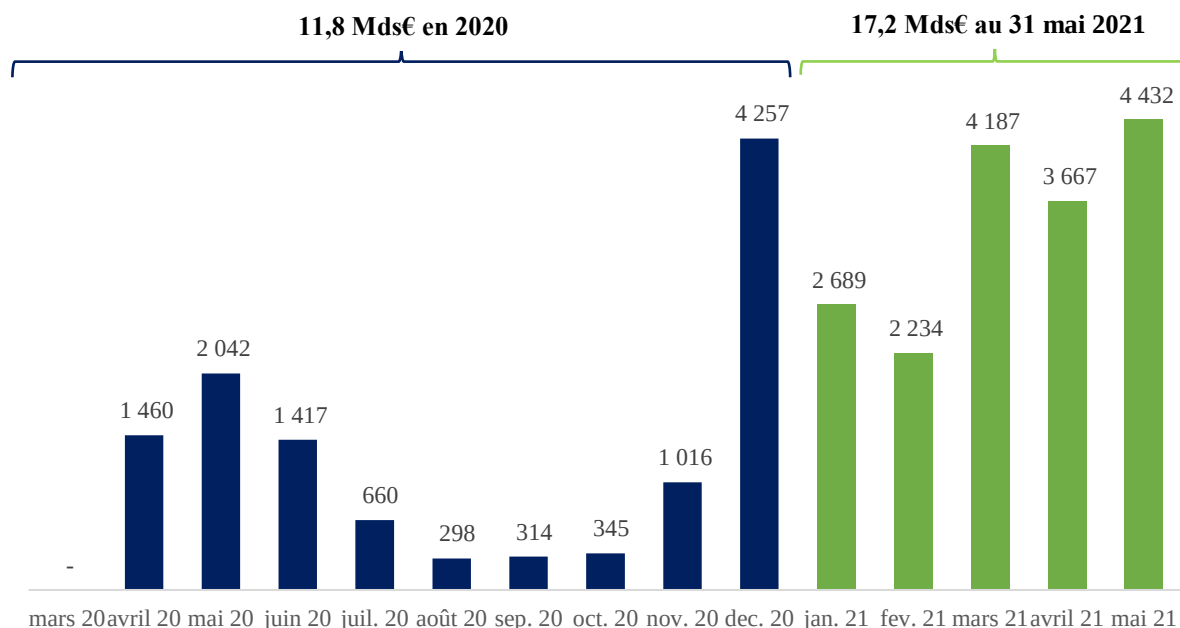
Entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2021, le fonds de solidarité a versé des aides à hauteur de 17,2 milliards d'euros. **Le rythme de décaissement des crédits s'est accru depuis le mois de décembre 2020 à la faveur de l'élargissement des bénéficiaires et du relèvement du plafond des aides versées.**

Malgré le desserrement progressif des restrictions sanitaires à partir du mois de mai 2021, une interruption du dispositif le 30 juin 2021 ne paraît pas souhaitable dans les toutes prochaines semaines alors que certains secteurs demeurent fermés ou conservent un niveau d'activité réduit.

(1) Ministère de l'économie, des finances et de la relance, tableau de bord du fonds de solidarité au 1^{er} juin 2021 ([lien](#)).

ÉVOLUTION MENSUELLE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 357 FOND DE SOLIDARITÉ DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros, AE = CP)



Source : commission des finances d'après Chorus.

Le fonds de solidarité aurait un coût de 8 milliards d'euros entre les mois de mai à août 2021 d'après les prévisions du Gouvernement présentées dans l'analyse préalable du présent article.

Au titre de l'année 2021, 26,9 milliards d'euros ⁽¹⁾ ont été ouverts sur le programme 357 et 17,2 milliards d'euros ont été consommés au 31 mai. **Demeurent disponibles, à partir du mois de juin 2021, 9,7 milliards d'euros. Les crédits ainsi disponibles permettent de couvrir les besoins tels qu'estimés par le Gouvernement pour les mois de juin à août.**

Le Gouvernement propose au Parlement, par le présent texte, l'ouverture de 3,6 milliards d'euros supplémentaires pour financer le programme 357, en cas de besoin plus important qu'anticipé à la fin de l'année et en l'absence de possibilité de recourir de nouveau à un décret d'avance ⁽²⁾.

*La commission **adopte l'article 11 non modifié.***

*

* ... *

(1) Ce montant provient pour 5,6 milliards d'euros de la loi de finances initiale pour 2021, pour 14,6 milliards d'euros d'arrêtés de report en date des 27 janvier et 18 mars 2021, et pour 6,7 milliards d'euros d'un décret d'avance en date du 19 mai 2021.

(2) Voir avis du 12 mai 2021 sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ([lien](#)).

Après l'article 11

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements CF38, CF57, CF59 et CF58 de Mme Christine Pires Beaune.*

*

* *

Mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

Article 12

Clarification de la possibilité d'effectuer des prêts participatifs du fonds de développement économique et social

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article clarifie la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'octroyer des prêts participatifs aux entreprises de plus de 50 salariés dans le cadre du fonds de développement économique et social (FDES). Il prévoit également l'abrogation d'une disposition devenue obsolète.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le fonds de développement économique et social (FDES) est prévu par le III de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Les crédits du fonds sont retracés par la deuxième section du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, via le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social*.

En temps normal, le FDES a vocation à financer la participation de l'État aux restructurations d'entreprises. La doctrine traditionnelle d'intervention du fonds, exposée dans une circulaire du 9 juin 2015, précise que les pouvoirs publics n'ont pas vocation à se substituer à la responsabilité des acteurs privés (actionnaires, banquiers, clients ou fournisseurs). Le recours à un tel prêt doit ainsi permettre de compléter un tour de table après négociations avec l'ensemble des partenaires privés exposés au devenir de l'entreprise, et revêt donc un caractère « exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement ».

Dans le contexte de la crise sanitaire, le FDES a été mobilisé de façon exceptionnelle, tant au regard de la quantité de prêts distribués que de leur doctrine d'octroi, afin d'apporter des liquidités sous forme de prêts bonifiés aux entreprises affectées par la crise.

Certaines entreprises se sont en effet retrouvées exclues du dispositif des PGE, ne bénéficiant pas d'une cotation FIBEN ⁽¹⁾ suffisante – généralement, au-delà de 5+. Dès lors, les prêts du FDES ont été mis en œuvre de façon subsidiaire par rapport au PGE et ont constitué un instrument de liquidité de dernier recours pour certaines entreprises. Initialement fixée à 75 millions d'euros en 2020, la

(1) La cotation FIBEN, réalisée par la Banque de France, permet de noter les entreprises non cotées en fonction de leur viabilité financière, appréciée comme la capacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers à des horizons d'un an et de trois ans.

dotation au FDES a été portée à un milliard d'euros par la deuxième LFR pour 2020. Au total, 313,4 millions d'euros ont été consommés sur l'année. Les crédits non utilisés (691,6 millions d'euros) ont été reportés sur 2021.

En parallèle, la doctrine d'utilisation des prêts FDES a été revue, à la suite de l'adoption par la Commission européenne d'un encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de covid-19. Aussi, à la différence des prêts FDES classiques, certains prêts FDES accordés dans le cadre de la crise ne constituent pas tant un outil de restructuration financière qu'un outil d'accès à la liquidité pour des entreprises fragiles dans un contexte de crise brutale.

Au total, quinze prêts FDES ont été accordés, dont sept selon la doctrine classique et huit selon la doctrine révisée, pour un total de 312,6 millions d'euros. Le solde est constitué de 78 prêts participatifs pour le développement économique et social, octroyés pour un montant de 816 500 euros.

En 2021, 75 millions d'euros sont prévus sur le programme 862 en loi de finances initiale. Le présent PLFR prévoit l'ouverture de 600 millions d'euros supplémentaire au titre du FDES afin d'alimenter le « Fond de transition » destiné à financer la restructuration d'entreprises avec une capacité d'intervention en prêts, fonds propres et quasi-fonds propres. Ce fonds doit également être financé par une partie de l'enveloppe restante du programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*.

Au total, en 2021, le FDES bénéficierait donc de crédits à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

B. LES PRÊTS PARTICIPATIFS DISTRIBUÉS

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ a prévu que, jusqu'au 31 décembre 2020, les prêts FDES octroyés à des très petites entreprises ou à des petites entreprises prennent la forme de prêts participatifs afin de renforcer leurs fonds propres et d'assurer la pérennité de leur activité et des emplois associés. Cette échéance a été reportée au 31 décembre 2021 par la loi de finances pour 2021 ⁽²⁾.

Ces prêts participatifs sont accordés pour une durée de sept ans, avec un différé d'amortissement d'un an à partir du décaissement et un taux de 3,5 %. Le montant maximal du prêt est de 10 000 euros pour les entreprises employant jusqu'à 10 salariés et de 50 000 euros pour les entreprises jusqu'à 50 salariés.

(1) Article 16 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020.

(2) Article 228 de la loi de finances n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

- Le présent article clarifie la possibilité offerte au ministre chargé de l'économie, après instruction par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ou des comités départementaux de financement des entreprises (CODEFI), d'octroyer des prêts participatifs, au titre du FDES, à des entreprises employant plus de 50 salariés.

En effet, actuellement, la loi prévoit uniquement l'octroi de ces prêts aux très petites et petites entreprises. Aussi, en parallèle du ré abondement des crédits du FDES prévu à l'état D annexé au PLFR, le présent article étend le champ des entreprises éligibles.

- Le présent article prévoit également l'abrogation d'une disposition de la loi n° 78-741 du 13 juillet 1972 relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises qui prévoit que « les prêts participatifs consentis par l'État sont inscrits, en recettes et en dépenses, au compte de prêts du fonds de développement économique et social pour un montant annuel déterminé par la loi de finances ».

Avec la LOLF, la notion de compte de prêts a en effet été remplacée par celle de compte de concours financiers (CCF), ce qui rend cette disposition obsolète. L'abrogation de cette disposition n'entraînera pas une perte d'information pour le Parlement dans la mesure où le III de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit que la deuxième section du CCF *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, pour laquelle le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal, « retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des prêts pour le développement économique et social ». Ces dispositions permettent donc de garantir l'information des parlementaires sur l'octroi et le remboursement des prêts du FDES.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 12 **non modifié**.*

TITRE III RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

Article 13

Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Résumé du dispositif et effets principaux

En application de l'alinéa 3 de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le présent article procède à la ratification des modifications de crédits réalisées par le décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 pris pour un motif d'urgence. Celui-ci a procédé à des ouvertures et des annulations pour un montant de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Le décret d'avance visait à réallouer les crédits ouverts au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* afin de financer davantage le Fonds de solidarité ainsi doté de 6,7 milliards d'euros supplémentaires et l'activité partielle d'urgence bénéficiant de 500 millions d'euros de plus – le renforcement exceptionnel des participations financières de l'État supportant l'ensemble des annulations pour un montant identique.

Dernières modifications législatives intervenues

Deux décrets d'avance ont été pris en 2017 et leur ratification a été approuvée par le Parlement.

L'article 5 de la loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a ratifié les ouvertures et annulations opérées par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

L'article 10 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a ratifié les ouvertures et annulations opérées par le décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Aucun décret d'avance n'avait été pris depuis.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CONTENU DU DÉCRET D'AVANCE PRIS LE 19 MAI 2021

Le Gouvernement a pris un décret d'avance, le 19 mai 2021, sur le fondement de l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Cet article permet au pouvoir exécutif, sans préjudice de l'autorisation parlementaire, d'ouvrir par la voie réglementaire les moyens dictés par l'urgence.

Le décret d’avance publié le 19 mai 2021 n’a opéré des mouvements de crédits que sur la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. Il a ouvert :

– 6 700 000 000 d’euros en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* au titre des aides versées aux entreprises par le fonds de solidarité ;

– 500 000 000 d’euros en AE et en CP sur le programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d’urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* au titre du financement de l’activité partielle, de l’aide exceptionnelle aux actifs ayant alterné des périodes d’emploi et de recherche d’emploi, dits « permittents », et de la prise en charge d’une fraction des congés payés des salariés.

En contrepartie, le décret d’avance a annulé 7 200 000 000 d’euros en AE et en CP sur le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l’État dans le cadre de la crise sanitaire*.

B. LA PROCÉDURE SUIVIE

Le caractère dérogatoire du décret d’avance conduit à son encadrement strict par la loi organique tant sur le fond que sur la forme. Plusieurs institutions interviennent conformément à l’article 13 précité pour vérifier le respect des conditions de fond avant la prise du décret.

Le projet de décret a ainsi été notifié aux commissions des finances des deux assemblées le 6 mai 2021. Celles-ci, conformément à l’alinéa 1^{er} de l’article 13 de la LOLF, ont formulé, le 12 mai 2021, des avis transmis au Premier ministre, respectant ainsi le délai de sept jours imparti par l’alinéa 2 du même article.

Le projet de décret a reçu un avis favorable de la commission des finances de l’Assemblée nationale ⁽¹⁾ qui a constaté sa régularité au regard des conditions prévues par les articles 13 et 14 de la LOLF portant sur le motif d’urgence, les plafonds des crédits ouverts et annulés et le maintien de l’équilibre budgétaire fixé par la dernière loi de finances pour l’année en cours. Elle a toutefois insisté sur la nécessité du dépôt rapide d’un projet de loi de finances rectificative qui permettrait d’ajuster la programmation budgétaire de l’année 2021 au contexte sanitaire, substantiellement modifié depuis l’adoption de la loi de finances initiale ⁽²⁾.

(1) Avis du 12 mai 2021 sur le projet de décret d’avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale ([lien](#)).

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

La commission des finances du Sénat a émis un avis favorable sur le projet de décret d'avance, nonobstant certaines réserves ne portant pas sur sa régularité ⁽¹⁾.

Conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la LOLF, le Conseil d'État a également été entendu sans que son avis ne soit rendu public.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RATIFICATION EN LOI DE FINANCES

Le caractère dérogatoire du décret d'avance par rapport à l'autorisation budgétaire est suggéré par son nom qui signifie bien qu'il s'agit d'une « avance » sur la prochaine loi de finances. L'alinéa 3 de l'article 13 de la LOLF prévoit donc que les modifications budgétaires apportées par un décret d'avance doivent être ratifiées à l'occasion du plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède à la ratification des ouvertures et annulations opérées par le décret n° 2021-620 du 19 mai 2021, comme le prévoit l'alinéa 3 de l'article 13 de la LOLF.

Conformément au 6° de l'article 58 de la LOLF, la Cour des comptes a transmis à la commission des finances de l'Assemblée nationale, le jour du dépôt du présent projet de loi, un rapport sur les mouvements de crédits opérés par ce décret d'avance. Il vérifie le respect par le Gouvernement des conditions de procédure et de fond posées par la LOLF ⁽²⁾.

La Cour des comptes a estimé que le décret d'avance était simple dans son principe puisqu'il opérait une redistribution de crédits au sein de trois programmes de la même mission. Les conditions de procédure prévues par l'article 13 de la LOLF ont été respectées par le Gouvernement d'après les vérifications effectuées par la Cour. En effet, les deux assemblées et le Conseil d'État ⁽³⁾ ont bien remis des avis sur le projet de décret. La ratification de ce dernier est, en outre, prévue par le présent PLFR.

De même, les conditions de fond sont également observées bien que la Cour formule plusieurs remarques relatives à la gestion budgétaire de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, dont certaines figuraient déjà dans son rapport sur le budget de l'État de 2020 ⁽⁴⁾.

(1) Avis du 12 mai 2021 sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances du Sénat ([lien](#)).

(2) Cour des comptes, Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance en 2021.

(3) Cet avis, rendu le 18 mai 2021, n'est pas public.

(4) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2020.

En particulier, elle considère que le financement de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, réalisé principalement par des reports de crédits (28,8 milliards d'euros) et moins par des ouvertures de crédits en LFI 2021 (6,0 milliards d'euros), n'a pas conduit à une prévision rigoureuse des besoins pour cette mission et pour chacun des programmes qui la composent.

*

* *

La commission **adopte** l'article 13 **non modifié**.

Elle **adopte** la seconde partie du projet de loi de finances rectificative **modifiée**.

Elle **adopte** l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2021 **modifié**.