



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 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 pour 2022**
(n° 4482),

TOME III

EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN DES ARTICLES	7
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	7
TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS	7
I. – Crédits des missions	7
<i>Article 20 et état B</i> : Crédits du budget général.....	7
<i>Article 21 et état C</i> : Crédits des budgets annexes.....	10
<i>Article 22 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.....	12
II. – Autorisations de découvert.....	14
<i>Article 23 et état E</i> : Autorisations de découvert.....	14
TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	17
<i>Article 24</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	17
<i>Article 25</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	24
<i>Article 26</i> : Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière.....	29
<i>Article 27</i> : Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes	31
TITRE III – REPORTS DE CRÉDITS DE 2021 SUR 2022	34
<i>Article 28</i> : Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement	34
TITRE IV – DISPOSITIONS PERMANENTES	37
MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES	37
<i>Article 29</i> : Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports	37
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Mesure de coordination rédactionnelle avec l'article 1 ^{er} de la loi n° 2021-710 du 4 juin 2021 visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine.....	61

<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Imposition des plus-values de cession de locaux d'habitation meublés de tourisme par les petites et moyennes entreprises ayant bénéficié du crédit d'impôt pour certains investissements réalisés et exploités en Corse	64
<i>Avant l'article 29</i>	66
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Prorogation du dispositif Censi-Bouvard jusqu'à fin 2022 et rapport d'évaluation de la dépense fiscale	72
<i>Avant l'article 29</i>	73
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Prorogation du dispositif Denormandie jusqu'à fin 2023 et rapport d'évaluation de la dépense fiscale	73
<i>Avant l'article 29</i>	73
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Prorogation du plafond exceptionnel de 1 000 euros pour le dispositif Coluche jusqu'à fin 2023 et rapport d'évaluation de la dépense fiscale	74
<i>Avant l'article 29</i>	74
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Création d'un crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales	77
<i>Avant l'article 29</i>	78
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Suppression de la condition de plafond de prix en cas de cession par l'État, à titre gratuit, de biens archéologiques déclassés à des organismes publics	85
<i>Avant l'article 29</i>	85
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Prorogation du prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'à fin 2023 et report de la modification des modalités d'appréciation des revenus	86
<i>Avant l'article 29</i>	86
<i>Article additionnel avant l'article 29</i> : Prorogation jusqu'à fin 2022 de l'application du taux de 75 % pour la réduction d'impôt sur les dons versés aux associations luttant contre les violences domestiques.	87
<i>Avant l'article 29</i>	87
<i>Article 29</i> : Renforcement des incitations fiscales à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports	89
<i>Après l'article 29</i>	91
<i>Article additionnel après l'article 29</i> : Extension par coordination, des modalités déclaratives dérogatoires aux micro-entrepreneurs bénéficiant du dispositif d'exonération des cotisations sociales complémentaire introduit par l'article 25 de la loi n°2021-953 de finances rectificative pour 2021	93
<i>Article 30</i> : Suppression de taxes à faible rendement	94
<i>Article 31</i> : Transposition de la décision (UE) 2021-991 du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer	108
<i>Après l'article 31</i>	115
<i>Article additionnel après l'article 31</i> : Faculté d'exonération temporaire de TFPB pour les refuges d'animaux.....	122
<i>Après l'article 31</i>	122

<i>Article additionnel après l'article 31</i> : Assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB) des terrains dédiés à la pratique de l'équitation.....	128
<i>Après l'article 31</i>	129
<i>Article additionnel après l'article 31</i> : Faculté pour les EPCI de délibérer pour céder tout ou partie de la fraction d'IFER sur les éoliennes qui leur revient à la commune d'implantation.....	137
<i>Après l'article 31</i>	138
<i>Article additionnel après l'article 31</i> : Obligation pour les communes de prévoir les conditions de reversement du produit de taxe d'aménagement aux EPCI compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leur compétence	138
<i>Après l'article 31</i>	139
<i>Article additionnel après l'article 31</i> : Faculté d'exonérer de taxe d'aménagement les serres de jardin à usage personnel.....	139
<i>Après l'article 31</i>	140
<i>Article 32</i> : Création d'une taxe affectée à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi.....	143
<i>Article additionnel après l'article 32</i> : Rétablissement d'un cas d'exemption de la taxe sur les titres de séjour supprimé par erreur par l'ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	150
<i>Article 33</i> : Habilitation à poursuivre la recodification par ordonnance des impositions sur les biens et services	151
<i>Article 34</i> : Recouvrement forcé des créances publiques et modalités de transfert des créances impayées de la direction générale des douanes et droits indirects vers la direction générale des finances publiques	175
<i>Après l'article 34</i>	212
<i>Article additionnel après l'article 34</i> : Rehaussement des amendes et pénalités en cas de fabrication, détention, vente ou transport illicite de tabac.....	214
<i>Après l'article 34</i>	216
<i>Article 35</i> : Garantie par l'État d'un emprunt de la Collectivité de Polynésie française octroyé par l'Agence française de développement	219
<i>Article 36</i> : Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt au Fonds monétaire international.....	225
<i>Article 37</i> : Modification de la garantie de l'État octroyée à la Caisse centrale de réassurance pour couvrir le risque nucléaire.....	230
<i>Article 38</i> : Garantie de l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2022	236
<i>Article 39</i> : Modification de la garantie de l'État au Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	243
<i>Après l'article 39</i>	250
<i>Article 40</i> : Reprise par l'État de la dette SNCF Réseau.....	255
<i>Article 41</i> : Habilitation à établir par ordonnance un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics.....	267
<i>Après l'article 41</i>	298

<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Relèvement de la quantité maximale de rhum ultramarin exonérée d'accise à l'introduction en métropole	298
<i>Après l'article 41</i>	299
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Sécurité routière	300
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Sécurité civile	300
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Prévention de la délinquance	301
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Inclusion sociale.....	301
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Politique en faveur de la jeunesse	301
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies.....	301
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Justice des mineurs.....	301
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression du document de politique transversale Développement international de l'économie française et du commerce extérieur	301
<i>Après l'article 41</i>	302
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à l'État actionnaire.....	302
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à l'état de la fonction publique et aux rémunérations dans la fonction publique.....	303
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à l'utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et par les collectivités territoriales des recettes du compte d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	303
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à la prévention et à la promotion de la santé.....	303
<i>Après l'article 41</i>	303
ANNEXE : LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022	313

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

Lors de ses réunions du mercredi 3 novembre, la commission a examiné les articles dits « de récapitulation » (articles 20 à 28), ainsi que les mesures fiscales et budgétaires non rattachées (articles 29 à 41) du présent projet de loi de finances.

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 20 et état B **Crédits du budget général**

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

Les crédits du budget général sont présentés dans les annexes dites « projet annuel de performance » (PAP) relatives à chaque mission budgétaire et figurent à l'état B annexé au présent projet de loi de finances.

Le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **677,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (AE) et à **515,6 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP) – après, en 2021, 582,3 milliards d'euros en AE et 534,4 milliards d'euros en CP à l'issue de l'adoption de la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 ⁽¹⁾. Les crédits de paiement sont en baisse de – 4 % d'un exercice à l'autre.

Les **crédits nets** du budget général, déduction faite des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à **546,5 milliards d'euros en AE et 385 milliards d'euros en CP**.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

COMPARAISON DES AE ET CP DEMANDÉS PAR LE PLF 2022 ET OUVERTS EN 2021

(en millions d'euros)

	Crédits bruts		Mission Remboursements et dégrèvements		Crédits nets	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PLF 2022	677,1	515,6	130,6	130,6	546,5	385,0
LFI + LFR 2021	582,3	534,4	129,3	129,3	453,0	405,0
Évolution	+ 16%	- 4%	+ 1%	+ 1%	+ 21%	- 5%

Source : article 20 et état B du PLF 2022, article 16 et état B de la LFR pour 2021 et article 94 et état B de la LFI pour 2021.

L'augmentation substantielle des autorisations d'engagement prévues pour 2022 s'explique par la création d'un programme 369 *Amortissement de la dette liée à la Covid-19* sur la mission *Engagements financiers de l'État*, doté de 165 milliards d'euros d'AE. Ces engagements correspondent au montant de la dette contractée en 2020 et 2021 pour financer des dépenses directement liées à la crise sanitaire. Le remboursement de cette dette doit être amorti sur vingt ans, soit jusqu'en 2042. Un premier remboursement de 1,9 milliard d'euros de crédits de paiement est inscrit sur ce même programme ⁽¹⁾.

L'évolution des crédits du budget général est commentée dans la fiche n° 4 du tome I du présent rapport général ainsi que, pour chacune des missions qui le composent, dans les rapports spéciaux annexés au présent rapport.

*

* *

À l'occasion de l'examen des crédits des différentes missions, la commission des finances a adopté **5 amendements, constituant des propositions de modification de l'état B, à hauteur de 14,2 millions d'euros.**

(1) Pour approfondir le sujet, le lecteur pourra se reporter avec fruit au rapport spécial (n° 4524, XVème législature) de Mme Bénédicte Peyrol relatif aux crédits de la mission Engagements financiers de l'État du projet de loi de finances pour 2022.

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

(en millions d'euros, AE=CP)

Numéro d'amendement	Auteurs	Mission	Montants modifiés	Objet
II-CF424	M. Chassaing et plusieurs de ses collègues	Solidarité, insertion et égalité des chances	2,5	Augmentation de la dotation annuelle de certains Points conseil budget afin de financer une expérimentation « Pilot'Budget » pour prévenir le surendettement
II-CF1074	M. Alauzet	Transformation et fonction publiques	1	Création d'un fonds d'innovation écologique permettant à chaque agent public de concrétiser des projets au service de la transition écologique sur son lieu de travail
II-CF364	Mme Verdier-Jouclas et plusieurs de ses collègues	Travail et emploi	5	Développement des maisons de l'emploi
II-CF371	M. Rudigoz et plusieurs de ses collègues	Travail et emploi	4,7	Augmentation du financement des écoles de production pour doubler leur nombre d'ici à la fin 2023
II-CF928	M Chassaing et plusieurs de ses collègues	Travail et emploi	1	Augmentation de la dotation du fonds de cohésion sociale (FCS) pour développer le microcrédit
Total			14,2	

Source : commission des finances.

L'impact net des 5 amendements adoptés est nul en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le total des crédits bruts ouverts sur le budget général.

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

*
* *

*La commission **adopte** l'article 20 et l'état B **modifiés**, compte tenu des votes précédemment intervenus lors de l'examen successif des différentes missions.*

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

Article 21 et état C
Crédits des budgets annexes

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

Les budgets annexes

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

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

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

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

Budget annexe	LFI pour 2021		PLF 2022	
	AE	CP	AE	CP
Contrôle et exploitation aériens	2 336,1	2 266,1	2 373,0	2 381,4
Publications officielles et information administrative	157,1	152,3	155,5	149,5
Total	2 493,3*	2 418,5*	2 528,5	2 530,9

* effet d'arrondi au dixième.

Source : loi de finance initiale pour 2021 et présent projet de loi de finances.

Les crédits de paiement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* sont en hausse de 5,1 % par rapport au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2021.

Les crédits du budget annexe *Publications officielles et information administrative* reculent, quant à eux, de 1,8 %.

Au total, les crédits des budgets annexes progresseraient de 4,7 % entre 2021 et 2022.

*

* *

La commission adopte l'article 21 et l'état C non modifiés.

Article 22 et état D
**Crédits des comptes d'affectation spéciale
 et des comptes de concours financiers**

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Budget annexe	LFI pour 2021		PLF 2022	
	AE	CP	AE	CP
CAS <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routier</i>	1 611,4	1 611,4	1 535,1	1 535,1
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	126	126	126	126
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	360	360	360	360
CAS <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	285	275	370	420
CAS <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	0	118,0	0	98,9
CAS <i>Participations financières de l'État</i>	14 521,2	14 521,2	8 932,1	8 932,1
CAS <i>Pensions</i>	60 224,6	60 224,6	60 976,0	60 976,0
Sous-total CAS	77 128,2	77 236,2	72 299,2	72 448,1
CCF <i>Accords monétaires internationaux</i>	0	0	0	0
CCF <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	11 700,6	11 683,6	11 039,4	11 056,4
CCF <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	3 719,0	3 719,0	3 701,3	3 701,3
CCF <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	112 219,4	112 219,4	114 877,5	114 877,5
CCF <i>Prêts à des États étrangers</i>	1 554,7	1 274,3	1 224,0	725,3
CCF <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	275,1	717,1	295,1	710,1
Sous-total CCF	129 468,7*	129 613,3*	131 137,3	131 070,6
Total	206 597,0	206 849,6	203 436,5	203 518,7

* effet d'arrondi au dixième.

Source : loi de finance initiale pour 2021 et présent projet de loi de finances.

Les crédits des comptes d'affectation spéciale diminuent de 6 % en raison, pour l'essentiel, de la baisse des ouvertures demandées sur le CAS *Participations financières de l'État*.

Les crédits des comptes de concours financiers progressent, quant à eux, de 1,1 %, sous l'effet de la hausse des crédits du CCF *Avances aux collectivités territoriales*.

*

* *

La commission adopte l'article 22 et l'état D non modifiés.

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

Article 23 et état E

Autorisations de découvert

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

Les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires

Les comptes de commerce, prévus par l'article 22 de la LOLF, retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale.

Les comptes d'opérations monétaires, prévus par l'article 23 de la LOLF, retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire.

Pour ces deux catégories de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Au sens de la LOLF, l'autorisation de découvert représente le solde déficitaire cumulé depuis le début de l'année que le compte ne peut dépasser à tout moment de l'année concernée.

* Les autorisations de découvert des comptes de commerce sont fixées à 20 080,8 millions d'euros pour 2022, en baisse de 437,9 millions d'euros par rapport à 2021.

Elles se décomposent de la façon suivante :

AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DES COMPTES DE COMMERCE

(en millions d'euros)

Compte	LFI 2021	PLF 2022
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires	125,0	125,0
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	23,0	23,0
Couverture des risques financiers de l'État	1 098,0	726,0
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	0	0
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	19 200,0	19 200,0
Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés	0	0
Opérations commerciales des domaines	0	0
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0,6	0,6
Renouvellement des concessions hydroélectriques	6,2	6,2
Soutien financier au commerce extérieur	65,9	0
Total	20 518,7	20 080,8

La baisse des autorisations de découvert des comptes de commerce entre 2021 et 2022 s'explique par la diminution du découvert autorisé au titre de la couverture des risques financiers de l'État et l'absence de découvert sur le soutien financier au commerce extérieur.

L'autorisation de découvert sur le compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* est demandée au regard des contrats engagés au moment du dépôt du PLF 2022 en matière d'achat à terme de devises et d'échange de produits pétroliers. Pour 2022, les contrats sur les devises portent sur un total de 687 millions d'euros et ceux sur les produits pétroliers sur un montant 39 millions d'euros. Les contrats d'achat de devises permettront de financer :

– une contribution au Fonds international pour le développement agricole (FIDA) de 29 millions d'euros ;

– une contribution au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de 52 millions d'euros ;

– une contribution au Fonds africain de développement (FAD) de 151 millions d'euros ;

– une contribution à l'Association internationale de développement (AID) de 445 millions d'euros ;

– le paiement de contributions aux opérations de maintien de la paix et aux organisations internationales, pour un montant de 10 millions d'euros.

Ainsi, l'autorisation de découvert est fixée à 726 millions d'euros, permettant d'envisager le cas où le compte de commerce aurait versé l'ensemble des sommes prévues à ces contrats sans avoir reçu les sommes prévues en échange. Ce chiffrage apparaît prudent, étant donné que les contrats prévoient un échange de paiement le même jour : en principe, le compte de commerce n'est jamais à découvert en fin de journée.

La baisse de l'autorisation de découvert entre 2021 et 2022 s'explique donc par des besoins moins élevés sur les contrats à terme portant sur l'achat de devises ou de produits pétroliers.

Le découvert autorisé sur le compte *Soutien financier au commerce extérieur* serait nul en 2022, après 65,9 millions d'euros en 2021. Les recettes 2022 (821 millions d'euros) sont, en effet, supérieures aux dépenses prévues (769 millions d'euros). Ces recettes sont particulièrement dynamiques sur l'assurance-crédit et l'assurance-investissement (+ 124 millions). Il n'est, dès lors, pas nécessaire de prévoir une autorisation de découvert sur le compte.

* Les autorisations de découvert des comptes d'opérations monétaires sont fixées à 250 millions d'euros pour 2022, soit le même niveau qu'en 2021.

Elles se décomposent de la façon suivante :

AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

(en millions d'euros)

Compte	LFI 2021	PLF 2022
Émission des monnaies métalliques	0	0
Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0
Pertes et bénéfices de change	250,0	250,0
Total	250,0	250,0

*

* *

*La commission **adopte** l'article 23 et l'état E **non modifiés**.*

TITRE II
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022
PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Article 24

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

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

I. LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EN 2022

En application du 6° du I de l'article 34 de la LOLF ⁽¹⁾, la première partie de la loi de finances de l'année fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ce plafond est fixé pour 2022, à l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances (article 19), à **1 949 686 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

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

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

Ministère ou budget annexe	Plafond des autorisations d'emplois prévu en LFI 2021	Plafond des autorisations d'emplois prévu en PLF 2022	Écart
Agriculture et alimentation	29 565	29 805	+ 240
Armées	272 224	273 572	+ 1 348
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	291	291	–
Culture	9 578	9 528	– 50
Économie, finances et relance	130 539	129 199	– 1 340
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 024 350	1 025 248	+ 898
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 794	5 332	– 1 462
Europe et affaires étrangères	13 563	13 606	+ 43
Intérieur	293 170	296 610	+ 3 440
Justice	89 882	90 970	+ 1 088
Outre-mer	5 618	5 719	+ 101
Services du Premier ministre	9 612	9 831	+ 219
Solidarités et santé	4 819	4 986	+ 167
Transition écologique	36 212	35 865	– 347
Travail, emploi et insertion	7 804	8 058	+ 254
Budget général	1 934 021	1 938 620	+ 4 599
Contrôle et exploitation aériens	10 544	10 502	– 42
Publications officielles et information administrative	564	564	–
Budgets annexes	11 108	11 066	– 42
Total général	1 945 129	1 949 686	+ 4 557

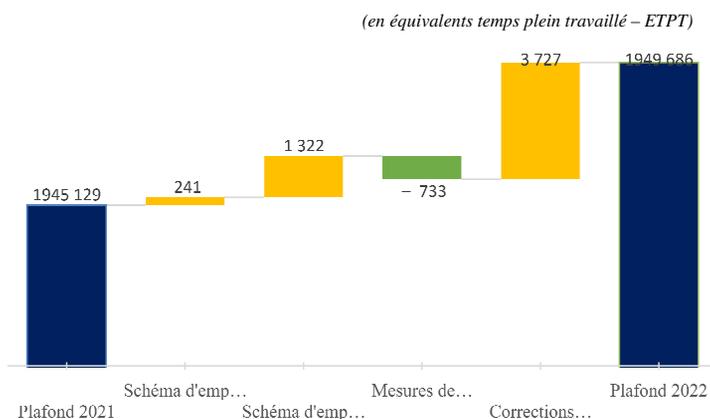
Source : article 98 de loi de finances pour 2021 et article 24 du présent projet de loi de finances.

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

L'augmentation de 4 557 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 s'explique par :

- le schéma d'emploi prévu pour 2022, à hauteur de + 241 ETPT ;
- l'effet en année pleine des variations d'effectifs prévues en loi de finances initiale pour 2021, à hauteur de + 1 322 ETPT ;
- des mesures de périmètre et de transfert à hauteur de – 733 ETPT. Les mesures de périmètre correspondent essentiellement au solde de deux mouvements. Le passage en contrats à durée indéterminée, rémunérés sur le titre II, des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) antérieurement recrutés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) en contrat à durée déterminée et rémunérés sur les crédits hors titre II conduit à l'intégration dans le plafond du ministère de l'éducation nationale de 910 ETPT. Le passage aux responsabilités et compétences élargies des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que la transformation du Haut Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) conduisent à sortir du plafond du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur 1 467 ETPT ;
- des corrections techniques à hauteur de +3 727 ETPT. Ces corrections retracent l'intégration dans les plafonds d'effectifs temporaires de certains ministères. Il s'agit d'apprentis (+ 2 260 ETPT) recrutés par le ministère de l'intérieur ⁽¹⁾ et de renforts dans les services territoriaux du ministère de l'intérieur (+ 953 ETPT). Enfin, les effectifs du ministère des armées intègrent + 467 ETPT du service militaire volontaire.

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



Source : commission des finances d'après l'article 24 du présent projet de loi de finances.

(1) Dans le cadre des annonces du « Beauvau de la sécurité » du 14 septembre 2021, le ministre de l'intérieur a annoncé le recrutement de 10 000 stagiaires et apprentis recrutés parmi des jeunes issus de quartiers prioritaires afin de renforcer les liens entre la police et la population.

La distinction entre les ETP et les ETPT

Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé. Ils ne tiennent pas compte de la durée d'emploi sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP, qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année.

Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, *etc.*) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé du 1^{er} juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ($1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$).

Les consommations d'emplois et les plafonds des autorisations d'emplois sont exprimés en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Ainsi, les **schémas d'emplois** traduisent les flux d'entrées et de sorties, tandis que les **plafonds d'emplois** illustrent le stock d'emplois.

N.B. : depuis l'exercice 2015, les modalités de décompte des emplois sont homogènes entre l'État et ses opérateurs : la fixation d'un plafond d'emplois en ETPT et une trajectoire de schémas d'emplois en ETP.

II. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

Outre les informations présentées par le Gouvernement dans le cadre du PLF, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publie chaque année un rapport exhaustif sur l'état de la fonction publique¹.

La masse salariale de l'État a augmenté d'environ 10 milliards d'euros entre 2017 et 2022. Les effectifs de l'État et de ses opérateurs sont en hausse de plus de 27 000 ETPT depuis 2018.

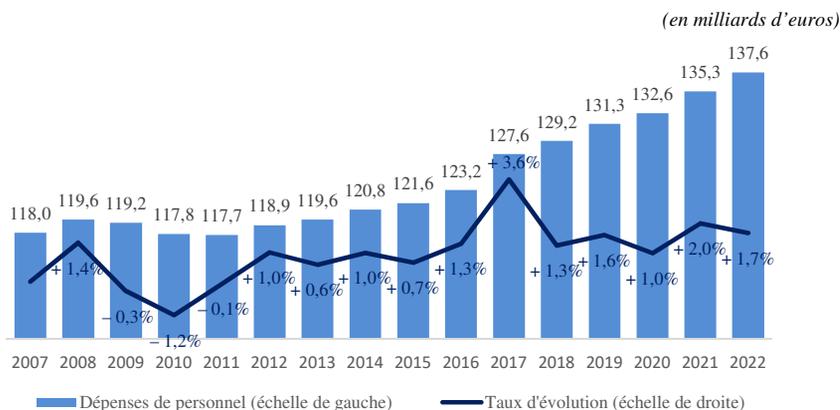
A. L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

En 2022, les dépenses de personnel du budget général de l'État, incluant les opérateurs, s'élèveraient à **137,6 milliards d'euros** et à **93,2 milliards d'euros** hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

La masse salariale augmenterait ainsi de **2,3 milliards d'euros (+ 1,7 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

(1) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2021 ([lien](#)).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT DEPUIS 2007



Source : projets de loi de règlement et présent projet de loi de finances.

Selon l'exposé général des motifs du projet de loi de finances, la croissance des rémunérations d'activité en 2022 s'expliquerait essentiellement par :

- le solde du glissement vieillesse technicité (GVT), traduisant l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale, à hauteur de **0,5 milliard d'euros** ;

- l'impact de mesures catégorielles en 2022 à hauteur de **0,8 milliard d'euros** et, en particulier la poursuite de la revalorisation des personnels de l'Éducation nationale (0,7 milliard d'euros) ;

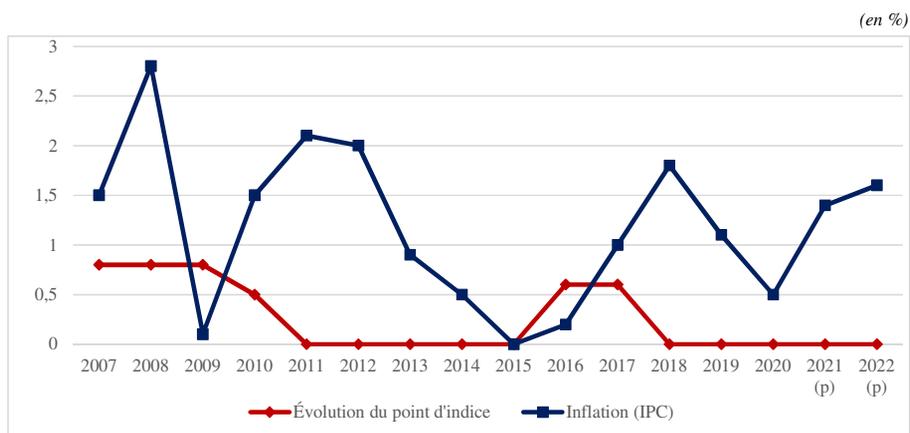
- l'effet des mesures en faveur du pouvoir d'achat des fonctionnaires, tout particulièrement des bas salaires (**0,6 milliard d'euros**). Ainsi, 0,3 milliard d'euros sont prévus au titre du financement de la première étape de participation de l'État employeur à la protection sociale complémentaire de ses agents et 0,3 milliard d'euros sont provisionnés au titre des annonces de la conférence sur les perspectives salariales de juillet 2021 (revalorisation des fonctionnaires de catégorie C, convergence indemnitaire, allocation forfaitaire de télétravail). Le gouvernement indique qu'il présentera également un décret en conseil des ministres afin de prendre en compte l'impact de la hausse du SMIC au 1^{er} octobre 2021 sur l'indice minimal de traitement de la fonction publique.

L'évolution des rémunérations reste toutefois maîtrisée, notamment du fait du gel du point d'indice.

Pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement a gelé la valeur du point d'indice de la fonction publique. Selon la Cour des comptes, une augmentation de 1 % de la valeur du point d'indice correspond à un **surcoût annuel de 2,1 milliards d'euros** pour l'ensemble des administrations publiques, dont 880 millions pour

l'État et ses opérateurs⁽¹⁾. Ces gels successifs sont intervenus après deux augmentations réalisées le 1^{er} juillet 2016 (+ 0,6 %) et le 1^{er} février 2017 (+ 0,6 %) ⁽²⁾, qui rompaient avec une période prolongée de gel du point d'indice depuis 2010.

ÉVOLUTION DE L'INFLATION ET DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE



Source : commission des finances.

Par convention, on considère que le gel du point d'indice engendre un niveau d'économies d'autant plus important que l'inflation est élevée.

À l'inverse, cette mesure a un impact défavorable sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires, qui est d'autant plus fort que l'inflation est élevée. Plusieurs mécanismes ont été mis en place pour remédier à cette situation. Il s'agit en particulier de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) et du minimum de traitement.

B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES MINISTÈRES

a. Un objectif de réduction des emplois sur le quinquennat progressivement abandonné

Le Gouvernement avait fixé en début de quinquennat un objectif de réduction nette de 50 000 emplois sur le champ de l'État et de ses opérateurs sur le quinquennat. Cette prévision avait été traduite législativement à l'article 10 de la LPFP 2018-2022 qui disposait que le nombre d'emplois en 2022, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), devait être au moins inférieur de 50 000

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 152.

(2) Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

au nombre d'ETPT ⁽¹⁾ en 2018. Le Gouvernement a ensuite prévu à partir de 2020 une diminution nette de 10 500 ETP sur la même période 2018-2022.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020 devant la commission des finances de l'Assemblée le 27 septembre 2019, le ministre de l'action et des comptes publics avait précisé que cette baisse nette se décomposait en une diminution brute d'environ 27 000 ETP et une création brute d'emplois d'environ 17 000 ETP. Environ 10 000 suppressions de postes brutes devaient être assumées par le seul ministère de l'action et des comptes publics.

Cet abaissement de la prévision de réduction de postes tirait les conséquences des conclusions du Grand débat national lors duquel s'était exprimée une demande forte pour renforcer certains services publics.

Depuis la présentation du projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement ne présente plus d'objectif chiffré d'évolution des plafonds d'emploi de l'État.

b. Une augmentation des effectifs sur le quinquennat

Les effectifs de l'État ont augmenté de 27 287 ETPT durant le quinquennat, essentiellement portés par les ministères (+26 437 ETPT) et dans une moindre mesure par les opérateurs (+ 850 ETPT). Cette augmentation masque des disparités importantes entre ministères et traduit les choix du Gouvernement de renforcer son action dans le champ régalién (armée, intérieur, justice) ainsi que dans l'enseignement primaire. Les effectifs des autres ministères sont plutôt en baisse comme le retracent les deux tableaux ci-dessous.

(1) Par dérogation au principe selon lequel les variations d'emplois sont exprimées en ETP, l'article 10 de la LPFP a fixé un objectif exprimé en ETPT.

CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE DEPUIS 2017

(en ETPT)

Ministère	Consommation des emplois 2018	Consommation des emplois 2019	Consommation des emplois 2020	Plafond prévu en LFI 2021	Plafond prévu en PLF 2022	Écart 2018-2022
Agriculture et alimentation	30 327	30 150	29 883	29 565	29 805	- 522
Armées	268 195	268 996	269 758	272 224	273 572	+ 5 377
Cohésion des territoires	300	271	17	291	291	- 9
Culture	10 922	10 633	9 388	9 578	9 528	- 1 394
Économie et finances	136 235	133 923	131 139	130 539	129 199	- 7 036
Éducation nationale	1 004 436	1 012 500	1 010 178	1 024 350	1 025 248	+ 20 812
Enseignement supérieur, recherche et innovation	7 317	7 040	6 754	6 794	5 332	- 1 985
Europe et affaires étrangères	13 437	13 598	13 525	13 563	13 606	+ 169
Intérieur	281 824	284 523	285 776	293 170	296 610	+ 14 786
Justice	83 552	85 341	86 917	89 882	90 970	+ 7 418
Outre-mer	5 474	5 437	5 191	5 618	5 719	+ 245
Services du Premier ministre	11 135	9 380	9 235	9 612	9 831	- 1 304
Solidarités et santé	9 858	9 467	7 646	4 819	4 986	- 4 872
Transition écologique et solidaire	40 250	39 287	38 351	36 212	35 865	- 4 385
Travail	8 977	8 769	8 643	7 804	8 058	- 919
Total budget général	1 912 239	1 919 315	1 912 401	1 934 021	1 938 620	+ 26 381
Pilotage et ressources humaines	579	527	495	564	564	- 15
Soutien aux prestations de l'aviation civile	10 431	10 440	10 421	10 544	10 502	+ 71
Totaux budgets annexes	11 010	10 967	10 916	11 108	11 066	+ 56
Total général	1 923 249	1 930 282	1 923 317	1 945 129	1 949 686	+ 26 437

Source : projets de loi de règlement de 2018 à 2020, LFI 2021 et présent projet de loi de finances.

*

* *

La commission adopte l'article 24 non modifié.

Article 25

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

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

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État à **405 322 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2022** au lieu de **405 143 ETPT en loi de finances initiale pour 2021** ⁽²⁾, soit une hausse de **+ 179 emplois**.

PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

Ministère ou budget annexe	Plafond des autorisations d'emplois prévu en LFI 2021	Plafond des autorisations d'emplois prévu en PLF 2022	Écart 2021-2022
Action extérieure de l'État	6 253	6 253	–
Administration générale et territoriale de l'État	361	361	–
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 646	13 444	– 202
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 228	1 205	– 23
Cohésion des territoires	661	707	+ 46
Culture	16 493	16 524	+ 31
Défense	6 981	11 835	+ 4 854
Direction de l'action du Gouvernement	516	504	– 12
Écologie, développement et mobilité durables	19 266	19 309	+ 43
Économie	2 533	2 525	– 8
Enseignement scolaire	3 048	3 023	– 25
Immigration, asile et intégration	2 171	2 190	+ 19
Justice	673	678	+ 5
Médias, livre et industries culturelles	3 098	3 121	+ 23
Outre-mer	127	127	–
Recherche et enseignement supérieur	259 825	256 452	– 3 373
Régimes sociaux et de retraite	293	293	–
Santé	131	131	–
Sécurité	299	299	–
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 319	8 278	– 41
Sport, jeunesse et vie associative	732	731	– 1
Transformation et fonction publiques	1 080	1 080	–
Travail et emploi	56 563	55 410	– 1 153
Contrôle et exploitation aériens	799	795	– 4
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	47	47	–
Total	405 143	405 322	+ 179

Source : article 99 de la loi de finances initiale pour 2021 et présent projet de loi de finances.

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

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 99.

L'augmentation de 179 ETPT s'explique par :

– le schéma d'emploi pour 2022 qui contribue à – 205 ETPT sur le plafond d'emplois ;

– l'effet en année pleine du schéma d'emploi de 2021 (– 78 ETPT) ;

– une mesure de périmètre à hauteur de + 182 ETPT qui correspond à l'intégration des effectifs du réseau des agences régionales des conditions de travail (ARACT), jusqu'alors imputés sur le plafond du ministère du travail, au sein du plafond d'emplois de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ⁽¹⁾ ;

– des mesures de transfert, ainsi que des corrections et abattements techniques, pour + 280 ETPT.

Une mesure de périmètre sans incidence sur la variation du plafond total intervient également en 2022 entre la mission Recherche et enseignement supérieur et la mission Défense. Seraient rattachés à cette dernière 4 732 ETPT de la direction des affaires militaires du commissariat à l'énergie atomique (CEA) relevant jusqu'alors de la première.

Depuis 2018, les effectifs prévisionnels des opérateurs ont augmenté de 850 ETPT selon la répartition par mission présentée ci-après.

PLAFONDS DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

Mission de rattachement	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Écart 2018-2022
Action extérieure de l'État	6 765	6 530	6 324	6 253	6 253	– 512
Administration générale et territoriale de l'État	443	358	355	361	361	– 82
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	14 340	14 003	13 882	13 720	13 444	– 896
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	1 327	1 317	1 278	1 228	1 205	– 122
Cohésion des territoires	379	281	639	661	707	+ 328
Culture	14 361	14 461	15 483	16 530	16 524	+ 2 163
Défense	6 603	6 564	6 937	6 981	11 835	+ 5 232
Direction de l'action du Gouvernement	597	597	592	516	504	– 93
Écologie, développement et mobilité durables	19 791	19 578	19 312	19 158	19 309	– 482
Économie	2 591	2 563	2 496	2 533	2 525	– 66
Enseignement scolaire	3 359	3 276	3 183	3 048	3 023	– 336

(1) L'article 38 de la loi n° 2021-1018 du 02 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail a prévu l'intégration à l'ANACT de son réseau d'agences régionales.

Mission de rattachement	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Écart 2018-2022
Immigration, asile et intégration	1 879	1 984	2 173	2 171	2 190	+ 311
Justice	580	617	625	673	678	+ 98
Médias, livre et industries culturelles	3 023	3 004	3 102	3 098	3 121	+ 98
Outre-mer	127	127	127	127	127	–
Recherche et enseignement supérieur	259 376	259 387	259 762	259 825	256 452	– 2 924
Régimes sociaux et de retraite	319	307	294	293	293	– 26
Santé	1 658	1 624	134	131	131	– 1 527
Sécurités	267	279	293	299	299	+ 32
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 368	8 198	8 027	8 319	8 278	– 90
Sport, jeunesse et vie associative	580	657	692	732	731	+ 151
Travail et emploi	55 558	54 089	54 445	56 563	55 410	– 148
Transformation et fonction publiques	1 328	1 195	1 106	1 080	1 080	– 248
Contrôle et exploitation aériens	812	812	805	805	795	– 17
Contrôle de la circulation et du stationnement routier	41	41	47	47	47	+ 6
Total	404 472	401 849	402 113	405 152	405 322	+ 850

Source : lois de finances initiale pour 2018 à 2021 et présent projet de loi de finances.

*

* *

Amendement II-CF1031 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. J'ai redéposé à l'article 25 plusieurs amendements que j'ai déjà défendus en commission en qualité de rapporteur spécial pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

L'Office français de la biodiversité (OFB) a repris les missions auparavant exercées par l'Agence française de la biodiversité (AFB), dont l'existence n'aura duré que trois ans, et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Dès sa création, il a subi des suppressions de postes, puisque son effectif a été ramené, dans le cadre du PLF pour 2021, à 2 638 équivalents temps pleins travaillés (ETPT). Ce plafond d'emplois, maintenu dans le PLF pour 2022, ne lui permet pas d'assurer efficacement toutes ses missions, notamment en matière de police de l'environnement. L'annonce, par le chef de l'État, du prochain classement de 5 % du littoral en zone de protection renforcée ainsi que la nécessaire animation des sites Natura 2000 vont encore accroître les missions de l'OFB. C'est pourquoi nous proposons de relever immédiatement de 100 postes le plafond d'emplois de l'OFB.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le PLF pour 2022 n'est pas très éloigné de votre amendement, puisque le jaune *Opérateurs de l'État* précise que le plafond d'emplois de l'OFB sera porté à 2 789 ETPT en 2022, soit une augmentation de soixante-douze emplois. Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement II-CF1031.

Amendement II-CF1027 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. J'ai déjà décrit l'impact des baisses successives du plafond d'emplois de Météo-France. Même la présidente-directrice générale de cet établissement public, pourtant nommée au cours du présent quinquennat, admet que la situation est devenue intenable : si la création d'un supercalculateur nécessite des crédits budgétaires, elle ne peut se faire en supprimant des équivalents temps pleins.

Par ailleurs, il est anormal que le plafond d'emplois de Météo-France intègre les 120 élèves en formation à l'École nationale de la météorologie, ce qui porte évidemment préjudice à l'opérateur. Par cet amendement, nous demandons que ces élèves ne soient plus pris en compte dans le plafond.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Effectivement, Météo-France fait depuis plusieurs années l'objet d'un plan de transformation ambitieux. Son plafond d'emplois a diminué de près d'un quart depuis 2012 : je reconnais que la baisse d'effectifs est importante. Un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2022-2026, qui traduit une ambition stratégique importante, est en cours d'adoption – il a été validé cet été par le conseil d'administration.

Même si nous manquons peut-être de recul, il me semble que la qualité du service public rendu par Météo-France reste à la hauteur de l'excellence de cet institut météorologique. Nous pouvons transformer nos opérateurs pour faire mieux avec moins.

M. Éric Coquerel. À un moment donné, on ne peut plus continuer à faire mieux avec moins. Toutes les auditions que j'ai menées depuis cinq ans, dont je tiens les comptes rendus à votre disposition, témoignent d'une perte d'expérience de cet opérateur public. Au-delà même des conditions de travail du personnel, vous obérez la possibilité pour Météo-France de rester l'une des grandes agences météorologiques mondiales. Si cette trajectoire est maintenue, l'établissement devra notamment renoncer à jouer un rôle dans la compréhension, au niveau international, de l'évolution du climat. Au-delà de tout positionnement idéologique, je sonne le tocsin.

Vous ne m'avez pas dit si vous trouviez normal que des élèves soient comptabilisés parmi les équivalents temps pleins de l'établissement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ferai quelques recherches sur ce sujet, dont nous pourrions reparler en séance.

La commission rejette l'amendement II-CF1027.

Amendements identiques II-CF1023 de M. Éric Coquerel et II-CF1183 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Éric Coquerel. Il s'agit d'un amendement d'appel. Dans un rapport de juin 2021, l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) faisaient le constat de la faillite du modèle économique choisi pour le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Après plusieurs années de suppression d'ETP, le pronostic vital de l'établissement est engagé. La trajectoire est intenable et risque de déboucher sur la mort de l'établissement. M. Sébastien Lecornu, alors ministre chargé des collectivités territoriales,

m'avait expliqué que sa mission était essentielle, mais que son maintien dans l'espace public pouvait poser question. Peut-être est-ce cela qui est en jeu ?

M. Jean-Louis Bricout. Il faut stabiliser le schéma d'emplois. Il est prévu de supprimer 40 ETP, pourtant essentiels pour la cohésion des territoires et leur adaptation au changement climatique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'IGA et le CGEDD ont été chargés de définir une stratégie pour le CEREMA. Votre amendement relève davantage des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, dont vous êtes l'un des rapporteurs spéciaux ; je ne doute pas que vous aurez l'occasion d'en discuter avec les ministres de tutelle.

M. Éric Coquerel. Ce n'est pas de mon fait si ces amendements se rapportent aux articles non rattachés.

La commission rejette les amendements identiques II-CF1023 et II-CF1183.

La commission adopte l'article 25 non modifié

Article 26

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

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

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

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

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

L'article 5 de la proposition de loi organique n° 4110 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, adoptée en première lecture par le Sénat le 27 septembre 2020 porte au niveau organique cette pratique actuelle des lois de finances.

PLAFONDS DES EMPLOIS DES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE

(en équivalents temps plein – ETP)

Mission <i>Action extérieure de l'État</i>	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016-2019	LFI 2020-2021	PLF 2022
Programme <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	3 600	3 564	3 489	3 449	3 411	3 411

Source : lois de finances initiales 2013 à 2021 et présent projet de loi de finances.

Le **plafond**, fixé à **3 411 ETP pour 2022**, est stable depuis la loi de finances pour 2020, après une baisse de 38 ETP par rapport à 2019. La baisse de 2020 s'expliquait par un transfert d'emplois vers le titre 2 (plafond d'emploi ministériel) opéré dans le cadre de la fermeture de quatre EAF cette année-là.

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

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

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

Il est à noter que le plafond est exprimé en ETP, et non en ETPT comme pour le plafond des autorisations d'emplois de l'État, des opérateurs de l'État ou de diverses autorités publiques. Interrogé par le rapporteur général, le ministère des affaires étrangères explique que cette différence de présentation tient aux modalités de gestion des personnels des EAF. Ces établissements ont, en effet, recours à de nombreux collaborateurs sur des durées déterminées ce qui rend difficile le calcul de la consommation en ETPT. Un outil de suivi de la masse salariale est en cours de développement par le ministère. Il devrait notamment permettre un suivi du personnel en ETPT.

Il serait opportun, une fois cet outil accessible, d'harmoniser la méthode de fixation des plafonds des emplois des établissements à autonomie financière avec celle prévalant pour les autres catégories de plafonds d'emplois de l'État (ministères et opérateurs), afin qu'ils soient exprimés en ETPT. Cette demande est compatible avec l'article 76 de loi de finances pour 2009 qui ne précise pas l'unité de valeur du plafond d'emploi de ces établissements.

*

* *

La commission adopte l'article 26 non modifié

Article 27

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

La loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾ a instauré la fixation de ce plafond d'autorisations d'emplois.

Elle a également prévu la création d'une annexe générale au projet de loi de finances relative aux API et aux autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ⁽²⁾. L'article 179 de la loi de finances pour 2020 ⁽³⁾ a supprimé cette annexe mais en a repris le contenu, en son 26°, dans une nouvelle annexe générale consacrée à la gestion des AAI et des API qui doit notamment récapituler « par autorité et pour le dernier exercice, l'exercice en cours et l'exercice à venir, le nombre des emplois rémunérés par ces autorités ou mis à disposition par des tiers ainsi que leur répartition présentée par corps ou par métier et par type de contrat, par catégorie, par position statutaire pour les fonctionnaires ».

**ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS
DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES**

(en ETPT)

Autorité	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Écart LFI 2021 et PLF 2022
ACPR – Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	1 121	1 121	1 050	1 050	1 050	1 050	1 080	+ 30
AFLD – Agence française de lutte contre le dopage	62	62	62	70	74	79	84	+ 5
AMF – Autorité des marchés financiers	469	469	475	475	485	500	515	+ 15
ARCOM – Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*	349	349	349	349	355	355	355	–
ART – Autorité de régulation des transports	68	75	75	83	94	101	102	+ 1
H3C – Haut Conseil du commissariat aux comptes	58	61	65	65	65	68	68	–
HAS – Haute Autorité de santé	394	395	395	425	425	425	434	+ 9

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

(2) Loi précitée, article 106.

(3) L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 fixe la liste des annexes générales au projet de loi de finances, dites « jaunes budgétaires », prévues par le 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Autorité	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Écart LFI 2021 et PLF 2022
HCERES – Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	n.d.						128	+ 128
MNE – Médiateur national de l'énergie	41	41	41	41	41	43	43	–
Total	2 562	2 573	2 512	2 558	2 589	2 621	2 809	+ 188

* Somme des effectifs du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) jusqu'à l'année 2021.

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

L'augmentation du plafond de 188 ETPT entre 2021 et 2022 concerne :

– l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – ACPR – (+ 30 ETPT) pour accompagner l'évolution de ses missions et le contrôle de ses assujettis ;

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

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

– l'Autorité de régulation des transports – ART – (+ 1 ETPT) au titre du renforcement de ses missions découlant de la transposition de la directive 2019/520 relative à l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union européenne ;

– la Haute autorité de santé – HAS – (+ 9 ETPT) pour mettre en œuvre le plan Innovation santé 2030 présenté par le président de la République le 29 juin 2021 ⁽²⁾ ;

– le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur – HCERES – (+ 128 ETPT), qui entre dans le champ des autorités publiques indépendantes à compter du 1^{er} janvier 2022. L'article 16 de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 ⁽³⁾ a en effet prévu l'évolution du statut de cette autorité administrative indépendante pour la doter de la personnalité morale. Il s'agit de lui apporter davantage de souplesse de gestion et de lui permettre d'être candidate, en tant que

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

(2) Gouvernement, dossier de presse du plan Innovation santé 2030, 29 juin 2021 ([lien](#)).

(3) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

chef de file, à de grands projets d'évaluation au niveau international. Ses effectifs étaient jusqu'à présent intégrés dans le plafond d'emploi du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Enfin, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) au 1er janvier 2022 ⁽¹⁾, bénéficiera d'un plafond égal à la somme des plafonds propres à ces deux autorités en 2021.

*

* *

La commission adopte l'article 27 non modifié

(1) Cette fusion est prévue par le chapitre I^{er} de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2021 SUR 2022

Article 28

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

I. ÉTAT DU DROIT

1. Un encadrement des possibilités de report par la loi organique...

L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Ce report est mis en place dans la limite de 3 % des crédits initiaux ouverts sur le programme. Par cohérence avec la règle de fongibilité asymétrique (article 7 de la LOLF), l'article 15 de la LOLF distingue les crédits de personnel du reste des crédits. Ainsi, les crédits de personnel ne peuvent être reportés que dans la limite de 3 % des crédits initialement inscrits sur le titre 2. Les crédits inscrits sur les autres titres peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits globaux initialement ouverts sur le programme. Les reports sont décidés par un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Aux termes du IV du même article 15, ces arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars 2022.

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

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

2. ... qui pourrait faire l'objet d'un renforcement supplémentaire

Lors de l'examen de la proposition de loi organique relative à la LOLF ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a voté, le 20 juillet 2021, deux mesures relatives à l'encadrement des reports de crédits. Elle a pour cela **modifié** l'article 15 de la LOLF afin d'**interdire les reports de crédits sur les dépenses de personnel et d'avancer au 15 mars** la date avant laquelle les arrêtés de report doivent être publiés.

Le Sénat a proposé un encadrement supplémentaire. Le législateur financier pourrait autoriser une dérogation au plafond de 3 % sur des programmes relevant du budget général. Mais les reports ne pourraient être supérieurs « à 5 % des crédits

(1) Proposition de loi organique n° 4110 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, adoptée en première lecture par le Sénat le 27 septembre 2020, articles 4 ter et 4 quater.

de paiement ouverts sur l'ensemble de ces programmes ». Par ailleurs, il a prévu une motivation de la demande de report au moment du vote de la loi de finances.

II. DROIT PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de prévoir une exception au plafond de 3 % fixé par l'article 15 de la LOLF pour six programmes.

PROGRAMMES CONCERNÉS PAR UNE MAJORATION DE REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN PLF 2022

Programme	Mission	Motif de report
Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État	Report sur 2022 du financement de plusieurs opérations immobilières en raison de la crise sanitaire
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État	Report sur 2022 du fait du caractère tardif de recettes attendues pour le financement de la stratégie immobilière pluriannuelle
Conseil supérieur de la magistrature	Justice	Report d'investissements pluriannuels
Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État	Dépenses réalisées dans le cadre des élections départementales et régionales et du référendum en Nouvelle-Calédonie qui interviennent en remboursement de dépenses engagées par les candidats en 2021
Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022	Direction de l'action du Gouvernement	Report au titre de projets à mener en 2022.
Stratégies économiques	Économie	Décalage dans le lancement des contrats à impact.

Source : présent projet de loi de finances.

*

* *

Amendement II-CF645 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. La LOLF plafonne à 3 % les reports de crédits sur les titres autres que le titre 2, dépenses de personnel. Il est proposé ici de déroger à cette règle pour six programmes, *Conseil d'État*, *Cour des comptes*, *Conseil supérieur de la magistrature*, *Vie politique*, *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022* et *Stratégies économiques*. Ce que je trouve le plus choquant, c'est qu'il ne soit pas prévu de limite à ce dépassement, qui peut ainsi être de 100 %, en contradiction totale avec le principe de l'annualité.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il peut arriver qu'un report de crédits, à hauteur de 100 %, soit nécessaire, mais le Gouvernement doit en demander l'autorisation au Parlement. Vous proposez que le report soit toujours possible, mais plafonné à 5 %, ce qui est très contraignant.

M. Charles de Courson. Ce qui pose problème, c'est que le report, avec l'autorisation du Parlement, ne soit pas plafonné et puisse donc concerner l'ensemble des

crédits ouverts sur le même programme par la loi de finances. Je ne sais pas quel est le fondement d'une telle dérogation, mais cela me semble curieux pour des institutions qui devraient être pourtant exemplaires.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF645.*

*La commission **adopte** l'article 28 **non modifié**.*

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 29

Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet **de renforcer les incitations fiscales relatives à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports**. À cette fin,

– il **augmente les taux cibles** de la taxe incitative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) – qui deviendra, à compter du 1^{er} janvier 2022, **la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT) – de 0,3 % pour les essences et de 0,2 % pour les gazoles**, principalement au bénéfice des matières premières avancées.

– il **élargit les usages de l'hydrogène produit par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable ; les quantités d'énergie correspondantes pourront être prises en compte dans le calcul de la quantité d'énergie renouvelable utilisée pour le calcul de la TIRUERT**. Cet élargissement concerne l'hydrogène destiné à l'alimentation des **piles à combustibles** des moteurs électriques, et celui utilisé pour la **production de produits inclus dans l'assiette de cette taxe**, dans la mesure où il contribue au contenu énergétique de ceux-ci.

– il **renforce l'incitation à utiliser l'énergie issue de certaines matières premières :**

- en relevant de 0,1 %, pour les gazoles, le seuil au-delà duquel les quantités d'énergie issues des **graisses et huiles usagées** ne sont pas prises en compte dans le calcul du pourcentage cible d'énergies renouvelables de la TIRUERT ;

- et en relevant de 0,2 %, pour les essences et les gazoles, la fraction de l'avantage fiscal réservée aux **matières premières avancées** (paille, fumier et boues d'épuration, bagasse, marcs de raisin, certaines algues...).

La date fixée pour l'entrée en vigueur de ces mesures est le **1^{er} janvier 2023**.

La TIRUERT étant une taxe comportementale, l'impact budgétaire de ces mesures est très faible.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 192 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a instauré la taxe relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB), issue de l'évolution de la composante « biocarburants » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

L'article 212 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a relevé les pourcentages cibles d'incorporation de produits issus de sources renouvelables dans les essences et gazoles, le seuil au-delà duquel l'énergie issue des égouts pauvres issus de plantes sucrières n'est pas prise en compte dans le calcul de ces pourcentages, et celui au-delà duquel les quantités d'énergie issues des graisses et huiles usagées ne font plus l'objet d'un double comptage pour les essences.

L'article 213 de la même loi a renforcé l'exigence de traçabilité pour les produits issus de sources renouvelables.

L'article 58 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a procédé à une nouvelle hausse des objectifs d'incorporation, élargi l'assiette de la taxe aux carburéacteurs, élargi la liste des types d'énergies éligibles dans le calcul de la TIRIB à l'électricité d'origine renouvelable à compter de 2022 et à l'hydrogène utilisé à certaines fins à compter de 2023, réservé une fraction de l'avantage fiscal aux matières premières avancées et introduit un quadruple comptage de l'électricité d'origine renouvelable et un double comptage de l'hydrogène, notamment. Il a également renommé la TIRIB « taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports » (TIRUERT) à compter de 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté quatre amendements identiques à cet article, déposés par Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier et M. Hervé Pellois. Ces amendements alignent le tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable aux carburants contenant au moins 60 % d'esters méthyliques d'acides gras (EMAG), sur celui applicable aux carburants constitués exclusivement de ces EMAG.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. Qu'est-ce qu'un biocarburant ?

Les biocarburants et biocombustibles couvrent l'ensemble des carburants et combustibles liquides, solides ou gazeux **produits à partir de la biomasse** et destinés à une valorisation énergétique dans les transports et le chauffage. Ils produisent moins de gaz à effet de serre, et en particulier moins de dioxyde de carbone (CO₂), que les carburants fossiles, parce que la quantité de CO₂ dégagée lors de leur combustion est équivalente à celle capturée pendant la croissance de la matière première dont ils dérivent.

Les biocarburants sont utilisés sous la forme d'additifs ou de compléments aux carburants fossiles. On distingue **trois générations de biocarburants selon l'origine de la biomasse utilisée et les procédés de transformation associés** :

– la première génération de biocarburants correspond à la fabrication directe à partir des productions agricoles : elle est dite « en concurrence alimentaire » ;

– la deuxième génération de biocarburants – dite « avancée » – est issue de source ligno-cellulosique – bois, feuilles, paille – à partir de processus techniques

plus avancés. Elle permet de répondre aux critiques adressées à la première génération en ce qu'elle dissocie les cultures alimentaires et énergétiques, puisqu'elle est fondée sur la production de végétaux non comestibles. Elle possède un meilleur bilan environnemental que la première génération en matière de consommation en eau et en engrais ; elle s'appuie sur des techniques d'extraction plus efficaces ;

– la troisième génération de biocarburants est liée à la production d'hydrogène par des micro-organismes, ce qui permet de s'affranchir de la contrainte du sol.

Seule la première génération de biocarburants a atteint le stade industriel ; la deuxième repose sur des technologies matures, dont l'industrialisation est en cours, quand la troisième n'est encore qu'au stade de la recherche.

Les biocarburants se partagent en **deux filières, correspondant à deux types de moteurs à explosion** :

– la filière de l'alcool pour les moteurs à allumage commandé, qui fonctionnent à l'essence ;

– et la filière de l'huile pour les moteurs diesel à allumage par compression, fonctionnant au gazole.

En 2019, le **biodiesel** représente, en volume, **plus de 73 % des biocarburants mis à la consommation**, contre **27 % pour le bioéthanol mélangé aux essences**.

- ***La filière de l'alcool***

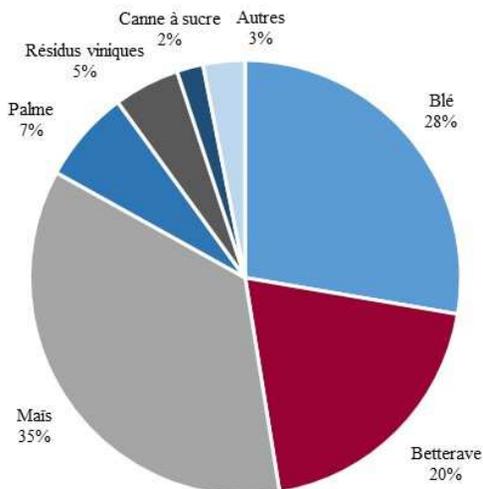
La filière de **l'alcool comprend le bioéthanol, la bioessence de synthèse et l'ETBE (éthyl tert-butyl ether)**. Le bioéthanol est obtenu par la fermentation du sucre extrait des plantes, soit directement à partir de la betterave sucrière ou de la canne à sucre, soit indirectement par transformation de l'amidon contenu dans les graines des céréales. L'alcool issu de la fermentation est ensuite distillé et déshydraté pour obtenir du bioéthanol. L'ETBE est quant à lui le produit d'une réaction chimique entre l'éthanol et l'isobutène, lui-même dérivé du raffinage pétrolier.

Contrairement au bioéthanol qui est d'origine 100 % renouvelable, l'ETBE est un composé d'origine partiellement renouvelable. Dans la comptabilisation des quantités de biocarburants incorporés, seule la part énergétique d'origine renouvelable, soit 37 % pour l'ETBE, est prise en compte.

L'incorporation de bioéthanol ou d'ETBE dans l'essence présente l'avantage d'augmenter l'indice d'octane du carburant, ce qui limite le risque d'usure du moteur lié à l'autoallumage.

La bioessence de synthèse est obtenue à l'issue de processus industriels lourds opérés dans des raffineries et des bio-raffineries, notamment par hydrotraitement ⁽¹⁾ d'huiles. Dans ce cas, elle est dénommée « huile végétale hydrotraitée de type essence » (HVHTE).

Matières premières incorporées dans la production de biocarburants incorporés dans la filière essence en 2019



Source : direction générale de l'énergie et du climat.

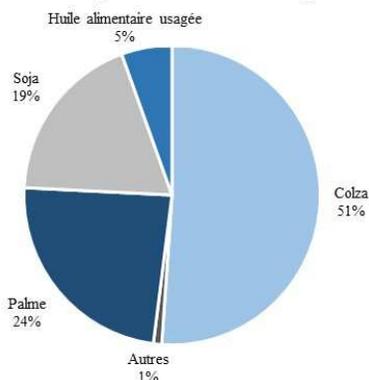
• La filière de l'huile

La filière de l'huile comprend différents produits fabriqués à partir d'huiles issues de plantes oléagineuses (colza, tournesol, palme, soja) ou de graisses animales. Les huiles, à la suite d'une transestérification – c'est-à-dire la réaction qui consiste à faire réagir un corps gras, en l'espèce les triglycérides contenus dans les huiles ou les graisses, avec un alcool, soit de l'éthanol ou du méthanol – sont transformées en ester éthylique ou méthylique d'acide gras (EMAG). Lors de la production des EMAG, on obtient également de la glycérine, coproduit notamment valorisé dans les domaines pharmaceutique et cosmétique. Les EMAG regroupent les esters méthyliques d'huile végétale (EMHV), les esters méthyliques d'huile animale (EMHA) et les esters méthyliques d'huile usagée (EMHU).

Il faut y ajouter l'huile végétale hydrotraitée type gazole (HVHTG), qui est un biogazole de synthèse produit à partir d'un traitement de l'huile végétale à l'hydrogène.

(1) L'hydrotraitement est un procédé de raffinage permettant d'ôter le soufre d'huiles ou de pétrole. L'enlèvement du soufre se fait en présence d'hydrogène.

Matières premières incorporées dans la production des biocarburants incorporés dans la filière gazole en 2019

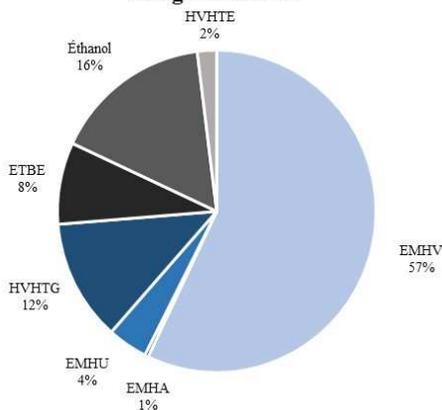


Source : direction générale de l'énergie et du climat.

En 2019, environ 4,8 milliards de litres de biocarburants ont été incorporés dans le gazole et l'essence ⁽¹⁾, soit 8,6 % du volume des carburants mis à la consommation, et 7,4 % de la quantité totale d'énergie des carburants (gazole et essence) ⁽²⁾, soit une progression de 8,4 % par rapport au volume incorporé en 2018.

Le diagramme suivant retrace la répartition de ce volume par catégorie de biocarburant.

Répartition des volumes de biocarburants incorporés par catégorie en 2019



Source : direction générale de l'énergie et du climat. Les aires de coloris bleu correspondent à des biogazoles, celle de coloris gris à des bioessences.

(1) Ce volume a été mesuré à l'entrée en dépôt.

(2) Source : « Panorama 2019 – Biocarburants incorporés en France », Direction générale de l'Énergie et du Climat, ministère de la transition écologique et solidaire : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Panorama%202019%20des%20biocarburants%20incorpor%C3%A9s%20en%20France.pdf>

2. La taxe relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)

Destinée, à l'origine, à compenser pour les agriculteurs les effets du gel des terres issu de la réforme de la politique agricole commune de 1992, la politique de soutien aux biocarburants lancée en 2005 a cherché, au fil du temps, à satisfaire deux autres objectifs :

- diminuer la facture énergétique grâce au développement d'une énergie renouvelable d'une part ;
- contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'autre part.

La politique française d'incorporation était alors insérée dans un cadre européen composé de deux directives, l'une concernant la cible à atteindre, à l'échéance de 2020, de 10 % d'énergie renouvelable dans la consommation totale d'énergie dans les transports ⁽¹⁾, l'autre définissant la qualité des carburants ⁽²⁾.

Du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2018, l'article 266 *quindecies* du code des douanes soumettait au supplément de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP-b) les opérateurs mettant à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à un objectif d'incorporation.

Cette taxe a été remaniée par la loi de finances pour 2019 ⁽³⁾ ; son intitulé a été à cette occasion rendu plus explicite, sous le terme de « taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants » (TIRIB).

Également codifiée à l'article 266 *quindecies* du code des douanes, cette taxe **assujettit les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants ⁽⁴⁾ contenant une proportion de biocarburants inférieure à un objectif évolutif d'incorporation.**

Elle est assise sur le volume total, respectivement, des essences, des gazoles et, à partir du 1^{er} janvier 2022, des carburéacteurs pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile ⁽⁵⁾. **L'inclusion de la filière des carburéacteurs dans l'assiette de cette taxe a été opérée en loi de finances pour 2021.** Les

(1) Directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, modifiée par la directive 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015.

(2) Directive 2009/30/CE du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

(3) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 192.

(4) Comme le prévoit le I de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, les redevables de cette taxe sont ceux assujettis à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), prévue à l'article 265 du même code. Le II du même article précise que le fait générateur de la taxe intervient et que celle-ci devient exigible au moment où la TICPE le devient.

(5) III de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

carburéacteurs sont des combustibles pour moteurs à réaction, utilisés dans l'aviation, et autrement appelés « kérosène ».

Les obligations d'incorporation des biocarburants sont définies en pourcentage de **pouvoir calorifique inférieur (PCI)** qui est l'énergie thermique libérée par la combustion d'un litre de carburant. **Le PCI des biocarburants est inférieur à celui des hydrocarbures fossiles dans lesquels ils sont incorporés, dans des proportions de 34 % pour l'éthanol par rapport à l'essence et de 8 % pour le biodiesel par rapport au gazole.** Ainsi, 100 litres d'éthanol ont le même pouvoir calorifique que 65,7 litres d'essence. En conséquence, à plein de carburant identique, l'autonomie d'un véhicule diminue quand le pourcentage d'incorporation de biocarburants augmente.

Le montant de la taxe est calculé séparément pour chaque filière (essences, gazoles et, à partir du 1^{er} janvier 2022, carburéacteurs). Ce montant est égal au produit de l'assiette et du tarif mentionné dans le tableau ci-dessous, auquel est appliqué un coefficient ; ce coefficient correspond à la différence entre le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports – déterminé par le même tableau – et la proportion d'énergie renouvelable contenue dans les produits inclus dans l'assiette.

Conformément à sa nature évolutive – afin de respecter les objectifs d'incorporation à horizon 2030 déterminés au niveau européen – **les tarifs et les objectifs nationaux d'incorporation attachés à cette taxe sont régulièrement revus.** Leurs montants actuels sont reportés dans le tableau suivant.

**TARIFS DE LA TAXE ET POURCENTAGES CIBLES D'INCORPORATION
D'ÉNERGIE RENOUVELABLE DANS LES TRANSPORTS**

Produits	Tarif (€/hL)		Pourcentage cible	
	2021	2022	2021	2022
Essences	104	104	8,6 %	9,2 %
Gazoles	104	104	8 %	8,4 %
Carburéacteurs	-	125	-	1 %

Source : IV de l'article 266 quinquies du code des douanes dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2021 et dans celle en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022.

Si la proportion d'énergie renouvelable incorporée est supérieure ou égale au pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports, la taxe est nulle ; économiquement, cette taxe environnementale est incitative, l'objectif étant que son produit soit nul ⁽¹⁾.

(1) Ce produit s'est élevé à 600 000 euros en 2019.

L'élargissement des types d'énergies éligibles en LFI 2021

La **loi de finances pour 2021** a introduit des **modalités de calcul nouvelles de la proportion d'énergie renouvelable, en élargissant la liste des types d'énergie éligibles**. C'est ainsi que cette proportion contiendra, en sus des quantités de biocarburants incorporées :

– à compter du 1^{er} janvier 2022, les quantités d'**électricité d'origine renouvelable pour l'alimentation, en France, de véhicules routiers au moyen d'infrastructures de recharge** ouvertes au public et exploitées par le redevable ;

– à compter du 1^{er} janvier 2023, les quantités d'énergie contenue dans l'**hydrogène produit par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable** que le redevable a utilisé, en France, pour les besoins du **raffinage de produits pétroliers**.

Les quantités d'électricité d'origine renouvelable et celles d'énergie contenue dans l'hydrogène produit par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable peuvent être comptabilisées indifféremment pour la liquidation de la taxe incitative relative aux essences ou pour celle relative aux gazoles, une même quantité ne pouvant être prise en compte qu'une fois.

Cet élargissement de la base de calcul de la quantité d'énergie renouvelable à l'électricité d'origine renouvelable utilisée à certaines fins entraînera, à compter du 1^{er} janvier 2022, une **redénomination de la taxe**, sous le terme de « **taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports** » (TIRUERT).

Les certificats d'incorporation d'énergie renouvelable

Comme le prévoit le VI de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, **le redevable de la taxe peut acquérir, y compris à titre onéreux, des droits de comptabilisation de quantités d'énergie renouvelable additionnelles** auprès des autres redevables de cette taxe.

Cette disposition a été élargie, par la loi de finances pour 2021, au-delà de ces seuls redevables pour inclure, à partir du 1^{er} janvier 2022, les personnes qui fournissent de l'électricité pour l'alimentation, en France, de véhicules routiers au moyen d'infrastructures de recharge ouvertes au public et, à partir du 1^{er} janvier 2023, celles qui utilisent de l'hydrogène pour les besoins du raffinage de produits pétroliers. Les redevables de la TIRUERT pourront ainsi se procurer des droits de comptabilisation de quantités d'énergies renouvelables auprès de ces personnes.

Les droits ainsi cédés sont comptabilisés pour la détermination de la quantité d'énergie renouvelable selon les modalités applicables au titre de la même année aux matières sur lesquelles ces droits portent.

La cession de ces droits n'induit aucun changement du régime de propriété des quantités sur lesquelles ils portent. Elle n'induit, pour le cédant, aucune diminution de la quantité d'énergie contenue dans les produits inclus dans l'assiette de la taxe et, pour l'acquéreur, aucune augmentation de cette même quantité.

Les droits portant sur une même quantité d'énergie ne peuvent faire l'objet de plusieurs cessions.

Lorsque le cédant est redevable de la taxe, seuls peuvent être cédés les droits de comptabilisation de quantités qui conduisent, pour les besoins de la liquidation de la taxe qu'il doit, à excéder le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports.

La loi de finances pour 2021 a rendu plus stricts les critères permettant de regarder une énergie comme renouvelable. Ces nouveaux critères entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022 :

– Tout d’abord, un renvoi est opéré à la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 ⁽¹⁾ (dite « directive ENR ») pour la définition des sources d’énergie renouvelable ⁽²⁾ ;

– Ensuite, il est prévu que l’énergie renouvelable ne soit plus comptabilisée qu’aux conditions cumulatives suivantes :

- La traçabilité des produits dans lesquels l’énergie renouvelable est contenue est assurée depuis leur production ;
- Les quantités d’électricité qui la contiennent sont mesurées et communiquées à l’administration ;
- Lorsque l’énergie est contenue dans des produits issus de la biomasse, ces derniers répondent aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévus au niveau européen ⁽³⁾.

– Enfin, il est précisé que l’électricité qui n’est pas fournie à partir d’une connexion directe à une installation produisant de l’électricité renouvelable est réputée être renouvelable à hauteur de la proportion moyenne d’énergie renouvelable constatée en France par la Commission européenne :

- Sur les deux années précédant l’exigibilité pour l’électricité fournie pour l’alimentation de véhicules routiers ;
- Sur la deuxième année précédant l’exigibilité pour l’électricité utilisée pour produire de l’hydrogène par électrolyse.

(1) Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l’utilisation de l’énergie produite à partir de sources renouvelables.

(2) Comme le prévoit le 1 de l’article 2 de cette directive, les énergies renouvelables sont l’énergie éolienne, l’énergie solaire (solaire thermique et solaire photovoltaïque) et géothermique, l’énergie ambiante, l’énergie marémotrice, houlomotrice et d’autres énergies marines, l’énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d’épuration d’eaux usées et le biogaz.

(3) Cette règle, qui n’admettra plus, dans le calcul de la proportion d’énergies renouvelables, que celles répondant strictement à des critères de durabilité et de réduction des GES, remplacera celle qui continuait à les admettre dans ce calcul en les affectant d’un coefficient décroissant au fil du temps, jusqu’à atteindre 0 en 2030.

Les critères d'admission de l'énergie issue de la biomasse

Ces critères sont ceux mentionnés aux 1 à 11 de l'article 29 de la directive ENR.

Pour être reconnue comme renouvelable, l'énergie produite à partir des biocarburants, des bioliquides et des combustibles issus de la biomasse doit répondre aux conditions suivantes, quelle que soit l'origine géographique de la biomasse :

– Pour ceux produits à partir de déchets et résidus provenant de l'agriculture, à l'exclusion de ceux provenant de la sylviculture, les opérateurs ou les autorités nationales doivent disposer de plans de gestion afin de faire face aux incidences sur la qualité des sols et la teneur en carbone du sol ;

– Ceux produits à partir de la biomasse agricole ne doivent pas être produits à partir de matières premières provenant de terres de grande valeur en termes de diversité biologique (forêts primaires, forêts très riches en biodiversité, zones affectées à la protection de la nature ou d'écosystèmes ou d'espèces rares, menacés ou en voie de disparition, prairies naturelles) ;

– Ceux produits à partir de la biomasse agricole ne doivent pas être produits à partir de matières premières provenant de terres présentant un stock important de carbone (zones humides, zones forestières continues) ou de tourbières ;

– Ceux produits à partir de la biomasse forestière doivent être issus de pays ou de zones présentant des garanties de gestion durable de la forêt (légalité des opérations de récolte, régénération effective de la forêt, protection des zones désignées par le droit national ou international, exploitation soucieuse de la préservation de la qualité des sols et de la biodiversité, et maintenant ou améliorant la capacité de production à long terme de la forêt) et disposant, au minimum, d'une législation visant à conserver et renforcer les stocks et puits de carbone ;

– la réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de leur utilisation doit être d'au moins 65 % pour les biocarburants, d'au moins 70 % pour la production d'électricité à partir de combustibles issus de la biomasse utilisés dans des installations mises en service du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2025 et d'au moins 80 % pour les installations mises en service à partir du 1^{er} janvier 2026.

De plus, ne sont pas prises en compte les quantités d'énergie issues des matières premières suivantes excédant certains seuils :

– les quantités d'énergie issues des cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale et des résidus assimilés ⁽¹⁾ ne sont prises en compte que dans la limite de 7 % pour les essences et les gazoles, et ne sont pas prises en compte du tout pour les carburateurs. Parmi ces cultures, l'énergie issue de la palme n'est jamais prise en compte ; celle issue du soja n'est jamais prise en compte pour les

(1) Ces cultures sont énumérées au point 40 de l'article 2 de la directive ENR. Il s'agit des plantes riches en amidon, des plantes sucrières ou oléagineuses, produites sur des terres agricoles à titre de culture principale, à l'exclusion des résidus, des déchets ou des matières ligno-cellulosiques et des cultures intermédiaires telles que les cultures dérochées et les cultures de couverture, pour autant que l'utilisation de ces cultures intermédiaires ne crée pas une demande de terres supplémentaires.

essences et les carburéacteurs, et n'est prise en compte, pour les gazoles, qu'à hauteur de 0,70 % en 2021 et de 0,35 % à compter du 1^{er} janvier 2022 ⁽¹⁾ ;

– les égouts pauvres issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières, à hauteur de 50 % de leur contenu énergétique ⁽²⁾, et amidons résiduels issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l'amidon, sont pris en compte dans la limite de 0,8 % en 2021 ⁽³⁾ et de 1 % en 2022, pour les essences et les gazoles. Pour les carburéacteurs, ils sont pris en compte sans limite ;

– le tallol ⁽⁴⁾ ne peut être pris en compte que dans la limite de 0,1 % ;

– les huiles de cuisson usagées et les graisses animales ne peuvent être prises en compte que dans la limite de 0,9 % pour les essences et gazoles, et sans limite pour les carburéacteurs ⁽⁵⁾.

En outre, **à compter du 1^{er} janvier 2022, une fraction de l'avantage fiscal sera réservée aux matières premières avancées** ⁽⁶⁾. En effet, pour la comptabilisation des quantités d'énergie renouvelable, ne seront plus prises en compte les quantités d'énergie autres que celles issues des matières premières avancées contenues dans les produits inclus dans l'assiette et conduisant à excéder la différence entre le pourcentage cible et le montant de 1 % pour les essences, et 0,2 % pour les gazoles ⁽⁷⁾.

(1) Au demeurant, l'article 266 quindecies du code des douanes prévoit que « ne sont pas considérés comme des biocarburants les produits à base d'huile de soja et d'huile de palme incluant les PFAD », c'est-à-dire les distillats d'acides gras de palme (Palm Fatty Acid Distillate), qui sont des coproduits de l'huile de palme.

(2) Les matières premières qui relèvent à la fois des cultures destinées à l'alimentation et des égouts pauvres sont prises en compte de la manière suivante : les quantités qui ne conduisent pas à excéder, pour les essences et les gazoles, le seuil de 1,0 % sont prises en compte à hauteur de 50 % de leur contenu énergétique pour l'application de ce seuil, et à hauteur de 50 % pour l'application du seuil prévu pour les cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale et les résidus assimilés. Celles qui conduisent à excéder le seuil de 1 %, sont prises en compte à hauteur de 100 % de leur contenu énergétique pour l'application de ce seuil. Cette règle entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

(3) Cette limite a été régulièrement rehaussée au cours des dernières années. Elle était de 0,2 % en 2019 et de 0,4 % en 2020.

(4) Le tallol, également appelé huile de tall, est un liquide visqueux obtenu en tant que sous-produit du procédé kraft lorsque le bois employé se compose essentiellement de conifères.

(5) La société Total a démarré, en avril 2021, la production de biocarburants aériens à partir d'huiles de cuisson usagées sur deux sites, celui de La Mède dans les Bouches-du-Rhône, et celui d'Oudalle en Seine-Maritime : <https://totalenergies.com/fr/medias/actualite/communiqués-presse/total-demarre-production-biocarburants-aeriens-durables>.

Le biocarburant ainsi produit a d'ores et déjà été utilisé sur des vols : <https://www.larepubliquedespyrenees.fr/economie/industrie/air-france-airbus-et-total-font-voler-un-avion-entre-paris-et-montreal-avec-du-biocarburant-5250413.php>.

(6) D du V de l'article 266 quindecies du code des douanes.

(7) Ce montant est nul pour les carburéacteurs.

Illustration

En 2022, un opérateur met sur le marché des gazoles. Le pourcentage cible d'incorporation d'énergie renouvelable applicable est de 8,4 %. Sur ce taux, 0,2 % devra obligatoirement provenir de matières premières avancées, faute de quoi l'opérateur sera taxé au titre de la TIRUERT, cela même s'il remplit bien le pourcentage cible avec des biocarburants non issus de matières premières avancées.

Les matières premières avancées

Les **matières premières avancées** s'entendent des produits mentionnés dans la partie A de l'annexe IX de la directive ENR. Il s'agit :

- des algues, si elles sont cultivées à terre dans des bassins ou des photobioréacteurs ;
- de la fraction de la biomasse correspondant aux déchets municipaux en mélange, à l'exclusion des déchets ménagers triés relevant des objectifs de recyclage fixés au niveau européen ;
- des biodéchets provenant de ménages privés et faisant l'objet d'une collecte séparée ;
- de la fraction de la biomasse correspondant aux déchets industriels impropres à un usage dans la chaîne alimentaire humaine ou animale ;
- de la paille ;
- du fumier et des boues d'épuration ;
- des effluents d'huileries de palme et rafles ;
- du brai de tallol ;
- de la glycérine brute ;
- de la bagasse ;
- des marcs de raisins et lies de vin ;
- des coques ;
- des balles (enveloppes) ;
- des râpes ;
- de la fraction de la biomasse correspondant aux déchets et résidus provenant de la sylviculture et de la filière bois (écorces, branches, feuilles, aiguilles...) ;
- d'autres matières cellulosiques non alimentaires ;
- des autres matières ligno-cellulosiques à l'exception des grumes de sciage et de placage.

Enfin, des **règles de double comptage pour les biocarburants issus de matières premières avancées** sont prévues ⁽¹⁾. **Ces derniers sont comptés double dans la limite de l'écart entre le pourcentage cible et 7 %** : au-delà de ces valeurs limites, la part d'énergie issue de ces matières premières ne peut être que comptabilisée de manière simple. **Cette limite ne vaut que pour les quantités d'énergie contenues dans les essences et gazoles.**

(1) D du V de l'article 266 quinquies du code des douanes.

Une règle comparable est prévue pour l'énergie issue des graisses et huiles usagées : elle est comptée double dans la limite de 0,2 % ⁽¹⁾ du pourcentage cible pour les essences, et de 0,9 % pour les gazoles. Pour les carburateurs, le double comptage est, ici encore, déplafonné.

La loi de finances pour 2021 a complété ce dispositif en instaurant :

– à compter du 1^{er} janvier 2022, un **quadruple comptage de l'intégralité des quantités d'électricité d'origine renouvelable** que le redevable a fournies en France **pour l'alimentation de véhicules routiers** au moyen d'infrastructures de recharge ouvertes au public ;

– à compter du 1^{er} janvier 2023, un **double comptage de l'intégralité des quantités d'énergie contenues dans l'hydrogène produit par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable** que le redevable a utilisé, en France, pour les besoins du **raffinage de produits pétroliers**.

Cette mesure vise à encourager l'utilisation de ces types d'énergies, en permettant aux metteurs en marché d'atteindre plus facilement les objectifs de taux d'incorporation qui leur sont fixés.

(1) Ce seuil, qui était de 0,1 % en 2020, a été rehaussé par la loi de finances pour 2021.

Exemple : calcul d'une TIRIB pour la filière gazole

En 2020, un opérateur a mis à la consommation 400 000 litres de gazole et 30 000 litres de gazole non routier (GNR), dont :

- 296 000 litres de gazole contenant 20 000 litres d'EMHV,
- 30 000 litres de GNR contenant 2 000 litres d'EMHV ;
- 4 000 litres de gazole livrés depuis un autre État membre de l'Union européenne, contenant 224 litres d'EMHV ;
- 100 000 litres de gazole importés contenant 6 500 litres d'EMHV.

L'opérateur peut se prévaloir :

- d'avoir incorporé $20\,000 + 2\,000 + 224 + 6\,500 = 28\,724$ litres d'EMHV dans le gazole et le GNR mis à la consommation ;
- d'avoir mis à la consommation un total de 430 000 litres de gazole, dont 401 276 litres de gazole fossile et 28 724 litres d'EMHV incorporés.

Étant considéré que le pouvoir calorifique inférieur (PCI) est fixé à 36 megajoules par litre (MJ/L) et celui de l'EMHV est fixé à 33 MJ/L.

En appliquant la formule d'incorporation :

Part d'EnR = $100 \text{ (PCI EMHV} \times \text{volume EMHV)} / \text{[(PCI gazole} \times \text{volume gazole)} + \text{(PCI EMHV} \times \text{volume EMHV)}]$

Est obtenue une part d'EnR incorporés égale à :

$$100 \times (33 \times 28\,724) / [(36 \times 401\,276) + (33 \times 28\,724)] = \mathbf{6,15 \%}$$

N'atteignant pas le pourcentage cible de 8 %, ce metteur sur le marché serait redevable de la TIRIB.

Son montant serait égal à :

$$4\,300 \text{ hL} \times 101 \text{ €/hL} \times (8 - 6,15) = 760\,025 \text{ euros.}$$

3. L'encadrement européen de l'incorporation de biocarburants, décliné au niveau législatif, implique une fiscalité évolutive afin d'atteindre les objectifs fixés à horizon 2030

En prévoyant leur incorporation dans les carburants d'origine fossile et en permettant l'application d'une fiscalité allégée sur les accises, la directive du 23 avril 2009, dite « EnR I »⁽¹⁾, a, la première, déterminé le cadre juridique européen applicable aux biocarburants.

Elle assignait aux États membres l'objectif de porter à 10 % la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports en 2020.

(1) Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

En outre, elle prévoyait des critères de durabilité pour les biocarburants et les bioliquides, notamment pour mesurer la conformité aux objectifs fixés et l'admissibilité à une aide financière.

Afin de mieux prendre en compte la problématique du changement indirect d'affectation des sols, la directive du 9 septembre 2015, dite « CASI » ⁽¹⁾, avait introduit deux précisions : elle avait prévu, d'une part, que la part des biocarburants produits à partir « *de céréales et d'autres plantes riches en amidon, sucrières et oléagineuses et à partir de cultures cultivées en tant que cultures principales essentiellement à des fins de production d'énergie sur des terres agricoles* » ne pourrait être supérieure à 7 % de la consommation finale d'énergie du secteur des transports en 2020, et elle avait fixé une valeur de référence minimale de 0,5 % pour les biocarburants avancés, en 2020 également.

La dernière modification de cet encadrement européen afférent aux biocarburants provient de la directive du 11 décembre 2018, dite « EnR II » ⁽²⁾.

(1) Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

(2) Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion et à l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

La directive EnR II

I.- Le contenu de la directive

Cette directive applique aux États membres un objectif d'au moins 32 % d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie de l'Union européenne en 2030, cette part étant d'au moins 14 % dans le secteur des transports.

S'agissant plus spécifiquement des biocarburants, la **contribution des biocarburants avancés et du biogaz** à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le secteur des transports doit être d'au moins **0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030**. Il n'est pas possible, pour les États membres, de prévoir un taux inférieur à ces valeurs.

La part des biocarburants, bioliquides et combustibles consommés *« lorsqu'ils sont produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale »* ne peut dépasser 7 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports. Les États membres peuvent en outre fixer une limite inférieure, et opérer des distinctions en tenant compte des *« meilleures données disponibles relatives à l'impact des changements indirects dans l'affectation des sols »*.

Par ailleurs, la part des biocarburants, bioliquides et combustibles *« produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine et animale, présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone »* ne peut excéder son niveau de 2019 – sauf s'ils sont certifiés comme présentant un faible risque d'induire les changements précités –, cette limite devant s'établir à 0 % au 31 décembre 2030.

Enfin, la directive détermine des critères de durabilité s'agissant notamment des biocarburants, qui sont destinés à apprécier l'atteinte des objectifs fixés et l'éligibilité aux aides financières.

II.- Le projet de révision de cette directive

Après une phase de consultation qui s'est achevée en février 2021, la **Commission européenne a publié un projet en vue de la révision de cette directive**. Cette révision, qui avait été annoncée lors du lancement du Pacte vert européen, s'inscrit dans le **plan « Fit for 55 », publié le 14 juillet 2021, qui vise à permettre aux États membres de l'UE de respecter l'objectif d'une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030**, par rapport aux niveaux d'émission de 1990, et celui de devenir le premier continent neutre sur le plan climatique d'ici 2050. **Le plan « Fit for 55 » prévoit de rehausser les objectifs en matière de part des énergies renouvelables dans le mix énergétique : celles-ci devraient représenter 40 % de la consommation d'énergie dans l'UE en 2030**. Il est également envisagé d'interdire la vente de voitures thermiques à partir de 2035 et d'encourager le développement des carburateurs durables, notamment par la taxation du kérosène.

Le projet de révision de la directive contient plusieurs mesures :

- Il prévoit une **augmentation annuelle des engagements des États membres en matière d'énergies renouvelables dans le chauffage et la climatisation de 1,1 %**, avec un sous-objectif de 2,1 % au niveau des réseaux urbains de chauffage et de climatisation ;
- Une **augmentation annuelle de 1,1 % de l'utilisation de ces énergies dans l'industrie** est également fixée ;

– **Dans le secteur du bâtiment, le projet propose de cibler la part d'énergies renouvelables à au moins 49 % d'ici 2030 ;**

– **Dans celui des transports, l'objectif de réduction du facteur d'intensité des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 passerait de 9 % à 13 %, et la consommation de biocarburants avancés et d'hydrogène devrait augmenter, respectivement, de 2,2 % et de 2,6 % . ;**

– Est également envisagée la mise en place de **nouvelles certifications pour l'utilisation d'hydrogène renouvelable** et des procédures accélérées d'obtention de permis pour les projets impliquant des énergies renouvelables ;

– Une **interdiction d'exploiter la biomasse des forêts primaires, des tourbières et des marécages**, ainsi que celle d'utiliser des bûches sciées ou de placage, des souches et des racines pour la production d'énergie, sont également prévues.

Le plan « Fit for 55 »

La Commission européenne a publié, en juillet 2021, le **paquet législatif « Fit for 55 »** ⁽¹⁾, qui contient ses propositions afin de mettre en œuvre l'**objectif de baisse de 55 % des émissions nettes de CO₂ en 2030** (au lieu d'une baisse de 40 % des émissions brutes) par rapport à 1990, fixé par le Conseil européen de décembre 2020. Des discussions sur ce paquet sont en cours au sein du Conseil européen.

Le plan « Fit for 55 » contient **13 propositions législatives et initiatives** couvrant les principaux secteurs de l'économie. Il vise notamment la **décarbonation de l'industrie**, le développement de **mobilités et de carburants propres**, l'amélioration de l'**efficacité énergétique des bâtiments**, et l'augmentation de la capacité des **puits de carbone naturels**.

Il prévoit un **renforcement ou une extension du principe « pollueur-payeur »** afin d'orienter les investissements vers les activités bas carbone. **Le marché actuel de quotas carbone pourrait être renforcé pour le transport aérien, et étendu au transport maritime**. Un nouveau marché de quotas sur les combustibles fossiles des secteurs du bâtiment, pour le chauffage, et du transport routier, est également envisagé, ainsi qu'une harmonisation de la fiscalité énergétique entre les États membres. De plus, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE serait mis en place pour lutter contre les fuites de carbone.

Figurent également dans ce plan le **renforcement des normes d'émissions pour les véhicules légers en 2030** et l'**interdiction des véhicules thermiques légers neufs dès 2035**. Des initiatives sont prévues pour l'**utilisation de carburants durables dans les secteurs aérien et maritime**.

Ces réformes doivent s'accompagner de **mesures de soutien**, à travers le renforcement des fonds de soutien existants (fonds de modernisation pour les États d'Europe centrale et orientale, fonds pour l'innovation pour les entreprises qui investissent dans les énergies propres) et la création d'un fonds social pour le climat pour accompagner les ménages modestes et les petites entreprises dans la transition vers le bas carbone.

(1) L'expression « Fit for 55 » (« Paré pour 55 ») renvoie à l'objectif de réduction de 55 % des GES d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

Les objectifs des directives EnR I et II ont été déclinés, parfois de façon anticipée, par la loi dite de « Transition énergétique » du 17 août 2015 ⁽¹⁾, à l'article L. 641-6 du code de l'énergie, qui dispose que « *l'État crée les conditions pour que*

la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisées dans tous les modes de transport en 2020 soit égale à 10 % au moins de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports et à 15 % en 2030 ».

En 2020, la part des énergies renouvelables s'est élevée à 9,2 % dans le secteur des transports ⁽²⁾.

Aussi la TIRIB, qui vise à favoriser, via l'outil fiscal, l'atteinte de ces objectifs d'incorporation à travers les pourcentages nationaux cibles, doit-elle évoluer durant la période au terme de laquelle les objectifs seront devenus plus élevés.

4. Les mesures de la loi « Climat et Résilience »

Cette taxe prend place dans une politique publique plus large tendant à promouvoir une transition vers une économie sobre en carbone, afin d'enrayer le réchauffement climatique, dont la **loi du 22 août 2021 dite « Climat et Résilience »** ⁽³⁾ constitue la réalisation la plus récente. Celle-ci contient notamment les mesures suivantes :

– l'interdiction de la vente de voitures neuves émettant plus de 123 g/km de CO₂ selon le cycle WLTP ou 95 g/km selon le cycle NEDC à partir de 2030 ⁽⁴⁾ ;

– l'interdiction de la vente des véhicules lourds neufs affectés au transport de personnes ou de marchandises et utilisant majoritairement des énergies fossiles en 2040 ⁽⁵⁾⁽⁶⁾ ;

– l'obligation d'équiper de points de recharge électrique les parcs de stationnement de plus de 20 places gérés en délégation de service public, en régie ou *via* un marché public au 1^{er} janvier 2025 ou au renouvellement de la délégation ou du marché ⁽⁷⁾ ;

– une uniformisation des interdictions de circulation dans les dix métropoles qui enregistrent des dépassements réguliers des valeurs limites de qualité de l'air, et la mise en place de zones à faibles émissions dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024 ⁽⁸⁾ ;

(1) *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, article 43.*

(2) *« Chiffres clés des énergies renouvelables. Édition 2021 », Ministère de la transition écologique, juillet 2021.*

(3) *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

(4) *Article 103 de la loi n° 2021-1104 et article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.*

(5) *Ibidem.*

(6) *Ces deux interdictions doivent s'accompagner d'un soutien à l'acquisition de véhicules propres, au recours aux biocarburants pour les véhicules lourds et à la transformation des véhicules.*

(7) *Article 118 de la loi n° 2021-1104 et article 64 de la loi n° 2019-1428.*

(8) *Article 119 de la loi n° 2021-1104 et article L. 2213-4-1 du Code général des collectivités territoriales.*

– une accélération des mesures de verdissement des flottes publiques et privées comptant plus de vingt véhicules : les flottes d’entreprise devront, à chaque renouvellement effectué à partir de 2027, acquérir au moins 40 % de véhicules à faibles émissions, et au moins 70 % à partir de 2030 ; les flottes de l’État et de ses établissements publics devront, quant à elles, acquérir, à chaque renouvellement, au moins 50 % de véhicules à faibles émissions d’ici 2027, et 70 % à compter de cette date ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l’article 266 *quinquies* du code des douanes afin de :

– **relever les cibles d’incorporation de biocarburants dans les essences et gazoles ;**

– **élargir les utilisations de l’hydrogène** produit par électrolyse de manière renouvelable, **dont les quantités d’énergie sont prises en compte dans le calcul de la taxe ;**

– **renforcer l’incitation à utiliser l’énergie tirée des graisses et huiles usagées et des matières premières avancées.**

Ces modifications font l’objet du **I (alinéas 1 à 17)**.

Comme le prévoit le **II (alinéa 18)**, la date d’entrée en vigueur de ces mesures est fixée au **1^{er} janvier 2023**. Elles s’appliqueront aux produits pour lesquels la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), prévue à l’article 265 du code des douanes, devient exigible à compter de cette même date.

A. LE RELÈVEMENT DES CIBLES D’INCORPORATION DE BIOCARBURANTS DANS LES ESSENCES ET GAZOLES

Le **1^o du I (alinéas 2 à 4)** propose de relever les pourcentages cibles d’incorporation de biocarburants dans les essences et gazoles, en deçà desquels la taxe est perçue, pour l’année 2023. Ce relèvement est habituel et vise à accroître progressivement l’incitation à l’intégration de biocarburants, mais aussi, à partir de 2022, à l’utilisation d’électricité renouvelable dans les infrastructures de recharge et à l’installation de telles infrastructures, ainsi, à partir de 2023, qu’à l’utilisation d’hydrogène produit de manière durable pour le raffinage de produits pétroliers :

– le pourcentage cible pour les essences passe de 9,2 % en 2022 à 9,5 % en 2023 (**alinéa 3**);

(1) Article 112 de la loi n° 2021-1104 et article L. 224-7 du code de l’environnement.

– le pourcentage cible pour les gazoles passe de 8,4 % en 2022 à 8,6 % en 2023 (alinéa 4).

Le tarif de la taxe, de 104 €/hL pour les essences comme les gazoles, demeure inchangé, de même que le tarif et le pourcentage cible pour les carburéacteurs.

Depuis la création de cette taxe, son tarif et son pourcentage cible d’incorporation ont évolué comme indiqué dans les tableaux suivants.

**ÉVOLUTION, POUR LES ESSENCES, DU TARIF DE LA TAXE
ET DU POURCENTAGE CIBLE D’INCORPORATION**

Essences	2019	2020	2021	2022	2023 (proj.)
Tarif (€/hL)	98	101	104	104	104
Pourcentage cible	7,9 %	8,2 %	8,6 %	9,2 %	9,5 %

Source : IV de l’article 266 quinquies du code des douanes dans ses versions successives et PLF pour 2022.

**ÉVOLUTION, POUR LES GAZOLES, DU TARIF DE LA TAXE
ET DU POURCENTAGE CIBLE D’INCORPORATION**

Gazoles	2019	2020	2021	2022	2023 (proj.)
Tarif (€/hL)	98	101	104	104	104
Pourcentage cible	7,9 %	8 %	8 %	8,4 %	8,6 %

Source : IV de l’article 266 quinquies du code des douanes dans ses versions successives et PLF pour 2022.

L’augmentation proposée pour 2023 est donc plus modérée que celle décidée pour 2022 : elle s’élève à 0,3 % pour les essences après une augmentation de 0,6 % en 2022, et à 0,2 % pour les gazoles après une augmentation de 0,4 % en 2022.

B. LA DIVERSIFICATION DES USAGES DE L’HYDROGÈNE ADMIS DANS LE CALCUL DE LA TAXE

Le *iii*) du *a*) du 2° du I (alinéas 9 à 13) élargit les usages de l’hydrogène produit par électrolyse à partir d’électricité d’origine renouvelable qui autorisent la prise en compte des quantités d’énergie concernées dans le calcul de la quantité d’énergie renouvelable.

En sus des quantités d’énergie utilisées par le redevable pour les besoins du raffinage de produits pétroliers, dont l’inclusion est déjà prévue à partir du 1^{er} janvier 2023, le présent article ajoute :

– l’hydrogène fourni par le redevable en France pour **l’alimentation des piles à combustibles des moteurs électriques** servant à la propulsion des véhicules ;

– et l’hydrogène utilisé pour la **production de produits inclus dans l’assiette de la taxe** que le redevable doit, y compris par la production de produits intermédiaires, **dans la mesure où il contribue à leur contenu énergétique.**

Le ***i* du même a) (alinéa 7)** procède à une modification de coordination, afin d’éviter un double comptage de l’hydrogène utilisé pour la production d’essences, de gazoles et de carburateurs et contribuant au contenu énergétique de ces carburants.

Le **3° du I (alinéa 17)** procède également à une modification de coordination au VI de l’article 266 *quindecies* du code des douanes, qui concerne les certificats d’incorporation d’énergie renouvelable.

La fabrication d'hydrogène

L'hydrogène peut être obtenu :

– **à partir de composés organiques**, soit par reformage (c'est-à-dire en faisant réagir du méthane, en général issu de gaz naturel, avec de l'eau afin d'obtenir un gaz de synthèse contenant de l'hydrogène ; il s'agit de la technologie la plus utilisée dans la production industrielle d'hydrogène), soit par gazéification à partir de charbon ou de biomasse. Ces technologies de production sont émettrices de CO₂ ;

– **par décomposition de l'eau**. L'eau (H₂O) est décomposée en dioxygène (O₂) et en dihydrogène (H₂), soit par électrolyse (procédé qui consiste à scinder les molécules d'eau sous l'effet d'un courant électrique), soit en recourant à des cycles thermochimiques (il s'agit de porter l'eau à de très hautes températures, auxquelles la décomposition s'effectue spontanément ; cette méthode en est au stade de la recherche) ;

– **par photosynthèse**. Certains micro-organismes (des algues vertes unicellulaires et des cyanobactéries) produisent naturellement de l'hydrogène au contact de la lumière. Cette méthode en est à un stade précoce d'étude.

La **production d'hydrogène par électrolyse** connaît un **fort développement en Europe**. La capacité de production pourrait atteindre 2,7 GW en 2025. **L'Allemagne concentre près de la moitié de la capacité des électrolyseurs en Europe**. Environ la moitié de l'hydrogène ainsi produit est utilisée par le secteur des transports ; un tiers est utilisé dans l'industrie, notamment pour le raffinage du pétrole.

Moins de 2 % de la consommation énergétique de l'UE provient aujourd'hui de l'hydrogène. L'hydrogène produit est surtout utilisé pour fabriquer des plastiques et des engrais.

De plus, **96 % de cet hydrogène est produit à partir de gaz naturel** (« **hydrogène gris** »). On parle d'« **hydrogène bleu** » pour désigner l'hydrogène, fabriqué à partir de gaz naturel, pour lequel des procédés de captage et de stockage dans le sous-sol du CO₂ émis pendant la production sont mis en œuvre, et d'« **hydrogène jaune** » pour désigner celui produit par électrolyse de l'eau à partir d'énergie nucléaire. L'« **hydrogène vert** », enfin, est celui produit par électrolyse de l'eau avec de l'électricité issue de sources renouvelables.

L'hydrogène dans la transition énergétique

L'hydrogène est aujourd'hui surtout utilisé, d'une part comme matière de base pour la **production d'ammoniac**, qui est un engrais, et de méthanol, et d'autre part comme réactif dans les procédés de **raffinage du pétrole**, où il intervient notamment pour dégager le soufre contenu dans les bruts (procédé dit d'« hydrotraitement »).

Ses autres usages comprennent :

– la **pile à combustible dans les voitures et les trains électriques**. Alimentée par un mélange d'air et d'hydrogène, la pile convertit l'énergie chimique de l'hydrogène en énergie électrique suivant le principe inverse de l'électrolyse. L'hydrogène réagit avec l'oxygène de l'air sur des électrodes, soit de fines membranes recouvertes d'un catalyseur, le platine, produisant ainsi de l'électricité sans autre émission que de la vapeur d'eau ⁽¹⁾ ;

– le **stockage d'électricité**. Il s'agit de remédier à l'intermittence propre aux énergies éolienne et solaire. L'électrolyse permet, en effet, lorsque le réseau est excédentaire, de stocker de l'énergie sous forme d'hydrogène, lequel peut être réutilisé pour fabriquer de l'électricité dans une pile à combustible en situation de déficit ;

– la **décarbonation de l'industrie**. L'hydrogène peut être utilisé, d'une part pour alimenter en énergie décarbonée des unités industrielles, et d'autre part pour contribuer à la décarbonation de procédés industriels ;

– la **production d'e-carburants**. Des entreprises travaillent à la fabrication de carburants durables à partir d'hydrogène. C'est ainsi que Porsche a annoncé, en décembre 2020, un accord avec Siemens Energy, ENEL et la société chilienne ENAP pour le développement d'un biocarburant neutre, produit à partir d'hydrogène vert obtenu par électrolyse en recourant à l'énergie éolienne ; cet hydrogène est ensuite converti en méthanol.

(1) Concernant les trains électriques, la SNCF a passé commande à Alstom, en avril 2021, de douze trains à hydrogène pour le compte des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est et Occitanie. Ces trains, dits « Régiolis H2 », seront bimodes, c'est-à-dire aptes à rouler sous caténaires en traction électrique, et en mode hydrogène. Ils visent à remplacer les locomotives et automoteurs TER fonctionnant au diesel, qui circulent sur les parties non électrifiées du réseau (le diesel représente encore 26 % de l'énergie consommée par les TER). Les premiers essais sur voie sont prévus fin 2023, et la mise en service commerciale en 2025. Le coût global du projet est de 231 millions d'euros.

Des investissements publics massifs dans la filière de l'hydrogène

En septembre 2020, le Gouvernement a lancé un plan doté de plus de 7,2 milliards d'euros d'ici à 2030 en faveur du développement des technologies décarbonées de production et d'utilisation de l'hydrogène, dont 2 milliards d'euros dans le cadre du Plan de relance en 2021 et 2022. Ce plan marque une accélération considérable des investissements publics en faveur de cette filière, puisque le précédent plan hydrogène, présenté en 2018, était doté de 100 millions d'euros. 1,5 milliard doit être consacré à la fabrication d'électrolyseurs, pour une capacité de 6,5 gigawatts ; près d'1 milliard d'euros pour le développement des mobilités à l'hydrogène, notamment à travers la construction d'usines de production de piles à combustibles pour les véhicules à hydrogène.

Ces investissements publics permettent de compenser le coût important attaché à la production d'hydrogène « vert », qui est de 4 à 5 euros/kg, contre moins de 2 euros/kg pour l'hydrogène produit à partir d'énergies fossiles.

En juillet 2020, la Commission européenne avait également présenté un plan d'investissement massif visant à porter l'hydrogène à une part comprise entre 12 et 14 % du mix énergétique européen en 2050. Pour y parvenir, l'objectif d'une capacité de génération de 6 gigawatts (GW) a été fixé pour 2024, et de 40 GW en 2030. Une « Alliance de l'hydrogène », réunissant des autorités publiques et des représentants de l'industrie et de la société civile, a également été constituée. Un assouplissement de la réglementation sur les aides d'État est envisagé afin de favoriser le développement de la filière.

L'Allemagne a, quant à elle, lancé en juin 2020 une stratégie nationale visant à porter ses capacités de production d'hydrogène à partir d'énergies renouvelables à 5 GW d'ici 2030, puis 10 GW en 2040. **9 milliards d'euros** doivent y être consacrés.

C. UN ENCOURAGEMENT RENFORCÉ À L'UTILISATION D'ÉNERGIE ISSUE DE CERTAINES MATIÈRES PREMIÈRES

1. Les graisses et huiles usagées

Le *b*) du 2° du I (alinéa 14) relève, pour les gazoles uniquement, le seuil au-delà duquel les quantités d'énergie issues des graisses animales et des huiles de cuisson usagées ne sont pas prises en compte en tant que renouvelables pour le calcul du pourcentage cible, en le portant de 0,9 % à 1 %.

2. Les matières premières avancées

Le *c*) du 2° du I (alinéas 15 et 16) relève la fraction de l'avantage fiscal réservée aux matières premières avancées, en la portant de 1 % à 1,2 % pour les essences, et de 0,2 % à 0,4 % pour les gazoles. Cette fraction demeure nulle pour les carburateurs.

Enfin, le *ii*) du *a*) du même 2° (alinéa 8) précise que les quantités d'électricité d'origine renouvelable destinées à l'alimentation de véhicules routiers au moyen d'infrastructures de recharge, sont prises en compte dans la quantité d'énergie renouvelable utilisée pour le calcul de la taxe, si elles sont utilisées pour l'alimentation en France de ces véhicules.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

L'impact budgétaire est très réduit, la TIRIB étant une taxe comportementale. Son efficacité ne consiste pas en un rendement, mais en une incitation à l'intention des metteurs en marché afin qu'ils recourent aux biocarburants, qu'ils mettent à disposition des infrastructures de recharge en électricité d'origine renouvelable pour les véhicules et qu'ils utilisent de l'hydrogène d'origine renouvelable. Le produit de la TIRIB s'est élevé, en 2019, à environ 600 000 euros, et à environ 900 000 euros en 2020.

En termes économiques, le présent article devrait stimuler les investissements en faveur de la production d'« hydrogène vert » et de carburants fabriqués à partir d'hydrogène, ainsi que la production de carburants issus de matières avancées, contribuant au développement d'une filière « hydrogène » française, à la diversification du mix énergétique et au renforcement de l'indépendance énergétique.

En termes environnementaux, il doit contribuer à la réduction des émissions de GES et à la lutte contre la pollution atmosphérique.

*

* *

Article additionnel avant l'article 29
**Mesure de coordination rédactionnelle avec l'article 1^{er} de la loi n° 2021-710
du 4 juin 2021 visant à moderniser les outils et la gouvernance
de la Fondation du patrimoine**

Amendement II-CF1539 de M. Laurent Saint Martin

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Amendement de coordination.

La commission adopte l'amendement II-CF1539 (amendement II-3099).

Avant l'article 29

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF802 de M. François-Michel Lambert, II-CF438 de Mme Lise Magnier et les amendements identiques II-CF70 de M. Vincent Descoeur et II-CF105 de Mme Lise Magnier.

Amendements II-CF641 M. Charles de Courson et II-CF169 de M. Saïd Ahamada (discussion commune).

M. Charles de Courson. Dans le droit fil des mesures européennes destinées à encourager l'oxygénation du kérosène, l'amendement vise à inciter les compagnies aériennes à renouveler leur flotte, dont une large part a été acquise en crédit-bail, en cherchant à diminuer les émissions de CO₂ et plus largement de gaz à effet de serre.

M. Saïd Ahamada. Il s'agit d'étendre aux avions le dispositif de suramortissement qui avait été adopté à mon initiative il y a trois ans pour les navires afin d'inciter les entreprises à recourir à des appareils moins polluants.

Le rapporteur général me répondra certainement que les compagnies achètent naturellement des avions moins polluants. Néanmoins, le fait de fixer à 15 % le seuil de réduction des émissions de CO₂ pour bénéficier de l'avantage fiscal permet un saut qualitatif que ces dernières ne font pas aujourd'hui.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Ces amendements sont cohérents avec l'objectif ambitieux d'incorporer des carburants d'origine non fossile dans les carburants conventionnels à hauteur de 2,5 % en 2025 et 5 % en 2030, ce qui requiert de lourds investissements. À compter du 1^{er} janvier 2022, les carburéacteurs constitueront une catégorie pour le calcul de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB). Les changements de paradigme pour l'aviation sont donc significatifs.

Les investissements dans le cadre du plan de relance et de France 2030 sur l'avion bas-carbone sont, à mon sens, la réponse la plus pertinente pour aider la filière à accomplir sa transformation écologique. Le suramortissement est toujours un outil efficace, mais l'investissement direct l'est tout autant. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements II-CF641 et II-CF169.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF111 de M. Julien Dive, II-CF1161 et II-CF1160 de Mme Anne-Laure Cattelot.

Amendement II-CF819 de Mme Sandrine Le Feur

Mme Claire Bouchet. Il s'agit d'instaurer, entre 2022 et 2026, une déduction fiscale de 40 % pour les investissements « climato-compatibles » des sociétés coopératives agricoles, orientés vers la mutualisation des agroéquipements, la lutte contre le changement climatique ou la réduction de l'usage des produits phytosanitaires ou la pollution de l'air.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Les agroéquipements bénéficient déjà d'aides à l'acquisition de la part des chambres d'agriculture et de FranceAgriMer. L'ajout du suramortissement aboutirait à dépasser le plafond autorisé par le droit européen pour les aides d'État.

Au-delà de ces considérations techniques, si l'intention est louable, l'amendement aurait pour effet de créer une disparité entre les agriculteurs membres d'une coopérative et ceux qui n'en font pas partie. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF819.

Amendement II-CF679 de M. Michel Castellani

M. Charles de Courson. Afin d'assurer la stabilité fiscale et la sécurité juridique, l'amendement vise à proroger jusqu'en 2025 les avantages fiscaux liés aux zones de développement prioritaire (ZDP) que la loi de finances pour 2021 avait prolongés jusqu'à la fin de l'année 2022.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Les ZDP sont un dispositif très dérogatoire au droit commun : elles donnent droit à une exonération totale des bénéfices pendant deux ans, de 75 % la troisième année, de 50 % la quatrième et de 25 % la cinquième. Il conviendrait de les évaluer avant de décider d'une nouvelle prorogation après celle qui a été octroyée jusqu'à la fin de l'année 2022. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Votre argument ne tient pas. Nous avons toujours considéré que la prolongation d'un dispositif devait être envisagée au moins un an à l'avance afin de garantir la sécurité juridique aux investisseurs.

Le coût des exonérations en faveur des ZDP est faible puisque, malheureusement, ces zones ne bénéficient pas d'un grand dynamisme – c'est d'ailleurs pourquoi nous avons prolongé ces dispositions. Si nous pensons devoir les prolonger une fois encore, il convient de le faire maintenant sans attendre le projet de loi de finances pour 2023.

La commission rejette l'amendement II-CF679.

Amendement II-CF135 Mme Marie-Christine Dalloz

Mme Marie-Christine Dalloz. Je ne désespère pas d'être entendue. Cette année, mon amendement comporte une mesure d'équilibre ce qui privera le rapporteur général de l'argument du coût. Le dispositif s'appliquant aux exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2023, 2022 sera une année blanche sur le plan budgétaire.

Il s'agit d'aligner la fiscalité sur les revenus des travailleurs indépendants sur celle des salariés en permettant aux premiers de bénéficier du régime des frais réels et de l'abattement de 10 %, à condition qu'ils soient adhérents à un organisme de gestion agréé (OGA).

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Je salue la persévérance de Mme Dalloz qui, tel un travailleur indépendant, remet chaque année l'ouvrage sur le métier.

Derrière le soutien aux indépendants, que nous approuvons tous, se cache la remise en cause de la suppression de l'avantage fiscal lié à l'adhésion à un OGA que nous avons adoptée l'année dernière. Nombre d'amendements ont été déposés en ce sens, mais nous aurions tort de revenir en arrière. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF135.

L'amendement II-CF1449 M. Jean-Paul Mattei est retiré.

Amendements II-CF1519, II-CF1521 et II-CF1516 de M. Boris Vallaud

Mme Christine Pires Beaune. Ces trois amendements concernent le scandale des *CumEx files*, révélé par un consortium de médias internationaux, dont *Le Monde*. À l'époque, le préjudice avait été évalué à 55 milliards d'euros pour une dizaine de pays dont la France et les États-Unis. Trois ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée puisque l'évasion fiscale est estimée à 140 milliards dont 33 pour notre seul pays.

Avec 33 milliards, nous pourrions financer le plan France 2030, le Ségur de la santé ou même la hausse des salaires des enseignants – les possibilités ne manquent pas.

La réforme envisagée devait mettre fin à ces pratiques mais elle a été amoindrie par l'Assemblée nationale. En conséquence de quoi, les grandes banques ont contourné le dispositif mis en place et les turpitudes mises en lumière par le consortium demeurent.

Le sujet mérite une discussion approfondie en séance à partir d'amendements que nous aurons retravaillés.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Avant le débat en séance publique, permettez-moi de corriger certaines de vos affirmations.

L'Assemblée nationale n'a rien amoindri ; elle a adopté, dans la loi de finances pour 2019, un mécanisme anti-abus qui n'existait pas jusqu'alors et reposant sur des critères qui le rendent opérant : les dividendes sont soumis à la retenue à la source dès lors que le versement de dividendes est réalisé dans le cadre d'une cession temporaire ou de toute opération donnant le droit ou faisant obligation de restituer ou revendre les titres concernés, et que l'opération de cession temporaire est réalisée pendant une période de moins de quarante-cinq jours.

Votre intention est louable, mais, pour vos trois amendements, je dois constater que soit le droit communautaire s'y oppose, soit le champ d'application est tellement étendu qu'il dépasse l'évasion fiscale et relève davantage de la taxation des mouvements de capitaux.

Votre volonté de lutter contre l'évasion fiscale vous honore, mais vos amendements vont trop loin au risque de contrevenir au principe de libre circulation des capitaux. C'est là que réside la difficulté dans ce combat : pour être efficace, il faut trouver le bon équilibre en définissant une cible et des délais raisonnables, ce que la loi de finances pour 2019 a contribué à faire. Demande de retrait.

Mme Émilie Cariou. Mme Pires Beaune soulève un problème important. Nous avons adopté, dans la loi de finances pour 2019, un dispositif visant à mettre fin à l'optimisation fiscale par le biais des prêts de titres avec détachement du dividende.

Certains pays ignorent la retenue à la source sur les dividendes versés ou leur imposent une fiscalité très faible. Dans notre rapport sur le bilan de la lutte contre les montages transfrontaliers, Pierre Cordier et moi-même avons recommandé de revoir certaines conventions fiscales.

Les dispositions votées initialement par le Sénat à la suite des *CumEx files* prévoyaient de taxer les dividendes versés à des personnes établies dans des États qui n'avaient pas signé avec la France de convention visant à éliminer la double imposition ou avec lesquels les conventions prévoyaient une exonération de retenue à la source. Nous connaissons les pays concernés – les Émirats arabes unis, le Qatar, l'Arabie saoudite.

Le ministre doit absolument nous faire part en séance publique de ses intentions vis-à-vis de ces conventions fiscales qui ouvrent la voie à de l'évasion fiscale de masse.

M. Charles de Courson. Personne ne peut se satisfaire des schémas d'optimisation fiscale, dits CumCum. Certes, un mécanisme a été instauré à partir de 2019, mais les banques n'ont cessé de mettre leur intelligence au service du contournement des règles que nous fixons. Pour éviter de courir après l'inventivité de ces dernières – nous aurons toujours un train de retard –, la solution ne consisterait-elle pas à sanctionner celles qui sont installées en France et pratiquent l'évasion fiscale ? L'arme atomique, ce serait de leur retirer leur agrément en France – c'est ainsi qu'a été obtenue la suppression du secret bancaire suisse.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Il s'agit de deux sujets différents : d'un côté, les outils fiscaux permettant de mieux contrôler l'évasion fiscale ; de l'autre, la sanction et le contrôle des établissements bancaires, qui relèvent de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF) sur les marchés de capitaux. À mes yeux, les insuffisances dans la lutte contre l'évasion fiscale ne sont pas à rechercher dans le contrôle des établissements bancaires ; les outils existent. En revanche, la difficulté réside dans le choix des outils fiscaux adéquats pour soumettre à la fiscalité française certains flux financiers. C'est ce qui a été fait dans la loi de finances de 2019 : l'avancée, si elle est probablement imparfaite, n'en reste pas moins substantielle.

Il est déjà possible de sanctionner les établissements bancaires qui favorisent l'évasion ou la fraude fiscale.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1519, II-CF1521 et II-CF1516.

Article additionnel avant l'article 29

Imposition des plus-values de cession de locaux d'habitation meublés de tourisme par les petites et moyennes entreprises ayant bénéficié du crédit d'impôt pour certains investissements réalisés et exploités en Corse

Amendement II-CF624 de M. Jean-Félix Acquaviva

M. Jean-Félix Acquaviva. Le crédit d'impôt pour investissements en Corse (CIIC) est une mesure importante pour les petites et moyennes entreprises dans de nombreux secteurs. Pourtant, il a longtemps été détourné par certains promoteurs immobiliers et a contribué à la

spéculation immobilière ainsi qu'à la dépossession foncière, au détriment des finances publiques et de la population insulaire qui peine à se loger ou à accéder à la propriété.

Lors de l'examen du projet de loi pour 2019, un amendement, soutenu par la commission des finances et le rapporteur général de l'époque, avait permis d'exclure du bénéfice du CIIC les locations de meublés saisonnières.

Il convient désormais de compléter ce dispositif afin de neutraliser l'effet d'aubaine en interdisant l'exonération de plus-values de cession pour les meublés de tourisme qui ont bénéficié du CIIC avant 2019, comme l'autorise jusqu'à présent la lecture combinée des articles 150 U et 151 *septies* du code général des impôts.

La rédaction de l'amendement tire les conclusions des discussions en séance publique sur la première partie du projet de loi de finances.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Nous avons rejeté en première partie un amendement assez similaire qui ne comportait toutefois pas d'effet rétroactif. Ma réponse sera donc identique à celle que je vous ai faite en première partie. Je vous propose d'ailleurs d'être assez succinct sur les amendements déjà examinés dans ce cadre. Avis défavorable.

M. François Pupponi. Nous vous alertons depuis plusieurs années.

Non content d'avoir financé, grâce à nos impôts, 30 % du coût des résidences secondaires des plus grosses fortunes françaises, l'État accepte de les exonérer de plus-value lorsqu'elles décident, après les avoir louées pendant cinq ans, de vendre leur résidence. Tout le monde trouve ça normal et on nous parle de morale fiscale et de lutte contre l'évasion fiscale ! Il faut arrêter de tolérer un tel dispositif.

M. Charles de Courson. J'ai cosigné l'amendement de nos collègues corses. Il n'est pas si fréquent de voir des collègues déposer des amendements pour lutter contre la fraude dans le territoire dont ils sont issus.

Le CIIC contribue à l'inflation de l'immobilier en Corse. M. Acquaviva l'a dit excellemment, il s'agit d'un amendement de précision. Il serait préférable de le voter afin de lever toute ambiguïté sur la catégorie des meublés de tourisme, libre au Gouvernement ensuite de nous convaincre ou pas de son inutilité.

M. Jean-Paul Mattei. Monsieur le rapporteur général, vous semblez gêné par la rétroactivité, mais l'article 150 *septies* auquel il est fait référence a subi des modifications dans le temps qui n'ont pas posé de problème.

L'esprit de l'article a été dévoyé. Initialement destiné aux petites entreprises artisanales et commerciales réalisant un chiffre d'affaires modeste, celui-ci est victime d'un effet d'aubaine qu'il convient de corriger.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Ce n'est pas la rétroactivité qui me gêne puisque j'avais exprimé le même avis sur l'amendement en première partie qui ne la prévoyait pas.

J'entends les arguments de M. Pupponi. Néanmoins, il me semble baroque de soustraire au droit commun certaines cessions au motif que leurs auteurs auraient bénéficié

d'un crédit d'impôt. Un article concerne l'incitation fiscale que nous avons tous approuvée, un autre, qui n'a rien à voir, instaure une exonération de plus-value.

M. François Pupponi. La plus-value est liée au crédit d'impôt.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Ce sont deux articles différents. Ils n'ont pas été créés en même temps.

M. François Pupponi. Bien sûr que si !

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Pourquoi avoir accepté alors ce que vous dénoncez aujourd'hui ?

M. François Pupponi. Il faut demander à ceux qui ont créé ces dispositifs.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Ce sont deux sujets différents : les bénéficiaires du CIIC ne sont pas les seuls à être exonérés de plus-values sur les cessions de meublés.

M. François Pupponi. Les deux sont liés : si vous avez bénéficié du crédit d'impôt et que vous louez pendant cinq ans, vous êtes exonéré.

M. Laurent Saint Martin, rapporteur général. Pas seulement en Corse.

M. François Pupponi. Si ! Nous parlons de contribuables qui ont construit une résidence secondaire pour 3 millions d'euros et auxquels l'État a déjà fait un chèque de 900 000 euros. Lorsqu'ils la revendent 10 millions, ils n'ont pas à payer de plus-value. On leur permet de faire un bénéfice de 8 millions d'euros, financés par les contribuables, sans imposition de la plus-value. Ce n'est pas acceptable !

La commission adopte l'amendement II-CF624 (amendement II-3100).

Avant l'article 29

Amendement II-CF368 de M. François Pupponi

M. François Pupponi. Il s'agit de prolonger d'une année l'exonération de plus-value en cas de cession de terrains destinés à accueillir du logement social.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF368.

Amendement II-CF1061 de Mme Véronique Louwagie

Mme Véronique Louwagie. L'amendement concerne le plan d'épargne retraite (PER), créé par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), qui doit se substituer aux anciens contrats d'épargne individuelle, tels que le plan d'épargne retraite populaire (PERP) ou les contrats Madelin, tout en pouvant y adjoindre l'épargne retraite constituée dans le cadre de l'entreprise.

Il existe deux types de PER : le PER assurance et le PER compte-titres, qui permet d'investir en titres directement. Or la loi PACTE n'a pas défini le régime fiscal applicable aux dividendes réinvestis dans le PER.

Afin de favoriser le développement du PER compte-titres, l'amendement vise, sur le modèle du plan d'épargne en actions (PEA), à exonérer du prélèvement forfaitaire non libératoire les dividendes qui sont réinvestis dans le PER, faute de quoi ce placement perd tout son intérêt.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Plusieurs amendements portent sur les PER. Ils sont intéressants en ce qu'ils sont l'occasion de regarder si ces plans créés par la loi PACTE présentent un intérêt à la fois pour les épargnants et pour les gestionnaires.

Il y a ici une difficulté technique, car l'amendement traite de deux sujets distincts : la fiscalité d'entrée et de sortie pour l'épargnant, et celle de la gestion elle-même. Selon l'exposé sommaire, l'amendement vise à mettre fin à la différence de traitement du prélèvement forfaitaire non libératoire dans le cadre de la gestion d'un PER et de celle d'un PEA : or cette différence n'existe pas, le Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) le précise bien.

Reste la question de savoir si la fiscalité à l'entrée et à la sortie est aussi intéressante pour l'épargnant avec un PER qu'avec un PEA. Or les deux n'ont pas les mêmes finalités : le premier est une épargne de long terme, avec une sortie en rente ou en capital au moment du départ à la retraite ; avec le second, on recherche une exonération sur les plus-values à la sortie. Cette fiscalité différente ne me choque pas dans la mesure où ils n'ont ni la même liquidité, ni la même durée de vie, ni le même objectif.

Nous pourrions cependant travailler ensemble afin que la fiscalité des seuls PER comptes-titres – pas les PER assurance – se rapproche de celle des PEA. En tout état de cause, l'amendement ne traite pas bien le sujet, car il porte plutôt sur la fiscalité de la gestion par les *asset managers*.

M. Charles de Courson. Le minimum serait que la même fiscalité s'applique aux dividendes dans le cadre des PEA et des PER comptes-titres. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est déjà le cas. Le BOFiP indique bien que la fiscalité des dividendes réinvestis est la même dans un PER comptes-titres et dans un PEA. Ce qui demanderait discussion, c'est la fiscalité à l'entrée et à la sortie des contrats pour l'épargnant.

L'amendement II-CF1061 est retiré.

Amendements identiques II-CF79 de Mme Émilie Bonnavard, II-CF90 de M. Mohamed Laqhila, II-CF118 de Mme Lise Magnier, II-CF148 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF449 de M. Patrick Hetzel, II-CF1179 de Mme Corinne Vignon et II-CF1305 de M. Philippe Naillet, et amendements identiques II-CF80 Mme Émilie Bonnavard, II-CF89 de Mme Patricia Lemoine, II-CF91 de M. Mohamed Laqhila, II-CF116 de Mme Lise Magnier, II-CF149 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF450 de M. Patrick Hetzel, II-CF1180 de Mme Corinne Vignon et II-CF1306 de M. Philippe Naillet (discussion commune).

M. Mohamed Laqhila. Il s'agit de reconnaître l'utilité des OGA et de sauvegarder leurs 2 500 emplois en leur permettant de pratiquer l'examen de conformité fiscale (ECF) en attendant la parution des textes réglementant celui-ci.

L'amendement vise à proroger de deux ans le coefficient de majoration de 1,10 du bénéfice imposable pour les professionnels non-adhérents à un centre de gestion. Des discussions sont en cours entre la Fédération des centres de gestion agréés (FCGA) et le Gouvernement, et il faudra sans doute attendre la séance pour connaître la position du ministre.

M. Patrick Hetzel. La question des professionnels non adhérents à un OGA se pose effectivement. Il serait pertinent de prolonger la disposition fiscale.

M. Jean-Louis Bricout. Les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'ECF ayant pris du retard, il faut permettre aux OGA de maintenir leur activité en diversifiant leurs prestations auprès des indépendants afin d'éviter la fuite de clients de ces organismes.

L'amendement II-CF1305 vise à surseoir à la suppression définitive de l'avantage fiscal en décalant la date de cette mise en œuvre, afin que les OGA puissent réorganiser leur modèle économique.

M. Patrick Hetzel. Le II-CF450 est un amendement de repli qui vise à prolonger d'une année la majoration.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En députés expérimentés, vous parlez de cette majoration comme d'un avantage fiscal. En réalité, si les amendements étaient adoptés, on prorogerait bien une majoration fiscale, et non un avantage – tout dépend, en effet, de quel point de vue on se place

Je suis défavorable aux amendements. Je ne souhaite pas que l'on revienne sur cette réforme qui a été menée en concertation avec les professionnels concernés et dont nous avons prévu la mise en application sur trois ans. Il n'est plus question d'y revenir.

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF79, II-CF90, II-CF118, II-CF148, II-CF449, II-CF1179 et II-CF1305 et les amendements identiques II-CF89, II-CF91, II-CF116, II-CF149, II-CF450, II-CF1180 et II-CF1306.

Amendement II-CF1501 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Le prélèvement à la source a permis d'augmenter le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Pour l'instant, il ne concerne pas les cessions d'actions et de droits sociaux.

L'amendement vise à taxer les plus-values de cession de valeurs mobilières au jour de la cession, ce qui existe notamment en matière immobilière, permettrait des rentrées d'argent plus rapides et éviterait des oublis sur les déclarations de revenus les années postérieures.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons questionné les administrations sur l'évolution proposée, que j'ai trouvée de prime abord plutôt pertinente : elle ne concerne que 400 000 contribuables et, techniquement, elles ne savent pas faire.

Je vous invite donc à redéposer votre amendement en séance afin que nous creusions ensemble le sujet. Sur le fond, je n'y vois pas de grande difficulté, il faut juste que la mesure soit applicable.

L'amendement II-CF1501 est retiré.

Amendements II-CF1264 et II-CF1267 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. La demi-part fiscale supplémentaire accordée aux pensionnés titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 74 ans est également octroyée à leurs veuves, à condition que celles-ci aient plus de 74 ans et que leur conjoint en ait bénéficié de leur vivant ou ait été titulaire de la retraite du combattant, servie à partir de 65 ans.

Les veuves de plus de 74 ans se voient donc appliquer un traitement différent en fonction de l'âge auquel leur époux est décédé.

L'amendement II-CF1264 tend à réparer une injustice en permettant à toutes les veuves ayant atteint l'âge de 74 ans de bénéficier de la demi-part additionnelle dès lors que leur mari titulaire de la carte du combattant est décédé après 60 ans.

L'âge plancher de 74 ans défini pour bénéficier de la demi-part supplémentaire ne s'appuie sur aucun fondement juridique précis : rien ne s'oppose donc à son évolution. Je propose donc, par l'amendement II-CF1267, de le porter progressivement à 70 ans en le diminuant d'un an par année à partir du 1^{er} janvier 2023 jusqu'en 2026.

L'amendement n'a, comme le précédent estimé à 10 millions d'euros, qu'un très faible impact sur les finances publiques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez déjà bien fait avancer ce sujet dans la loi de finances pour 2020 puisque, depuis le début de l'année, toutes les veuves âgées de 74 ans peuvent bénéficier de la demi-part additionnelle si leur mari touchait la retraite du combattant.

Vous souhaitez aller plus loin et critiquez l'effet de seuil, mais celui-ci existera toujours. Nous avons atteint un niveau cohérent en supprimant des injustices. Restons-en là. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. C'est la condition d'âge qui provoque cet effet de seuil. Je ne suis pas sûr que maintenir cette condition soit constitutionnel au regard du principe d'égalité. J'avais d'ailleurs poussé les associations d'anciens combattants à poser une question prioritaire de constitutionnalité.

Nous nous honorerions à supprimer toutes ces dispositions conditionnelles, puisque seules 17 000 personnes, dont une partie est non-imposable, sont concernées.

M. Marc Le Fur. Quelle est la justification aujourd'hui de l'âge de 74 ans ? Je n'en vois aucune.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'âge de 60 ans correspond pour beaucoup à la fin de la vie active. Il peut constituer une référence légitime.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1264 et II-CF1267.

Amendement II-CF1517 de M. Philippe Gomès.

M. Philippe Gomès. Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement structurant dans certains secteurs économiques jugés prioritaires, tels le tourisme et l'industrie, dans les collectivités ultramarines relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, expirera en 2025. Compte tenu des trois à cinq ans que demande le montage des dossiers, cet horizon est un peu court, d'autant que la crise sanitaire a encore compliqué le contexte économique que connaissent ces collectivités ultramarines.

L'amendement vise donc à proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2030.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons encore quatre ans devant nous jusqu'en 2025. Paradoxalement, cette échéance offre une meilleure sécurité juridique que celle de 2030, qui me semble excessive, même si je peux comprendre qu'on

souhaite avoir une visibilité la plus lointaine possible. Avis défavorable, comme sur tous les amendements portant sur les réductions d'impôts outre-mer.

La commission rejette l'amendement II-CF1517.

Amendement II-CF1382 de M. Philippe Gomès.

M. Philippe Gomès. Une aide fiscale est accordée aux organismes de logements sociaux (OLS) outre-mer pour la construction ou l'acquisition de logements sociaux, ou encore le financement de travaux de réhabilitation de logements achevés depuis plus de vingt ans. L'état de vieillissement du parc social ultramarin rend essentielles de telles opérations de réhabilitation, pour lesquelles ce dispositif est très important.

Or le fait générateur de la réduction d'impôt n'est pas le même selon la nature des opérations. Pour la construction de logements neufs, la réduction d'impôt est accordée au titre de l'année au cours de laquelle les parts ou actions sont souscrites, mais pour la réhabilitation de logements anciens, elle est accordée au titre de l'année d'achèvement des travaux. Les OLS doivent donc dans ce dernier cas assumer l'intégralité du portage financier, du début des travaux jusqu'à leur achèvement, relogement temporaire des familles compris. Ces coûts leur sont trop importants et mobilisent trop de trésorerie, ce qui les freine dans leur capacité à s'orienter vers ce type d'opérations.

La simple modification du fait générateur de la réduction d'impôt permettrait de dynamiser les opérations de réhabilitation. C'est le sens de l'amendement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En posant comme principe que la réduction d'impôt est ouverte dès la souscription de parts dans une société civile de placement immobilier (SCPI), la notion d'agrément saute, ce qui risque de susciter le montage de dossiers sans intention d'achever les travaux.

Je comprends qu'on souhaite accélérer les réductions d'impôt pour améliorer leur caractère incitatif, mais en l'espèce cela pourrait avoir une incidence néfaste au regard des agréments publics. Avis défavorable.

M. Philippe Gomès. Les opérations de réhabilitation engagées par les OLS, qui durent deux à trois ans, sont toutes achevées. Il n'y a aucun risque. Le cas échéant, on pourrait proposer un dispositif d'agrément qui permette de sécuriser le dispositif.

La commission rejette l'amendement II-CF1382.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements II-CF1418 et II-CF1347 de M. Philippe Gomès.

Amendement II-CF1482 de Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Je soutiens à la fois la prolongation du dispositif, l'amélioration du fait générateur et l'intégration des coûts de désamiantage qui constituent pour nos territoires des surcoûts structurels liés à l'éloignement et aux importations de matières premières.

L'amendement vise également à soutenir et à accélérer la réhabilitation du parc ancien de logements sociaux au travers d'une réduction d'impôt au titre des dépenses de démolition, plafonnées à 25 000 euros par logement, qui s'ajouteront aux dépenses éligibles plafonnées à 50 000 euros.

Il reprend les mêmes paramètres que l'amendement I-1802 voté en séance en première partie.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1482.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF103 de Mme Lise Magnier.

Amendement II-CF1185 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Il s'agit de la réduction d'impôt au titre des frais de d'hébergement en EHPAD. Celle-ci porte sur 25 % des dépenses engagées, dans la limite de 10 000 euros par an et par bénéficiaire. Elle est cumulable avec les différentes aides sociales, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et l'aide personnalisée au logement (APL). Malgré ces aides, le reste à charge demeure pour la partie hébergement très important – jusqu'à plus de 75 % des ressources des résidents.

De ce fait, la réduction bénéficie exclusivement aux quatre déciles supérieurs ; les personnes qui en auraient le plus besoin s'en voient privées. L'amendement vise donc à transformer cette réduction en crédit d'impôt.

Le coût pour le budget de l'État est évalué à 675 millions d'euros.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le financement de la dépendance et de l'autonomie doit passer par d'autres outils que la dépense fiscale. Nous avons ouvert la cinquième branche, il faut maintenant poursuivre son accompagnement par les voies de financement qui lui sont associées. Je ne souhaite donc pas que la réduction d'impôt soit transformée en crédit d'impôt. Avis défavorable.

Mme Émilie Cariou. Nous pourrions, au contraire, très bien utiliser cet outil fiscal en attendant de disposer d'un réel outil de financement de la dépendance – on n'hésite pas à le faire pour booster l'investissement.

Ce serait une belle mesure de pouvoir d'achat, qui aurait un effet direct sur le niveau de vie et le pouvoir d'achat des ménages qui participent à ces frais, sachant que, par ailleurs, vous avez préempté la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) pour le remboursement d'une partie de la dette liée au covid.

Essayons d'avancer, d'ici à la fin de la législature, sur l'assistance aux ménages qui doivent soutenir leurs proches en état de dépendance.

M. le président M. Éric Woerth. Le crédit d'impôt deviendrait une aide supplémentaire à l'APA.

Mme Christine Pires Beaune. Ceux qui bénéficient de la réduction d'impôt perçoivent aussi l'APA. Nous redirons en séance que la réduction d'impôt est anti-redistributive.

La commission rejette l'amendement II-CF1185.

Amendement II-CF1186 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement porte sur le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et fait suite à mon rapport de cette année dans le cadre de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Il vise à restreindre le champ des activités donnant droit à ce crédit d'impôt.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Sur ce sujet, je suis favorable à ce que nous obtenions davantage d'éléments d'information sur cette niche fiscale pour éventuellement mieux adapter les ciblage. À ce stade, je demande le retrait de l'amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement II-CF1186 est retiré.

Amendement II-CF1187 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Il porte sur le même sujet. Compte tenu du fait que les plafonds ne sont presque jamais atteints, l'idée est de les abaisser en fonction de la réalité de l'utilisation du crédit d'impôt.

Suivant l'avis du rapporteur général, l'amendement II-CF1187 est retiré.

Article additionnel avant l'article 29
**Prorogation du dispositif Censi-Bouvard jusqu'à fin 2022
et rapport d'évaluation de la dépense fiscale**

Amendements identiques II-CF1107 de Mme Sylvia Pinel, II-CF1132 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1146 de Mme Lise Magnier, II-CF1215 de M. Thibault Bazin et II-CF1294 de M. François Pupponi, et amendement II-CF1496 de M. Mohamed Laqhila (discussion commune).

Mme Véronique Louwagie. Le dispositif Censi-Bouvard doit prendre fin le 31 décembre 2021. Or, selon le rapport Broussy remis en mai dernier, celui-ci répond tout à fait à la nécessaire adaptation de l'habitat au vieillissement, alors même que l'offre de logements est très inférieure aux besoins. L'amendement propose donc de le proroger jusqu'au 31 décembre 2024, afin de continuer de flécher l'épargne des particuliers vers ce secteur, au bénéfice en particulier des personnes âgées et des étudiants.

M. Thibault Bazin. Le dispositif a déjà été recentré il y a quatre ans. Compte tenu de la crise de la production de logements, il faut au moins le proroger.

M. Mohamed Laqhila. Il s'agit, d'une part, de proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2022, et, d'autre part, de demander un rapport d'évaluation sur son efficacité.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Effectivement, concernant les niches fiscales liées au logement, il faut avoir un peu plus de visibilité et anticiper les prorogations. C'est le cas du Censi-Bouvard comme d'autres dispositifs.

Je suis favorable à sa prorogation jusqu'en 2022, donc à l'amendement II-CF1496, et partage avec Mohamed Laqhila l'idée qu'il est nécessaire d'évaluer tout dispositif de ce type. Je demande le retrait des autres amendements.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1496 (amendement II-3101), les amendements identiques II-CF1107, II-CF1132, II-CF1146, II-CF1215 et II-CF1294 étant retirés.*

Avant l'article 29

Amendement II-CF338 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il est proposé que le dispositif Denormandie s'applique aux logements classés F ou G, qui sont extrêmement dégradés et qu'il faudra mettre aux normes assez rapidement sur tout le territoire, faute de quoi ils ne pourront plus être loués.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Plus que la prorogation jusqu'en 2027, c'est l'élargissement assez substantiel opéré par l'amendement qui me pousse à émettre un avis défavorable. Il nous faudrait plus de recul sur l'efficacité du dispositif Denormandie après trois ans d'existence.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF338.*

Article additionnel avant l'article 29

Prorogation du dispositif Denormandie jusqu'à fin 2023 et rapport d'évaluation de la dépense fiscale

Amendement II-CF1419 de Mme Lise Magnier et sous-amendement II-CF1541 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Lise Magnier. L'amendement vise à proroger d'un an le dispositif Denormandie ancien.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le sous-amendement prévoit un rapport d'évaluation de ce dispositif.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement II-CF1541 et l'amendement II-1419 **sous-amendé** (amendement II-3102).*

Avant l'article 29

Amendement II-CF458 de Mme Sylvia Pinel.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'assouplir le dispositif Pinel en ouvrant la possibilité d'obtenir des services fiscaux la prolongation d'un an renouvelable du délai fixé pour l'achèvement du logement. Cette procédure, encadrée par le pouvoir réglementaire, est bien connue des opérateurs comme de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le code général des impôts (CGI) prévoit une dérogation analogue dans le cadre de l'engagement de construire dans un délai de quatre ans, qui conditionne le bénéfice d'une exonération de droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

À l'heure actuelle, l'acquéreur d'un logement neuf ne peut bénéficier de la réduction d'impôt Pinel que si celui-ci est achevé dans un délai de trente mois à compter de la signature de l'acte authentique d'acquisition. Ce délai méconnaît la réalité des programmes immobiliers,

dont certains nécessitent plus de temps en raison de leur complexité. Ce problème se pose surtout en zone tendue, où le dispositif Pinel est applicable et où la reconstruction de la ville sur la ville, vertueuse sur le plan environnemental, est plus complexe que l'artificialisation d'espaces naturels.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le délai de trente mois me paraît raisonnable et je souhaite que nous le maintenions. Le délai d'achèvement peut déjà être étendu, dans le cas de l'arrêt d'un chantier pour force majeure – la DGFIP apprécie alors la situation. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF458.

Article additionnel avant l'article 29

Prorogation du plafond exceptionnel de 1 000 euros pour le dispositif Coluche jusqu'à fin 2023 et rapport d'évaluation de la dépense fiscale

Amendement II-CF1492 de M. Jean-Noël Barrot et sous-amendement II-CF1542 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Jean-Noël Barrot. En mars 2020, nous avons porté le plafond du dispositif Coluche de 552 à 1 000 euros. Cet amendement vise à proroger cette possibilité jusqu'en 2023.

Le sous-amendement du rapporteur général, qui appelle à évaluer le dispositif, me paraît tout à fait bienvenu.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce sous-amendement propose en effet un rapport d'évaluation du dispositif Coluche. Il convient de mesurer les effets opportuns liés à l'augmentation temporaire du plafond, décidé pendant la crise.

La commission adopte successivement le sous-amendement II-CF1542 et l'amendement II-CF1492 sous-amendé (amendement II-3103).

Avant l'article 29

Amendement II-CF1129 de Mme Émilie Bonnivard.

Mme Émilie Bonnivard. Les stations de montagne et les zones touristiques sont confrontées au vieillissement des appartements appartenant aux résidences de tourisme, essentielles à leur activité économique. Pour remettre ces biens aux normes et les rendre au marché, il n'y a pas de remède miracle, il faut pouvoir utiliser toute une palette de dispositifs. L'amendement vise à rendre éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) les travaux effectués dans les résidences secondaires situées dans des communes touristiques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je rappelle que le CITE a été supprimé, il faudrait donc arrêter de l'amender.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement II-CF1129 est retiré.

Amendement II-CF809 de Mme Sandrine Le Feur.

Mme Claire Bouchet. Il s'agit de reconduire la réduction d'impôt sur les opérations forestières, pour les contribuables domiciliés en France, jusqu'au 31 décembre 2024. La forêt est au croisement d'enjeux transversaux. Le plan de relance a permis à la filière de s'engager dans la voie d'une réelle transition climatique et de promouvoir le bois comme une ressource renouvelable. Renouveler le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement (DEFI) en faveur de la forêt permettrait de prolonger cet élan et de continuer à accompagner la filière forêt-bois sur le long terme.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Si, tous les deux ans, on recule de deux ans les bornages, autant les supprimer ! Le bornage est utile pour évaluer les dispositifs. Je tiens donc à conserver les dates que nous avons décidées ensemble. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF809.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1273 de M. Marc Le Fur.

Amendement II-CF1438 de Mme Émilie Cariou et II-CF1334 de Mme Christine Pires Beaune (discussion commune).

Mme Émilie Cariou. Je vous propose de nouveau de réaménager le dispositif de la niche Copé. En vertu de cette mesure, lorsqu'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) cède des titres d'une autre entreprise, elle peut déduire la plus-value de son résultat fiscal. Seule une quote-part de 12 % est imposée à l'IS, soit à un taux de 25 %. Ce taux n'ayant cessé de baisser, l'exonération a mécaniquement augmenté. Je vous propose de corriger cet effet en prévoyant que, jusqu'à un million d'euros, la plus-value resterait imposée à 12 % puis que, pour la partie excédant un million, le taux passerait à 20 %. On introduirait un peu de justice fiscale tout en épargnant les plus-values sur les PME.

M. Jean-Louis Bricout. Les baisses successives de l'IS justifient le réajustement de la quote-part pour frais et charges financières.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Compte tenu des évolutions qu'a connues l'IS, il faudra probablement réviser un certain nombre d'outils fiscaux, comme la niche Copé ou l'abattement sur les dividendes perçus par les personnes physiques. Mais cela doit se faire dans le cadre d'une négociation globale. Modifier dès à présent la niche Copé enverrait un signal contreproductif en période de relance. J'ajoute que nous imposons une quote-part de 12 % là où certains pays sont à 0. Il faut tenir compte de l'environnement concurrentiel.

Avis défavorable.

Mme Christine Pires Beaune. Lorsque vous diminuez le taux de l'IS ou supprimez les impôts de production, il faudrait que, dans le même temps, vous corrigiez les effets de ces mesures sur les niches fiscales.

Mme Émilie Cariou. On ne peut pas entendre cette histoire de négociation globale avec un résultat aussi aberrant. La France avait, avec les États-Unis, un des taux d'IS les plus élevés au monde mais aussi une des assiettes les plus mitées, car ce taux incitait à la création de niches. En toute logique, la baisse de l'IS devait s'accompagner du toilettage de son assiette.

L'application du taux de 20 % sur la quote-part de réintégration dans le résultat fiscal aurait pour effet de pratiquer une imposition de seulement 5 %, alors qu'il s'agit, non d'un revenu, mais d'un enrichissement. Vos arguments me semblent donc inopérants.

M. Jean-Paul Mattei. On a fait passer l'IS de 33,3 % à 25 %, ce qui est heureux. Cela étant, les cessions de titres contribuent peu au dynamisme de l'économie ; ce sont essentiellement des opérations financières de la part de gens qui se retirent du jeu. Il est donc légitime de s'interroger sur le bénéfice fiscal. J'appelle de mes vœux une fiscalité plus juste sur les entreprises.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1438 et II-CF1334.

Amendements identiques II-CF334 de M. François Pupponi et II-CF680 de Mme Sylvia Pinel.

M. François Pupponi. Nous avons baissé le taux de l'IS sur la cession par des entreprises de biens immobiliers en vue de la réalisation de logements sociaux. Dans la mesure où le taux de l'IS a diminué, les entreprises n'ont plus intérêt à réaliser ce genre d'opérations. Il est donc proposé d'abaisser le taux réduit d'IS applicable aux cessions immobilières.

M. Charles de Courson. Alors que l'on a réduit d'environ un quart le taux de l'IS, on a laissé inchangé le taux de 19 % sur les cessions par les entreprises de terrains pour construire des logements sociaux. L'amendement vise donc à faire passer ce taux de 19 à 15 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il demeure tout de même un écart assez substantiel de 6 points, qui permet à cet outil de conserver son caractère incitatif.

M. Charles de Courson. Lorsque le taux de l'IS était à 33,3 %, la différence était de l'ordre de 14 points ; elle n'est plus que de 6 points aujourd'hui. Il faut faire preuve de cohérence dans la fixation des taux.

M. François Pupponi. Compte tenu de cette différence de 6 points, l'entreprise aura probablement intérêt à vendre à un promoteur, qui paiera plus cher le terrain. Elle versera plus d'impôts, mais gagnera plus d'argent *in fine*.

La commission rejette les amendements II-CF334 et II-CF680.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1138 de Mme Frédérique Dumas.

Amendement II-CF1140 de Mme Frédérique Dumas et amendements identiques II-CF1394 de M. Erwan Balanant et II-CF1402 de M. Pierre-Yves Bournazel (discussion commune).

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à prolonger de deux ans l'application du crédit d'impôt pour le spectacle vivant (CISV).

M. Erwan Balanant. Cet amendement a été élaboré avec le PRODISS, qui est le syndicat national des producteurs, diffuseurs, festivals et salles de spectacle musical et de variété ; il est le fruit des auditions du groupe d'études de l'Assemblée nationale sur le spectacle vivant. La crise a fortement affecté les salles de spectacle qui, malgré les aides de l'État, peinent à retrouver les taux de fréquentation de l'avant-covid. L'amendement vise à leur procurer de la visibilité, en prolongeant le CISV jusqu'en 2026, et, ainsi, à favoriser leurs investissements.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je reconnais l'utilité de ce crédit d'impôt, même s'il faut rappeler que l'on a fortement soutenu le secteur pendant la crise et que le plan de relance appuie également l'investissement dans le spectacle vivant. Je ne suis pas favorable à ce que l'on prolonge les crédits d'impôt jusqu'à une échéance trop lointaine, car cela nous empêche de les évaluer et de les affiner. Avis défavorable.

M. Erwan Balanant. Les professionnels ont besoin de visibilité, car une scène se programme sur de longues années. Par cette mesure, on leur offrirait un peu d'air.

M. le président Éric Woerth. Encore une fois, c'est toute la question du bornage. Les acteurs économiques ont certes besoin de visibilité, mais il n'est pas souhaitable que ce type de dispositif dure *ad vitam aeternam*. Ce mécanisme fera l'objet d'une évaluation ; si elle est positive, j'imagine que le Gouvernement, quel qu'il soit, le prolongera.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il serait erroné de croire qu'en prolongeant un crédit d'impôt, on figerait son application dans le temps. Le Gouvernement de 2022, quel qu'il soit, pourrait fort bien le supprimer. Un crédit d'impôt est par nature fragile, car il dépend de la loi de finances annuelle.

La commission rejette successivement l'amendement II-CF1140 et les amendements identiques II-CF1394 et II-CF1402.

Amendement II-CF1139 de Mme Frédérique Dumas.

M. Charles de Courson. L'amendement vise à exclure de la base de calcul du CISV les aides exceptionnelles perçues par les entreprises en raison du covid.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cela reviendrait à une double subvention. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1139.

Amendement II-CF1523 de Mme Michèle Victory.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit d'étendre le champ d'application du CISV à certaines disciplines et à des créations particulières, comme les spectacles chorégraphiques ou de cirque.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1523.

Article additionnel avant l'article 29

Création d'un crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales

Amendements II-CF1314 de Mme Michèle Victory, II-CF1509 de Mme Céline Calvez et II-CF1315 de Mme Michèle Victory (discussion commune).

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1314 a pour objet la création d'un crédit d'impôt en faveur de l'édition musicale. Fondé sur le contrat de préférence, il ne concernerait que les auteurs dits « nouveaux talents » et prendrait en compte la francophonie. Les dépenses éligibles seraient notamment celles destinées à soutenir la création et le développement de carrière.

Mme Céline Calvez. C'est un amendement défendu par l'ensemble du groupe La République en marche. Il est le fruit de longues discussions, depuis plusieurs années, avec les acteurs de la filière musicale.

Nous proposons de créer un crédit d'impôt spécifique au secteur de l'édition musicale. Le métier d'éditeur musical, sans être le plus connu, est l'un des plus anciens de la filière et l'un des plus importants. L'engagement de l'éditeur de musique se situe souvent en amont des projets, dans un premier cycle de développement, au cours duquel le risque est maximal. Ces investissements participent à la création musicale, favorisent la diversité et le renouvellement des talents.

La création du crédit d'impôt permettrait de soutenir l'éditeur de musique qui, aujourd'hui, n'est pas éligible aux dispositifs de soutien dont bénéficient d'autres acteurs en aval de la filière – crédit d'impôt en faveur de la production phonographique (CIPP) et CISV – alors même que l'évolution des modèles économiques conduit ce professionnel à supporter une part de risque de plus en plus élevée. L'amendement traduit le soutien que nous voulons apporter au monde de la musique. Il conférerait au Centre national de la musique (CNM) la responsabilité d'appliquer le crédit d'impôt.

Les contours de ce dernier sont précisément définis : on cible les éditeurs de nouveaux talents, le taux varie en fonction de la taille de l'entreprise et les dépenses éligibles sont limitativement énumérées.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1315 a pour objet d'étendre le CIPP, qui a été créé en 2006 et a montré son efficacité, aux dépenses d'édition d'œuvres musicales.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons en effet cette discussion depuis plusieurs années, en particulier depuis le début de la crise. Nous nous étions accordés sur le fait qu'il fallait éviter toute discrimination fiscale à l'égard des métiers de l'édition. Pendant la crise, les mesures d'aide et de relance ont soutenu les métiers de l'édition. Alors que les plans d'urgence et de relance commencent à être derrière nous, il nous faut activer des outils permettant d'accompagner l'édition d'une manière à peu près équivalente.

Il manquait, jusqu'alors, un ciblage fin et efficace. Le dispositif proposé par l'amendement II-CF1509 satisfait ces conditions. Le crédit d'impôt serait accordé dans la limite de 500 000 euros par entreprise, à hauteur de 15 % des dépenses éligibles – 30 % pour les microentreprises. Les dépenses éligibles seraient plafonnées à 300 000 euros par contrat. Le dispositif s'appliquerait jusqu'au 31 décembre 2024. Cette disposition étant bien calibrée, je donne un avis favorable sur l'amendement II-CF1509 et demande le retrait des deux autres amendements.

M. Pascal Bois. Je me réjouis des propos du rapporteur général. J'avais été rapporteur de la proposition de loi qui a créé le CNM et avais défendu cette proposition l'année dernière, qui a été retravaillée depuis lors.

Les amendements II-CF1314 et II-CF1315 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF1509 (amendement II-3104).

Avant l'article 29

Amendements II-CF1341 et II-CF1342 de Mme Dominique David.

Mme Dominique David. Ces amendements sont issus des travaux que j'ai menés en tant que rapporteure spéciale sur le budget de la culture. Ils portent sur la déduction sur cinq ans du prix d'acquisition d'une œuvre originale d'un artiste vivant. Le coût de ce dispositif est assez faible, de l'ordre de 5 millions d'euros. Le premier amendement vise à prolonger son application jusqu'en 2024 ; le second a pour objet d'étendre son bénéfice aux professions libérales.

Ce serait un signal très favorable vis-à-vis d'un secteur très affecté par la crise, qui a été sensiblement moins aidé budgétairement et fiscalement que le spectacle vivant. Le salaire annuel médian des artistes plasticiens était de 10 000 euros en 2017. Les fonds sectoriels pour les arts visuels ont été très largement sous-consommés, compte tenu du retard dans l'accès au fonds de solidarité, dont les crédits se sont finalement superposés aux autres aides. Je souligne, dans mon rapport spécial, que le 1 % artistique censé soutenir la commande publique est très mal respecté. Il serait donc utile d'encourager la commande privée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je salue vos travaux sur les mesures de déduction fiscale, mais je considère qu'il faut mener le dispositif actuel à son terme. Je vous propose que nous en reparlions l'an prochain.

M. Charles de Courson. Combien de personnes bénéficient de cette niche, et pour quel montant ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le coût est de 5 millions d'euros ; je n'ai pas l'information sur le nombre de bénéficiaires.

Mme Dominique David. Que pensez-vous de l'extension aux professions libérales, monsieur le rapporteur général ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous visez les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu au titre des BNC (bénéfices non commerciaux) et des BIC (bénéfices industriels et commerciaux), et non des BA (bénéfices agricoles), ce qui pourrait créer une difficulté juridique. Je vous propose de retirer vos amendements et d'y travailler en vue de la séance.

Les amendements II-CF1341 et II-CF1342 sont retirés.

Amendement II-CF707 de M. Michel Castellani.

M. Charles de Courson. Le système de santé corse n'est pas toujours en mesure d'apporter un traitement adapté à tous les malades, et il faut parfois procéder à leur transfert par voie aérienne sur le continent. L'amendement vise à faire bénéficier du CIIC les investissements réalisés afin de contribuer aux prestations de transport en urgence de patients pour des raisons sanitaires.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons discuté de cela lors de l'examen de la première partie du PLF. Mon avis demeure défavorable. On peut aider cette activité autrement que par l'extension du CIIC.

La commission rejette l'amendement II-CF707.

Amendements II-CF1378 et II-CF1379 de Mme Christine Pires Beaune, et II-CF108 de M. Julien Dive (discussion commune).

Mme Christine Pires Beaune. Mes amendements font suite à la mission que j'ai conduite avec le rapporteur général et Francis Chouat sur le crédit d'impôt recherche (CIR). L'amendement II-CF1378 vise à rendre le CIR progressif en le fondant sur le rapport entre les dépenses de recherche et développement (R&D) et le chiffre d'affaires. Le crédit reposerait ainsi sur l'intensité de la R&D et non sur son volume.

L'amendement II-CF1379 a pour objet d'abaisser de 100 à 50 millions d'euros la part des dépenses de R&D éligibles au taux de 30 % ; au-delà de 50 millions, le taux serait de 5 %. Par ailleurs, il vise à créer un plafond global de 350 millions par groupe.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce sont des propositions intéressantes, qui reprennent une partie des travaux de Philippe Aghion, que nous avons auditionné. Cela étant, il s'agit d'un gros chantier, que je ne souhaite pas engager immédiatement. La réflexion est à poursuivre. Demande de retrait.

Mme Christine Pires Beaune. Je retire les amendements tout en faisant remarquer qu'en 2022, les crédits prévisionnels du CIR augmenteront d'un milliard d'euros sans que, pour autant, un plus grand nombre d'entreprises en bénéficient.

Les amendements II-CF1378, II-CF1379 et II-CF108 sont retirés.

Amendement II-CF1505 de Mme Natalia Pouzyreff.

Mme Natalia Pouzyreff. Au sein des groupes, ce sont les filiales qui génèrent la créance du CIR. Afin d'accroître l'équité vis-à-vis des petites entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), et pour réaliser des économies, il est proposé d'instaurer, à l'échelle des groupes d'entreprises, un plafond des dépenses de recherche et développement au-delà duquel le taux du CIR serait réduit à 5 %.

Les entreprises qui financent des instituts publics de recherche bénéficiaient, jusqu'à l'année dernière, d'un doublement du CIR. Pour préserver ce financement, le plafond proposé ne serait pas applicable aux entreprises qui consacrent 30 % de leurs dépenses en recherche et développement pour la réalisation d'opérations confiées à ces instituts publics.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable, pour les raisons précédemment exposées.

La commission rejette l'amendement II-CF1505.

Amendements identiques II-CF365 de Mme Émilie Bonnard, II-CF379 de M. Vincent Descoeur et II-CF459 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Émilie Bonnard. L'amendement vise à ouvrir le crédit d'impôt famille (CIFAM) aux indépendants : professions libérales, gérants non-salariés, entreprises individuelles, artisans et autoentrepreneurs. Ce crédit d'impôt bénéficie actuellement aux entreprises industrielles, commerciales, libérales ou agricoles imposées selon un régime réel d'imposition. Il permet de financer les établissements assurant l'accueil des enfants de moins de 3 ans des salariés de l'entreprise. Son extension aux professions libérales et aux indépendants serait une mesure d'équité fiscale et favoriserait l'accompagnement des familles.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de 2021 concernant le CIFAM doit être rendu public. Je pense qu'il permettra de démontrer les vertus fiscales et

sociales de l'ouverture de ce crédit d'impôt aux indépendants. C'est une mesure importante sur laquelle nous revenons régulièrement : il va falloir avancer.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il ressort de ce rapport, que j'ai pu consulter, que l'ouverture du CIFAM aux professions libérales n'est pas recommandée, pour une raison financière : ces personnes devraient également s'acquitter de la part "tiers financeur", ce qui conduirait à un solde négatif pour elles. On comprend aussi à la lecture du rapport que le CIFAM n'est pas un outil satisfaisant. Il faut repenser globalement le financement de l'accès aux crèches, quelles que soient les situations professionnelles, probablement en utilisant davantage des aides directes, comme le complément de libre choix du mode de garde.

Par conséquent, je maintiens que l'ouverture du CIFAM à d'autres catégories n'est pas une bonne idée. Cela doit rester un avantage social pour des salariés, la différence entre salariés et employeurs n'existant pas, par définition, pour les professions libérales. Avis défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il faudra bien trouver une solution pour ces professions qui n'ont pas le même statut que les salariés mais ne disposent pas forcément de plus de revenus.

La commission rejette les amendements identiques II-CF365, II-CF379 et II-CF459.

Amendements II-CF330 et amendements, en discussion commune, II-CF1308 et II-CF1491 de M. François Pupponi, II-CF661 de M. Michel Castellani et II-CF1293 de M. François Pupponi et amendement II-CF1307 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Je défendrai en même temps mes différents amendements portant sur le crédit d'impôt « Corse », dont nous débattons sans doute en séance publique avec le ministre.

Pour bénéficier du dispositif actuel, il faut avoir terminé les travaux au 31 décembre 2023. Or, compte tenu de la crise du covid, certaines entreprises n'ont pas pu les commencer dans les délais. Nous proposons que la condition soit désormais que les travaux aient commencé avant la fin de l'année 2023. Cela ne présage pas de la prolongation, ou non, de ce crédit d'impôt. Mais faisons au moins en sorte que les bénéficiaires actuels ne soient pas pénalisés en raison du covid.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF661 vise à prolonger ce crédit d'impôt jusqu'en 2025.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous propose de retirer ces amendements pour les redéposer en séance publique.

Les amendements II-CF330, II-CF1308, II-CF1491, II-CF661, II-CF1293 et II-CF1307 sont retirés.

Amendements II-CF1331 de Mme Stella Dupont, II-CF807 et II-CF808 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune).

Mme Stella Dupont. Ces amendements concernent le crédit d'impôt pour les exploitations agricoles en production biologique. Le mien tend à prolonger le dispositif et à porter le plafond de 3 500 à 5 000 euros. Ces agriculteurs ne disposent plus de primes au

maintien dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), alors que les marchés ne sont pas toujours mûrs. J'appelle l'attention sur les difficultés de certaines filières, comme celle du lait, qui est marquée par des déséquilibres importants et des arrêts de production en bio. Si nous souhaitons atteindre l'objectif de 25 % de surfaces labellisées bio à l'horizon 2030, il faut donner de la lisibilité et accentuer le soutien à ces filières actuellement en difficulté.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. On pourrait discuter de la hausse que vous proposez, mais la prorogation demandée me paraît vraiment excessive : on perdrait toute notion de bornage. J'invite à retirer les amendements pour en discuter d'ici à la séance publique et voir avec le Gouvernement comment il entend faire évoluer ce dispositif, qui va dans le bon sens.

Mme Stella Dupont. Je proposerai peut-être d'aller jusqu'en 2027.

Les amendements II-CF1331, II-CF807 et II-CF808 sont retirés.

Amendements identiques II-CF370 de M. Stéphane Peu, II-CF416 de Mme Sylvia Pinel et II-CF1209 de M. Thibault Bazin.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il s'agit d'étendre l'application du crédit d'impôt pour les opérations de rénovation de logements sociaux dans les départements d'outre-mer (DOM). Le dispositif actuel cause une grave inégalité de traitement entre les quartiers et au sein du parc locatif social dans ces territoires. Le parc locatif des organismes de logement social des régions et des départements d'outre-mer représente près de 160 000 logements locatifs sociaux et très sociaux. En leur sein, la part des logements de plus de vingt ans s'élève à près de 40 %. En général, ces logements sont plutôt bien situés, à proximité des équipements et des services urbains, mais ils doivent être réhabilités et remis aux normes en urgence. Si une disposition ouvre droit, en complément de la ligne budgétaire unique, à un crédit d'impôt pour le financement de leur réhabilitation, cette disposition est fléchée sur les seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Nous souhaitons y remédier.

M. Charles de Courson. C'est un problème délicat. Il existe 160 000 logements sociaux dans les DOM, dont à peu près 40 % ont plus de vingt ans. Parmi ces derniers, ceux qui sont dans des QPV bénéficient d'un crédit d'impôt pour les travaux de réhabilitation, mais pas ceux qui ne se trouvent pas dans des QPV – ils sont plutôt situés en centre-ville. D'où l'idée d'étendre le dispositif à la totalité du parc concerné.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Jusqu'en 2020, ce crédit d'impôt ne s'appliquait qu'aux QPV présentant les dysfonctionnements les plus importants. La loi de finances initiale pour 2020 a étendu le champ à tous les QPV, notamment à l'initiative d'Olivier Serva. Cette extension très importante a moins de deux ans : je pense qu'on peut attendre un peu avant de procéder à une nouvelle extension du dispositif, qui risque d'ailleurs de détourner quelque peu les projets des QPV : un effet d'éviction, non souhaitable, risque de se produire. Je préférerais qu'on ait davantage de recul sur l'évolution décidée il y a deux ans. Par conséquent, avis défavorable.

M. Thibault Bazin. Vous faites abstraction de la crise sanitaire que nous connaissons depuis bientôt deux ans et des difficultés pour réunir les différentes parties prenantes. Il serait intéressant de donner de la visibilité, comme le proposent ces amendements. Nous avons vraiment besoin d'un choc d'offre.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les investissements n'ont jamais été aussi importants dans les QPV que depuis la crise du covid.

La commission rejette les amendements identiques II-CF370, II-CF416 et II-CF1209.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements identiques II-CF112 de Mme Lise Magnier et II-CF669 de M. Charles de Courson et les amendements identiques II-CF110 de Mme Lise Magnier et II-CF663 de M. Charles de Courson, qui faisaient l'objet d'une discussion commune.

Amendements identiques II-CF 242 de M. Stéphane Peu et II-CF 403 de Mme Sylvia Pinel, amendements identiques II-CF243 de M. Stéphane Peu, II-CF312 de M. François Pupponi et II-CF404 de Mme Sylvia Pinel (discussion commune).

M. Jean-Paul Dufrègne. La loi de finances pour 2021 a prévu de limiter la possibilité d'utiliser le régime d'exonération de TVA des « groupements autonomes de personnes » aux opérateurs de certains secteurs limitativement énumérés, cette restriction s'avérant nécessaire pour tenir compte de plusieurs décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) datant de 2017. Le secteur du logement social n'en fait pas partie et se trouverait donc exclu de ce régime à compter de 2023 – ce qui signifie que les facturations internes à un groupement d'organismes HLM seraient alors soumises à TVA.

Cette situation, qui entraînerait un surcoût de 20 % à la charge des organismes HLM, va directement à l'encontre des objectifs de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018, qui oblige les organismes HLM à créer, avant le 1^{er} janvier 2021, des « groupements » visant à rationaliser et à mutualiser leurs moyens.

Cet amendement propose donc d'ajouter le secteur du logement social dans la liste des secteurs qui pourront continuer à utiliser le régime de l'article 261 B du code général des impôts.

M. Charles de Courson. On nous a expliqué que cette mesure serait anti-communautaire, or ce n'est pas exact puisque si l'article 132 de la directive dite « TVA » ne mentionne pas directement le logement social, il vise, parmi les différentes activités d'intérêt général qu'il énumère, « les prestations de services et les livraisons de biens étroitement liées à l'aide et à la sécurité sociales, y compris celles fournies par les maisons de retraite, effectuées par des organismes de droit public ou par d'autres organismes reconnus comme ayant un caractère social par l'État membre concerné ». Cet amendement clarifie donc la situation.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous proposons que le secteur du logement social puisse continuer à utiliser le régime de l'article 261 B du code général des impôts jusqu'au 31 décembre 2024, délai qui permettra également aux autorités françaises de négocier avec leurs homologues européens afin de trouver une solution pérenne à cette problématique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cette question relève tout de même du droit communautaire.

Deux critères doivent en effet être pris en considération.

La CJUE, d'une part, a considéré que la « directive TVA » n'autorise l'exonération de TVA des prestations rendues par les groupements autonomes de personnes que lorsqu'ils sont constitués par des opérateurs dont les opérations sont exonérées pour des activités d'intérêt général. Du point de vue de l'activité, M. de Courson a raison : le critère, si j'ose dire, est « coché ».

Il n'en reste pas moins que les organismes concernés doivent exercer une « activité exonérée » ou pour laquelle ils n'ont pas « la qualité d'assujéti ». Or, les sociétés HLM sont redevables partiels de la TVA.

Avis défavorable.

M. Charles de Courson. S'agissant du second critère, il suffit de filialiser ou de créer un secteur puisqu'au sein d'une même entreprise des secteurs peuvent être taxables ou non.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous pouvons vérifier ensemble s'il est possible d'opérer une telle séparation.

Les amendements identiques II-CF 242 et II-CF 403 et les amendements identiques II-CF243, II-CF312 et II-CF404 sont retirés.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF795, II-CF823, II-CF803, II-CF797 de M. François-Michel Lambert.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1137 de Mme Lamia El Aaraje.

Amendement II-CF1062 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. La loi PACTE relative à la croissance et la transformation des entreprises a prévu deux types de PER : le PER assurance et le PER compte-titres. Nous proposons de mettre fin à la distorsion fiscale portant sur l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) puisque le PER assurance en est exonéré en raison de son caractère assurantiel et que les fonds immobiliers figurant dans le PER compte-titres y sont assujettis.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Un travail doit être mené sur le PER compte-titres afin qu'il soit aligné sur les catégories de placements comparables.

Lors du départ à la retraite, la situation est toutefois identique pour les détenteurs des deux PER puisque le capital du PER assurantiel devient rachetable. Votre amendement est donc quasiment satisfait.

M. Charles de Courson. Il devrait être à tout le moins possible de distinguer l'immobilier d'entreprise et l'immobilier de logement au sein des PER compte-titres, le premier devant être exonéré.

Mme Véronique Louwagie. Une telle différence de traitement fiscal est-elle logique ? Il en est de même, d'ailleurs, en matière de droits de succession.

M. le président Éric Woerth. Une clarification s'impose sans doute.

La commission rejette l'amendement II-CF1062.

Amendement II-CF1060 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Il concerne le même problème, cette fois en matière de droits de succession.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1060.

Amendement II-CF1498 de M. Frédéric Petit.

M. Jean-Paul Mattei. Un bien d'une personne vivant à l'étranger doit pouvoir bénéficier du statut de « résidence de repli » – à condition bien sûr qu'il ne soit pas loué – afin que les avantages soient identiques à ceux d'une résidence principale et qu'il ne soit pas considéré comme une résidence secondaire ou un logement vacant.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La perte de recettes de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) serait conséquente pour certaines collectivités. Une compensation est-elle ou non prévue ?

De plus, la notion de « résidence de repli » est un peu baroque : ou on possède une résidence secondaire, ou on n'en a pas, que l'on habite principalement à l'étranger ou non.

M. Jean-Paul Mattei. Certains expatriés ont besoin de garder un lien avec la France en vue de leur retour. De surcroît, des régimes particuliers existent déjà pour les cessions de la première résidence secondaire pour les personnes qui ne sont pas propriétaires de leur résidence principale.

M. le président Éric Woerth. Il est difficilement compréhensible d'inciter les gens à partir travailler à l'étranger sans en tenir compte pour leur résidence.

La commission rejette l'amendement II-CF1498.

Article additionnel avant l'article 29

Suppression de la condition de plafond de prix en cas de cession par l'État, à titre gratuit, de biens archéologiques déclassés à des organismes publics

Amendement II-CF1540 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il supprime la condition de plafond de prix en cas de cession par l'État, à titre gratuit, de biens archéologiques déclassés à des organismes publics. Il s'agit de rectifier une conséquence d'une mesure votée dans le cadre du PLF pour 2021.

M. Charles de Courson. Des inspecteurs des impôts ont-ils donc procédé à des redressements de l'État ? C'est ubuesque !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'article 41 de la loi de finances pour 2021 a harmonisé les conditions de cession de biens à titre gratuit, un plafond de prix étant fixé par décret. Or, cela soulève un certain nombre de difficultés pour les cessions de biens archéologiques aux organismes publics. Nous vous proposons donc de supprimer le plafond dans ce cas.

La commission adopte l'amendement II-CF1498 (amendement II-3105).

Avant l'article 29

Amendements identiques II-CF155 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF190 de Mme Véronique Louwagie et II-CF498 de Mme Lise Magnier.

Mme Véronique Louwagie. Les « Éco-prêts à taux zéro » (Éco-PTZ), qui permettent de financer jusqu'à 30 000 euros de travaux de rénovation énergétique sur une durée maximale de quinze ans, doivent s'éteindre après le 31 décembre 2021. Nous proposons qu'ils soient reconduits jusqu'en 2024 tant le reste-à-charge est souvent la dernière barrière à franchir, notamment pour les personnes les plus modestes, avant d'engager une rénovation.

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

Nous avons décidé ensemble d'une telle extinction mais la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a prévu un « prêt avance rénovation » en matière de travaux de rénovation énergétique après déduction de « MaPrimeRénov' ». Certaines banques se sont engagées à le proposer dès le début de 2022.

La commission rejette les amendements identiques II-CF155, II-CF190 et II-CF498.

Article additionnel avant l'article 29

Prorogation du prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'à fin 2023 et report de la modification des modalités d'appréciation des revenus

Amendements II-CF139 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF1515 de M. François Jolivet et II-CF77 de Mme Émilie Bonnard (discussion commune).

M. François Jolivet. L'ensemble du groupe La République en marche propose de proroger le dispositif du prêt à taux zéro (PTZ), qui se termine le 31 décembre 2022, jusqu'au 31 décembre 2023.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte la contemporanéité des ressources du bénéficiaire à la date de l'émission du PTZ, comme le prévoyait le PLF pour 2021, ce qui n'a pas été possible compte tenu de la crise sanitaire.

Mme Émilie Bonnard. Le PTZ doit être en effet prorogé dans les zones tendues A et B1 mais également dans les zones rurales et péri-urbaines, particulièrement en cette période de crise. J'insiste aussi sur la difficulté d'accès à la propriété dans les zones touristiques pour des familles et des jeunes qui ne parviennent plus à se loger en raison de l'inflation des prix du foncier.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis favorable à une telle prorogation et très favorable à un travail sur la contemporanéité des revenus.

Avis favorable à l'amendement II-CF1515 et demande de retrait pour les autres.

Les amendements II-CF139 et II-CF77 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF1515 (amendement II-3106).

Avant l'article 29

Amendement II-CF1504 de M. François Pupponi.

M. Jean-Paul Mattei. L'avantage fiscal lié à la transformation de bureaux en locaux d'habitation doit être prorogé jusqu'au 31 décembre 2023. Il convient en effet d'avoir plus de temps pour mener à bien ces opérations complexes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'an dernier, nous avons déjà étendu ce régime jusqu'au 31 décembre 2024 pour peu que les promesses de vente aient été conclues avant le 31 décembre 2022. Avis défavorable, même si une prorogation d'une année supplémentaire sera peut-être utile l'année prochaine.

La commission rejette l'amendement II-CF1504.

Article additionnel avant l'article 29

**Prorogation jusqu'à fin 2022 de l'application du taux de 75 %
pour la réduction d'impôt sur les dons versés aux associations
luttant contre les violences domestiques.**

Amendements II-CF1297 et II-CF1495 de M. Erwan Balanant (discussion commune).

M. Erwan Balanant. Il convient de prolonger de deux ans ou d'un an le dispositif expérimental adopté dans le PLF pour 2020 visant à favoriser les dons en faveur des associations luttant contre les violences domestiques à travers la hausse du taux de la réduction d'impôt, porté à 75 %, qui arrive à échéance à la fin de l'année 2021. Un rapport gouvernemental devait évaluer les conséquences de cette mesure et envisager sa pérennisation. Dans l'attente de la remise de ce rapport, je vous propose d'adopter ces amendements.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison de « mettre la pression » pour que ce rapport nous soit remis avant l'arrivée à échéance du dispositif adopté en LFI 2020. Avis favorable à une prorogation d'un an.

L'amendement II-CF1297 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF1495 (amendement II-CF3107).

Avant l'article 29

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF115, II-CF117 et II-CF114 de M. Julien Dive.

Amendements II-CF1384 de Mme Chantal Jourdan, II-CF681 de Mme Sylvia Pinel et II-CF497 de Mme Lise Magnier (discussion commune).

M. Jean-Louis Bricout. Il convient, d'une part, de proroger jusqu'au 31 décembre 2023 le crédit d'impôt visant à favoriser la rénovation énergétique des locaux tertiaires des PME et, d'autre part, de conditionner son éligibilité à l'atteinte d'un gain de niveau de performance énergétique minimal, en cohérence avec les exigences de rénovations performantes que défend le groupe Socialistes et apparentés. Cette mesure s'arrête le 31 décembre 2021 alors que la crise sanitaire n'a pas toujours permis aux entreprises de réaliser des travaux dans de bonnes conditions.

M. Michel Castellani. L'article 27 de la loi de finances pour 2021 a instauré un crédit d'impôt pour favoriser la rénovation énergétique des locaux tertiaires des PME. Il est regrettable que ce dispositif bienvenu d'accompagnement prenne fin le 31 décembre 2021 et il convient de le prolonger jusqu'au 31 décembre 2023.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce crédit d'impôt a été instauré par la loi de finances pour 2021 pour un an faute que nous disposions alors d'un guichet budgétaire mobilisable suffisamment tôt. Outre que tel est aujourd'hui le cas, le démarrage est en cours, les différentes aides à disposition des entreprises ou des ménages sont pleinement utilisées. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1384, II-CF681 et II-CF497.

Amendement II-CF1390 de M. Boris Vallaud.

M. Jean-Louis Bricout. Il vise à permettre la création de nouveaux contrats d'assurance souscrits en garantie d'un emprunt professionnel ou pour l'acquisition d'une résidence principale. Une telle incitation à créer ces nouveaux contrats dits « inclusifs » vise à réguler le marché et facilitera l'accès à l'assurance de nombreux candidats à l'emprunt qui subissent refus, exclusion de garanties et surprimes très importantes pour des raisons de santé.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Demande de retrait, mais je souhaite que nous puissions travailler sur cette question de façon transpartisane dans le cadre d'une mission flash.

M. le président Éric Woerth. Nous essaierons de l'organiser mais il faudra aller vite. Le bureau de la commission se réunira prochainement et cette question sera inscrite à son ordre du jour.

L'amendement II-CF1390 est retiré.

Amendement II-CF1474 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il convient de modifier les conditions d'application du prêt à taux zéro mobilité (PTZ-m) afin d'en renforcer l'efficacité et d'accélérer son application. Cet amendement prévoit notamment d'en avancer la date au 1^{er} janvier 2022, de le généraliser sur tout le territoire et de rendre éligible les véhicules Crit'Air 1 pour les ménages bénéficiaires de la super prime à la conversion ainsi que les véhicules à faibles émissions (VAE) et les vélos cargo.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà discuté de cette question lors de l'examen de la loi « climat et résilience ». Il me paraît raisonnable de limiter le PTZ-m aux personnes domiciliées dans ou près des communes qui ont créé une zone à faibles émissions (ZFE) en raison de son coût mais, aussi, des priorités que nous avons définies. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1474.

Amendement II-CF1413 de Mme Sylvia Pinel.

M. Michel Castellani. Les compagnies aériennes peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses réalisées pour l'achat de biocarburants durables provenant de projets industriels français. Le présent amendement vise à inciter ces compagnies à accélérer l'incorporation de biocarburants durables d'aviation, tout en favorisant l'émergence d'une filière industrielle française.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cela fait plusieurs années que cet amendement est déposé mais la donne a changé, puisqu'il existe désormais une taxe incitative

relative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports (TIRUERT), qui concerne aussi les compagnies aériennes. Votre amendement me semble donc en partie satisfait. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1413.

Amendements II-CF1057 et II-CF1056 de Mme Aude Bono-Vandorme.

M. François Jolivet. Nous proposons de créer un crédit d'impôt temporaire pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) à se protéger contre les cyberattaques, dont elles sont de plus en plus souvent la cible. Une telle disposition renforcerait la souveraineté de ces entreprises, dont le chiffre d'affaires avoisine les 25 milliards d'euros.

Seraient éligibles à ce crédit d'impôt les dépenses relevant de travaux d'ingénierie, lesquels pourraient être réalisés par des cabinets d'étude agréés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Il importe d'investir dans la cybersécurité, mais je ne suis pas certain qu'il faille utiliser un outil fiscal. Les PME bénéficient déjà, dans le cadre du plan de relance, d'aides à la numérisation qui intègrent la cybersécurité. Je note au passage que les collectivités locales sont elles aussi la cible de cyberattaques. Il faut également régler ce problème, par des investissements locaux.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1057 et II-CF1056.

Article 29

Renforcement des incitations fiscales à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports

Amendements identiques II-CF159 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF182 de Mme Véronique Louwagie, II-CF439 de Mme Lise Magnier et II-CF551 de M. Hervé Pellois.

Mme Marie-Christine Dalloz. Certains biocarburants avancés de deuxième génération ont une température limite de filtrabilité qui ne leur permet pas d'être utilisés sous forme de B100 toute l'année – et donc de bénéficier de l'allègement de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) prévu à l'article 265 du code des douanes – mais au moins sous forme de B60. C'est le cas, par exemple, du biocarburant avancé de deuxième génération produit à partir des graisses de flottation.

Parce que ce type de biocarburants favoriserait à la fois le développement durable, l'économie circulaire et la relance économique autour d'une nouvelle filière innovante, il est proposé d'étendre aux esters méthyliques d'acides gras (EMAG) B60 les allègements de TICPE réservés aujourd'hui aux seuls biocarburants B100.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces amendements vont dans le sens du moins-disant environnemental : vous proposez d'étendre l'allègement de TICPE aux carburants constitués à 60 % d'esters méthyliques d'acides gras, au lieu de 100 %. L'incitation fiscale doit concerner le B100.

M. Hervé Pellois. On parle ici d'un biocarburant produit à partir de graisses animales ; il est complètement différent du biocarburant produit à base de végétaux. Le risque,

c'est de voir ce carburant exporté et utilisé dans d'autres pays, alors qu'on pourrait l'utiliser chez nous. Il faut absolument trouver une solution.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Que les choses soient claires : la TICPE allégée pour le B100 est déjà une manière de promouvoir l'économie circulaire. En proposant de l'étendre au B60, vous allez en réalité brunir une niche verte. Le rejet de vos amendements n'empêchera pas cette filière française de produire et de vendre ses produits. Il faut concentrer les nouvelles niches fiscales sur le mieux-disant environnemental.

Mme Véronique Louwagie. J'entends vos arguments, monsieur le rapporteur général, mais l'allègement de TICPE est déterminant pour la compétitivité de nos entreprises. On estime que les 850 millions de litres de graisses animales dont on dispose permettraient de produire 113 millions de litres de biocarburant dans le cadre d'une économie circulaire. Cette filière a besoin d'être soutenue.

La commission adopte les amendements identiques II-CF159, II-CF182, II-CF439 et II-CF551 (amendement II-3108).

Amendements identiques II-CF125 de Mme Lise Magnier, II-CF668 de M. Charles de Courson, II-CF1064 de Mme Véronique Louwagie et II-CF1165 de M. Jean-Louis Bricout.

Mme Véronique Louwagie. Ces amendements visent à soutenir le bioéthanol, qui a le triple mérite d'être immédiatement disponible, d'être efficace, puisque les émissions de gaz à effet de serre sont réduites de 75 %, en moyenne, lorsqu'il est produit en Europe, et d'être abordable. Pour ce faire, nous proposons de modifier le taux d'incorporation prévu.

M. Jean-Louis Bricout. J'ajoute qu'augmenter le taux d'incorporation est une manière d'accompagner la dynamique de croissance du SP95-E10 et du Superéthanol-E85. Ce dernier permet de décarboner immédiatement le parc de voitures essence existant, grâce aux boîtiers de conversion E85 et aux 28 % de stations-service qui le distribuent, tout en améliorant le pouvoir d'achat des Français.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements identiques II-CF125, II-CF668, II-CF1064 et II-CF1165.

Amendement II-CF1122 de M. Damien Pichereau.

M. Damien Pichereau. Le projet de loi de finances pour 2020 a ouvert le champ de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, la TIRIB, à l'électricité d'origine renouvelable fournie par les bornes de recharge ouvertes au public. Je propose d'élargir cette disposition aux bornes de recharge privées, afin de soutenir le développement des véhicules électriques. En Allemagne, 90 % des recharges ont lieu à domicile ou sur le lieu de travail. Cette disposition inciterait à l'utilisation de véhicules électriques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Votre objectif est louable mais je ne crois pas souhaitable de modifier, à ce stade, l'assiette de la TIRUERT ; il est préférable de la stabiliser. En revanche, il faut effectivement faire la promotion des aides, importantes, qui existent déjà pour la pose d'infrastructures de recharge privées. Je pense notamment à la prime Advenir et au crédit d'impôt dont peuvent bénéficier les particuliers pour l'installation de bornes électriques.

L'amendement II-CF1122 est retiré.

Amendement II-CF1475 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Avec l'huile de palme, les biocarburants à base d'huile de soja sont ceux dont la production émet le plus de gaz à effet de serre car ces cultures se font, notamment en Amérique du Sud, au détriment d'écosystèmes riches en carbone.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le Parlement a adopté un amendement précisant que ne sont pas considérés comme des biocarburants les produits à base d'huile de soja et d'huile de palme incluant les PFAD (distillats d'acide gras de palme). Or cette disposition législative n'a été ni intégrée dans le code des douanes ni appliquée par l'exécutif, qui a estimé qu'un amendement plafonnant simplement l'utilisation de l'huile de soja dans les biocarburants lui était supérieur en droit. À la suite d'un courrier de l'association Canopée au secrétariat général du Gouvernement, une codification de cette disposition a été inscrite dans la version du code des douanes qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

Notre amendement vise à clarifier la situation relative à l'utilisation de l'huile de soja dans les biocarburants.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur Dufrègne. Cette disposition a d'ailleurs été adoptée dans la première partie de ce projet de loi de finances, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Votre amendement est donc satisfait.

L'amendement II-CF1475 est retiré.

La commission adopte l'article 29 modifié.

Après l'article 29

Amendement II-CF1372 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Il est proposé de mettre fin, d'ici à 2025, à plusieurs dépenses fiscales néfastes à l'environnement, afin de verdir le budget de la France. Je pense notamment à l'exonération de TICPE pour autoconsommation dans les raffineries, au taux réduit pour les taxis ou encore au remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole pour les transporteurs routiers de marchandises. Fixer une date limite en 2025 ne nous interdira évidemment pas de supprimer certaines de ces niches plus tôt.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis au regret de vous dire, monsieur Orphelin, que la commission des finances vient de créer une nouvelle niche brune : vous pouvez l'ajouter à votre liste.

Il faut agir en concertation avec les filières. Même si je partage votre objectif, je me méfie toujours de la suppression brutale de niches fiscales. Budget après budget, et au travers de la loi « climat et résilience », nous n'avons pas cessé de verdir le budget de la France et la fiscalité – c'est tout l'objet du budget vert.

Vous estimez peut-être que nous n'allons pas assez vite, mais nous avançons sur un chemin de crête, en essayant de concilier respect des filières, respect de l'emploi industriel et suppression des niches brunes. Tout cela doit se faire dans la concertation et avec prudence. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Matthieu Orphelin. Il ne s'agit pas de supprimer brutalement ces niches fiscales mais de se fixer un horizon, car c'est ce qui manque à notre pays. Le maintien d'un taux réduit de TICPE est ce qui freine le passage des taxis à d'autres carburants que le gazole, voire à d'autres types de moteurs que le moteur thermique. Il ne s'agit pas de tout supprimer du jour au lendemain mais de se donner quatre ans pour y arriver.

La commission rejette l'amendement II-CF1372.

Amendement II-CF1506 de Mme Natalia Pouzyreff.

Mme Natalia Pouzyreff. Le Gouvernement entend favoriser le développement du transport fluvial, et nous nous en félicitons. Toutefois, les embarcations en service sur les voies navigables intérieures utilisent du gazole non routier, qui est très peu taxé. Nous proposons de renforcer progressivement, sur le temps long, la taxation afin de favoriser une orientation vers du gaz plus propre, voire de l'hydrogène.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La suppression du tarif spécifique de TICPE pour le gazole non routier n'a pas été abandonnée, mais reportée au 1^{er} janvier 2023, dans le cadre de la précédente loi de finances rectificative. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

L'amendement II-CF1506 est retiré.

Amendement II-CF1370 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Il s'agit de programmer une fin progressive de l'avantage fiscal lié aux biocarburants de première génération pour la consommation d'essence et de gazole, d'ici à 2030. Là encore, on fixe un horizon et on se donne un peu moins de dix ans pour mettre fin à cet avantage fiscal.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous ferai la même réponse que précédemment. Il faut un calendrier plus souple, défini en concertation avec les filières concernées. J'estime par ailleurs que toutes les cultures ne doivent pas être mises sur le même plan. Certaines d'entre elles ont des effets néfastes qui sont parfaitement documentés, notamment en matière de déforestation. Nous avons avancé en ce qui concerne le soja dans la première partie du PLF. Pour d'autres cultures, le calendrier peut être différent.

M. Charles de Courson. L'argumentaire de notre collègue manque de nuance. Il écrit, dans son exposé sommaire, que « plusieurs études, notamment coordonnées par la Commission européenne, ont constaté que le bénéfice climatique de ces biocarburants était contestable ». On ne peut pas dire cela de tous les biocarburants : des distinctions s'imposent ! Ce n'est pas la même chose de créer une filière biodiesel à partir de soja brésilien ou indonésien cultivé au détriment de la forêt et de produire du bioéthanol à partir de betterave ou de blé. Contrairement à ce qui a longtemps été dit, on n'affame pas le monde en produisant du carburant à partir de blé ou de betterave et l'augmentation actuelle des prix n'est pas du tout liée à cela, mais à une succession de mauvaises récoltes.

M. Matthieu Orphelin. On peut effectivement avoir un calendrier différent en fonction des filières mais il faut se donner une vision. C'est ce qui nous manque et c'est ce qui fait que l'on n'arrive pas à sortir de ce système. Si vous pensez, monsieur le rapporteur général, que 2025 ou 2030, c'est trop tôt, alors nous allons avoir du mal à atteindre nos objectifs.

La commission rejette l'amendement II-CF1370.

Article additionnel après l'article 29

**Extension par coordination, des modalités déclaratives dérogatoires
aux micro-entrepreneurs bénéficiant du dispositif d'exonération des
cotisations sociales complémentaire introduit par
l'article 25 de la loi n°2021-953 de finances rectificative pour 2021**

*La commission adopte l'amendement II-CF1537 de coordination du rapporteur
général (amendement II-3109).*

Article 30

Suppression de taxes à faible rendement

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article s'inscrit dans le processus de rationalisation des taxes dites « à faible rendement » engagé depuis le début de la présente législature. Il fait notamment suite aux recommandations de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, ainsi qu'à la résolution « pour une révision générale des taxes à faible rendement » adoptée le 20 juin 2018 par l'Assemblée nationale dans le cadre du printemps de l'évaluation.

Le présent article supprime ainsi quatre taxes, dont le rendement global est estimé, selon les dernières données disponibles, à moins de 500 000 euros :

- la tarification des déplacements urbains ;
- la taxe due par les entreprises de transport public maritime sur les passagers embarqués dans les régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte et de La Réunion ;
- la redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- la taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 26 de la loi de finances pour 2019 a supprimé 23 petites taxes ou ensembles de petites taxes dont le rendement s'établissait à environ 311 millions d'euros.

L'article 21 de la loi de finances pour 2020 a supprimé 16 taxes ou catégories de taxes pour un coût net total d'environ 99 millions d'euros.

Les articles 64 et 121 de la loi de finances pour 2021 ont supprimé 16 taxes ou catégories de taxes dont le produit annuel s'établissait à environ 32,3 millions d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement à l'initiative du Rapporteur général qui complète la démarche du Gouvernement et prévoit la suppression des droits sur les déclarations et notifications de produit du tabac à Wallis-et-Futuna, affectés à l'ANSèS, en cohérence avec la suppression de la taxe sur les déclarations et notifications de produit du tabac réalisée en loi de finances pour 2021 à l'initiative du Gouvernement.

I. ÉTAT DU DROIT : LES TAXES À FAIBLE RENDEMENT

La notion de taxes à faible rendement peut faire l'objet de plusieurs définitions. Ainsi, la Commission européenne qualifie de « taxes mineures » les impositions dont le rendement est inférieur à 0,1 point de produit intérieur brut (PIB), soit environ 2,3 milliards d'euros dans le cas de la France. L'Inspection générale des finances (IGF) a retenu quant à elle un seuil de 150 millions d'euros dans un rapport de mars 2014 ⁽¹⁾ et en dénombrait 192.

(1) Inspection générale des finances, *Les taxes à faible rendement*, février 2014.

Il est généralement fait grief aux taxes à faible rendement de contribuer à la complexité du système fiscal, de présenter des coûts de collecte trop importants en proportion de leurs recettes et de permettre des débudgétisations qui heurtent le principe d'universalité de l'impôt. Au demeurant, l'information relative aux nombreuses taxes à faible rendement est parfois difficile d'accès, ce qui nuit au principe de consentement à l'impôt.

Les taxes à faible rendement ont ainsi été mises en cause par divers rapports et par les parlementaires. C'est la raison pour laquelle, la loi de finances pour 2019 a engagé un premier effort de rationalisation, poursuivi par les lois de finances pour 2020 et 2021.

A. LA MISE EN CAUSE DES TAXES À FAIBLE RENDEMENT

• Dans son **rapport de 2013** consacré à la question de la fiscalité affectée ⁽¹⁾, le **Conseil des prélèvements obligatoires** (CPO) a recensé un nombre important de « *micro taxes* » : 81 taxes ayant un rendement budgétaire inférieur à 5,5 millions d'euros dont 29 taxes avec un rendement inférieur à 500 000 euros. Le rapport a surtout critiqué les débudgétisations facilitées par ce type de taxe. Il recommandait par conséquent, pour 33 d'entre elles, leur remplacement par une dotation budgétaire.

• **L'inspection générale des finances (IGF) a procédé, dans un rapport de février 2014** ⁽²⁾, à une évaluation approfondie des taxes dites « *à faible rendement* ». Elle s'est concentrée sur 192 taxes dont le rendement était inférieur, pour chacune, à 150 millions d'euros et dont le rendement cumulé se limitait à 5,3 milliards d'euros.

Parmi ses principaux constats, l'IGF a relevé que « *le nombre de taxes à faible rendement en France est de deux à quatre fois supérieur au nombre qui peut être observé chez nos principaux partenaires européens* » et que la tendance à la création de telles taxes s'était « *accélérée au cours des dernières années* ».

L'IGF a proposé plusieurs scénarii conduisant à la suppression de 67 à 159 taxes, le cas échéant par transformation en redevances.

• Dans le cadre du premier « *printemps de l'évaluation* » mis en place au début de la présente législature, **l'Assemblée nationale a adopté une résolution portant spécifiquement sur le sujet de la rationalisation des taxes à faible rendement** ⁽³⁾.

Partant du constat que l'accumulation des taxes à faible rendement « *porte préjudice à l'efficacité de notre économie, affaiblit la lisibilité de notre système fiscal, s'oppose à sa stabilité, et freine la modernisation du recouvrement* », la résolution adoptée le 20 juin 2018 « *encourage le Gouvernement à conduire une*

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée, constats, enjeux, et réformes*, juillet 2013.

(2) Inspection générale des finances, *Les taxes à faible rendement*, février 2014.

(3) M. Laurent Saint-Martin, *proposition de résolution n°1038 pour une révision générale des taxes à faible rendement*, 8 juin 2018.

révision générale des taxes à faible rendement, et à fixer un objectif ambitieux de réduction du nombre de ces taxes ».

• **La Cour des comptes a souligné, dans son référé du 3 décembre 2018** ⁽¹⁾, qu'« *aucun inventaire exhaustif des impôts et taxes à faible rendement n'est établi ni mis à jour par l'administration française. Cela démontre une défaillance de son système d'information et témoigne d'un manque de lisibilité et de transparence* ». Elle ajoute que « *la France est le seul État membre à ne pas fournir à la Commission européenne un inventaire de ses taxes mineures* ».

La Cour des comptes a dès lors mené son propre travail d'identification des taxes à faible rendement et a recensé « *125 impôts et taxes collectés par la DGFIP ou la douane, pour un produit annuel de l'ordre de 3,5 Md€* ».

Elle a recommandé d'« *abroger les impôts ou taxes inadaptés au contexte du marché intérieur européen* » et de « *remplacer les taxes dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens* ».

B. LE PROCESSUS DE RATIONALISATION ENTAMÉ SOUS L'ACTUELLE LÉGISLATURE

Le bilan du toilettage des dispositifs fiscaux qui entrent dans la catégorie des taxes à faible rendement est resté modeste jusqu'à une période récente : entre 2011 et 2017, seuls 11 dispositifs fiscaux de cette nature ont été supprimés.

À rebours de l'inertie qui prévalait en la matière jusqu'alors, l'objectif de rationalisation des taxes à faible rendement a été fixé par le Gouvernement dès la première année de cette législature. Par une circulaire du Premier ministre du 29 mars 2018, reprise par une circulaire commune de la directrice du budget et du directeur de la législation fiscale, le Gouvernement a fixé un objectif de réduction du nombre de taxes à faible rendement.

Le programme pluriannuel de suppression et de simplification de taxes à faible rendement a débuté en 2019.

L'article 26 de la loi de finances pour 2019 a ainsi supprimé 23 petites taxes ou ensembles de petites taxes, représentant un coût pour les finances publiques d'environ 311 millions d'euros.

(1) Cour des comptes, Référé, *Les taxes à faible rendement*, S2018-3303, 3 décembre 2018

TAXES SUPPRIMÉES PAR L'ARTICLE 26 DE LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros)

Intitulé de la taxe	Disposition législative	Coût de la suppression
Dispositions supprimées par le projet de loi initial		
Contribution aux poinçonnages et essai de métaux précieux	Article 527 du CGI	- 1,57
Taxe sur les contrats d'échange sur défaut d'un État de l'Union européenne	Article 235 <i>ter</i> ZD <i>ter</i> du CGI	- 0,58
Taxe sur l'ajout de sucre à la vendange	Article 422 du CGI	- 1,13
Droit fixe dû par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne	Article 1012 du CGI	0
Contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques	Article 1609 <i>decies</i> du CGI	- 8,4
Taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres	Article 1013 du CGI	0
Taxe sur les farines	Article 1618 <i>septies</i> du CGI	- 64
Prélèvement sur les numéros surtaxés pour les jeux et concours radiodiffusés et télévisés	Article L. 137-19 du code de la sécurité sociale	- 3
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Article 1609 <i>undecies</i> du CGI	- 4
Taxe sur les appareils de reproduction	Article 1609 <i>undecies</i> du CGI	- 25
Redevance pour la certification des bois et plants de vigne	Article 1606 du CGI	- 0,6
Taxe sur les céréales	Article 1619 du CGI	- 17,5
Taxe sur les produits de la pêche maritime	Article 75 de la loi de finances rectificative pour 2013	- 4
Droit d'immatriculation des opérateurs et agences de voyages	Article L. 141-23 du code de tourisme	- 0,2
Taxe affectée à la chambre nationale de la batellerie artisanale	Article L. 4432-3 du code des transports	- 1,2
Dispositions supprimées à la suite de la discussion parlementaire		
Taxe sur les huiles végétales	Article 1609 <i>vicies</i> du CGI	- 130
Certains droits fixes d'enregistrement dus par les sociétés	Articles 810 <i>bis</i> , 810 <i>ter</i> , 811, 812, 814 C et 816 du CGI	NC
Taxe sur la recherche de gîtes géothermiques	Article 1591 du CGI	- 0,04
Taxe due par la filière animale à l'ITERG	Article 4° du II du G de l'article 71 de la loi de finances rectificatives pour 2003 du 30 décembre 2003	- 0,01
Exclusion des véhicules utilisés par les cirques et les centres équestres de l'assiette de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers	Article 284 <i>bis</i> du code des douanes	NC
Taxe sur les plus-values de cessions réalisées par les HLM	Article 130 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	NC
Suppression de trois taxes sur les messages publicitaires (en 2020)	Articles 302 <i>bis</i> KA, 302 <i>bis</i> KD et 302 <i>bis</i> KG du CGI	- 50
Taxe applicable aux radioamateurs	Article 45 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987	- 0,6
TOTAL		- 311,57

Source : commission des finances.

L'article 21 de la loi de finances pour 2020 a supprimé seize taxes ou catégories de taxes pour un coût net total d'environ 99 millions d'euros.

TAXES SUPPRIMÉES PAR L'ARTICLE 21 DE LA LFI POUR 2020

(en millions d'euros)

Intitulé de la taxe	Disposition législative	Coût de la suppression
Dispositions supprimées par le projet de loi initial		
Cotisation de solidarité sur les céréales	Article 564 <i>quinquies</i> du code général des impôts	0
Droits d'enregistrement de certains actes et opérations	Articles 635, 636, 638 A, 662, 733, 847, 848, 867 du CGI	- 1
5 taxes sur les véhicules à moteur	Articles 1010 <i>bis</i> , 1010 <i>ter</i> , 1011 <i>ter</i> , et 1585 I du CGI	0 (conséquence d'une refonte générale de ces taxes)
Redevances sur la production d'électricité au moyen de la géothermie	Articles 1519 J et 1599 <i>quinquies</i> C du CGI	0
Taxe sur les permis de conduire	Article 1599 <i>terdecies</i> du CGI	- 2
Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière	Articles L. 2333-88 à L. 2333-91 du code général des collectivités territoriales	NC
Contribution due en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires	Article L. 2133-1 du code de la santé publique	0
Taxe sur les déclarations et notifications des produits du vapotage	Article L. 3513-12 du code de la santé publique	- 7,4
Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux	Article L. 245-5-5-1 du code de la sécurité sociale	- 45
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires	Article L. 1261-20 du code des transports	- 18,4
Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'Autorité de régulation des activités ferroviaires	Article L. 2221-6 du code des transports	- 9,6
Taxe sur les voyageurs de commerce	Article 284 du code des douanes	0
Dispositions supprimées à la suite de la discussion parlementaire		
Taxe sur les loyers élevés des logements de petites surfaces (taxe Apparu)	Article 234 du CGI	NC
Taxe sur les actes des huissiers de justice	Article 302 <i>bis</i> Y du CGI	- 11
Droit fixe de 125 euros sur les contrats de mariage	Article 847 du CGI	- 4,5
Redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer	Article L. 132-16-1 du code minier	0
TOTAL		- 98,9

Source : commission des finances.

L'article 64 de la loi de finances pour 2021 a supprimé quinze taxes ou catégories de taxes pour un coût net total d'environ 26,5 millions d'euros.

L'article 121 de la loi de finances pour 2021, adopté à l'initiative du Rapporteur général, a également la taxe funéraire portant sur les convois, les inhumations et les crémations qui pouvait être instituée de manière facultative sur

délibération du conseil municipal. Le rendement de cette taxe était estimé à environ 5,8 millions d'euros.

TAXES SUPPRIMÉES PAR LES ARTICLES 64 ET 121 DE LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Intitulé de la taxe	Disposition législative	Coût de la suppression
Dispositions supprimées par le projet de loi initial		
Taxe sur les activités polluantes – lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes dites composante « huiles »	Articles 266 <i>sexies</i> , 266 <i>septies</i> , 266 <i>octies</i> , 266 <i>nonies</i> , 266 <i>nonies</i> A du code des douanes	- 24,5
Prélèvement progressif sur le produit brut des jeux dans les casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français	Article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales et article 261 E du CGI	0
Prélèvement complémentaire sur le produit brut des jeux dans les casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français	Article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales	0
Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la vente, la location ou l'exploitation d'œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence	Articles 1605 <i>sexies</i> , 1605 <i>septies</i> , 1605 <i>octies</i> , 235 ter M, 235 ter MB du CGI et articles L. 116-3 et L. 116-4 du code du cinéma et de l'image animée	- 0,1
Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence	Article 238 B du CGI et articles L. 116-2 et L. 336-2 du code du cinéma et de l'image animée	
Droit sur les déclarations et notifications de produits du tabac	Article L. 3512-19 du code de la santé publique	- 1,0
Dispositions supprimées à la suite de la discussion parlementaire		
Taxe sur les services d'information ou interactifs à caractère pornographique qui font l'objet d'une publicité, assise sur les technologies obsolètes que sont les services télématiques interactifs et les services de kiosques téléphoniques qui font apparaître une orientation pornographique	Article 235 du CGI et article 23 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989	0
Contribution sur les ventes de produits alimentaires par les établissements d'hébergement ou de restauration	Article 302 <i>bis</i> Z du CGI et article 22 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques	0
Droit d'enregistrement de 125 euros pour les cessions à titre onéreux d'un fonds agricole et les cessions de gré à gré d'un navire de pêche artisanale et du matériel servant à son exploitation	Articles 732 et 732 A du CGI	nc
Taxe de 0,32 % sur la transformation des contrats d'assurance-vie en contrat euro-croissance	Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, articles 1649 <i>quater</i> B <i>quater</i> CGI et 1681 <i>septies</i> du CGI	- 0,5
Taxe à l'essieu sur les véhicules immatriculés dans un État étranger taxant les véhicules immatriculés en France	Article 284 <i>sexies</i> bis du code des douanes	0
Taxe pour l'utilisation de la plate-forme Expadon 2	Articles L. 236-2-2 et L. 251-17-2 du code rural et de la pêche maritime	0

Intitulé de la taxe	Disposition législative	Coût de la suppression
Taxe sur la livraison en France de postes émetteurs-récepteurs fonctionnant sur les canaux banalisés	Article 45 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987	0
Droits d'examen pour l'obtention des certificats de radiotélégraphique et radiotéléphonique	Article 45 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987	- 0,4
Affectation du produit de cession de la bande des 700 MHz à l'Agence nationale des fréquences	Article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	0
Taxe funéraire	Articles L. 2223-22 et L. 2331-3 du code général des collectivités territoriales	- 5,8
TOTAL		- 32,3

II. LA SUPPRESSION DE 4 TAXES, OU CATÉGORIES DE TAXES, À FAIBLE RENDEMENT

Le présent article prévoit 4 nouvelles suppressions de taxes à faible rendement, ce qui porterait le total de ce type de taxes supprimées sous cette législature à 59.

A. PANORAMA GÉNÉRAL DES TAXES DONT LA SUPPRESSION EST PROPOSÉE

1. Des taxes qui relèvent de plusieurs codes et lois

Les taxes dont la suppression est proposée par le présent article relèvent de six codes différents :

- le code général des impôts (**I** du présent article) ;
- le code des douanes (**II**) ;
- le code général des collectivités territoriales (**III**) ;
- le code du tourisme (**IV**) ;
- et le code minier (**V**) ;

La suppression d'une autre taxe, non codifiée, entraîne la modification de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987 (**VI** du présent article).

RÉCAPITULATIF DES CARACTÉRISTIQUES DES TAXES À FAIBLE RENDEMENT DONT LA SUPPRESSION EST PROPOSÉE

(en millions d'euros)

Taxe supprimée	Codes ou lois	Articles abrogés ou modifiés	Affectataire	Dernier rendement connu
Taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation	Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987	45	État	- <0,5
			<i>Sous total coût État</i>	- <0,5
Expérimentation de la tarification des déplacements urbains	Code général des impôts	1609 <i>quater</i> A	Autorités organisatrices de transport	0
Taxe due par les entreprises de transport public maritime sur les passagers embarqués dans les régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte et de La Réunion	Code des douanes	285 <i>ter</i>	Collectivités territoriales	- <0,5
	Code général des collectivités territoriales	L. 4331-2		
	Code du tourisme	L. 441-2		
Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon	Code minier	L. 652-2	Collectivité de Saint Pierre et Miquelon	0
			<i>Sous total coût autres administrations publiques</i>	- <0,5
			<i>Total coût</i>	- <0,5

Source : présent article.

2. Un allègement de la fiscalité limitée

Les suppressions proposées par le présent article conduiront à un allègement de fiscalité de moins de 500 000 euros, les taxes supprimées ayant essentiellement un rendement nul ou très faible.

Ainsi, deux taxes ont un rendement nul :

- la tarification des déplacements urbains (sous forme d'expérimentation) dont les décrets d'application n'ont jamais été publiés ;

- la redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'octroi de nouveaux permis d'exploitation étant interdit depuis 2018.

Les deux taxes ont chacune un rendement inférieur à 500 000 euros :

- la taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation ;

- et la taxe due par les entreprises de transport public maritime sur les passagers embarqués dans les régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la

Guyane, de Mayotte et de La Réunion dont le rendement était évalué à 47 000 euros en 2019. Cette taxe est uniquement mise en œuvre dans le département de Mayotte.

3. Des taxes affectées aux collectivités ou à des opérateurs pour la plupart d'entre elles mais dont le rendement est quasi nul

Trois des quatre taxes supprimées sont affectées aux collectivités territoriales. Les pertes estimées par les collectivités territoriales sont quasi nulles – seule la collectivité de Mayotte devrait voir ses ressources diminuer de 47 000 euros environ.

Une taxe finance le budget général de l'État et sa suppression représente un coût inférieur à 500 000 euros.

4. Des suppressions effectives en 2022 pour la plupart d'entre elles

En l'absence de précisions dans le présent article, les suppressions de taxes à faible rendement sont effectives dès 2022.

Le **VII** du présent article prévoit que la suppression de la taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

B. EXAMEN INDIVIDUEL DES TAXES DONT LA SUPPRESSION EST PROPOSÉE

La suppression prévue dans le présent article de quatre taxes poursuit un objectif de simplification du droit fiscal. Pour chacune de ces taxes, le Rapporteur général rappelle dans les développements qui suivent l'état du droit, leur rendement budgétaire et les éventuelles règles d'affectation des recettes. Il est également fait mention des raisons spécifiques à l'imposition concernée qui motivent la proposition de suppression, étant précisé que pour chacune de ces taxes, l'objectif de simplification de la fiscalité peut justifier à lui seul leur suppression.

1. La tarification des déplacements urbains

Le **I** du présent article supprime la possibilité pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants de mettre en place une expérimentation relative à la tarification des déplacements urbains, aussi appelé « péage urbain ».

a. État du droit

Créé par l'article 65 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2, l'article 1609 *quater* A du CGI prévoit que les agglomérations de plus de 300 000 habitants peuvent instituer, à titre expérimental et sur demande de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), un péage urbain. Le produit de cette taxe est affecté à l'AOM concernée.

Le péage est applicable aux véhicules à moteurs qui franchissent les limites d'un périmètre géographique ou circulent sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités ayant institué le péage ou, le cas échéant, des autres autorités compétentes en matière de voirie et avec leur accord.

Plusieurs conditions encadrent la mise en place de ce péage urbain :

– **l'existence d'une offre de transports publics** : l'agglomération doit être dotée d'un plan de déplacements urbains prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre et le péage urbain est instauré après la mise en place d'infrastructures et de transports collectifs susceptibles d'accueillir le report de trafic lié à son instauration ;

– **l'information du public et l'évaluation du dispositif** : préalablement à la mise en place du péage, les collectivités réalisent une étude d'impact, rendue publique, et une concertation avec l'ensemble des parties concernées puis, après chaque période de douze mois d'expérimentation, elles élaborent un rapport concernant les informations nécessaires à l'évaluation du dispositif, qui doit être transmis au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre chargé des transports ;

– une **durée limitée dans le temps** : le péage ne peut être institué que pour une durée de trois ans ;

– des **tarifs encadrés par décret** : le montant du péage est fixé par l'AOM dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'État ;

– les **expérimentations sont autorisées par décret** en Conseil d'État.

b. Raisons de la suppression

Aucune expérimentation du péage urbain n'a jamais été mise en œuvre. En effet, aucune collectivité locale n'a manifesté d'intérêt particulier pour la mise en place de ce dispositif. Il est important de souligner que l'instauration d'un tel dispositif nécessite des investissements coûteux, dont la rentabilité n'est pas assurée dans le cadre d'une expérimentation encadrée dans le temps, et que l'acceptabilité sociale d'une telle mesure, qui s'apparente à une hausse de l'impôt, est limitée.

De plus, le dispositif existant est peu opérationnel : les modalités de recouvrement, de contrôle ou de contentieux n'ont pas été définies par le législateur et les décrets d'application nécessaires n'ont pas été publiés.

Afin de remédier à ces défauts, le Gouvernement avait envisagé en 2018 d'introduire dans le projet de loi d'orientation sur les mobilités (LOM) initial une disposition facilitant la mise en place de péages urbains dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mais y a finalement renoncé, dans le contexte de la crise des gilets jaunes.

Par cohérence avec le choix politique qui a été fait en 2018 et face au constat du manque d'opérationnalité du dispositif existant, il apparaît opportun d'abroger l'article 1609 *quater* A du CGI.

2. Taxe due par les entreprises de transport public maritime sur les passagers embarqués dans les régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte et de La Réunion

Le **II** du présent article prévoit la suppression du volet maritime de la taxe à l'embarquement des passagers dans les départements d'outre-mer. Les **III** et **IV** de l'article procèdent à des coordinations en supprimant la référence à la partie maritime de la taxe dans les différents codes qui mentionnent cette taxe.

a. État du droit

L'article 285 *ter* du code des douanes prévoit, depuis 1994 ⁽¹⁾, une taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime, qu'elles soient françaises ou étrangères, pour l'embarquement de chaque passager réalisé dans les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et, depuis 2013, de Mayotte.

Les tarifs peuvent être modulés selon le mode de transport utilisé et la distance parcourue et sont fixés par l'organe délibérant des collectivités concernées, dans la limite de 4,57 euros par passager. Un tarif modulé ou nul peut être fixé pour les vols ou liaisons maritimes intérieurs. La taxe est ajoutée au prix du billet des passagers et son produit est reversé à la collectivité concernée.

b. Raisons de la suppression

L'évaluation préalable de l'article indique que la taxe à l'embarquement maritime est uniquement mise en œuvre dans le département de Mayotte, pour un rendement annuel de seulement 47 106 euros en 2019.

Compte tenu du très faible rendement de cette taxe, aucune compensation n'est prévue à sa suppression.

Dans son rapport de 2014, l'IGF recommandait la suppression des deux volets maritime et aérien (12 millions d'euros en 2012) de cette taxe en raison de la modicité de son rendement, de son partage entre plusieurs bénéficiaires et de la non-atteinte des objectifs qui lui sont assignés.

L'évaluation préalable de l'article précise que la suppression de cette taxe a été soumise à l'avis des cinq collectivités ultra-marines concernées.

(1) article 88 de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.

3. Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon

Le V du présent article prévoit la suppression de la redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon.

a. État du droit

L'article 53 de la loi de finances pour 1999 a instauré une redevance, ensuite codifiée à l'article L. 652-2 du code minier, due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux dans la Zone économique exclusive (ZEE) au large de Saint-Pierre-et-Miquelon. Le produit de cette redevance est versé à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

b. Raisons de la suppression

La loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement a interdit l'octroi de nouveaux permis de recherche et d'exploitation des hydrocarbures ; les effets de la taxe ont été progressivement neutralisés.

D'après l'évaluation préalable de l'article, le rendement de cette taxe est nul.

L'IGF recommandait déjà la suppression de cette redevance dans son rapport de 2014.

L'évaluation préalable de l'article précise qu'en application de l'article L.O. 6413-3 du code général des collectivités territoriales, l'abrogation de l'article L. 652-2 du code minier (nouveau) a été soumis à l'avis du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

4. Taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation

Dans la continuité de la suppression en 2019 et 2021 de taxes prévue par l'article 45 de la loi de finances pour 1987 ⁽¹⁾, le VII du présent article supprime la dernière disposition de cet article – la taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation – et procède, par conséquent, à l'abrogation de l'article 45 de la loi de finances pour 1987.

(1) Suppression des taxes sur les radioamateurs et sur la livraison en France de postes émetteurs-récepteurs fonctionnant sur les canaux banalisés, ainsi que des droits d'examen pour l'obtention des certificats de radiotélégraphique et radiotéléphonique.

a. État du droit

Prévue par le II de l'article 45 de la loi de finances pour 1987, la taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation est due par la personne responsable de ces frais d'intervention lorsque cet usage a causé ou est susceptible de causer le brouillage d'une fréquence régulièrement attribuée.

Le montant forfaitaire de la taxe est de 450 euros par intervention. Le produit de cette taxe est affecté à l'Agence nationale des fréquences.

b. Raisons de la suppression

Alors que la quasi-totalité des taxes prévues par l'article 45 de la loi de finances pour 1987 ont été supprimées dans une démarche de simplification de la législation, il semble cohérent de supprimer la dernière d'entre elles, dont le rendement est nul.

L'entrée en vigueur de cette suppression est différée au 1^{er} janvier 2023, afin de permettre éventuellement, selon l'évaluation préalable de l'article, de transformer cette taxe en sanction administrative.

*
* *

Amendement II-CF1538 du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons supprimé l'année dernière les droits sur les déclarations et notifications de produits du tabac mais nous avons oublié les dispositions correspondantes applicables à Wallis-et-Futuna. Je vous propose de corriger cet oubli.

La commission adopte l'amendement II-CF1538 (amendement II-3110).

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1356 de M. Xavier Paluszkiwicz.

Amendement II-CF1262 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'alinéa 6 de l'article 30 tend à supprimer la taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation. Cette taxe est payée par des contribuables qui ne respectent pas des dispositions législatives ou réglementaires. Pour moi, cela ne relève donc pas d'une taxe, mais d'une amende.

J'aimerais avoir des éclaircissements : si on supprime le dispositif actuel, est-ce que cela signifie que ceux qui agissent dans l'illégalité ne seront plus sanctionnés ? Ce n'est pas possible ! Je demande donc la suppression de l'alinéa 6.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Même si elle a valeur de sanction, ou d'amende, c'est bien une taxe. Notre objectif est de la supprimer pour la remplacer par une vraie sanction administrative, dans un souci de clarification juridique.

M. Charles de Courson. Vous dites que vous allez supprimer une taxe pour créer une amende, mais où est l'amende ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'amende va être créée quand la taxe aura été supprimée.

M. Charles de Courson. Dans quel texte sera-t-elle créée ? Faut-il un texte législatif ou un texte réglementaire ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Une sanction administrative n'a pas à être votée par le Parlement.

L'amendement II-CF1262 est retiré.

La commission adopte l'article 30 modifié.

Article 31

**Transposition de la décision (UE) 2021-991 du 7 juin 2021
relative au régime de l’octroi de mer**

Résumé du dispositif proposé

Le présent article transpose en droit interne le renouvellement par l’Union européenne de la décision d’autorisation de l’octroi de mer. Cette décision du Conseil du 7 juin 2021 permet l’application de l’octroi de mer jusqu’au 31 décembre 2027 dans les territoires d’outre-mer français concernés. En application de cette décision, le présent article relève en outre de 300 000 à 550 000 le seuil de chiffre d’affaires d’assujettissement à l’octroi de mer. Il actualise la liste des biens pouvant faire l’objet d’une taxation différenciée. Il prévoit enfin que les collectivités concernées devront remettre au préfet les éléments relatifs notamment à l’impact économique et budgétaire de l’octroi de mer en vue de la remise d’un rapport d’évaluation à la Commission européenne d’ici à 2025.

Dernières modifications intervenues

La décision du Conseil du 17 décembre 2014 a autorisé la reconduction du régime de taxation différenciée à l’octroi de mer jusqu’au 30 juin 2021 dans les régions ultrapériphériques françaises.

La loi du 2 juillet 2004 relative à l’octroi de mer a été modifiée en conséquence par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015, qui a notamment fixé un seuil d’assujettissement à 300 000 euros.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a institué des dotations de compensation des pertes de recettes liées à la crise en 2020 pour l’octroi de mer et l’octroi de mer régional. Ces dotations ont été reconduites en 2021, respectivement, par la loi de finances pour 2021 et par la première loi de finances rectificative pour 2021.

Le renouvellement de la décision d’autorisation a été adopté par le Conseil de l’Union européenne le 7 juin 2021. Pour permettre à la France de procéder à une transposition en droit interne, la durée d’autorisation prévue par la décision de 2014 a été prolongée jusqu’au 31 décembre 2021.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L’ÉTAT DU DROIT

A. L’OCTROI DE MER

1. L’octroi de mer est une recette spécifique des collectivités d’outre-mer

Les départements et les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte disposent des recettes fiscales locales relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques, en particulier l’octroi de mer et la taxe spéciale de consommation sur les carburants. L’octroi de mer est défini par la loi du

2 juillet 2004 relative à l’octroi de mer ⁽¹⁾. L’octroi de mer permet une taxation différenciée des biens importés et des biens produits localement, afin de soutenir la compétitivité de ces derniers. C’est une taxe douanière assise, selon le cas, sur la valeur en douane ou le prix hors taxe, à laquelle sont assujetties les entreprises (les assujetties peuvent déduire l’octroi de mer qui a grevé les biens d’investissement dans certaines conditions).

Le produit de l’octroi de mer fait l’objet, après un prélèvement pour frais d’assiette et de recouvrement égal à 1,5 %, d’une affectation annuelle à une dotation globale garantie (DGG). Cette dotation est ensuite répartie entre les budgets de fonctionnement des communes. Les conseils régionaux peuvent en outre décider d’instituer, à leur profit, un octroi de mer régional ayant la même assiette que l’octroi de mer.

Les communes bénéficient de la majeure partie des recettes de l’octroi de mer : en 2019, elles ont perçu 907 millions d’euros, Mayotte 19,4 millions d’euros et les régions et CTU 304,5 millions d’euros. Ainsi, l’octroi de mer a représenté dans les collectivités concernées entre 36,4 % (La Réunion) et 67,5 % (Mayotte) des recettes fiscales des communes en 2019. Il est également essentiel au financement des dépenses de l’échelon régional puisqu’il a fourni à ce dernier jusqu’à 40,1 % (Guadeloupe) de ses recettes fiscales.

**PART DE L’OCTROI DE MER DANS LES RECETTES
FISCALES EN 2019**

(en pourcentage)

	Communes	Département	Région	CTU
Guadeloupe	43,2 %	–	40,1 %	–
Martinique	47,2 %	–	–	11,5 %
Guyane	48,0 %	–	–	13,3 %
La Réunion	36,4 %	–	24,3 %	–
Mayotte	67,7 %	15,1 %	–	–

Source : DGCL, données DGFIP.

Le régime de l’octroi de mer autorise un différentiel de taux entre les biens produits localement (octroi de mer interne) et les biens identiques importés (octroi de mer externe).

La direction générale des douanes et droits indirects est l’administration de perception, de contrôle et de recouvrement de l’octroi de mer. L’octroi de mer est liquidé, pour les opérations d’importation, sur la déclaration en douane (régime externe), et pour les livraisons de biens effectuées à titre onéreux, par les personnes qui les ont produits, au vu de déclarations trimestrielles souscrites par les assujettis (régime interne). Ainsi, une fluctuation de l’activité économique a des

(1) Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l’octroi de mer.

conséquences immédiates sur le produit d’octroi de mer acquitté et donc sur les recettes des collectivités territoriales concernées.

2. Le produit de l’octroi de mer a réagi de manière variable à la crise économique et sanitaire mais les pertes ont été compensées par l’État

Avec la survenue de la crise sanitaire, il était initialement anticipé un recul du produit d’octroi de mer, du fait d’une probable diminution des importations, de la baisse de la production locale et de la possibilité donnée aux entreprises, dans le cadre des mesures d’urgence, de reporter des paiements pour les redevables de l’octroi de mer régional en régime intérieur (livraisons de biens produits localement).

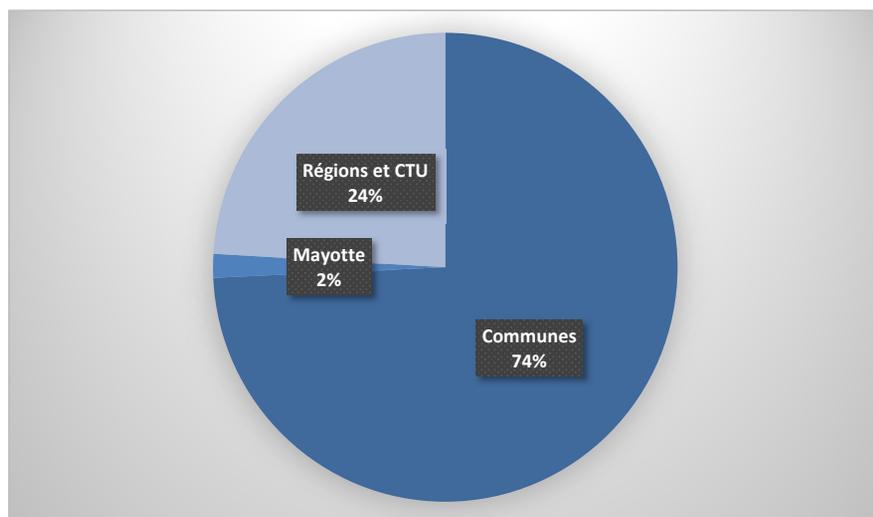
Finalement, l’octroi de mer a augmenté pour les communes en 2020 (+ 0,6 %), ainsi que pour Mayotte (+ 3,3). En revanche, il a baissé pour les régions (- 2,8 %).

RENDEMENT DE L’OCTROI DE MER EN 2020

(en millions d’euros)

	Communes	Mayotte	Régions et CTU
Niveau en 2020	913	20	296
Évolution par rapport à 2019	+ 6	+ 0,6	- 8,5

Source : données Observatoire des finances et de la gestion publique locales.



Note : les EPCi ont également perçu 1 million d’euros en 2020.

Au total, les recettes d'octroi de mer se sont élevées à 1 231 millions d'euros en 2020, avec une quasi-stabilité à - 0,1 %.

L'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a institué une dotation pour compenser les pertes de recettes du bloc communal dans son ensemble. Le panier de recettes compensées incluait l'octroi de mer. Le produit de l'octroi de mer n'ayant pas baissé pour le bloc communal (cf. *supra*), cette dotation, d'un montant définitif de 193 millions d'euros, n'a pas principalement bénéficié aux communes d'outre-mer. Cette dotation a été prolongée en 2021 par l'article 74 de la loi de finances pour 2021.

L'article 22 de la même loi a institué pour 2020 une dotation pour compenser, pour les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que le Département de Mayotte, les pertes de taxe sur les carburants et d'octroi de mer régional. Le montant définitif pourrait être de 27,2 millions d'euros en 2020. Cette dotation a été prolongée par l'article 13 de la première loi de finances rectificative pour 2021.

3. Le régime de taxation différenciée à l'octroi de mer

Les personnes assujetties sont celles qui exercent, à titre exclusif ou non exclusif, une activité de production pour un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 300 000 euros (article 2 de la loi de 2004 précitée). Jusqu'à la loi du 29 juin 2015, aucun seuil n'était prévu, mais les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 550 000 euros étaient exonérées de la taxe (tout en étant juridiquement assujetties, ce qui leur imposait certaines formalités administratives : identification auprès du bureau comptable des douanes, déclaration d'existence et de chiffre d'affaires...). La loi du 29 juin 2015 a supprimé le seuil d'exonération mais a fixé un seuil d'assujettissement à 300 000 euros, ce qui a permis de décharger les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce seuil de toute obligation déclarative. Les entreprises au chiffre d'affaires entre 300 000 et 550 000 ont en revanche été pleinement assujetties à l'octroi de mer à compter de cette loi.

L'article 27 de la même loi dispose que les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération du conseil régional sans excéder un taux maximal de 60 % et, pour les produits alcooliques et les tabacs manufacturés, un taux maximal de 90 %. À Mayotte, ces taux maximaux sont majorés de moitié. Ils s'appliquent au prix hors taxes des biens (hors TVA et hors accises). L'article 31 précise que, « *sans excéder le pourcentage strictement nécessaire pour maintenir, promouvoir et développer les activités locales, les taux sont déterminés en fonction des handicaps que supportent les productions locales du fait de leur localisation dans une région ultrapériphérique de l'Union européenne* ».

La taxation différenciée prévue à l'article 7 permet aux conseils régionaux d'appliquer des exonérations ou des réductions de l'octroi de mer pour les biens produits localement, dans la mesure où des importations significatives de ces produits pourraient compromettre le maintien de la production locale et où des

surcoûts renchérissement les prix de revient de la production locale par rapport aux produits provenant de l'extérieur.

L'article 28 de la loi de 2004 prévoit l'écart entre le taux applicable aux importations et le taux applicable aux livraisons (internes) d'un même bien. Il constitue une transposition de l'article 1^{er} de la décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014 du Conseil de l'Union européenne (voir *infra*), qui ventile cet écart maximal en fonction de trois listes de biens : 10 % pour les produits mentionnés dans la partie A de l'annexe à la décision du Conseil de 2014, 20 % pour les produits mentionnés dans la partie B de la même annexe et 30 % pour les produits mentionnés dans la partie C. Les taux de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 % en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, et 5 % en Guyane. Un taux supplémentaire ne pouvant excéder 2,5 % peut être décidé par les conseils régionaux qui ont signé un plan de convergence en vue de réduire les écarts de développement ⁽¹⁾. L'institution de l'octroi de mer régional et la fixation du taux et des exonérations de cette taxe ne peuvent avoir pour effet de porter le différentiel de taxation global à l'octroi de mer au-delà des limites globales de taux fixées par l'article 28.

**EXEMPLES DE TARIFS D'OCTROI DE MER (OM)
ET OCTROI DE MER RÉGIONAL (OMR)
(GUYANE 2019)**

Produit	Octroi de mer externe		Octroi de mer interne	
	Taux OM	Taux OMR	Taux OM	Taux OMR
Carcasses ou demi-carcasses, de bovins, fraîches ou réfrigérées	12,50 %	2,50 %	0,00 %	1,00 %
Carcasses ou demi-carcasses, de caprins, congelées	17,50 %	2,50 %	0,00 %	1,00 %
Abats comestibles de porcins, frais ou réfrigérés	7,50 %	2,50 %	0,00 %	1,00 %
Abats comestibles d'ovins ou de caprins, congelés (à l'exclusion de ceux destinés à la fabrication de produits pharmaceutiques)	15,00 %	2,50 %	15,00 %	2,50 %
Chair de poissons d'eau douce, congelée (à l'exclusion des filets et du surimi)	15,00 %	2,50 %	0,00 %	0,00 %

Source : data.economie.gouv.fr

L'article 30 précise que le conseil régional peut demander au préfet d'actualiser ces listes, en justifiant les différences de taux à retenir au regard des surcoûts supportés par les productions locales. Cette demande intervient au maximum une fois par an et au cours du premier semestre de l'année, sauf en cas de mise en péril d'une production locale ou de besoin impérieux pour une nouvelle production locale. En application de l'article 31, le conseil régional adresse, avant la fin du 1^{er} semestre de chaque année, un rapport sur la mise en œuvre des exonérations pendant l'année précédente.

(1) Prévu à l'article 7 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Les conseils régionaux peuvent par ailleurs exonérer l'importation de biens destinés à certains secteurs d'activité économique, à des activités scientifiques, de recherche ou d'enseignement, aux missions régaliennes de l'État, à l'avitaillement des navires et aéronefs et de carburants, ou encore aux établissements de santé.

4. Le régime de l'octroi de mer doit être autorisé à échéances régulières par le droit de l'Union européenne

Dans la mesure où il favorise la production locale, ce dispositif doit être autorisé et réévalué régulièrement par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre prévu par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE, qui permet au Conseil, sur proposition de la Commission, d'autoriser des mesures spécifiques visant à fixer l'application des traités dans les régions ultrapériphériques, notamment en matière de politiques douanière, commerciale et fiscale, ainsi que sur les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité. Le Conseil doit *« tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes »*.

La décision du Conseil du 17 décembre 2014 a autorisé la reconduction du régime de taxation différenciée à l'octroi de mer jusqu'au 30 juin 2021 dans les régions ultrapériphériques françaises. À l'issue de plusieurs mois de discussions entre les autorités françaises et européennes, le renouvellement de la décision d'autorisation a été adopté par le Conseil le 7 juin 2021. La France dispose d'un délai de six mois à compter de la fin du régime actuel pour transposer cette décision. La décision européenne de 2014 a été prolongée par celle du 7 juin 2021 jusqu'au 31 décembre 2021, afin de donner à la France le temps de transposer dans son droit national le nouveau régime, applicable entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2027.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA TRANSPOSITION DE LA DÉCISION DU 7 JUIN 2021 DU CONSEIL DE L'UE

Le présent article transpose la décision du Conseil de juin 2021 dans la loi de 2004 relative à l'octroi de mer.

Le 1^o relève le seuil de chiffre d'affaires d'assujettissement à l'octroi de mer de 300 000 à 550 000 euros. Ce rehaussement du seuil est prévu à l'article 1^{er} de la décision du Conseil, dans le but de simplifier et alléger les obligations des petites entreprises et de soutenir leur développement (considérant 8). Il s'agit donc d'un retour au seuil d'avant 2015 (il s'agissait alors d'un seuil d'exonération et non d'un seuil d'assujettissement)

Le 2° intègre la référence à la nouvelle décision du Conseil pour la fixation des taux.

Le 3° réduit de trois à deux les catégories de biens pour la fixation de l'écart de taux entre les biens livrés en interne et les biens importés. En effet, les biens pouvant faire l'objet d'un différentiel de taxation sont répartis entre une partie A et une partie B dans l'annexe de la décision de 2021. Pour les biens de la partie A, l'écart peut être de 20 %, et de 30 % pour ceux de la partie B. Selon les données fournies au Rapporteur général, ces règles permettront d'inclure dans le champ de l'octroi de mer une soixantaine de produits locaux susceptibles de se voir appliquer des différentiels de taxation. L'actualisation des listes porte sur 90 codifications nouvelles, correspondant à 635 nouveaux types de produits ⁽¹⁾.

Le 4° et le 5° procèdent à des coordinations.

Le 6° prévoit que les conseils régionaux adressent au préfet, au plus tard le 30 juin 2025, les éléments que doit comporter le rapport d'évaluation que la France, en application de l'article 3 de la décision du Conseil, doit remettre à la Commission européenne au plus tard le 30 septembre 2025. Ce rapport doit permettre à la Commission d'évaluer si les conditions justifiant la dérogation que constitue l'octroi de mer continuent d'être remplies. Ces éléments sont précisés à l'annexe II de la décision. Il s'agit notamment de l'estimation des surcoûts de production pour chaque catégorie de produits, de toutes les subventions dont bénéficient les opérateurs économiques des régions ultrapériphériques, de l'impact budgétaire de l'octroi de mer pour les collectivités publiques, de son impact économique global, des parts de marché des produits concernés, des irrégularités et plaintes.

B. IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Cet article sécurise l'application de l'octroi de mer dans les collectivités d'outre-mer, ce qui permettra de conforter et, dans certains cas, de développer les productions locales en outre-mer.

D'après les informations transmises au Rapporteur général, ce relèvement a été proposé par la France à la commission européenne. L'instauration d'un seuil à 300 000 euros en 2015 (à la place d'un seuil d'exonération à 550 000 euros) n'avait pas conduit à constater d'effets en termes de rendement, mais avait provoqué des complexités comptables nouvelles, et donc des coûts, notamment pour de très petites entreprises ultramarines. Il est possible que cette instauration ait créé un nouvel effet de seuil incitant certaines entreprises à rester en deçà du seuil de 300 000 euros.

L'impact du présent article pourrait avoir un très léger effet à la baisse (5 ou 6 millions d'euros sur le rendement global de l'octroi de mer). Il permet

(1) [Communiqué de presse du Gouvernement du 29 juin 2021](#).

néanmoins de répondre à une demande de simplification qui émane tant des entreprises locales que des collectivités concernées. En tout état de cause, les systèmes d'information de l'administration des douanes ne permettent pas actuellement d'identifier les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 300 000 et 550 000 euros au titre des dernières taxations à l'octroi de mer.

*

* *

La commission adopte l'article 31 non modifié.

Après l'article 31

Amendement II-CF1263 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Cet amendement concerne un sujet dont il est question à chaque projet de loi de finances : je veux parler des 35 000 à 40 000 camping-cars qui se baladent dans la nature en Corse et qui, en se garant n'importe où, font des dégâts écologiques.

L'Assemblée de Corse demande qu'une écotaxe soit prélevée sur les propriétaires de ces camping-cars. Elle leur serait remboursée s'ils donnent la preuve qu'ils ont garé leur véhicule dans un espace prévu à cet effet. Le produit de l'écotaxe doit d'ailleurs servir à créer des stationnements adaptés aux camping-cars.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1263.

Amendements identiques II-CF120 de Mme Lise Magnier et II-CF1066 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Lise Magnier. Mon amendement vise à supprimer la déclaration annuelle que les entreprises doivent effectuer pour chacun de leurs établissements situés sur le territoire des communes appliquant la taxe locale sur la publicité extérieure. Nous proposons de la remplacer par une déclaration uniquement en cas de modification de la visibilité extérieure, c'est-à-dire si les entreprises installent, remplacent ou suppriment un dispositif publicitaire. C'est une mesure de simplification pour les entreprises.

Mme Véronique Louwagie. Lorsque j'ai présenté cet amendement l'année dernière en séance publique, le ministre a émis un avis défavorable, jugeant son application difficile. Il s'est toutefois engagé à soumettre cette mesure de simplification aux instances de représentation des collectivités, notamment au Conseil national d'évaluation des normes. Un an après, je propose à nouveau ce dispositif.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous invite à retirer vos amendements et à les redéposer en séance, afin d'interroger directement le Gouvernement. J'émettrai un avis favorable si nous ne recevons pas de réponse satisfaisante à cette question.

Les amendements identiques II-CF120 et II-CF1066 sont retirés.

Amendements identiques II-CF180 de Mme Véronique Louwagie, II-CF218 de Mme Patricia Lemoine et II-CF1313 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit de donner aux collectivités des possibilités accrues en ce qui concerne la fixation des tarifs de taxe de séjour pour les meublés de tourisme non classés et de rehausser le tarif appliqué aux touristes logeant dans des palaces, en le faisant passer de 4 à 5 euros par personne et par nuitée. Cette somme reste dérisoire par rapport au prix de la nuitée dans ce type de résidence.

M. Jean-Louis Bricout. L'objectif est de donner aux collectivités plus de possibilités pour la fixation des tarifs de taxe de séjour concernant les meublés de tourisme non classés, de type Airbnb, afin de mettre cette taxe en adéquation avec les réalités du marché. Il faut limiter les effets d'aubaine et les distorsions de concurrence entre les hôteliers et les loueurs de meublés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons voté l'année dernière – et j'avais poussé en ce sens – un relèvement du tarif applicable aux logements de type Airbnb. Je souhaite que nous prenions le temps d'évaluer les effets de cette évolution fiscale, peut-être avec la rapporteure spéciale chargée du tourisme. À ce stade, je vous invite à retirer vos amendements. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF180, II-CF218 et II-CF1313.

Amendement II-CF596 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Nous proposons que les communes puissent porter le tarif de la taxe de séjour applicable aux meublés de tourisme à 10 % du coût de la nuitée par personne, dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité. Cette disposition ne s'appliquerait que dans les communes classées en zone tendue, c'est-à-dire là où le déséquilibre entre l'offre et la demande de logement est manifestement très important.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF596.

Amendement II-CF93 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Nous proposons que, pour l'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités puissent instaurer une tarification incitative sociale.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) financent le même service public. Le taux ou le tarif est lié au coût du service, collectif ou individuel.

Pour l'objectif écologique, nous misons plutôt sur la TEOM incitative (TEOMI), qui prend en compte la nature et la quantité des déchets produits. L'année dernière, nous avons facilité le recours à la TEOMI en prolongeant de cinq à sept ans la réduction des frais de gestion, à l'initiative de Jean-René Cazeneuve. Je ne crois pas, en revanche, qu'adapter les tarifs en fonction du revenu et du nombre de parts fiscales des foyers soit une bonne solution.

M. Charles de Courson. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le coût ne dépend pas du tonnage, mais du nombre d'arrêts et du temps. On ne peut pas avoir une tarification incitative digne de ce nom pour la TEOM : ce n'est possible que pour la REOM. Par ailleurs, les immeubles collectifs posent un problème particulier.

Je ne suis pas favorable à cet amendement : c'est l'arrêt devant la maison ou l'immeuble qui coûte cher. Nous, nous avons mis en place un système incitatif de redevance extrêmement performant, au volume : vous avez le choix entre trois poubelles et vous payez

un forfait pour un nombre donné de collectes, dix-huit par an. Au-delà, vous payez entre 1 et 2 euros. Un tel système est très efficace : je vous garantis une réduction immédiate de 20 %.

La commission rejette l'amendement II-CF93.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements identiques II-CF1481 de Mme Lise Magnier et II-CF1487 de Mme Véronique Louwagie et l'amendement II-CF1469 de M. Alain Bruneel.

Amendement II-CF1462 de M. Alain Bruneel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il est nécessaire, comme l'a suggéré la Convention citoyenne pour le climat, de faciliter la réquisition des logements vacants et d'inciter plus fortement leurs propriétaires à les occuper, à les vendre ou à les louer. Les taux de la taxe sur les logements vacants sont, à cet égard, insuffisamment incitatifs. Nous proposons de les porter à 50 % de la valeur locative la première année d'imposition et à 100 % la deuxième année.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne suis pas certain qu'appliquer des taux assez confiscatoires sur les logements vacants résoudra le problème des zones tendues, qui est plutôt systémique.

Il existe déjà une taxe sur les logements vacants, qui est pertinente, et je trouve que vous y allez un peu fort en proposant un taux de 100 % dès la deuxième année de vacance. Du reste, cette dernière n'est pas toujours choisie, elle est souvent subie. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur général, quelle est l'efficacité de la taxe actuelle ? Son montant n'est pas significatif au regard de la valeur des biens dans les grandes métropoles. Je ne crois pas que ce soit la voie à suivre.

M. le président Éric Woerth. Effectivement, c'est une fausse bonne idée.

La commission rejette l'amendement II-CF1462.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements identiques II-CF181 de Mme Véronique Louwagie et II-CF217 de Mme Patricia Lemoine.

Amendements II-CF687 et II-CF688 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Historiquement, les tabacs vendus ou importés en Corse sont soumis à un droit de consommation dont les taux diffèrent de ceux qui s'appliquent dans l'Hexagone. Un alignement progressif est prévu, avec une sortie en sifflet du dispositif. Cela pose des problèmes considérables aux buralistes, qui perdent la clientèle touristique, ainsi qu'à l'entreprise Macotab, l'une des très rares usines de Corse.

L'objet de ces amendements n'est pas de repousser ces hausses, ni de les supprimer, mais de donner un peu de temps aux entreprises pour digérer une évolution qui crée des tensions supplémentaires dans un tissu économique déjà très fragile.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne vois pas ce qui justifierait un gel en matière de droit de consommation sur les tabacs en Corse. En revanche, il faut continuer à aider les buralistes, comme nous le faisons depuis 2017 à travers le fonds de transformation, en Corse et dans le reste du territoire. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements II-CF687 et II-CF688.

Amendement II-CF678 de Mme Sylvia Pinel.

M. Michel Castellani. Il s'agit de permettre aux régions de moduler les tarifs de la taxe sur les cartes grises en fonction de la puissance des véhicules, avec un triple objectif : agir en faveur du pouvoir d'achat, sensibiliser aux enjeux environnementaux et renforcer l'autonomie des collectivités territoriales.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF678.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF179 de M. Julien Dive.

Amendement II-CF1151 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Jean-Noël Barrot. Cet amendement de simplification concerne les péniches, dont les propriétaires sont redevables ou non, selon les départements, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). L'enjeu financier est modeste, puisque cela ne représente que 560 000 euros pour la collecte nationale, mais il importe de dissiper le flou juridique actuel.

Nous proposons d'exonérer les péniches de taxe foncière et de les assujettir systématiquement à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères : cela correspond à un service auquel les propriétaires de péniches ont effectivement recours – alors qu'ils ne sont pas propriétaires du foncier sur lequel est amarrée leur péniche.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. D'abord, je ne pense pas qu'il y ait une incohérence à payer à la fois la taxe foncière sur les propriétés bâties et la redevance d'occupation du domaine public fluvial, car elles n'ont pas le même objet. La redevance est liée à l'occupation d'un domaine appartenant à l'État ou à Voies navigables de France.

Votre amendement a néanmoins le mérite de poser la question des bateaux utilisés comme habitation. La règle est la suivante : si le bateau logement est en état de naviguer, il n'est pas assujetti à la TFPB. Le service des impôts examine chaque situation en fonction de ce critère. Je rappelle que chacun peut demander un rescrit et contester l'appréciation de la situation devant le juge de l'impôt.

M. Jean-Noël Barrot. Ce que nous disent les propriétaires de ces bateaux, c'est qu'il est à peu près impossible de prouver qu'ils sont en état de naviguer. Or c'est ce qui détermine l'assujettissement ou non à la TFPB : il importe de clarifier les critères.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je comprends très bien le besoin de clarification que vous exprimez. Je vous propose d'examiner cela avec le ministre en séance publique et de travailler avec l'administration fiscale.

L'amendement II-CF1151 est retiré.

Amendements identiques II-CF15 de M. Vincent Descoeur, II-CF98 de Mme Lise Magnier et II-CF142 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Sont exonérés de TFPB « les bâtiments qui servent aux exploitations rurales tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres, destinés, soit à loger les bestiaux des fermes et métairies ainsi que le gardien de ces bestiaux, soit à serrer les récoltes ». Mon amendement vise à préciser la notion de « serrage de récolte », en tenant compte des enjeux actuels dans le secteur du maraîchage.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'objectif de ces amendements est louable : il s'agit de faire en sorte que le bénéfice de l'exonération permanente de TFPB ne soit pas perdu à cause d'une activité accessoire de stockage et de conditionnement de récoltes. Toutefois, la demande me semble satisfaite : depuis la loi de finances pour 2019, l'exercice d'une activité accessoire n'est plus de nature à remettre en cause l'exonération. Cette disposition s'applique aux activités de stockage et de conditionnement. S'il y a un doute concernant certaines filières, vous pourrez déposer de nouveau cet amendement en vue de la séance, mais normalement le problème a été réglé.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je retire mon amendement pour le moment, mais il faudrait que le ministre chargé des comptes publics explique précisément le dispositif pour que la direction générale des finances publiques l'applique uniformément.

Les amendements identiques II-CF15, II-CF98 et II-CF142 sont retirés.

Amendements identiques II-CF1 de M. Vincent Descoeur, II-CF99 de Mme Lise Magnier et II-CF143 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il s'agit de permettre aux regroupements d'exploitants agricoles, quelle que soit leur forme juridique, de bénéficier de l'exonération permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bâtiments ruraux affectés de façon permanente et exclusive à un usage agricole.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La disposition entraînerait pour le bloc communal une perte de recettes qu'il faudrait compenser, puisqu'il s'agit d'une exonération obligatoire. Par ailleurs, ces amendements étendraient de manière incertaine une exonération limitée, ciblant des organismes très encadrés tels que les sociétés coopératives agricoles ou encore les sociétés d'intérêt collectif agricole.

Mme Véronique Louwagie. Il faudrait encourager les exploitants agricoles à intégrer ces structures, qui leur conviennent parfaitement et répondent à l'évolution de l'économie : certains exploitants, s'ils veulent maintenir leur activité, vont devoir se regrouper. Ne pas adapter la fiscalité agricole représente un inconvénient. Cela ne contribue pas à soutenir l'évolution du monde agricole.

M. Charles de Courson. La question découle en fait du statut d'activité civile de l'agriculture. Nous avons eu de nombreux débats sur ce point mais ils n'ont jamais été menés jusqu'au bout : l'agriculture doit-elle rester une activité civile ?

La commission rejette les amendements identiques II-CF1, II-CF99 et II-CF143.

Amendements identiques II-CF7 de M. Vincent Descoeur, II-CF151 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF494 de Mme Lise Magnier et II-CF674 de M. Charles de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il est indispensable de soutenir le développement de l'ensemble de la filière méthanisation. Le dispositif proposé ne prévoit pas, toutefois, une exonération systématique : la décision serait laissée à la main des collectivités. Ainsi, nous répondons à la crainte exprimée par M. le rapporteur général à propos des amendements précédents : il n'y a pas d'obligation, ce sont les collectivités qui décideront. Si l'on veut vraiment développer les méthaniseurs non agricoles, il va falloir trouver des solutions.

M. Charles de Courson. Nous nous sommes fixé comme objectif d'atteindre 10 % de gaz vert en 2030. Or nous en sommes à 0,1 % ou 0,2 %. Il faut donc favoriser le

développement des méthaniseurs. Celui-ci se heurte à de nombreuses difficultés, qui tiennent notamment aux conditions d'implantation. Ces amendements visent à autoriser les collectivités territoriales – à leurs frais – à exonérer de TFPB ces installations.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'allais justement vous demander, monsieur de Courson, si une compensation était prévue...

Je suis assez à l'aise avec l'idée de donner aux collectivités des possibilités d'exonération, mais il faut que les choses soient claires s'agissant des conséquences financières de ces mesures. Pendant la crise, nous avons rendu possible l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour certaines PME, ce qui a d'ailleurs fonctionné, mais la relation entre l'État et les collectivités s'en est trouvée abîmée, comme c'est toujours le cas avec ce mécanisme, car les délibérations des collectivités concernées se traduisent par des recettes moindres, et à la fin c'est l'État qui paie. Sur le fond, je vous rejoins donc : il faut laisser la possibilité aux collectivités d'exonérer certains acteurs du paiement de taxes locales pour les attirer sur leur territoire, mais elles doivent en assumer les conséquences jusqu'au bout.

En ce qui concerne les méthaniseurs, il existe déjà de nombreuses aides d'État, notamment à travers l'Agence de la transition écologique (ADEME), pour encourager leur installation.

Pour toutes ces raisons, je ne suis pas favorable à ces amendements.

M. Charles de Courson. L'intention est claire : il s'agit de donner une liberté aux collectivités, sans compensation par l'État – celle qui est inscrite dans les amendements vise simplement à faire en sorte que ces derniers soient recevables ; si le Gouvernement approuve la mesure, il lèvera le gage.

Mme Véronique Louwagie. Il faut effectivement donner de la liberté aux élus, mais aussi leur faire confiance. Ils sont suffisamment responsables pour prendre les bonnes décisions, en parfaite connaissance de cause.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur général, vous avez indiqué qu'il fallait maintenir le lien entre les collectivités et les contribuables. L'argument est cocasse : le Gouvernement et la majorité ont fait exactement le contraire en supprimant la taxe d'habitation. Il y a deux poids, deux mesures.

M. Jean-Paul Mattei. Il faut laisser une certaine liberté aux collectivités, ce qui suppose aussi qu'elles assument ensuite leurs choix. C'est ce que nous avons fait dans plusieurs cas s'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties : les collectivités peuvent décider de la conserver, ou bien d'exonérer.

Nous débattons régulièrement de la baisse des impôts de production. Ce qui est proposé ici, c'est une sorte de baisse d'un impôt de production laissée à la main des collectivités et qui ne sera pas compensée. Cela va dans le bon sens, car il faut responsabiliser les gens. Tous ceux qui ont eu la chance d'assumer des fonctions municipales peuvent en témoigner : quand on est élu, on sait très bien ce que l'on fait, on délibère puis on assume les choix effectués – y compris quand il s'agit d'exonérations – et on ne demande pas de compensation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis d'accord avec vous : il faut donner de la liberté aux élus. Cela dit, il faut faire attention aux projets que l'on encourage.

Les projets de méthanisation industrielle supposent une valeur locative importante : ce ne seront pas de petites exonérations.

M. le président Éric Woerth. Quelle importance si les collectivités le veulent ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Elles font ce qu'elles veulent, nous sommes d'accord, mais nous pourrions aussi, collectivement, tenir compte de la situation financière des collectivités territoriales à l'issue de la crise du covid-19.

Vous parliez de confiance, madame Louwagie. Le corollaire de la confiance, c'est la responsabilité – en l'occurrence, cela signifie assumer jusqu'au bout la diminution des recettes.

J'en profite pour dire que le président Woerth et moi-même espérons arriver à un accord avec les sénateurs sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. L'une des mesures introduites par les sénateurs mérite que l'on s'y arrête : ils proposent que soit retracée l'évolution des charges résultant des transferts de compétences et celle de l'ensemble des transferts financiers – dispositifs fiscaux, recettes, concours de l'État. À la lumière de tous ces éléments, nous pourrions mesurer notamment le manque à gagner pour les collectivités qui résulte de leurs choix. Cela permettrait d'accroître la transparence.

Je serais prêt à ce que nous adoptions vos amendements si nous étions en mesure de retracer les délibérations ayant conduit à une baisse des recettes des collectivités territoriales qui les ont prises. Sinon, on mélange tout et on prétend que les collectivités sont abandonnées.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, madame Louwagie, et sans rouvrir le débat sur la question, nous pouvons globalement nous satisfaire du fait que, dans deux ans, l'ensemble de nos concitoyens ne paieront plus du tout cet impôt. Il est vrai que cela casse le lien fiscal entre le contribuable et la collectivité, mais c'est bon pour le portefeuille des Français.

M. le président Éric Woerth. Nous avons déjà débattu de la possibilité pour les collectivités d'exonérer tel ou tel impôt sans compensation lors de l'examen des projets de loi de finances rectificative pendant la crise sanitaire. Pour ma part, j'y suis très favorable dès lors que les choses sont claires. Les collectivités doivent pouvoir faire à peu près ce qu'elles veulent en matière d'imposition.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur général, vous nous dites que l'installation de méthaniseurs représente des sommes importantes et vous avez raison, mais c'est parce que les cuves sont considérées comme des immeubles – alors qu'aux yeux de tout le monde il s'agit d'équipements... Nous avons essayé de modifier cette règle, mais il paraît que cela révolutionnerait le droit local.

La commission rejette les amendements identiques II-CF7, II-CF151, II-CF494 et II-CF674.

Article additionnel après l'article 31

Faculté d'exonération temporaire de TFPB pour les refuges d'animaux

Amendement II-CF1514 de M. Alexandre Holroyd.

M. Alexandre Holroyd. Il vise à offrir la possibilité aux collectivités qui le souhaitent d'exonérer de taxe foncière en 2022 les établissements utilisés par les refuges animaliers.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Par souci de cohérence, ma réponse sera la même que pour les amendements précédents. Philosophiquement je suis d'accord avec vous, mais dans les faits, nous ne pouvons pas multiplier les exonérations facultatives de TFPB.

M. le président Éric Woerth. Il est trop tard pour consacrer une mission à cette question, mais il faudrait regarder l'ensemble de la fiscalité locale de façon à savoir dans quels domaines on peut laisser aux collectivités la liberté de déterminer le taux et l'assiette, dans le respect des règles constitutionnelles, bien entendu. Ce serait la meilleure des choses à faire, plutôt que de procéder au cas par cas et de susciter à chaque fois des débats à n'en plus finir.

La question est très différente, du reste, de celle des coûts liés aux transferts de compétences – par exemple s'agissant du RSA –, dont nous pourrions suivre l'évolution si la proposition de loi organique que vous évoquiez est adoptée. Il s'agit ici de donner aux collectivités la liberté de fixer l'imposition.

La commission adopte l'amendement II-CF1514 (amendement II-3111).

Après l'article 31

Amendement II-CF335 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Si l'on considère que l'État et l'Assemblée nationale ne doivent pas décider à la place des collectivités locales, il faut supprimer des dispositions comme celle qui est visée dans cet amendement. Un jour, il a été décidé dans la loi qu'un immeuble neuf ne produisait pas de taxe foncière pendant deux ans. Autrement dit, durant ce temps, les collectivités locales n'encaissent pas d'argent. Des personnes habitent ces logements, leurs enfants vont à l'école, ils bénéficient de services, mais pendant deux ans ils sont exonérés. Les collectivités qui le souhaitent doivent pouvoir décider de revenir sur cette exonération de taxe foncière. Il n'y a aucune raison de faire perdre deux ans de recettes aux collectivités locales sans même leur demander leur avis.

M. le président Éric Woerth. Vous avez raison !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà débattu de la question à la suite du rapport Rebsamen. La disposition se traduirait par une forte hausse de la pression fiscale sur les contribuables concernés : voilà une question dont il est tout aussi juste de débattre.

Par ailleurs, l'État va déjà consentir un effort important en compensant intégralement pendant dix ans les exonérations de TFPB, comme le préconisait également le rapport Rebsamen.

Je propose donc de ne pas aller plus loin. Avis défavorable.

M. François Pupponi. Certes, l'État va consentir un effort important, mais il ne faut pas oublier que, selon un rapport annuel qui nous est communiqué depuis quelques années, ce sont 5 milliards d'euros que les collectivités perdent chaque année à la suite d'exonérations d'impôt non compensées décidées par l'État – et approuvées par le Parlement.

La commission rejette l'amendement II-CF335.

Amendement II-CF1429 de Mme Marie-Noëlle Battistel.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Par cet amendement, nous proposons d'exonérer de taxe foncière pendant cinq ans les constructions nouvelles, lorsque le projet s'inscrit dans le cadre de la reprise d'une friche. L'installation sur de tels terrains représente un surcoût de 20 % à 30 %, ce qui n'est pas négligeable pour le porteur de projet. Élargir l'exonération de taxe foncière permettrait de compenser en partie ce surcoût.

Par ailleurs, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a inscrit parmi ses principes la lutte contre l'artificialisation des sols. Afin d'atteindre cet objectif, la loi a défini la notion de friche dans le code de l'urbanisme, permettant ainsi d'y associer des dispositifs *ad hoc*. En allongeant la durée d'exonération de taxe foncière en cas de reprise d'une friche, le dispositif permet d'adresser un signal fort et d'inciter les opérateurs à restructurer ces terrains en déshérence, au profit de projets structurants pour la collectivité. Toute liberté est laissée à l'organe délibérant de la commune de ne pas appliquer cette exonération sur son territoire, bien entendu, dès lors que son montant ne sera pas intégralement compensé par l'État.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le dispositif montre bien la complexité du débat : il offre en réalité une liberté inversée, puisque la commune doit délibérer pour ne pas appliquer cette exonération. Autrement dit, cette exonération serait imposée au bloc communal.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Elle existe déjà !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Certes, mais la question est toujours la même : est-ce qu'on laisse aux collectivités la liberté de voter des exonérations, ou bien leur donne-t-on la liberté de refuser des exonérations – à moins que l'on décide de ne pas leur donner le choix du tout ?

En ce qui concerne les friches, il existe déjà un fonds dédié, piloté par l'ADEME et alimenté notamment grâce au plan de relance. Le dispositif fonctionne bien. Je vous rejoins entièrement sur l'objectif politique, mais je ne suis pas sûr qu'il faille passer par une exonération de fiscalité locale. Le réaménagement des friches nécessite beaucoup d'argent : il est préférable d'investir directement, ce qui suppose l'intervention de l'État.

M. Jean-Paul Mattei. Je voudrais vous faire part de mon expérience d' élu local. J'ai pratiqué la non-exonération sur les terrains constructibles pour éviter la spéculation. Quant aux friches, il s'agit souvent de terrains vendus pour un euro symbolique, voire à perte quand des rénovations sont nécessaires. Il faut laisser la liberté totale au conseil municipal de prendre la meilleure décision possible. Il faut faire confiance aux élus locaux. Ce ne sont pas des niais, ils savent ce qu'ils font et ils assument leurs choix. Par ailleurs, l'État n'a pas forcément à compenser ces exonérations.

Mme Marie-Noëlle Battistel. En l'espèce, il existe déjà une exonération ; nous proposons de la porter à cinq ans. Ce dispositif permet de renforcer l'attractivité, mais les collectivités peuvent ne pas s'en saisir.

Le fonds pour le recyclage des friches est une bonne chose, mais il ne suffira pas à susciter des projets pour tous les terrains concernés. Les friches sont une plaie pour les collectivités.

M. le président Éric Woerth. Dans ce cas, l'exonération ne doit pas être compensée.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Nous ne la compensons pas, nous autorisons.

Mme Véronique Louwagie. À chaque projet de loi de finances ou projet de loi de finances rectificative, nous débattons de cette question, ce qui montre qu'il y a là un réel enjeu. Tous les groupes politiques présentent des amendements, y compris le principal groupe de la majorité. Nous avons donc tous la volonté de redonner de la liberté aux collectivités, de leur permettre de prendre leurs responsabilités, de leur rendre des marges de manœuvre pour faire de la politique, pour développer l'attractivité de leur territoire. Nous connaissons tous des situations qui nécessitent que les collectivités agissent avec discernement. Or c'est impossible car elles n'ont pas la liberté de le faire. Je voterai donc cet amendement.

M. le président Éric Woerth. Faut-il accorder plus de liberté aux collectivités locales ? C'est un débat digne de l'élection présidentielle. Je parle d'une vraie liberté, pas d'un « machin » assorti d'un encadrement et d'une tutelle.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. On ne peut pas me reprocher d'être opposé aux libertés des collectivités territoriales. Contre l'avis du Gouvernement, j'ai soutenu un amendement leur donnant la possibilité d'exonérer du paiement de certains impôts locaux pendant la crise. Mais si nous adoptions tous les amendements allant dans ce sens, nous nous retrouverions avec un véritable gruyère de possibilités d'exonérations locales. Croyez-vous que, dans cette hypothèse, les collectivités diraient honnêtement que le niveau de leurs recettes est dû à leurs propres choix, plutôt que de prétendre qu'il s'explique par une baisse de la DGF, la dotation globale de fonctionnement, ou des impôts de production ? Pardon de tenir un propos politique sur ce sujet en commission, mais le fait est que l'on ne pourra voter de tels dispositifs que lorsque la communication et la confiance mutuelle entre l'État et les collectivités le permettront.

Je ne dis pas cela de façon partisane, je ne suis pas en train de me faire l'avocat de l'État. Je suis un nouvel élu local, et je respecte beaucoup les collectivités territoriales. Simplement, j'observe ce qui s'est passé après la crise. Nous savons bien, dans cette commission, que la compensation des pertes financières des collectivités territoriales a été extrêmement importante. Or force est de reconnaître que les associations d'élus locaux n'ont pas du tout communiqué à ce propos : elles n'ont pas dit que l'État les avait soutenues. Je ne crois pas que le jeu politique soit du côté de l'État.

La liberté que vous appelez de vos vœux pour les élus locaux – et que je souhaite moi aussi – n'est possible que dans un climat de confiance mutuelle, ce qui n'est pas le cas, je suis au regret de le dire.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le rapporteur général, vous ne pouvez pas manifester une telle défiance vis-à-vis des associations d'élus !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce n'est pas de la défiance.

M. le président Éric Woerth. Nous sommes quelques-uns ici à avoir exercé des responsabilités dans des mairies. Nous savons que les élus sont plutôt responsables.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne dis pas le contraire !

M. le président Éric Woerth. Le problème ne tient pas aux relations politiques entre l'État et les collectivités. L'État ne peut pas dire qu'il fait confiance aux collectivités, qu'il faut rapprocher celles-ci des citoyens, tout en leur refusant toute liberté.

M. Charles de Courson. C'est le vieil argument de tous les Jacobins de France et de Navarre, monsieur le rapporteur général : il suffit de quelques dérives pour que l'on prétende imposer la même règle à tout le monde. La liberté, c'est aussi la liberté de faire des erreurs. Ce sont les électeurs qui sanctionnent ceux qui en commettent.

Et si ce n'est pas le cas, monsieur le rapporteur général, c'est justement parce que vous avez brisé le lien entre le citoyen électeur et le citoyen contribuable. C'est là que réside le problème de fond. Si nous étions tous animés de bonne volonté, nous devrions réfléchir à la manière de rétablir ce lien.

M. Alexandre Holroyd. Le débat est passionnant. Je rejoins Éric Woerth : il est digne d'être abordé lors de la campagne présidentielle. J'entends tout à fait l'argument selon lequel il faut laisser de la liberté aux collectivités ; je le trouve même assez séduisant. Mais le corollaire de la liberté et du vote punitif éventuel de la part des électeurs, c'est la transparence et la lisibilité. En l'occurrence, comme le soulignait M. le rapporteur général, créer un gruyère en prenant des dizaines de mesures indépendantes, c'est faire en sorte qu'il y ait une absence totale de transparence et de lisibilité. Il faut inscrire la question dans une discussion plus générale. Il convient de donner de la liberté aux élus locaux tout en s'assurant qu'ils assument leurs choix et que les électeurs sont en mesure de porter un jugement.

M. le président Éric Woerth. Ce que vous voulez, c'est un jardin à la française, où tout est à peu près pareil partout. Or, justement, les choses peuvent ne pas être pareilles partout. L'impôt peut être différent selon l'endroit où l'on habite.

M. Alexandre Holroyd. L'un n'empêche pas l'autre : cela peut être encadré.

M. le président Éric Woerth. C'est un choix, il y a de bons élus et de mauvais élus, qui sont ensuite reconduits ou non, justement ou injustement.

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le rapporteur général, accepter de faire ce pas en avant serait justement un moyen de contribuer à rétablir la confiance entre l'État et les collectivités.

Monsieur Holroyd, vous nous dites qu'il n'est pas possible de prévoir des exonérations pour tous les cas après avoir vous-même fait adopter un dispositif d'exonération contre l'avis du rapporteur général. « Faites ce que je dis, pas ce que je fais ! »

Mme Patricia Lemoine. Les élus sont très attachés au fait de rester maîtres de leurs décisions dans leurs domaines de compétence. En matière de fiscalité, par exemple pour la taxe d'habitation et la taxe foncière, ils peuvent procéder à des abattements de manière quasiment discrétionnaire. Dans le cas précis des friches, il serait intéressant de leur laisser la faculté d'exonérer, de façon ponctuelle ou définitive, en fonction des circonstances.

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), qui va venir en discussion dans notre assemblée, concerne notamment le pouvoir réglementaire des maires. Nous aurons tout loisir d'échanger dans ce cadre.

La commission rejette l'amendement II-CF1429.

Amendement II-CF296 de M. François Pupponi, amendements identiques II-CF235 de M. Stéphane Peu, II-CF387 de Mme Sylvia Pinel et II-CF1499 de M. François Pupponi (discussion commune).

M. François Pupponi. Il s'agit de l'exonération de taxe foncière dont les opérations de logements sociaux bénéficient pendant vingt-cinq ans. À la suite du rapport Rebsamen, le Gouvernement serait prêt à compenser cette exonération pendant dix ans. Toutefois, nous n'avons pas encore vu d'amendement allant dans ce sens. Par ailleurs, ne sont concernées que les opérations agréées jusqu'à la fin 2022. Il faut proroger la disposition, faute de quoi la compensation n'aurait aucun sens. Nous proposons donc à la fois de rendre éligibles à l'exonération les opérations agréées jusqu'à la fin 2026 et de mettre en place une compensation.

M. Michel Castellani. Depuis 2004, les opérations de logements locatifs sociaux bénéficient d'une exonération de taxe foncière pendant vingt-cinq ans. Il est proposé de reporter la date d'éligibilité à la fin 2026, afin de donner la visibilité nécessaire aux organismes de logement social. Le Gouvernement a d'ailleurs proposé, à la suite des travaux de la commission Rebsamen, de mieux compenser pour les collectivités locales les pertes de recettes dues à ces exonérations, en retenant les opérations agréées entre 2021 et 2026.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Monsieur Pupponi, l'amendement que vous évoquiez, faisant suite aux propos tenus par le Premier ministre à Bordeaux, a bien été déposé – et adopté – dans le cadre de la mission *Cohésion des territoires*. Le dispositif court jusqu'à la fin 2022 ; vous proposez pour votre part de le prolonger jusqu'en 2026. Avis défavorable.

M. François Pupponi. L'amendement du Gouvernement a pour objet de compenser un dispositif qui s'arrête à la fin de l'année prochaine. C'est incohérent ! Le rapport Rebsamen, quant à lui, demandait la prolongation de l'exonération.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous allons étudier la question d'ici à la séance. En attendant, je demande le retrait des amendements.

L'amendement II-CF296 et les amendements identiques II-CF235, II-CF387 et II-CF1499 sont retirés.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF1181 et II-CF1182 de M. Loïc Kervran, ainsi que l'amendement II-CF49 de M. Gilles Carrez.

Amendements identiques II-CF238 de M. Stéphane Peu, II-CF304 de M. François Pupponi et II-CF393 de Mme Sylvia Pinel.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'article 1384 G du code général des impôts prévoit qu'en cas de démolition-reconstruction de logements locatifs sociaux dans le cadre d'une convention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la nouvelle construction ne peut

pas bénéficier des régimes d'exonération de taxe foncière prévus pour les logements sociaux si la construction démolie en avait déjà bénéficié et si la commune compte plus de 50 % de logements sociaux.

Cette règle a été adoptée, dans le cadre de la loi de finances pour 2017, sur proposition de certains élus locaux qui s'inquiétaient des pertes de recettes fiscales liées à ces exonérations et souhaitaient limiter la concentration des logements sociaux sur leur territoire. Si ces préoccupations sont tout à fait compréhensibles, il est des situations où la reconstruction sur place s'impose. Le présent amendement vise donc à permettre aux élus locaux de déroger à la règle s'ils le souhaitent.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne rouvrirai pas le débat sur l'opportunité de laisser aux communes la liberté de proposer des exonérations.

Ce qui m'embête dans ces amendements, comme je l'avais indiqué l'an dernier, c'est notamment le fait que leur rédaction n'est pas limitée aux opérations à venir : ils permettraient de réactiver les exonérations pour les opérations de démolition et de reconstruction effectuées depuis 2017. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements II-CF238, II-CF304 et II-CF393.

Amendement II-CF1385 de M. François Pupponi, amendements identiques II-CF236 de M. Stéphane Peu, II-CF300 de M. François Pupponi et II-CF391 de Mme Sylvia Pinel (discussion commune).

M. François Pupponi. Il s'agit de l'abattement de 30 % sur la TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), qui permet à des bailleurs d'investir plus dans les quartiers qui en ont le plus besoin, étant entendu que les maires ont le droit d'accepter ou de refuser l'abattement. Le dispositif s'arrête fin 2022, en même temps que les contrats de ville, auxquels il était lié. Or tout le monde s'accorde à dire qu'il doit être prorogé car il est efficace. Nous proposons donc de le prolonger jusqu'à la fin 2026.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous aviez raison, monsieur Pupponi : l'amendement que j'évoquais portait sur la compensation intégrale pour dix ans. Il ne s'agissait pas de prolonger l'exonération jusqu'à la fin 2026. Nous devons avoir un échange avec le Gouvernement en séance, aussi bien sur cette question que sur l'abattement dans les QPV.

L'amendement II-CF1385 et les amendements identiques II-CF236, II-CF300 et II-CF391 sont retirés.

Amendements identiques II-CF239 de M. Stéphane Peu, II-CF306 de M. François Pupponi et II-CF394 de Mme Sylvia Pinel.

M. Jean-Paul Dufrière. Le III de l'article 1389 du code général des impôts permet aux organismes HLM d'obtenir un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre des logements vacants depuis plus de trois mois, lorsque cette vacance est justifiée par un projet de démolition de l'immeuble ou de travaux de rénovation.

Toutefois, en cas de démolition, le texte subordonne le dégrèvement à la présentation par le propriétaire de l'autorisation de démolir prévue à l'article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation. En pratique, cette autorisation n'est délivrée qu'une fois que l'ensemble des logements est vide, alors que cette libération prend plusieurs années. Cette situation pénalise les organismes HLM : dans le cadre des projets de rénovation urbaine et de

restructuration menés en concertation avec les autorités locales, ils doivent supporter des charges importantes au titre de la taxe foncière sur tous les logements déjà vacants des immeubles à démolir. C'est pourquoi il est proposé de conserver la condition relative à l'obtention de l'autorisation, mais en prévoyant que le dégrèvement pourra commencer à courir rétroactivement à compter du dépôt de la demande.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces amendements introduiraient une forme de rétroactivité fiscale. J'y suis défavorable.

M. François Pupponi. Ce n'est pas tout à fait de la rétroactivité fiscale. Quand bien même, nous pourrions modifier le dispositif d'ici à la séance.

L'ANRU et les communes demandent aux bailleurs de vider les logements pour les détruire. Pendant un an, deux ans, parfois quatre ans, ces logements se vident progressivement, et les bailleurs ne perçoivent plus de loyers. Or ils continuent à payer la TFPB. Nous proposons donc de prévoir un dégrèvement.

La commission rejette les amendements identiques II-CF239, II-CF306 et II-CF394.

Article additionnel après l'article 31

Assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB) des terrains dédiés à la pratique de l'équitation

Amendement II-CF1136 de Mme Véronique Louwagie, II-CF57 de M. Vincent Descoeur et II-CF100 de Mme Lise Magnier (discussion commune).

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit de clarifier la situation des carrières de chevaux. Celles-ci sont assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties car elles sont assimilées à des terres non cultivées à usage commercial, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a conféré aux activités équestres un caractère agricole, sur le plan juridique comme sur le plan fiscal. La préparation et le dressage des équidés relèvent d'un usage agricole. En outre, la reconnaissance du caractère agricole de ces espaces constituerait un soutien important à la filière équine.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je m'interroge sur la compensation de la perte de recettes induite.

M. le président Éric Woerth. Elle est compensée par un gage, mais le Gouvernement peut le lever.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Votre idée serait donc qu'il n'y ait pas de compensation.

Je considère moi aussi que les carrières de chevaux devraient être imposées à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Néanmoins, deux écueils doivent être regardés de près. Il faut déterminer qui supporte l'inévitable perte de recettes fiscales et s'intéresser à la question de la TEOM, qui est une taxe additionnelle à la TFPB.

Il me semble que cet amendement a déjà été présenté par le passé et que le ministre a indiqué que la DGFIP travaillait à une évolution pour les carrières de chevaux. J'émetts un avis de sagesse, pour que, le cas échéant, l'amendement puisse être défendu en séance publique au nom de la commission et pour demander au Gouvernement où en sont les évolutions annoncées. Sur le fond, je souscris à votre analyse.

La commission adopte l'amendement II-CF1136 (amendement II-3112).

En conséquence, les amendements II-CF57 et II-CF100 tombent.

Après l'article 31

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement II-CF418 de Mme Patricia Lemoine.*

Amendement II-CF1335 de Mme Chantal Jourdan.

M. Jean-Louis Bricout. Il vise à soumettre l'exonération de la taxe foncière octroyée aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois à des conditions permettant d'assurer une sylviculture plus proche des cycles naturels. Il s'agit de mettre un terme aux coupes rases de complaisance, qui visent à remplacer un peuplement existant par une nouvelle plantation, alors même qu'il existe des itinéraires techniques d'amélioration à moindre impact. Il s'agit également de favoriser la diversification des peuplements, donc la résilience des forêts face au changement climatique, en cohérence avec la feuille de route du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour l'adaptation des forêts au changement climatique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Plutôt que d'agir par la fiscalité, je suggère de recourir aux fonds du volet forestier du plan de relance, qui prévoit 200 millions d'euros pour la forêt et la filière bois, ainsi que 150 millions d'euros pour le renouvellement forestier. Cela me semble plus efficace. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1335.*

Amendement II-CF1467 de M. Alain Bruneel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Cet amendement tend à faire passer de 25 % à 50 % l'exonération de TFPNB pour les terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière, et à permettre aux communes qui le souhaitent d'instaurer un régime d'accompagnement vers cet état, avec une exonération de la part communale de la taxe pendant une période transitoire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je rappelle que des aides publiques sont versées par les chambres d'agriculture et les régions et que le plan de relance comporte un volet forestier. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1467.*

Amendement II-CF1324 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Il ouvre une série d'amendements relatifs à la fiscalisation des résidences secondaires, et plus globalement à la lutte contre la spéculation foncière et immobilière, notamment dans certains territoires comme la Corse, où cette question atteint un degré d'urgence absolue.

Le présent amendement vise à étendre à toutes les communes la possibilité de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et à faire passer de 60 % à 100 % le plafond de la majoration. Le décret fixant la liste des communes situées en zone tendue ne concerne que les agglomérations présentant une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants. Ainsi, de nombreuses communes situées dans les territoires littoraux, où le taux de résidences secondaires atteint 50 %, 60 %, 70 % voire 80 %, et où l'augmentation du prix du foncier est exorbitante, ne peuvent pas appliquer une surtaxe.

Il faut ouvrir le débat, pour assurer une contribution légitime s'agissant de consommateurs d'infrastructures publiques de territoires très touchés par le phénomène de

résidentialisation, et pour créer les conditions de la régulation du foncier, notamment par l'exercice du droit de préemption urbain là où il s'applique, au profit du logement social, de l'accession à la propriété ou de l'activité économique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons eu ce débat l'an dernier, notamment au sujet de la Ville de Paris. Le problème, c'est qu'en permettant une hausse de la THRS on va vers une hausse d'impôts pour certains de nos concitoyens, à rebours du choix politique que nous défendons. Je maintiens donc mon avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1324.

Amendement II-CF1299 de M. Xavier Roseren.

M. Xavier Roseren. De nombreuses communes touristiques, notamment en montagne, connaissent une très forte tension immobilière, en raison d'un taux élevé de résidences secondaires. Tel est le cas dans la communauté de communes Pays du Mont-Blanc, où les résidences secondaires représentent plus de 70 % du bâti. La hausse des prix qui en résulte empêche le développement de résidences principales et éloigne souvent les salariés de leur lieu de travail.

Le présent amendement vise à étendre la possibilité de majorer la THRS aux communes classées « stations de tourisme », qui ne disposent pas de cette faculté aujourd'hui faute d'appartenir à des agglomérations de plus de 50 000 habitants. L'objectif n'est pas d'augmenter purement et simplement les impôts, mais d'offrir aux maires un levier essentiel pour l'équilibre de leurs territoires. Il n'en résulterait aucune dépense fiscale pour l'État. Les élus locaux, auxquels il faut faire confiance, choisiront de majorer la THRS ou non.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je me permets de lire les éléments préparés par un administrateur de la commission, féru de grands auteurs : « Les communes touristiques ne peuvent pas avoir le beurre et l'argent du beurre, comme l'a dit le président Woerth l'année dernière » (*Sourires*). Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Ces communes fondent leur développement sur le tourisme. Des propriétaires vendent des terrains et ceux qui y construisent des résidences secondaires s'acquittent de taxes foncières élevées. On ne peut pas en même temps dire que l'on veut des touristes et faire de la résidence secondaire l'ennemi. À un moment donné, cela commence à bien faire ! Il ne faut pas vendre les terrains, et on doit resserrer un peu les plans locaux d'urbanisme. Tout cela n'est pas arrivé en une minute.

M. Jean-Félix Acquaviva. Je suis très heureux de ce débat, mais un peu effaré par vos arguments, monsieur le président. L'extension des résidences secondaires est l'antithèse du développement du tourisme professionnel. Je préfère des hôtels et des chambres d'hôtes à ce que l'on appelle les lits froids. Tous les pays du monde luttent contre ces lits bloqués dix mois par an, qui empêchent le développement d'une activité touristique, de l'emploi et de recettes fiscales de façon raisonnée et soutenable.

De surcroît, ce phénomène provoque une augmentation des prix du foncier. Nous avons évoqué ce matin l'instrumentalisation et le détournement de crédits d'impôt. En Corse, les prix du foncier bâti atteignent 20 000, 30 000 voire 100 000 euros le mètre carré ! Aucun habitant à l'année disposant de revenus normaux ne peut s'aligner. Aucun promoteur de logements sociaux ou de logements en location-accession ne peut espérer rentabiliser son investissement, tant le foncier est happé par la spéculation.

Je veux bien que l'on parle de tourisme dans des discours de comptoir, mais la réalité oblige à dire qu'il y a une fracture économique et sociale sans nom, qui constitue une urgence. C'est vrai chez nous, mais, si j'en crois les reportages de BFMTV ou d'autres chaînes, c'est aussi vrai au Pays basque, en Bretagne et dans les territoires de montagne. Nous devrions nous pencher sur cette question. Sans foncier, pas de développement soutenable, pas d'agroalimentaire, pas d'agriculture, pas d'industrie, pas d'augmentation du logement social !

Tôt ou tard, nous devons avoir ce débat de façon sérieuse. Chez nous, il s'agit d'une urgence. Si 70 % des électeurs ont voté, à plusieurs reprises, pour un certain type de projet de société, c'est qu'il y a un problème. Je regrette que l'on envoie promener ce débat sur l'air du « Circulez, il n'y a rien à voir ». Ce n'est ni très sérieux, ni très concret, ni très différencié.

M. le président Éric Woerth. Nous avons ici des débats sérieux, mais la chasse aux résidences secondaires que vous engagez est assez curieuse.

M. Jean-Félix Acquaviva. Ce n'est pas du tout curieux, c'est un débat démocratique, monsieur Woerth ! Vous devez l'entendre !

M. le président Éric Woerth. Dans le cadre du débat démocratique, je vous dis ce que j'en pense : vous faites une chasse aux résidences secondaires. En réalité, vous souhaitez que leurs propriétaires paient, point final, sans avoir droit à rien. Or les propriétaires de résidences secondaires sont aussi chez eux.

M. Jean-Félix Acquaviva. Grâce à un détournement de la fiscalité !

M. Xavier Roseren. J'admets que l'outil que je propose n'est pas idéal, mais il offre un levier d'action aux élus locaux, auxquels vous disiez tout à l'heure qu'il faut faire confiance. Je doute qu'ils augmenteraient de façon drastique la THRS.

Quant aux PLU, vous savez comme moi que la loi interdit d'y distinguer les résidences secondaires des résidences principales. Nous ne pouvons donc pas réserver des zones aux résidences principales pour maintenir dans les territoires de montagne des résidents à l'année.

M. le président Éric Woerth. Vous pouvez éviter d'allotir certains terrains, au lieu d'en autoriser la division dans toutes les circonstances, comme c'est le cas depuis quarante ans.

La commission rejette l'amendement II-CF1299.

Amendement II-CF1321 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Il s'agit de la taxe sur la valeur des résidences secondaires en Corse, dont le principe a été adopté en commission des lois lors de l'examen de notre proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l'île. Des garde-fous sont prévus, notamment la fixation des valeurs de référence par décret en Conseil d'État, et le taux serait établi par l'Assemblée de Corse.

La situation actuelle appelle une régulation. Les prix du foncier bâti ont augmenté de 138 %, contre 65 % en moyenne nationale, alors que le revenu médian et le taux de logements sociaux sont inférieurs aux moyennes nationales. Il y a donc une rupture du principe d'égalité.

Il faut procéder à une régulation par la fiscalité pour permettre l'exercice du droit de préemption, y compris dans les zones urbanisables des PLU, où la rentabilité pour les résidences secondaires est sans commune mesure avec celle d'autres projets économiques. Il s'agit d'un moyen d'urgence et de compromis pour faire en sorte que nous ne nous trouvions pas entre le marteau et l'enclume.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

M. Jean-René Cazeneuve. Monsieur Acquaviva, nous pouvons en effet avoir ce débat ici, de la façon la plus calme possible.

De manière générale, les communes qui ont des touristes et des résidences secondaires, d'après la photographie fiscale globale, sont très avantagées. Elles perçoivent la taxe d'habitation, la consommation est souvent assez forte et les gens dont nous parlons utilisent assez peu les services publics. Globalement, la richesse de ces communes est nettement supérieure à celle des collectivités qui attendent désespérément les touristes et les résidences secondaires. Je comprends ce que vous dites au sujet du coût du foncier, mais il faut tenir compte de la situation globale et ne pas trop tirer sur la ficelle, car cela serait au détriment des communes.

La commission rejette l'amendement II-CF1321.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1320 de M. Jean-Félix Acquaviva.

Amendements II-CF1322 et II-CF1325 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Il s'agit d'instaurer une taxe sur les transactions immobilières de 5 %, hors résidences principales. L'objectif est toujours de réguler le phénomène exponentiel d'achat de résidences secondaires, en taxant non plus le stock mais les flux. L'amendement II-CF1322 est circonscrit à la Corse. L'amendement suivant vise tous les territoires concernés.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF1322 et II-CF1325.

Amendement II-CF1340 de Mme Dominique David.

Mme Dominique David. Cet amendement vise à inclure dans la liste des professions exonérées de cotisation foncière des entreprises des activités de création exercées par des artistes-auteurs, telles que la création textile, la marqueterie, l'art numérique et le collage. Rien ne justifie que ces activités de création n'y figurent pas, dès lors qu'elles ne sont pas de type industriel, artisanal ou commercial. Si cet amendement, qui est d'une certaine manière de clarification, est adopté, il me semble souhaitable que le Gouvernement prenne en charge le coût qui en résultera pour les collectivités locales – le montant ne doit pas être très élevé, ces activités artistiques n'exigeant pas de disposer d'ateliers immenses.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il faudrait chiffrer le coût d'un tel élargissement. Je vous invite à retirer l'amendement et à le défendre en séance publique, en précisant bien, avec le Gouvernement, son champ d'application. Sur le fond, je n'y suis pas opposé.

L'amendement II-CF1340 est retiré.

Amendements identiques II-CF237 de M. Stéphane Peu, II-CF301 de M. François Pupponi et II-CF392 de Mme Sylvia Pinel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Dans un arrêt du 25 juin 2021, le Conseil d'État a considéré que la valeur locative d'un immeuble utilisé par un EHPAD, appartenant à un organisme HLM et conventionné au titre de l'APL (aide personnalisée au logement), doit être évaluée selon les règles applicables aux locaux professionnels et non celles applicables aux locaux d'habitation.

Cette décision aura pour conséquence, dans la plupart des cas, d'augmenter l'assiette du calcul et donc le montant de la taxe foncière due pour ce type d'établissement. La décision du Conseil d'État peut aussi avoir pour conséquence indirecte de priver ces logements-foyers conventionnés au titre de l'APL du bénéfice des exonérations de taxe foncière de longue durée prévues pour les logements sociaux. Une telle situation risque de remettre en cause l'équilibre financier des établissements concernés.

Nous proposons donc de préciser, à l'article 1496 du code général des impôts, que la valeur locative des logements-foyers conventionnés au titre de l'APL doit être évaluée selon les règles applicables aux locaux d'habitation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les prestations de soins dispensées dans les établissements d'assistance, dont les logements-foyers font partie, sont exonérées d'impôt sur les sociétés et de TVA. Ces établissements sont aussi exonérés de taxe d'habitation (TH). Cette question a longuement été abordée dans le débat sur la suppression de la TH. Avis défavorable.

M. François Pupponi. Il s'agit de logements sociaux, construits par des bailleurs sociaux et conventionnés au titre de l'APL. Comme tels, ils devraient être exonérés de TFPB. Tel n'est pas le cas, car ils sont considérés comme des locaux à usage professionnel. Peut-être faudrait-il revoir cette classification à l'avenir, comme y invitent les amendements.

La commission rejette les amendements identiques II-CF237, II-CF301 et II-CF392.

Amendements II-CF1317 et II-CF1318 de M. Paul Molac.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'adapter l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour que son assiette ne repose plus sur la puissance électrique de l'installation éolienne, mais sur l'électricité qu'elle produit. À l'heure actuelle, les sites à faible productivité subissent une double peine : ils produisent moins et sont taxés plus lourdement au mégawattheure produit.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF1317 et II-CF1318.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1458 de Mme Lise Magnier.

Amendements identiques II-CF1461 de Mme Lise Magnier et II-CF1485 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit d'allonger à dix ans la période d'expérimentation de la TEOMI. L'objectif d'une tarification incitative généralisée en matière

de déchets est loin d’être atteint. De nombreuses agglomérations y ont réfléchi, mais elles se sont heurtées à plusieurs difficultés, et la crise sanitaire ne leur a pas facilité la tâche.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons prolongé ce délai de cinq à sept ans l’an dernier. Je suggère que nous en restions là.

La commission rejette les amendements identiques II-CF1461 et II-CF1485.

Amendement II-CF629 de M. Bertrand Pancher.

M. Charles de Courson. En cas de fusion de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des problèmes peuvent se poser, au cours de la période d’harmonisation de la TEOM, au sujet des exonérations, qui ne sont pas forcément les mêmes dans les deux intercommunalités. L’amendement vise à introduire de la souplesse sans changer la logique des dispositions prévues par le code général des impôts.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je souscris à l’intention qui inspire cette proposition, mais je me demande si elle n’aura pas pour effet paradoxal de compliquer la gestion de la TEOM. Je vous suggère de retirer l’amendement pour interroger l’administration, d’ici à la séance publique, sur ses conséquences opérationnelles. S’il s’agit d’introduire une souplesse qui ne complique pas la gestion de la TEOM, je n’y suis pas opposé.

M. Charles de Courson. L’amendement ne complique pas la gestion de la TEOM, il en facilite l’uniformisation, mais je le retire avec votre bénédiction, monsieur le rapporteur général.

L’amendement II-CF629 est retiré.

Amendement II-CF1125 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Il s’agit de permettre aux conseils départementaux de porter de 4,5 % à 4,7 % le taux de la taxe de publicité foncière et du droit d’enregistrement sur les mutations de propriété à titre onéreux d’immeubles ou de droits immobiliers. Accorder cette faculté aux départements permettrait d’atténuer l’effet de ciseaux que subissent leurs finances : leur autonomie fiscale est désormais inexistante, compte tenu du transfert de la TFPB au bloc communal, et certains d’entre eux sont confrontés à des augmentations de dépenses relevant de leurs missions de solidarité.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J’étais déjà défavorable à l’augmentation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au cœur de la crise, alors même qu’on pouvait y voir une réponse à cette époque.

Il y a une forme d’injustice, car les DMTO ne sont pas un impôt progressif et touchent les contribuables de tous les déciles. Certes, beaucoup de collectivités ont atteint le taux maximal des DMTO, mais ces taux font déjà partie des plus élevés d’Europe. Par ailleurs, les DMTO ont une excellente dynamique à la reprise – je parle sous le contrôle du président Cazeneuve. Il ne me semble donc pas nécessaire d’augmenter le plafond.

Mme Marie-Christine Dalloz. Certes, l’année 2021 a été une bonne surprise en matière de DMTO, au regard des craintes nourries en début d’année à ce sujet. Toutefois, le rapport entre les départements les moins dotés et les départements les plus dotés est de l’ordre de 1 à 16, ce qui est impressionnant. Le fonds national de péréquation n’assure pas l’équité entre les territoires. Les recettes enregistrées à Paris ou à Bordeaux sont considérables.

La commission rejette l'amendement II-CF1125.

Amendements identiques II-CF3 de M. Vincent Descoeur et II-CF685 de Mme Sylvia Pinel.

M. Michel Castellani. Il s'agit de permettre aux conseils départementaux d'instituer un abattement sur l'assiette des DMTO applicables aux logements anciens dans lesquels l'acquéreur s'engage à effectuer des travaux dont le montant est supérieur à 25 % de la valeur des logements, ce qui inciterait à leur réhabilitation et limiterait l'artificialisation des sols.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Théoriquement, pourquoi pas ? En pratique, je doute que les départements rognent leurs bases fiscales compte tenu de la dynamique des DMTO. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF3 et II-CF685.

Amendements identiques II-CF241 de M. Stéphane Peu, II-CF308 de M. François Pupponi et II-CF401 de Mme Sylvia Pinel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Dans le cadre de la lutte contre la dévitalisation des centres-bourgs et des villes moyennes, délaissés par les ménages pour des logements en périphérie, l'accession sociale à la propriété contribue à revitaliser ces territoires, en facilitant la requalification du tissu existant et en attirant une nouvelle population. Dans ce contexte, un décret de novembre 2020 a prévu la possibilité de commercialiser des logements anciens réhabilités dans le cadre de contrats de prêt social de location-accession (PSLA), qui sont réservés aux ménages ayant des ressources modestes, doivent respecter des prix plafonds et font l'objet d'un agrément de l'État.

Toutefois, le législateur n'a prévu aucun allègement des DMTO au profit des ménages achetant des logements dans ce cadre, alors même qu'ils bénéficient d'un taux réduit de TVA si l'opération porte sur un logement neuf. Afin de favoriser les opérations de PSLA concernant des logements anciens, le présent amendement vise à permettre aux conseils départementaux de les exonérer de DMTO.

M. Charles de Courson. La situation est anormale. Les opérations de location-accession ont été favorisées par l'introduction d'un taux réduit de TVA s'agissant des logements neufs. La possibilité de location-accession a été étendue aux logements anciens, qui ne sont pas soumis à la TVA, mais on n'a pas permis aux conseils départementaux d'abaisser les DMTO. L'exonération proposée, aux frais des conseils départementaux qui décideraient de l'appliquer, ne les ruinera pas, car ces opérations ne sont pas très nombreuses.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Une exonération supplémentaire ne me semble pas souhaitable, en particulier compte tenu de la dynamique actuelle des DMTO. Par ailleurs, même si les départements jouent un rôle non négligeable dans la politique de l'habitat, il s'agit d'abord d'une compétence du bloc communal.

M. François Pupponi. Le Gouvernement a présenté le projet de loi 3DS, dont le titre III ne parle que de mixité sociale et valorise les organismes de foncier solidaire (OFS) ainsi que l'accession sociale à la propriété, mais il n'y a aucune cohérence en matière de fiscalité. On peut dire qu'il faut développer l'accession sociale à la propriété, mais aucune loi fiscale ne va dans ce sens.

Nous essayons d'expliquer depuis plusieurs mois, pour ne pas dire plusieurs années, qu'une cohérence est nécessaire. Un appartement acheté dans le cadre d'un PSLA ou auprès d'un OFS, c'est du logement social, et même très social. Il doit donc être traité comme tel. Or il est surtaxé, et nous n'atteignons pas la cible. Il faudra bien que le Gouvernement et la majorité finissent par l'entendre.

La commission rejette les amendements identiques II-CF241, II-CF308 et II-CF401.

Amendements identiques II-CF240 de M. Stéphane Peu, II-CF307 de M. François Pupponi et II-CF400 de Mme Sylvia Pinel.

M. François Pupponi. Lorsqu'un OFS achète du foncier, il y a plusieurs reventes successives et ces mutations augmentent le prix. Nous avons commencé à traiter le problème dans une précédente loi de finances. Il faut continuer afin d'éviter une surtaxation découlant du montage juridique inhérent aux OFS.

M. Michel Castellani. Le mécanisme du bail réel solidaire (BRS) aboutit à une triple imposition au titre des DMTO. Il s'agit d'introduire une contribution fixe de 125 euros pour les OFS.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Comme l'a rappelé M. Pupponi, nous avons réalisé des avancées utiles, ce qui prouve que la fiscalité évolue, même si c'est peut-être à un rythme plus lent que celui du reste de la loi. Un taux réduit de TVA a été prévu pour toute livraison à un OFS d'immeubles destinés à faire l'objet d'un BRS et pour les travaux réalisés en vue d'en conclure un. Par ailleurs, grâce à un travail de Lise Magnier que je salue, les collectivités locales ont la faculté de moduler de 30 % à 100 % l'abattement de TFPB applicable aux logements faisant l'objet d'un BRS. Je demeure défavorable aux exonérations de DMTO, qui ne me semblent pas souhaitables à ce stade.

La commission rejette les amendements identiques II-CF240, II-CF307 et II-CF400.

Amendement II-CF1319 de M. Paul Molac.

M. Charles de Courson. Notre système fiscal comporte une anomalie concernant la répartition de l'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau). Celle prélevée sur les éoliennes est répartie comme suit : 20 % à la commune, 50 % à l'intercommunalité et 30 % au département. S'agissant des installations photovoltaïques, la répartition est, de mémoire, la suivante : 50 % pour la commune et 50 % pour le département.

Le présent amendement vise à uniformiser la répartition de l'IFER, en augmentant la part versée aux communes, car c'est surtout sur les conseils municipaux que retombe la popularité ou l'impopularité de ces implantations.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En tout état de cause, une concertation avec les collectivités territoriales s'impose, compte tenu des modifications assez importantes prévues par l'amendement.

Sans être opposé à l'idée, je préfère l'amendement II-CF1130, que nous examinerons tout à l'heure : il offre aux EPCI la possibilité de reverser tout ou partie de l'IFER aux communes d'implantation. Si les communes qui composent l'EPCI souhaitent modifier la répartition de l'IFER pour mieux cibler les communes d'implantation, je n'y suis nullement opposé. Il y va de la liberté des collectivités.

Quant à la diminution de la part versée au département et à l'augmentation de celle allant au bloc communal, cette évolution me semble un peu compliquée, d'autant que de telles questions relèvent plutôt de la compétence économique de l'intercommunalité. Je comprends l'intérêt des maires, mais cette mesure ne me semble pas vraiment justifiée. J'émet un avis défavorable à votre amendement et émettrai un avis de sagesse sur l'amendement II-CF1130.

La commission rejette l'amendement II-CF1319.

Amendement II-CF1149 de M. Daniel Labaronne.

M. Daniel Labaronne. Sur le modèle de l'IFER pour l'éolien, cet amendement vise à garantir aux communes d'implantation la possibilité de percevoir une part minimale de 20 % de l'IFER assise sur les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque implantées dans les exploitations agricoles.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Votre amendement diffère de l'amendement II-CF1130 car il part du principe que la commune d'implantation a le droit de récupérer la recette perçue par l'EPCI, parce qu'elle héberge les installations concernées. Je préfère que cela fasse l'objet d'une délibération à l'échelon de l'EPCI. Offrir une possibilité, oui, mais prévoir une obligation me semble un peu compliqué. Par conséquent, je vous invite à retirer l'amendement.

M. Daniel Labaronne. Il s'agit de reprendre le même modèle que pour les installations éoliennes : en la matière, 20 % de l'IFER revient automatiquement aux communes. Le risque est que l'EPCI décide de tout garder et que les petites communes rurales n'en bénéficient pas. Ce sont quand même les communes d'implantation qui subissent d'éventuelles nuisances, sur le plan paysager, et ce sont les maires qui s'engagent dans cette voie que je crois utile et nécessaire. Il ne faudrait pas que les communes aient seulement les inconvénients...

M. Jean-Louis Bricout. Je préfère cet amendement. Si on laisse les intercommunalités avoir la main, il est presque couru d'avance qu'elles garderont les recettes.

M. Charles de Courson. Je ne trouve pas normal qu'il y ait une répartition différente pour les éoliennes et pour le photovoltaïque. Cet amendement essaie d'harmoniser les choses, en attribuant au moins 20 % de l'IFER aux communes, et sans toucher à la question des éoliennes. Je plaide pour une homogénéité en matière de répartition, sur la base de ce qui est prévu pour l'éolien.

La commission rejette l'amendement II-CF1149.

Article additionnel après l'article 31

Faculté pour les EPCI de délibérer pour céder tout ou partie de la fraction d'IFER sur les éoliennes qui leur revient à la commune d'implantation

Amendement II-CF1130 de M. Bertrand Pancher.

M. Charles de Courson. Nous avons déjà évoqué cet amendement. L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts permet à la commune d'implantation de l'installation de céder sa fraction de l'IFER à l'EPCI, après délibération. L'inverse n'est toujours pas possible, alors même que les communes subissent directement les charges liées à l'implantation des éoliennes. L'amendement permettra d'intégrer une forme de réciprocité dans ce dispositif

fiscal : il autorisera les EPCI à céder tout ou partie de leur fraction du produit de l'IFER aux communes où les installations sont implantées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Sagesse, comme je l'ai indiqué tout à l'heure.

La commission adopte l'amendement II-CF1130 (amendement II-3113).

Après l'article 31

Amendement II-CF1426 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. J'ai encore du mal à trouver les 35 milliards d'euros d'investissements du plan de relance qui doivent être consacrés aux questions environnementales, en dehors du dossier de presse du Gouvernement. En revanche, une chose est claire et facile à trouver : il existe toujours des niches fiscales favorisant des pratiques contradictoires avec les préoccupations climatiques, notamment l'artificialisation des sols, qui progresse de près de 60 000 hectares par an en France – nous sommes au-dessus de la moyenne européenne. Or on sait quelles en sont les conséquences en matière climatique.

La COP26 a commencé : il faut arrêter avec les demi-mesures. Qu'il y ait des pratiques continuant à poser des problèmes, c'est une chose, mais qu'elles coûtent en plus à l'État des recettes qui pourraient servir pour la bifurcation écologique, c'en est une autre. Nous proposons donc de supprimer l'exonération de 50 % de la taxe d'aménagement pour les locaux à usage industriel, les entrepôts et les hangars.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement, que nous avons déjà vu l'an dernier, me paraît un peu baroque. Il ne concerne pas que l'artificialisation des sols : il peut très bien s'agir d'une réutilisation d'entrepôts ou de hangars. En soi, il n'y a pas de raison de supprimer l'abattement, qui vise à développer des usages industriels et commerciaux dont nous avons besoin, surtout en période de relance.

Qu'il faille lutter contre l'artificialisation des sols, je suis naturellement d'accord avec vous, et c'est pour cela qu'existent le fonds pour le recyclage des friches ainsi que des aides visant à favoriser la sobriété foncière et divers avantages fiscaux. Il y a une boîte à outils pour la lutte contre l'artificialisation des sols, et elle est suffisante.

La commission rejette l'amendement II-CF1426.

Article additionnel après l'article 31

**Obligation pour les communes de prévoir les conditions de reversement
du produit de taxe d'aménagement aux EPCI compte tenu
de la charge des équipements publics relevant de leur compétence**

Amendements identiques II-CF389 de Mme Patricia Lemoine, II-CF598 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF634 de M. Bertrand Pancher.

Mme Patricia Lemoine. Nous souhaitons corriger une anomalie relative à la répartition du produit de la taxe d'aménagement. Dans l'état actuel du droit, le produit de tout ou partie de la taxe perçue par les EPCI à fiscalité propre doit être reversé aux communes membres au prorata des charges de financement des équipements. La taxe d'aménagement

étant affectée à des dépenses d'équipement, il est parfaitement logique qu'il y ait une clef de partage entre les communes et l'intercommunalité au prorata des dépenses constatées. Cependant, le législateur a omis de suivre le parallélisme des formes lorsque la perception de la taxe d'aménagement demeure communale et qu'une part du financement des équipements générateurs de la taxe relève de l'intercommunalité : le reversement n'est alors pas de plein droit. Nous voulons remédier à cette asymétrie.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Sagesse.

La commission adopte les amendements identiques II-CF389, II-CF598 et II-CF634 (amendement II-3114).

Après l'article 31

Amendement II-CF1323 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Il s'agit de faire en sorte que la collectivité de Corse puisse déterminer et percevoir une part territoriale de taxe d'aménagement, selon un mécanisme similaire à ce qui existe en Île-de-France. La part qui est actuellement perçue par la collectivité de Corse correspond à celle qui revenait aux anciens départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, auxquels elle s'est substituée. Le taux, comme celui de tous les départements, est donc plafonné à 2,5 %. Nous proposons qu'une part territoriale, dont le taux ne pourrait excéder 1 %, comme en Île-de-France, puisse s'ajouter, en raison des besoins en matière d'aménagement, notamment pour lutter contre la spéculation foncière.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Sans revenir sur la question des résidences secondaires, je ne suis pas sûr que la taxe d'aménagement soit l'outil le plus adéquat. Elle finance d'abord la construction d'équipements urbains et ne vise pas à saisir la capacité contributive, ou à dissuader, en soi, l'installation de résidences secondaires. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1323.

Article additionnel après l'article 31 **Faculté d'exonérer de taxe d'aménagement les serres de jardin à usage personnel**

Amendement II-CF1488 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement vise à laisser aux collectivités territoriales la liberté d'exonérer de taxe d'aménagement les serres de jardin personnelles des non-exploitants agricoles. Il existe déjà des exonérations, mais pas forcément pour les serres. Or de plus en plus d'installations de cette nature sont envisagées par des habitants, notamment pour s'inscrire dans des circuits courts, plus vertueux écologiquement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avez-vous une idée du nombre de collectivités qui seraient intéressées par cette exonération ?

Mme Véronique Louwagie. Je ne peux pas vous dire, mais je sais que de plus en plus de propriétaires souhaitent avoir de telles installations dans des territoires ruraux comme les nôtres. C'est un peu dans l'air du temps : cela permet de récolter des fruits et des légumes

et de réduire ses déchets. J'ajoute que ce ne sont pas, en général, des installations très importantes sur le plan de la superficie. En l'état actuel du droit, il faut payer la taxe d'aménagement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Comme je trouve l'intention tout à fait louable, et afin de donner quelques gages aux collectivités locales en matière de liberté, j'émet un avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement II-CF1488 (amendement II-3115).

Après l'article 31

Amendement II-CF1471 de M. Alain Bruneel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Le présent amendement vise à exclure du bénéfice de l'abattement de 50 % de la taxe d'aménagement les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ainsi que les parcs de stationnement couverts faisant également l'objet d'une exploitation commerciale. L'objectif est de lutter contre l'artificialisation des sols, conformément aux engagements de la France, en supprimant une aide fiscale néfaste non seulement à l'environnement et à la biodiversité mais aussi à la revitalisation commerciale des centres-villes et des centres-bourgs.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Même avis défavorable que pour l'amendement défendu tout à l'heure par M. Coquerel.

La commission rejette l'amendement II-CF1471.

Amendement II-CF1408 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Les opérations de démolition-reconstruction sont souvent bien plus coûteuses sur le plan écologique que les travaux de réhabilitation ou de restauration. Notre amendement vise à permettre aux communes d'augmenter significativement, dans certains secteurs, le taux de la taxe d'aménagement en vue de privilégier les opérations de réhabilitation par rapport aux transformations lourdes de l'espace urbain.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Augmenter le taux ou supprimer l'abattement revient à peu près au même. Par conséquent, même avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1408.

Amendement II-CF1397 de M. Daniel Labaronne.

M. Daniel Labaronne. La taxe foncière sur les propriétés bâties est calculée selon deux méthodes : une méthode locative pour les établissements commerciaux et une méthode comptable pour les établissements industriels. Or le partage n'est pas clairement défini par l'article 1500 du code général des impôts. En l'absence de définition précise des notions utilisées, des requalifications continuent à avoir lieu, ce qui entretient une insécurité juridique et fiscale pour les professionnels et nuit à l'attractivité économique du territoire français pour les investisseurs. Nous préconisons une évolution rapide de la loi afin de clarifier le dispositif et, en attendant, nous demandons la poursuite du moratoire sur les contrôles qui est prévu par l'article 156 de la loi de finances pour 2019.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons depuis lors baissé les impôts de production. La TFPB et la CFE ont notamment été réduites de moitié pour les établissements industriels. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1397.

Amendement II-CF660 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. La TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales), créée en 1972, a été étendue en 2008 à l'ensemble des réseaux succursalistes dès lors que la somme des surfaces de vente cumulées de l'ensemble des établissements excède 4 000 mètres carrés. Quel est le résultat ? Il y a une rupture d'égalité entre les commerces succursalistes, qui sont des petites surfaces, et les commerces relevant de réseaux de franchise, qui sont exonérés puisque leur superficie n'est que de quelques centaines de mètres carrés. Par ailleurs, ces petits magasins se trouvent souvent dans des centres-villes, que nous essayons de soutenir, de revigorer. Cet amendement vise donc à supprimer la TASCOM pour les réseaux succursalistes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est un des leviers les plus pertinents. À la suite du travail réalisé par Benoit Potterie, nous avons réduit de 20 % le taux de la TASCOM l'an dernier pour les succursales. Il faut, comme toujours, faire un arbitrage entre l'intérêt de la baisse du taux sur les succursales et le manque à gagner pour les collectivités. La TASCOM représente quand même un milliard d'euros. Regardons déjà les effets de la baisse qui a été décidée. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF660.

Amendements identiques II-CF136 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1343 de M. Dominique Potier, amendement II-CF667 de M. Bertrand Pancher (discussion commune).

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement II-CF136 vise à corriger une distorsion de concurrence entre les commerces physiques et les plateformes de commerces en ligne qui utilisent des entrepôts de logistique d'une surface supérieure à 400 mètres carrés pour la livraison directe aux consommateurs ou dans des points relais. Il faut trouver un équilibre entre les différentes formes de commerce. Ceux de proximité subissent la TASCOM de plein fouet : ils ont toutes les charges inhérentes aux commerces de centre-ville. Mon amendement tend à assurer une certaine équité fiscale.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement II-CF1343 vise à assujettir à la TASCOM les acteurs du commerce électronique par l'intermédiaire de la surface de stockage des entrepôts, dès lors qu'elle dépasse 400 mètres carrés. La taxe sera due quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui exploite les entrepôts si son chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 460 000 euros. Nous voulons ainsi lutter contre la distorsion croissante de concurrence en défaveur des commerces physiques qui résulte de la montée en puissance de l'e-commerce.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà débattu à plusieurs reprises de la TASCOM, et nous en reparlerons probablement encore la semaine prochaine. Tout dépend de l'objectif : s'il s'agit de protéger les petits commerces contre la concurrence déloyale, notamment celle des géants du numérique tels qu'Amazon, je ne suis vraiment pas convaincu que la suppression de la TASCOM soit la bonne solution. C'est un allègement pour les petits commerces, mais je préfère qu'il y ait des financements pour revitaliser les centres-bourgs, dans le cadre d'Action cœur de ville, et surtout qu'on taxe enfin

les géants du numérique d'une manière juste, en fonction de leur activité. C'est le travail qui est mené au niveau multilatéral, et je pense que c'est beaucoup plus efficace à terme qu'une suppression de la TASCOM sur laquelle nous ne pourrions plus revenir ensuite, alors que le produit fiscal est tout de même important. Je reste donc défavorable à ces dispositions, sous réserve de ce que j'ai dit s'agissant des succursales.

*La commission **rejette** successivement les amendements identiques II-CF136 et II-CF1343 et l'amendement II-CF667.*

*L'amendement II-CF75 de Mme Émilie Bonnard est **retiré**.*

Article 32

**Création d'une taxe affectée à l'Autorité des relations sociales
des plateformes d'emploi**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article crée une taxe affectée à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) prévue par l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation. La taxe est assise sur le chiffre d'affaires réalisé par les plateformes numériques, opérant dans les secteurs du transport d'un passager au moyen d'une voiture de transport avec chauffeur (VTC) ou d'une livraison de denrées par un véhicule à deux ou trois roues, à l'occasion de la mise en relation d'un travailleur indépendant avec un client.

Il prévoit des modalités de recouvrement temporaires pour la taxe due au titre de l'année 2021.

Cette taxe, dont le rendement est estimé entre 1,5 et 2 millions d'euros, financera les besoins de fonctionnement de l'ARPE dont la mission est d'assurer la gestion du dialogue social entre les plateformes numériques et les travailleurs indépendants qui exercent dans les secteurs de la conduite d'une voiture de transport avec chauffeur (VTC) et de la livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues.

Dernières modifications législatives intervenues

Une ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation a prévu la création de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) ainsi que le principe de son financement par fiscalité affectée.

Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes (n° 4361) a été adopté le 28 septembre 2021 par l'Assemblée nationale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 48 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) ⁽¹⁾ a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine législatif aux fins de déterminer les modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes mentionnées à l'article L. 7342-1 du code du travail ⁽²⁾ et les conditions d'exercice de cette représentation.

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Il s'agit des plateformes qui déterminent « les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu » et en fixent le prix.

Une **ordonnance du 21 avril 2021** ⁽¹⁾ **fixe les modalités du dialogue social entre ces plateformes numériques et les travailleurs indépendants qui exercent dans les secteurs de la conduite d'une voiture de transport avec chauffeur (VTC) et de la livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues.**

L'article 1^{er} de cette ordonnance crée **l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE)**, un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé du travail et du ministre chargé des transports. Sa **mission**, précisée par l'article **L. 7345-1 du code du travail**, consiste à assurer « la régulation des relations sociales entre les plateformes mentionnées à l'article L. 7342-1 et les travailleurs qui leur sont liés par un contrat commercial, notamment en assurant la diffusion d'informations et en favorisant la concertation ».

L'article 1^{er} de l'ordonnance précitée prévoit en outre que le **financement de l'ARPE sera assuré par une taxe acquittée par certaines plateformes du numérique** visées à l'article L. 7341-1 qui opèrent dans les secteurs de la mise en relation de travailleurs indépendants pour le transport de passager par VTC ou la livraison de biens par un véhicule à deux ou trois roues. Cet article prévoit que le taux et l'assiette de cette taxe seront fixés par la loi de finances (article. L. 7345-4 du code du travail).

Un projet de loi est en cours d'examen au Parlement pour ratifier l'ordonnance du 21 avril 2021. Ce projet de loi de ratification, qui porte également habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes, a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 28 septembre 2021.

L'évaluation préalable du présent article estime que le **coût de fonctionnement de l'ARPE devrait se situer entre 1,5 et 2 millions d'euros par an.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article créé une taxe sur le chiffre d'affaires des plateformes du numérique opérant dans les secteurs du transport de passager par VTC ou de la livraison de marchandises par deux ou trois roues (A). Il précise les conditions de son affectation à l'ARPE (B) et fixe des modalités de recouvrement temporaire pour les sommes exigibles au titre de l'année 2021 (C).

(1) Ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation.

A. CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE AFFECTÉE

La taxe proposée par le présent article étant assise sur le chiffre d'affaires de certaines plateformes numériques généré grâce aux prestations de transport réalisées par des travailleurs indépendants, les articles la concernant figurent dans le titre II *Taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées* de la première partie du code général des impôts (CGI), après le chapitre II *Taxe sur certains services fournis par les grandes entreprises du secteur numérique*. Un chapitre II *bis* est ainsi créé, dénommé *Taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport*. Il contient cinq articles 300 *bis* à 300 *sexies* précisant les caractéristiques de cette taxe (1° du I).

1. Assiette

L'assiette de la taxe est définie par les articles 300 *bis* et 300 *quinquies* du CGI.

Les taxe est due au titre d'opérations devant remplir trois conditions cumulatives énumérées par l'article 300 *bis* du CGI.

En premier lieu, la nature des opérations concernées (1° de l'article 300 *bis*) est le transport de passagers au moyen d'une voiture de transport avec chauffeur (VTC) au sens de l'article L. 3122-1 du code des transports ou la livraison de marchandises au moyen de véhicules à deux ou trois roues.

En deuxième lieu, ces opérations doivent être réalisées par un travailleur indépendant lié par un contrat de droit français à l'exploitant de la plateforme numérique de mise en relation (2° de l'article 300 *bis*). L'article 300 *ter* précise que sont concernées les opérations réalisées sur le territoire métropolitain, les territoires des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ⁽¹⁾, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Enfin, l'exploitant de la plateforme numérique doit déterminer les caractéristiques et le prix de l'opération mentionnée au 1° (3° de l'article 300 *bis*).

La taxe est due sur la différence entre la somme des montants perçus par le redevable au cours de l'année civile au titre des opérations mentionnées à l'article 300 *bis* et la somme des montants reversés par le redevable aux travailleurs indépendants pour leurs prestations. Cette différence est évaluée hors taxe sur la valeur ajoutée se rapportant à ces opérations (I de l'article 300 *quinquies*).

(1) Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique et Mayotte.

2. Taux

Le taux de la taxe est prévu au **II** de l'**article 300 quinquies**. Il sera défini par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, des transports et du travail dans la limite de 0,5 % de l'assiette de la taxe.

3. Redevables et fait générateur

La **taxe est due par les exploitants des plateformes de mise en relation** (alinéa 2 de l'article 300 *quater*) qui réalisent les opérations mentionnées à l'article 300 *bis* en France.

Le fait générateur de la taxe est constitué soit par l'achèvement de l'année civile au cours de laquelle une opération de l'article 300 *bis* a été réalisée, soit, en cas de cessation d'activité, au moment où cette cessation intervient. La taxe devient exigible lors de l'intervention de ce fait générateur (alinéa 1 de l'article 300 *quater*).

4. Modalités de recouvrement

La taxe est déclarée et liquidée par les redevables à des dates déterminées par un arrêté du ministre budget (alinéa 1 du I de l'article 300 *sexies*). Les déclarations et paiements peuvent être réalisés à une fréquence allant du mois à l'année.

En cas de cessation d'activité, le montant dû au titre de l'année en cours est immédiatement établi et la taxe doit être déclarée, acquittée et régularisée selon les modalités prévues pour la TVA ou, à défaut, dans les soixante jours suivant la cession d'activité (alinéa 2 du I l'article 300 *sexies*).

La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur les chiffres d'affaires. Il en va de même pour le traitement des réclamations (II de l'article 300 *sexies*).

Par ailleurs, des modalités de recouvrement similaires à celles en vigueur pour la TVA sont prévues pour les redevables qui ne sont pas établis dans l'un des États membres de l'Union européenne ou dans l'un des États avec lequel la France a conclu des accords d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de créances fiscales (cités au 1° du I du A de l'article 289 du CGI). Le redevable doit ainsi désigner un représentant fiscal assujéti à la TVA en France et chargé des formalités et de l'acquittement de la taxe. Pour cette raison, l'article 302 *decies* du CGI est modifié pour inclure la présente taxe dans la liste des taxes pour lesquelles un représentant fiscal doit être désigné (2° du I du présent article).

B. AFFECTATION

Le **II** du présent article réécrit l'article L. 7345-4 du code du travail qui prévoit la création par une loi de finances d'une taxe affectée à l'ARPE.

Ainsi, l'article L. 7345-4 spécifie désormais que c'est la taxe mentionnée à l'article 300 *bis* du CGI qui finance l'ARPE au titre de la mission qui lui est confiée par l'article L. 7345-1 du code du travail.

C. MODALITÉS D'APPLICATION POUR 2021

Pour la taxe exigible au titre des opérations mentionnées à l'article 300 *bis* du CGI réalisées en 2021, le **III** du présent article précise ses modalités de recouvrement.

Ainsi avant le 15 février 2022, les redevables de la taxe doivent transmettre les montants mentionnés à l'article 300 *quinquies* du CGI permettant le calcul de l'assiette de la taxe due. Les modalités de transmission de ces montants seront précisées par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, des transports et du travail (**alinéa 1** du **1°** du **III**).

Les règles du secret professionnel définies aux articles 226-13 et 226-16 du code pénal s'appliquent aux personnes qui interviendront dans la collecte de ces estimations (**alinéa 2** du **1°** du **III**).

La transmission de ces estimations devra permettre d'arrêter le taux de la taxe comme prévu au **II** de l'article 300 *quinquies* avant le 15 mars 2022 (**2°** du **III**). Ce taux sera déterminé en fonction du rendement nécessaire à l'ARPE pour conduire ses missions, soit un produit évalué à 1,5 à 2 millions d'euros.

*

* *

Amendements de suppression II-CF1131 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1261 de M. Charles de Courson et II-CF1406 de M. Éric Coquerel.

Mme Véronique Louwagie. Nous voulons supprimer l'article 32, qui procède à la création d'une nouvelle taxe, sur les exploitants de plateforme, et d'une nouvelle agence, l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE), qui serait financée par ces acteurs. Nous contestons trois éléments : la mise en œuvre de modalités propres à un dialogue social spécifique entre les plateformes et les travailleurs qui y ont recours ; une démarche qui va dans le sens de la création d'un troisième statut, que le Sénat, le Conseil national du numérique et le Conseil économique, social et environnemental ont écarté ; la création d'une agence particulière et son financement. L'objectif ne doit pas être de financer la recherche d'un dialogue social mais de promouvoir celui-ci par d'autres modalités. Les acteurs économiques que sont les plateformes pourraient notamment contribuer au financement de la protection sociale des travailleurs avec lesquels elles sont en relation.

M. Charles de Courson. Nous sommes pour la démocratie sociale. Selon nous, il n'appartient pas à l'État, à travers une nouvelle taxe, de réguler les relations sociales : cela relève d'accords collectifs ou de branche, et l'outil fiscal ne devrait pas être utilisé d'une telle manière dans ce domaine – il faut plutôt des cotisations volontaires, négociées par les partenaires sociaux.

Le produit de cette taxe serait de 1,5 million d'euros, selon l'évaluation qui a été faite. Le Gouvernement veut supprimer à juste titre des taxes de faible rendement, à l'article 30, et on créerait cette nouvelle petite taxe... Ce n'est pas très cohérent.

Par ailleurs, qui paiera *in fine* ce type de taxe ? Compte tenu de son assiette, ce seront bien sûr les consommateurs. Que se passerait-il si on faisait de même dans toutes les branches ?

M. Éric Coquerel. Pour financer l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi, dédiée à la régulation des relations sociales entre opérateurs de plateformes et travailleurs indépendants, l'article 32 propose de créer une taxe dérisoire sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique, comme Uber et Deliveroo.

Nous demandons la suppression de cet article et nous protestons contre le projet global du Gouvernement. Depuis des années, il fait en sorte de développer ce type d'activité qui s'apparente à un travail à la tâche digne du XIX^e siècle et non des rapports sociaux que nous pourrions souhaiter. En 2017, une des premières mesures adoptées avait consisté à doubler, si je m'en souviens bien, le seuil concernant les autoentrepreneurs, ce qui a encore renforcé ce type d'activité.

En outre, le processus qui nous est proposé ouvre une brèche dangereuse. À la place du flou juridique passé, les plateformes auront désormais le champ libre pour écrire les normes à leur avantage. C'est un statut tiers d'indépendant, avec certes certains droits et certaines protections liés au salariat, qui verra le jour. L'absence de sécurité juridique et économique condamnera les travailleurs à la précarité. Nous souhaitons, comme c'est le cas dans beaucoup de pays à l'heure actuelle, que dès lors qu'il y a présomption de salariat, on soit obligé de respecter les règles qui le protègent.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces amendements visent tous à supprimer l'article 32, mais pour des raisons très différentes. Vous représentez un arc politique assez vaste et assez symptomatique des difficultés créées par ces nouvelles activités, que l'on peut qualifier d'ubérisées.

Je suis très heureux d'entendre Charles de Courson louer les méthodes de la social-démocratie.

M. Charles de Courson. J'ai toujours été pour !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Sauf que pour certains corps de métier, pour certaines activités, le dialogue social ne voit pas le jour *ex nihilo* : il faut le créer grâce à la puissance publique. C'est précisément l'objectif de la création de l'ARPE. A-t-elle vocation à durer éternellement ? Je n'en sais rien, mais peut-être pas. Ce qui est sûr, en revanche, c'est qu'il n'existe pas un niveau de dialogue social permettant d'assurer la protection des travailleurs de plateforme d'une façon digne et cohérente avec ce qu'est le droit du travail dans notre pays.

Je suis donc en désaccord avec ce que Mme Louwagie a dit : il faut absolument une institution de dialogue social pour ces travailleurs. On ne peut pas toujours se reposer sur la création présumée d'un dialogue entre patronat et employés dans certaines branches – et dans certains cas, comme celui-ci, il faut passer par l'étape de la création d'une agence, telle que l'ARPE.

Contrairement à M. Coquerel, je pense que ces emplois, qui existent, n'ont rien de dégradant à partir du moment où on se donne collectivement les moyens de s'assurer que les conditions de travail et les droits sociaux sont respectés et en phase avec notre droit national. Je pense donc que c'est un article qui va dans le bon sens. J'ajoute qu'il est issu de travaux, coordonnés notamment par Bruno Mettling, avec le secteur concerné.

Quant à savoir si une taxe affectée est le meilleur outil, il est vrai qu'il s'agit en l'espèce d'une petite taxe, presque de faible rendement par principe, mais elle est très spécifique : c'est le secteur qui nourrit le secteur. Nous souhaitons supprimer, dans le cadre de la proposition de loi organique que nous avons déposée, un certain nombre de taxes affectées pour lesquelles il n'existe pas de lien entre l'origine de la taxe et la nature du service public qui reçoit son produit. La taxe affectée dont nous parlons n'est pas absurde : les plateformes vont payer pour alimenter le dialogue social dans leur propre branche. Tout cela, à mon avis, a un sens et doit être encouragé.

Nous verrons bien, au fil des années, comment avancent les discussions au sein de l'ARPE et s'il faut la doter de davantage de moyens. Nous verrons également si elle n'est plus nécessaire demain et s'il est possible de la supprimer, ainsi que la taxe, lorsqu'un niveau de dialogue social suffisant sera en place dans ce secteur d'activité.

En attendant, j'émetts un avis défavorable aux amendements de suppression.

M. Éric Coquerel. Vous dites, monsieur le rapporteur général, que ce sont de nouveaux métiers auxquels il faut s'adapter. Ils se développent, certes, mais ils existaient déjà auparavant. La seule différence, c'est qu'avant la création des plateformes ils étaient exercés, pour la plupart d'entre eux, dans le cadre du salariat – j'en sais quelque chose. Il existe maintenant tout un système qui fait que les entreprises s'extraient, à travers les plateformes, des protections sociales liées au salariat pour employer des gens à la tâche. Le salariat était la protection contre cela. Ces dispositifs sont une façon de contourner ce que les chefs d'entreprise ont été obligés de concéder aux salariés au fil du temps. Il s'agit donc d'un retour en arrière terrible. Je pense qu'il vaut mieux réfléchir à la présomption de salariat plutôt qu'à la présomption d'indépendance, comme l'ont fait un certain nombre de pays qui avaient pourtant été les plus en pointe dans le développement de l'ubérisation.

M. Charles de Courson. Cette taxe est-elle eurocompatible ? Ce qui est proposé est une taxe *ad valorem*. Or la sixième directive relative à la TVA le proscrit.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne vois pas que serait le fondement d'une telle difficulté juridique, mais nous allons regarder cette question.

La commission rejette les amendements II-CF1131, II-CF1261 et II-CF1406.

Elle adopte l'article 32 non modifié.

Article additionnel après l'article 32

Rétablissement d'un cas d'exemption de la taxe sur les titres de séjour supprimé par erreur par l'ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Amendement II-CF1512 de Mme Stella Dupont.

Mme Stella Dupont. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) a été réécrit par une ordonnance et un décret datés du 16 décembre 2020 et entrés en vigueur le 1^{er} mai 2021. Alors que l'ordonnance visait à recodifier à droit constant, une disposition n'a pas été reprise, celle qui prévoit l'exemption de la taxe sur les titres de séjour lors de la délivrance de la première carte de résident aux membres de la famille de l'étranger titulaire de cette carte. Je vous propose de rectifier cette omission.

Il y a néanmoins une difficulté : comme nous introduisons la disposition dans la seconde partie de ce PLF, elle ne pourra entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2023. Je présenterai donc un amendement au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour qu'elle entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Peut-être pourrions-nous envisager de la transférer de la seconde partie du PLF vers la première, lors de la nouvelle lecture. En attendant, j'émetts un avis favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF1512 (amendement II-3116).

Article 33

**Habilitation à poursuivre la recodification par ordonnance
des impositions sur les biens et services**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article introduit une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnances, qui renouvelle et élargit légèrement celle accordée par l'article 184 de la LFI pour 2020 et dont le délai est prolongé par l'article 10 du deuxième PLFR pour 2021, afin de mettre en œuvre le transfert à l'administration fiscale du recouvrement de certaines impositions et de refondre les règles relatives aux impositions frappant, de manière directe ou indirecte, les produits, services et transactions.

Il s'agit de renforcer l'efficacité du recouvrement en fournissant un guichet unique aux entreprises, d'harmoniser les modalités de liquidation, de recouvrement et de contrôle de ces impositions, et d'améliorer la lisibilité des dispositions les prévoyant au sein d'un nouveau code des impositions sur les biens et services.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le transfert à l'administration fiscale de la déclaration et du recouvrement de certaines impositions et amendes, ainsi qu'une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour refondre ces impositions, mais aussi toute autre imposition frappant certains produits, services et transactions.

L'article 161 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a modifié la liste des impositions concernées, en y ajoutant en particulier la TICPE.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait prévu :

– un calendrier de transfert à l'administration fiscale du recouvrement des créances relatives à certaines impositions et amendes, s'étalant entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2024 ;

– une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour refondre la législation relative à ces impositions et amendes, mais aussi celle concernant toute autre imposition frappant certains produits, services et transactions.

A. LE TRANSFERT À L'ADMINISTRATION FISCALE DE LA DÉCLARATION ET DU RECOUVREMENT DE CERTAINES TAXES ET AMENDES

1. Le calendrier de transfert

Le calendrier de transfert du recouvrement de certaines taxes et amendes à l'administration fiscale, c'est-à-dire à la direction générale des finances publiques (DGFIP), fixé par l'article 184 de la loi de finances pour 2020 est le suivant :

CALENDRIER DE TRANSFERT À LA DGFIP DU RECOUVREMENT DE CERTAINES TAXES ET AMENDES

Date de transfert du recouvrement à la DGFIP	Taxes
1^{er} janvier 2021	<ul style="list-style-type: none"> – Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (« taxe à l'essieu », s'appliquant aux véhicules de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge – PTAC – est supérieur à 12 tonnes, article 284 <i>bis</i> du code des douanes) ; – Taxe sur les véhicules routiers immatriculés dans certains États étrangers circulant sur le territoire français (article 284 <i>sexies bis</i> du code des douanes).
1^{er} janvier 2022	<ul style="list-style-type: none"> – Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) (article 223 du code des douanes) ; – Droit de passeport sur les navires (article 238 du code des douanes) ; – Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN, article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes) ; – Taxe intérieure de consommation sur les huiles, les lignites et les coques, également dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC) (article 266 <i>quinquies</i> B du code des douanes) ; – Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) (articles L. 115-1 à L. 115-5 du code du cinéma et de l'image animée) ; – Taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST) (articles L. 115-6 à L. 115-13 du même code) ; – Cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution, d'exportation d'œuvres cinématographiques et les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques (articles L. 115-14 et L. 115-5 du même code) ; – Taxe sur les produits phytopharmaceutiques (article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime).
1^{er} janvier 2023	<ul style="list-style-type: none"> – Amendes autres que de nature fiscale prévues par le code des douanes ou le CGI et prononcées par les services douaniers ou résultant d'infractions constatées par ces derniers.
1^{er} janvier 2024	<ul style="list-style-type: none"> – Les droits d'accises perçus sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés (article 302 B du CGI) ; – Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (article 265 du code des douanes) ; – Taxe spéciale de consommation (TSC) sur les essences et le gazole à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (article 266 <i>quater</i> du même code) ; – Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) (article 266 <i>quindecies</i> du même code).

Source : Article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans sa version initiale.

Les taxes pour lesquelles le transfert du recouvrement devait avoir lieu le 1^{er} janvier 2021 ont été supprimées à partir du 31 décembre 2020 ⁽¹⁾⁽²⁾.

Le transfert du recouvrement de la TICPE, de la TSC et de la TIRIB au 1^{er} janvier 2024 a été ajouté par un amendement du Gouvernement à la loi de finances pour 2021 ⁽³⁾.

2. Les taxes et amendes concernées

a. Le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et le droit de passeport sur les navires

Le **droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)** et le **droit de passeport sur les navires** sont recouverts par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) par application des articles 227 et 239 du code des douanes.

i. Le DAFN

La francisation d'un bateau ou d'un navire lui confère le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages et les obligations qui s'y rattachent.

L'article 223 du code des douanes prévoit un droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) qui s'applique aux propriétaires de navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à 7 mètres ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à 22 CV, ainsi qu'aux véhicules nautiques à moteur francisés dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kW.

Le rendement du DAFN est estimé à environ 40 millions d'euros pour 2021. Il fait l'objet de plusieurs affectations dans les limites prévues par l'article 46 de la loi de finances pour 2012, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés et à la filière de responsabilité élargie du producteur relative aux navires de plaisance et de sport hors d'usage.

ii. Le droit de passeport sur les navires

Conformément à l'article 237 du code des douanes, tout navire battant pavillon étranger de plaisance ou de sport dont des personnes physiques ou morales, quelle que soit leur nationalité, ayant leur résidence principale ou leur siège social

(1) 2^o du II de l'article 55 et 6^o du I de l'article 64 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) La TSVR a été remplacée par une nouvelle taxe à l'essieu sur les véhicules lourds de transport de marchandises, prévue aux articles 1010 et suivants du CGI et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Sa gestion et son recouvrement ont été confiés à la DGFIP.

(3) Article 161 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020.

en France, sont propriétaires ou ont la jouissance et qui prend la mer doit avoir à bord un passeport délivré par le service de douanes.

L'article 238 du code des douanes institue un droit de passeport à la charge du propriétaire ou de l'utilisateur du navire, calculé dans les mêmes conditions, selon la même assiette, le même taux et les mêmes modalités d'application que le DAFN.

Le rendement prévisionnel du droit de passeport est estimé pour 2021 à 419 000 euros. Il est affecté aux organismes de secours et de sauvetage en mer dans la limite d'un plafond fixé à 4 millions d'euros par l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

iii. La DAFN et le droit de passeport sur les navires en Corse

Des règles spécifiques sont prévues pour les navires de plaisance francisés dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée. Le taux du droit est fixé par la collectivité de Corse et doit être compris entre 50 % et 90 % du taux de droit commun.

Les recettes sont affectées à la collectivité de Corse. Elles sont estimées à 4,47 millions d'euros pour 2021.

iv. La « surtaxe Yacht »

Le barème du DAFN et du droit de passeport a été fortement réévalué pour les navires de plaisance et de sport d'une longueur supérieure ou égale à 30 mètres et à la puissance supérieure ou égale à 750 kW (« surtaxe yacht » de 30 000 à 200 000 euros) par la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾.

b. Les taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel, le charbon et l'électricité

Les articles 266 *quinquies* et 266 *quinquies* B du code des douanes régissent deux taxes intérieures de consommation :

– **la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) ;**

– **la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques** (dite aussi « *taxe intérieure de consommation sur le charbon* ») (TICC) ;

Il existe également une **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, prévue par l'article 266 *quinquies* C du même code. Le transfert à la DGFIP de son recouvrement, auparavant assuré par la DGDDI, à compter du 1^{er} janvier 2022, avait été prévu par l'article 184 de la loi de finances pour 2020. La loi de finances pour 2021 a maintenu ce transfert à la même date, tout

(1) Article 33 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 et article 223 bis du code des douanes.

en déplaçant la disposition correspondante à son article 54, pour des raisons de coordination ⁽¹⁾.

Ces diverses taxes sont recouvrées par l'administration des douanes. Elles représentent à elles trois un rendement global de près de 10 milliards d'euros et constituent à ce titre un pan important de la fiscalité écologique.

RENDEMENT DE LA TICFE, DE LA TICGN ET DE LA TICC

(en millions d'euros)

Année	Exécution 2020	Prévision 2021	Prévision 2022
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7 354	7 645	7 953
Taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)	2 190	2 346	2 441
Taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC)	10	8	9

Source : Évaluations des voies et moyens, tome I.

c. Les impositions affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Le CNC, opérateur de l'État, est un établissement public à caractère administratif qui assure, sous l'autorité du ministre chargé de la culture, l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia, dont le jeu vidéo.

Le CNC est principalement financé par trois taxes affectées non comptabilisées dans le budget général de l'État :

– la **taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)** ; la taxe est calculée en appliquant sur le prix des entrées un taux de 10,72 %, multiplié par 1,5 en cas de représentation à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ;

– la **taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST)** ; pour les éditeurs de services de télévision, la taxe est calculée en appliquant un taux de 5,65 % sur une assiette qui comprend essentiellement les recettes publicitaires, après un abattement de 11 millions d'euros ; pour les distributeurs de services de télévision, la taxe est calculée en appliquant un barème progressif de 0,5 à 3,5 % sur une assiette qui comprend essentiellement les sommes acquittées par les clients au titre des abonnements à un ou plusieurs services de télévision, après un abattement de 10 % ;

– et la **taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne des contenus audiovisuels (TSV)** ; son taux est de 2 % (porté à 10 % pour les vidéos à caractère pornographique ou d'incitation à la violence) sur une assiette qui comprend à la fois les sommes versées par les clients et les revenus de la publicité.

(1) 4° du B du II de l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Les deux premières taxes (TSA et TST) sont recouvrées directement par le CNC (article L. 115-23 du code du cinéma et de l'image animée), qui est également chargé de leur contrôle. La TSV est, en revanche, recouvrée et contrôlée par la DGFIP ⁽¹⁾.

Le CNC perçoit également, au titre de ses ressources propres, des **cotisations professionnelles** dues par les entreprises de production, de distribution, d'exportation d'œuvres cinématographiques et les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques.

À l'exception de la TSV qui relève de l'article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts, ces impositions et cotisations sont régies par les articles L. 115-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée.

PRODUIT DES TAXES AFFECTÉES AU CNC

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Prévision 2021	Prévision 2022
Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne des contenus audiovisuels (TSV)	87,3	82,4	86,6
Taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)	28,5	55,8	146,5
Taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D)	224,4	218,5	207,8
Taxe sur les éditeurs de services de télévision (TST-E)	236,7	238,9	253,0
Total	576,9	595,6	693,9

Source : document stratégique de performance du CNC.

d. La taxe sur les produits phytopharmaceutiques

Une taxe sur les produits phytopharmaceutiques est prévue par l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime. Elle a été instaurée par la loi de finances rectificative pour 2014 ⁽²⁾. Due chaque année par le titulaire de l'autorisation ou du permis de commerce parallèle valides au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, elle est assise, pour chaque produit phytopharmaceutique, sur le montant des ventes réalisées au cours de l'année civile précédente, à l'exclusion de celles des produits expédiés vers un autre État membre de l'UE ou exportés hors de l'UE.

Son taux est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget, et est plafonné à 3,5 % du chiffre d'affaires réalisé pour les produits concernés. Il s'élève aujourd'hui à 0,9 %, sauf lorsque l'autorisation de mise sur le marché ou le permis de commerce parallèle porte sur un produit de biocontrôle ⁽³⁾ figurant sur une liste établie par l'administration ; il s'élève, dans ce cas, à 0,1 %.

(1) La TSV n'est donc pas concernée par la disposition prévoyant le transfert du recouvrement à la DGFIP.

(2) Article 104 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(3) Les produits de biocontrôle sont définis à l'article L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime comme des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte contre les ennemis des cultures. Ils comprennent, en particulier, les macro-organismes et les produits phytopharmaceutiques qui sont

Le produit de cette taxe est affecté :

– à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses), dans la limite d’un plafond de 4,2 millions d’euros ⁽¹⁾, pour financer la mise en place du dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques et pour améliorer la prise en compte des préjudices en lien direct avec l’utilisation des produits phytopharmaceutiques ;

– et au fonds d’indemnisation des victimes de pesticides aux fins de la prise en charge de la réparation des dommages qu’elles ont subis.

Le recouvrement de cette taxe est assuré par l’agent comptable de l’Anses.

e. Les amendes douanières

L’amende est une sanction pénale qui consiste à payer une somme d’argent au Trésor public.

L’amende douanière obéit à un régime juridique dérogatoire du droit commun. Son originalité « réside dans le fait que son montant, fixe ou proportionnel, peut ne pas dépendre de l’atteinte causée à l’ordre public mais de la valeur de la marchandise en cause » ⁽²⁾. Elle présente ainsi un caractère indemnitaire comme le révèle l’article 382 du code des douanes qui dispose que les amendes douanières « se prescrivent dans les mêmes conditions que les dommages-intérêts », c’est-à-dire comme une créance civile de nature indemnitaire.

Le code des douanes prévoit par ailleurs un certain nombre d’amendes autres que de nature fiscale.

Toutefois, la distinction entre amende de nature fiscale et les autres amendes n’est pas évidente.

En l’état, et compte tenu de la rédaction du présent article, le champ précis des amendes qui seront transférées à la DGFIP ne peut être apprécié par le Rapporteur général.

f. Les accises sur les tabacs et les alcools

Les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés sont soumis à des droits d’accises par application de l’article 302 B du code général des impôts.

Il s’agit de droits indirects de divers tarifs comprenant un droit de circulation (article 438 du CGI), des droits de consommation (articles 402 bis, 403, 575, et

composés de micro-organismes, de médiateurs chimiques tels que les phéromones et la kairomones, ou de substances naturelles d’origine végétale, animale ou minérale.

(1) Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Rozenn Cren, Poursuites et sanctions en droit pénal douanier, thèse de doctorat soutenue le 16 novembre 2011 ([lien](#)).

575 E bis du même code) et d'un droit spécifique sur les bières (article 520 A du même code).

g. Des taxes énergétiques (TICPE, TSC et TIRIB)

i. La TICPE

Une **taxe intérieure de consommation**, prévue à l'**article 265 du code des douanes**, est prélevée **sur les produits énergétiques (TICPE**, ancienne « taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers »). Elle s'applique aux produits mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible. Il s'agit notamment de produits pétroliers, de carburants et d'hydrocarbures. Elle est due par les professionnels gérant la production, l'importation et le stockage de ces produits. Elle n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer.

La TICPE relève du régime d'accise. Son montant est calculé proportionnellement au poids ou au volume du produit au moment de sa mise en circulation, et répercuté sur le prix du carburant. Le tarif varie en fonction du produit concerné.

Depuis 2011, les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse peuvent majorer d'une deuxième tranche la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 0,73 €/hL pour les supercarburants et de 1,35 €/hL pour le gazole.

Le rendement brut de la TICPE devrait s'élever à 31,6 milliards d'euros en 2021, après un rendement brut de 28,5 milliards d'euros en 2020.

ii. La TSC

Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion, où la TICPE n'est pas applicable, une **taxe spéciale de consommation (TSC)** est prélevée sur les essences, supercarburants et gazoles (**article 266 quater du CGI**). Son taux est fixé, dans chacune de ces collectivités, par le conseil régional, sauf à Mayotte, où il est fixé par le conseil général. Il ne peut excéder un montant fixé par la loi ⁽¹⁾. Son rendement estimé en 2021 est de 502 millions d'euros.

iii. La TIRIB

Prévue à l'article 266 *quindecies* du code des douanes, la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (**TIRIB**), qui deviendra, au 1^{er} janvier 2022, la « **taxe incitative relative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports** » (**TIRUERT**) **assujettit les opérateurs qui mettent à la**

(1) À savoir 71,56 €/hL pour les essences et supercarburants à forte teneur en hydrocarbures aromatiques, 59,40 €/hL pour le gazole et 18,82 €/hL pour le gazole utilisé comme carburant pour l'alimentation des moteurs fixes.

consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à un objectif évolutif d'incorporation. Elle est assise sur le volume total, respectivement, des essences, des gazoles et, à partir du 1^{er} janvier 2022, des carburateurs, pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile. Son rendement en 2020 était d'environ 900 000 euros.

La réforme du recouvrement

Dans le cadre de l'initiative « **Action publique 2022** », le Comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018 ⁽¹⁾ avait prévu la « création d'une **agence unique de recouvrement de l'ensemble des prélèvements** pour simplifier la vie des entreprises ».

Un rapport sur ce thème a été confié à M. Alexandre Gardette et publié en juillet 2019. Il préconisait l'**unification du recouvrement des prélèvements fiscaux d'une part, et des prélèvements sociaux d'autre part**, autour de deux opérateurs uniques, à savoir la DGFIP pour les prélèvements fiscaux, et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour les prélèvements sociaux, ainsi que la création d'un portail informatique fiscal et social commun.

Le 11 juillet 2019, le ministre de l'action et des comptes publics annonçait une réforme visant à unifier le recouvrement des prélèvements obligatoires, tant fiscaux que sociaux. Une mission interministérielle, baptisée « **France recouvrement** », a été chargée de piloter cette réforme.

En matière fiscale, outre les transferts prévus à l'article 184 de la LFI pour 2020, les **étapes** de cette réforme ont été les suivantes :

- L'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a organisé le transfert du recouvrement des **diverses contributions sur les boissons non alcooliques de la DGDDI à la DGFIP, dès 2019.**
- Son article 199 a prévu le transfert à la DGFIP le recouvrement de la **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** en 2021 et de la **TVA afférente aux livraisons de produits pétroliers** en 2021 ;
- L'article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le transfert, de la DGDDI à la DGFIP, du recouvrement de la **TVA à l'importation**, à partir de 2022 ;
- L'article 155 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a opéré le **transfert de la gestion des taxes d'urbanisme** des directions départementales des territoires à la DGFIP, qui n'en assurait jusqu'alors que le recouvrement. Ce transfert a concerné la taxe d'aménagement, la composante « logement » de la redevance pour archéologie préventive et la taxe pour création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage affectée à la région Île-de-France.

(1) https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publicque_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_laction_publicque_-_29_octobre_2018.pdf

3. Le transfert de la déclaration de certaines taxes

L'article 184 de la loi de finances pour 2020 a également prévu que certaines de ces taxes soient également déclarées auprès de l'administration fiscale. Il s'agit des taxes suivantes :

– la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) (article 266 *quinquies* du code des douanes) ;

– la taxe intérieure de consommation sur les huiles, les lignites et les coques, également dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC) (article 266 *quinquies* B du code des douanes) ;

– Les taxes prévues au chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code du cinéma et de l’image animée, à savoir :

▪ La taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) ;

▪ La taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST) ;

▪ Les cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution, d’exportation d’œuvres cinématographiques et les exploitants d’établissements de spectacles cinématographiques ;

– La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (article 265 du code des douanes) ;

– La taxe spéciale de consommation (TSC) sur les essences et le gazole à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion (article 266 *quater* du même code) ;

– La taxe incitative relative à l’incorporation de biocarburants (TIRIB) (article 266 *quindecies* du même code).

Dans sa version adoptée en loi de finances pour 2020, cet article prévoyait également le transfert à la DGFIP de la déclaration, du régime de circulation et du contrôle des contributions indirectes relatives aux alcools et produits des tabacs manufacturés. Un amendement du Gouvernement adopté en loi de finances pour 2021 a conduit à abandonner cette mesure, pour ne plus transférer à la DGFIP, concernant ces impositions, que le recouvrement.

B. UN PROJET DE CODIFICATION INACHEVÉ

1. L’habilitation demandée en LFI pour 2020

Outre ce transfert du recouvrement de certaines taxes et amendes à la DGFIP, l’article 184 de la loi de finances pour 2020 prévoyait une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour refondre, non seulement la législation desdites impositions et amendes, mais aussi celle de toute autre imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions, ainsi que celle des autres régimes légaux ou administratifs relatifs ou se rapportant à ces impositions et amendes, produits ou services, afin de :

1° Mettre en œuvre les dispositions de cet article relatives au transfert à la DGFIP du recouvrement de ces impositions et amendes ;

2° Harmoniser les conditions dans lesquelles elles sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, y compris en adaptant le fait générateur et l'exigibilité, ainsi que les régimes légaux et administratifs ⁽¹⁾ ;

3° Améliorer la lisibilité des dispositions concernées et des autres dispositions dont la modification est rendue nécessaire, notamment en remédiant aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, en regroupant des dispositions de nature législative qui n'auraient pas été codifiées ou l'auraient été dans des codes différents, en réorganisant le plan et la rédaction de ces dispositions et en abrogeant les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet ;

4° Assurer le respect de la hiérarchie des normes, harmoniser et simplifier la rédaction des textes, adapter les dispositions de droit interne au droit de l'UE et aux accords internationaux ratifiés et adapter les renvois au pouvoir réglementaire à la nature et à l'objet des mesures d'application concernées.

Il s'agissait d'une **habilitation très large, recouvrant non seulement des aspects techniques, qui constituent l'un des domaines habituels des ordonnances**, comme la codification ou l'adaptation de dispositions en vigueur au droit de l'UE, **mais aussi des mesures de fond, notamment la modification des conditions de liquidation, du fait générateur et de l'exigibilité de certains impôts**. Le champ des impositions couvertes était lui-même particulièrement large, puisqu'il comprenait « toute imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions ».

Cette habilitation avait été accordée pour une durée de 18 mois, soit jusqu'au 28 juin 2021. Par la suite, en raison de la crise sanitaire, l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 avait prolongé de quatre mois les délais d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance non expirés, ce qui avait reporté l'échéance au 28 octobre 2021.

L'évaluation préalable annexée au projet de loi revient sur les motifs rendant cette codification nécessaire : les « impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution » ⁽²⁾ « répondent à des appellations très diverses, souvent impropres, et sont réparties dans plus d'une vingtaine de codes et dans de nombreuses lois non codifiées, de sorte que le CGI et le code des douanes regroupent seulement 50 % de ces impositions ». La répartition entre les différents codes n'obéirait, d'ailleurs, à aucune logique d'ensemble. Le CGI et le code des douanes seraient eux-mêmes anciens et ne suivraient pas les règles légistiques

(1) L'évaluation préalable indique que le terme de « régime » renvoie aux règles relatives aux sanctions et aux procédures fiscales attachées aux différents types d'impositions. Elle cite pour exemple le « régime des taxes sur le chiffre d'affaires » et le « régime des contributions indirectes ».

(2) L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Les impositions de toute nature sont généralement distinguées, au sein de la catégorie des prélèvements obligatoires, des cotisations sociales et des redevances pour services rendus.

modernes s'agissant de la numérotation des articles, de l'indexation des différents niveaux de normes et des méthodes de rédaction ⁽¹⁾.

L'éclatement des dispositions fiscales dans différents codes nuit, poursuit l'évaluation préalable, à la lisibilité du système fiscal.

2. Des travaux inachevés

L'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances précise que le travail de recodification, objet de l'habilitation, a été engagé par le Gouvernement en lien avec la Commission supérieure de codification.

La création d'un nouveau « code des impositions sur les biens et services » est annoncée, par ordonnance, pour le 1^{er} janvier 2022 ⁽²⁾. Ce code serait organisé du point de vue de ses destinataires, à savoir les redevables des impositions. Il serait ainsi organisé par secteur économique d'activité. L'article 10 du second projet de loi de finances rectificative pour 2021 prévoit de prolonger l'habilitation accordée en LFI pour 2020, qui a expiré, afin de permettre la publication de l'ordonnance contenant ce nouveau code avant le 1^{er} janvier 2022.

La longueur des articles de ce code serait réduite de 80 % et le « volume de la loi » de 50 à 60 %.

Ce code regrouperait :

– le régime général d'accise, frappant les énergies, les alcools et les tabacs (12 impositions) ;

– les taxes sur les transports (véhicules routiers, autoroutes, transport aérien, navires de plaisance, transport maritime), soit 21 impositions ;

– les taxes spécifiques sur la production industrielle nationale (16 impositions).

Toutefois, l'évaluation préalable indique que ce travail demeure inachevé :

– d'une part, certaines impositions n'auraient pu être « intégrées dans la démarche », à savoir :

- les impositions générales sur les biens et services (TVA et octroi de mer) ;
- les taxes annexes sur les produits soumis à accises (énergies, alcools, tabacs) ;

(1) Il est relevé, à titre d'exemple, que les articles du CGI étaient en moyenne 3,6 fois plus longs que ceux des autres codes, au 1^{er} janvier 2019.

(2) Cette ordonnance ne pourrait, en l'état actuel des textes, être publiée, puisque l'habilitation confiée au Gouvernement par l'article 84 de la loi de finances pour 2020 a expiré dix-huit mois après la promulgation de cette loi, soit le 28 juin 2021.

▪ Les taxes sur les autres secteurs d'activité (alimentation-agriculture-pêche, environnement, numérique-communication-culture, paris et jeux de hasard, santé, finance) ;

– d'autre part, les règles relatives aux sanctions et procédures fiscales demanderaient à être mieux organisées.

Ce travail supplémentaire justifierait une nouvelle habilitation, objet du présent article. Il s'agirait d'inclure au sein du nouveau code des impositions sur les biens et services l'ensemble des taxes concernées.

Selon les informations fournies au Rapporteur général, les taxes qui seraient concernées par cette seconde ordonnance comprendraient celles figurant dans le tableau suivant ⁽¹⁾ :

(1) Cette liste n'est pas exhaustive.

LISTE NON EXHAUSTIVE DES TAXES DEVANT ÊTRE CODIFIÉES DANS L'ORDONNANCE

Taxe ou droit concerné	Base juridique	Affectataire	Secteur
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles (CTCPA)	Article 72 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CTCPA - Centre technique de la conservation des produits agricoles	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Prélèvement sur le produit brut des jeux pour le pari mutuel et pour les paris hippiques en ligne	Article L. 137-20 du Code de la sécurité sociale	ANSP - Agence nationale de santé publique / CNAF	Jeux
Prélèvement sur les paris sportifs en ligne et commercialisés en réseau physique de distribution	Article L. 137-21 du Code de la sécurité sociale	ANSP - agence nationale de santé publique / CNAF	Jeux
Prélèvement sur les sommes engagées par les joueurs pour les jeux de cercle en ligne	Article L. 137-22 du Code de la sécurité sociale	ANSP - agence nationale de santé publique / CNAF	Jeux
Contribution sur les dépenses de publicité relatives aux dispositifs médicaux individuels, tissus et cellulés et produits de santé autres que les médicaments remboursables et prestations associées	Article L. 245-5-1 du Code de la sécurité sociale	CNAMTS	Santé et décès
Cotisation spéciale perçue sur les boissons alcooliques	Article L. 245-7 du Code de la sécurité sociale	CCMSA (non salariés agricoles-vieillesse et veuvage)	Boissons
Rémunération pour services rendus au comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Article L. 642-6 du code de l'énergie	Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Énergie
Redevance pour stockage d'eau en période d'étiage	Article L. 213-10-10 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Redevance pour protection du milieu aquatique	Articles L. 213-10-12 et L. 213-14-1 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique	Articles L. 213-10-2 et L. 213-14-2 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique	Articles L. 213-10-3 et L. 213-14-2 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte	Articles L. 213-10-5 et L. 213-14-2 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Redevance pour pollutions diffuses	Articles L. 213-10-8 et L. 213-14-2 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	Articles L. 213-10-9 et L. 213-14-1 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Environnement
Prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses (fraction Ecophyto)	Article L. 213-10-8 du code de l'environnement	OFB - Office français pour la biodiversité	Environnement
Droit départemental de passage sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes	Article L. 321-11 du code de l'environnement	Départements	Transports

Redevances cynégétiques	Article L. 423-19 du code de l'environnement	Agences de l'eau	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Droit pour l'inscription à l'examen du permis de chasse	Article L. 423-6 du code de l'environnement	OFB - Office français pour la biodiversité	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Taxe incitative relative à l'incorporation d'énergie renouvelable (TIRUERT)	Article 266 <i>quindecies</i> du code des douanes	-	Énergie
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - déchets	Article 266 <i>sexies</i> du code des douanes	-	Environnement
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - émissions polluantes	Article 266 <i>sexies</i> du code des douanes	-	Environnement
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - lessives et produits adoucissants	Article 266 <i>sexies</i> du code des douanes	-	Environnement
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - matériaux d'extraction	Article 266 <i>sexies</i> du code des douanes	-	Environnement
Redevance relative à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale et d'aliments pour animaux d'origine non animale	Article 285 <i>nonies</i> du code des douanes	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale et d'aliments pour animaux d'origine non animale	Article 285 <i>octies</i> du code des douanes	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance pour le contrôle vétérinaire à l'importation de produits animaux ou d'origine animale, d'animaux vivants ou d'aliments pour animaux	Article 285 <i>quinquies</i> du code des douanes	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Taxe sur les brouillages causés par la mise en service des stations radioélectriques dans les bandes de fréquences 790-862 mégahertz et 694-790 mégahertz, en vue de financer les réclamations reçues par l'ANFr	Article 43 du code des postes et des communications électroniques	ANFr - Agence nationale des fréquences	Communications, culture, numérique
Frais d'inscription au registre des exploitants de voitures de transport avec chauffeur	Article L. 3122-3 du code des transports	Registre VTC	Transports
Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques (TSCA)	Article L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique

Cotisation au Centre national du cinéma des entreprises de production d'œuvres cinématographiques	Article L. 115-14 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Cotisation au Centre national du cinéma des entreprises de distribution d'œuvres cinématographiques	Article L. 115-14 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Cotisation au Centre national du cinéma des entreprises d'exportation des œuvres cinématographiques	Article L. 115-14 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Cotisation au Centre national du cinéma des exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	Article L. 115-14 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Taxe sur les éditeurs de services de télévision (TST-E)	Article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D)	Article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Contribution due par les gestionnaires des réseaux publics d'électricité (alimentation du FACÉ)	Article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales	FACÉ - Fonds d'amortissement des charges d'électrification	Énergie
Prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos pour les collectivités réalisant des actions de promotion en faveur du tourisme	Article L. 2333-54 du Code général des collectivités territoriales	Bloc communal	Jeux
Prélèvement progressif sur le produit brut des jeux dans les casinos	Article L. 2333-56 du Code général des collectivités territoriales	-	Jeux
Taxe locale sur la publicité extérieure	Article L. 2333-6 du Code général des collectivités territoriales	Bloc communal	Communications, culture, numérique
Taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers	Article L. 2333-92 du Code général des collectivités territoriales	Communes	Environnement
Taxe sur certains services fournis par les grandes entreprises du secteur numérique	Article 299 du code général des impôts	-	Communications, culture, numérique
Droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs	Article 568 du code général des impôts	CNAMTS	Tabac
Taxe sur la cession de titres d'un éditeur de service de communication audiovisuelle	Article 1019 du code général des impôts	-	Communications, culture, numérique
Prélèvement progressif sur les maisons de jeux	Article 1559 du code général des impôts	Bloc communal	Jeux
Contribution sur les eaux minérales	Article 1582 du code général des impôts	Communes / Départements	Boissons

Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels	1609 <i>sexdecies</i> B du code général des impôts	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Communications, culture, numérique
Taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle	Article 1609 <i>sexvicies</i> du code général des impôts	ANFA - Association nationale pour la formation automobile	Automobile
Redevance sur les paris hippiques	1609 <i>tertricies</i> du code général des impôts	Sociétés mères de courses de chevaux	Jeux
Prélèvement assis sur le produit brut des jeux pour les paris sportifs	Article 1609 <i>tricies</i> du code général des impôts	Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive	Jeux
Taxe sur les prémix/boisson énergisantes	Article 1613 <i>bis</i> du code général des impôts	CNAMTS	Boissons
Contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés	Article 1613 <i>ter</i> du code général des impôts	CCMSA (non salariés-maladie, invalidité et maternité)	Boissons
Octroi de mer	Article 1 ^{er} de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer	Communes ultramarines	Transactions et assimilées (non sectoriel)
Octroi de mer régional	Article 37 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer	Collectivités ultramarines	Transactions et assimilées (non sectoriel)
Droit de validation du permis de chasse	Article 1635 <i>bis</i> N du code général des impôts	Agences de l'eau / fédérations départementales de chasseurs	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Taxe sur la valeur ajoutée	Article 256-0 du code général des impôts	multiples	Transactions et assimilées (non sectoriel)
Taxe sur les opérateurs de communications électroniques	Article 302 <i>bis</i> KH du code général des impôts	-	Communications, culture, numérique
Taxe sur les dépenses de publicité relatives aux imprimés publicitaires et journaux mis gratuitement à la disposition du public	Article 302 <i>bis</i> MA du code général des impôts	-	Communications, culture, numérique
Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles	Article 302 <i>bis</i> MB du code général des impôts	CASDAR	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance sanitaire d'abattage	Article 302 <i>bis</i> N du code général des impôts	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance sanitaire de découpage	Article 302 <i>bis</i> S du code général des impôts	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse

Redevance sanitaire de première mise sur le marché des produits de la pêche et de l'aquaculture	Article 302 <i>bis</i> WA du code général des impôts	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance sanitaire de transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	Article 302 <i>bis</i> WB du code général des impôts	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus	Article 302 <i>bis</i> WC du code général des impôts	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance pour l'agrément des établissements du secteur de l'alimentation animale	Article 302 <i>bis</i> WD du code général des impôts	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Contribution sur la cession à un éditeur ou un distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	Article 302 <i>bis</i> ZE du code général des impôts	CNDS - Centre national pour le développement du sport	Communications, culture, numérique
Prélèvement sur le produit brut des jeux pour le pari mutuel organisé et exploité par les sociétés de courses et pour les paris hippiques en ligne	Article 302 <i>bis</i> ZG du code général des impôts	Bloc communal	Jeux
Prélèvement sur le produit brut des jeux des paris sportifs	Article 302 <i>bis</i> ZH du code général des impôts	-	Jeux
Prélèvement sur les sommes engagées par les joueurs des jeux de cercle en ligne	Article 302 <i>bis</i> ZI du code général des impôts	Communes dans le ressort desquelles un ou plusieurs casinos sont ouverts	Jeux
Prélèvements sur les paris hippiques engagés depuis l'étranger sur des courses françaises et regroupés en France	Article 302 <i>bis</i> ZO du code général des impôts	-	Jeux
Prélèvement de 5,1 % sur le produit brut des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne	Article 1609 <i>novovicies</i> du code général des impôts	Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive	Jeux
Taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)	Article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime	ANSéS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail et Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée ou d'un label rouge (INAO)	Article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime	INAO - Institut national de l'origine et de la qualité	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance pour contrôle vétérinaire portant sur certains produits agricoles ou alimentaires destinés aux échanges ou à l'exportation	Article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime	FranceAgriMer	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse

Redevance sanitaire liée à la certification des végétaux à l'importation	Article L. 251-17 du code rural et de la pêche maritime	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Redevance sur certaines formalités et contrôles et la délivrance de certificats sanitaires et phytosanitaires à l'exportation relatifs aux végétaux et produits végétaux	Article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime	-	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Taxe sur les spectacles de variétés	Article 76 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	CNM - Centre national de la musique	Communications, culture, numérique
Taxe sur les spectacles pour le soutien du théâtre privé	Article 77 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003	Association pour le soutien du théâtre privé	Communications, culture, numérique
Contribution tarifaire d'acheminement	Article 18 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières	Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières	Énergie
Taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes	Article 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007	ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Agriculture, pêche, sylviculture, chasse
Contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Énergie
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs	Article 58 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013	ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Énergie
Prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne dû par la personne morale chargée de l'exploitation des jeux de loterie	Article 138 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises	-	Jeux
Prélèvement sur les sommes mises par les joueurs dans le cadre de jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des jeux de paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution	Article 138 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises	-	Jeux
Contribution sur les produits liquides - composante relative aux produits liquides	1613 <i>quater</i> du code général des impôts	CCMSA (non salariés agricoles-vieillesse et veuvage)	Boissons
Contribution sur les produits liquides - composante relative aux boissons contenant des édulcorants de synthèse	1613 <i>quater</i> du code général des impôts	CCMSA	Boissons
Taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation	Article 45 de la loi n° 86-1317 de finances pour 1987	-	Communications, culture, numérique

Prélèvement fixe sur le produit brut des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907 et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques	Article 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991	-	Jeux
Taxe sur les installations nucléaires de base	Article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000	-	Énergie
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, dite "recherche"	Article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000	ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Énergie
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, dite "accompagnement"	Article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000	Bloc communal / GIP	Énergie
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, dite "stockage"	Article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000	Bloc communal	Énergie
Contribution sur le produit brut des jeux dans le cadre des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne	Article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale	Caisse d'amortissement de la dette sociale	Jeux
Contribution sur la totalité du produit brut des jeux dans les casinos	Article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale	Caisse d'amortissement de la dette sociale	Jeux
Taxe sur les hydrofluorocarbones	Article 302 bis F du code général des impôts	-	Environnement
Redevance annuelle mise à la charge des sociétés de courses parisiennes	Article 15 de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965	-	Jeux

Source : ministère de l'Économie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **contient une habilitation à légiférer par ordonnance très proche de celle accordée au Gouvernement par le III de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.**

Le **I (alinéa 1)** abroge le 2° du I dudit article 184. Ce 2° prévoit le transfert, au 1^{er} janvier 2022, du recouvrement des impositions suivantes à la DGFIP :

– Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) (article 223 du code des douanes) ;

– Droit de passeport sur les navires (article 238 du code des douanes) ;

– Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN, article 266 *quinquies* du code des douanes) ;

– Taxe intérieure de consommation sur les huiles, les lignites et les coques, également dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC) (article 266 *quinquies* B du code des douanes) ;

– Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) (articles L. 115-1 à L. 115-5 du code du cinéma et de l’image animée) ;

– Taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST) (articles L. 115-6 à L. 115-13 du même code) ;

– Cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution, d’exportation d’œuvres cinématographiques et les exploitants d’établissements de spectacles cinématographiques (articles L. 115-14 et L. 115-5 du même code) ;

– Taxe sur les produits phytopharmaceutiques (article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime).

Ce transfert aura, en effet, été effectué, et la disposition correspondante pourra être supprimée au 1^{er} janvier 2022.

Le I abroge également, par cohérence, les 1^o et 2^o du II du même article 184 de la LFI pour 2020, qui précisent les modalités d’entrée en vigueur du 2^o du I dudit article.

Le II (alinéas 2 à 8) contient plus précisément le texte de la nouvelle habilitation qui est sollicitée du Parlement. Cette nouvelle habilitation est proche de celle demandée en LFI pour 2020, moyennant un léger élargissement.

En effet, l’ordonnance demandée en LFI pour 2020 visait à opérer une « refonte des impositions et amendes mentionnées au I, de toute autre imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions ainsi que des autres régimes légaux ou administratifs relatifs ou se rapportant à ces impositions et amendes, produits ou services ».

L’ordonnance demandée par le présent article a pour objet la « refonte des règles relatives aux impositions frappant, directement ou indirectement, les produits, services ou transactions et à celles contrôlées ou recouvrées selon les mêmes procédures, ainsi que des régimes relatifs à ces produits, services ou transactions (**alinéa 2** du présent article).

Par rapport au texte de la LFI pour 2020, a donc été ajoutée la possibilité de refondre les impositions « contrôlées ou recouvrées selon les mêmes procédures » que les impositions frappant les produits, services ou transactions.

Les autres modifications apportées relèvent plutôt de la précision :

– Ce sont désormais toutes les impositions frappant, directement ou indirectement, les produits, services ou transactions qui sont concernées, et non plus

« toute autre imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions ». Le champ des impositions concernées est donc désormais global, ce qui est cohérent avec l'objectif de simplification affiché ;

– Les « régimes » concernés ne sont plus ceux « se rapportant à ces impositions et amendes, produits ou services », mais ceux « relatifs à ces produits, services ou transactions ».

On relève également l'ajout, à l'**alinéa 7**, d'une habilitation à « transférer dans d'autres codes et lois les dispositions du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et du code des douanes qui sont relatives soit à des produits, services ou transactions qui ne sont soumis à aucune imposition particulière, soit aux affectataires des impositions susmentionnées sans se rapporter directement à ces impositions ». **Il s'agit ici de ne conserver, dans les codes fiscaux, que des dispositions de nature fiscale.**

Les finalités de l'habilitation sont strictement les mêmes que celles de l'habilitation demandée en loi de finances pour 2020, à savoir :

1° Mettre en œuvre les dispositions du I de l'article 184 de la LFI pour 2020, soit celles relatives au transfert à la DGFIP du recouvrement de ces impositions et amendes (**alinéa 3**) ⁽¹⁾ ;

2° Harmoniser les conditions dans lesquelles elles sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, y compris en adaptant le fait générateur et l'exigibilité, ainsi que les régimes précités (**alinéa 4**) ;

3° Améliorer la lisibilité des dispositions concernées et des autres dispositions dont la modification est rendue nécessaire, notamment en remédiant aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, en regroupant des dispositions de nature législative qui n'auraient pas été codifiées ou l'auraient été dans des codes différents, en réorganisant le plan et la rédaction de ces dispositions et en abrogeant les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet (**alinéa 5**) ;

4° Assurer le respect de la hiérarchie des normes, harmoniser et simplifier la rédaction des textes, adapter les dispositions de droit interne au droit de l'UE et aux accords internationaux ratifiés et adapter les renvois au pouvoir réglementaire à la nature et à l'objet des mesures d'application concernées (**alinéa 6**).

L'**alinéa 8** précise le **délai d'habilitation**, qui est de **vingt-quatre mois**, ainsi que le délai de dépôt du projet de loi de ratification, qui devra intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

(1) Cet objectif est également fixé à l'ordonnance prévue par l'article 10 du second projet de loi de finances rectificative pour 2021.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Les traits les plus spécifiques des impositions concernées, soit leur assiette et leur taux, ne paraissent pas devoir être modifiés. Aussi cette réforme devrait-elle avoir un effet neutre sur les recettes publiques. On peut néanmoins attendre des gains d'efficacité du transfert à la DGFIP du recouvrement de certaines impositions.

En termes économiques, en revanche, cet article devrait entraîner une simplification et une meilleure lisibilité, pour les entreprises, en particulier les PME, des règles fiscales qui leur sont applicables.

*

* *

Amendement II-CF1520 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. L'article 184 de la loi de finances de 2020 a prévu le transfert du recouvrement du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) à la direction générale des finances publiques (DGFIP) à compter du 1^{er} janvier 2022. L'article précisait que les mesures nécessaires à ce transfert seraient prises par voie d'ordonnance. Or cette ordonnance n'est toujours pas publiée. Malgré cela, la procédure de transfert se poursuit, sans support juridique.

Cette situation emporte de lourdes conséquences. Tout d'abord, elle entraîne la suppression de postes dans les douanes, en particulier en Corse. Pourtant, les opérations liées à l'assiette et au contrôle du DAFN sont des missions qui supposent une expertise douanière confirmée ; ce sont des « actes métiers douane », qui ne sont pas transférables. Par ailleurs, le transfert du recouvrement du DAFN à la DGFIP soulève la question du taux réduit de DAFN applicable en Corse, sachant que 5 millions d'euros par an sont versés à ce titre à la collectivité de Corse.

Le présent amendement vise à ce que la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) conserve la compétence pour le DAFN au moins pour ce qui est relatif à son assiette et à son contrôle.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il est vrai que l'ordonnance n'a pas été publiée dans le délai prévu. C'est pourquoi le second projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoit de prolonger ce délai. Quoi qu'il en soit, votre amendement présente une difficulté : l'article 33 ne concerne pas le DAFN. La recodification de ce droit interviendra dans une autre ordonnance. Je vous invite à retirer votre amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

M. Michel Castellani. Monsieur le rapporteur général, vous refusez avec aisance tout ce que nous proposons. Comprenez que, derrière nos amendements, il y a des emplois, des personnes, des souffrances. Ces amendements viennent de députés qui représentent la majorité des électeurs de Corse, ce qui a un sens dans une démocratie. Vous fermez à chaque fois la porte, mais cela posera des problèmes croissants en Corse.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Si tout député est libre de déposer des amendements, le rapporteur général est libre de donner son avis sur chaque amendement...

M. Michel Castellani. Absolument !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. ...sans subir aucune pression. Par ailleurs, vous essayez d'exclure le DAFN du champ de l'ordonnance alors même qu'il n'en relève pas. Mon avis est que cela n'a pas beaucoup de sens ; veuillez au moins l'entendre.

La commission rejette l'amendement II-CF1520.

Amendement II-CF1260 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. C'est un petit amendement d'irritation. Pour la première étape de la recodification des impositions sur les biens et services, le Parlement avait accordé dans la loi de finances de 2020 un délai expirant le 28 juin 2021, qui a ensuite été prorogé jusqu'au 28 octobre 2021. Et voilà qu'on nous demande de le proroger une nouvelle fois !

Pour montrer que nous ne sommes pas contents, je vous propose de retenir pour cette habilitation un délai de dix-huit mois, au lieu des vingt-quatre mois demandés. C'est la théorie de la pression ! Que se passe-t-il donc ? Est-ce si compliqué de codifier ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je n'ai pas de religion établie sur le délai d'habilitation idéal en la matière, pour ne pas dire que je suis agnostique. Un écart de six mois ne me paraît guère déterminant, si cela doit permettre d'assurer une codification de meilleure qualité. Je vous suggère de présenter votre amendement en séance publique et d'interroger le Gouvernement sur les raisons qui justifient ce délai.

La commission rejette l'amendement II-CF1260.

Elle adopte l'article 33 non modifié.

Article 34

Recouvrement forcé des créances publiques et modalités de transfert des créances impayées de la direction générale des douanes et droits indirects vers la direction générale des finances publiques

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit quatre mesures relatives au recouvrement forcé des créances publiques. Il unifie à droit constant les textes relatifs au privilège du Trésor, étend l'hypothèque légale du Trésor à toutes les créances publiques, établit une obligation pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie, et applique aux dettes fiscales, dans le cadre du surendettement des particuliers, la condition, déjà applicable aux dettes sociales, d'accord du créancier public avant tout effacement, remise et rééchelonnement de celles de ces dettes qui sont de nature frauduleuse.

Par ailleurs, dans le cadre du transfert du recouvrement de certains impôts de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP), le présent article définit les modalités du transfert des « restes à recouvrer », c'est-à-dire les créances impayées au jour du transfert.

Dernières modifications législatives intervenues

Concernant le recouvrement forcé des créances publiques

La seconde loi de finances rectificative pour 2017 a institué la SATD en remplacement des procédures de recouvrement qui différaient selon la nature de la créance publique, et a prévu une dématérialisation obligatoire des avis de SATD adressés aux banques.

La loi de finances pour 2020 a élargi la faculté pour l'administration de notifier une SATD par voie électronique, notamment aux employeurs, mais sans caractère obligatoire.

La loi de finances pour 2021 a fixé un délai unique de quatre ans pour la prescription de l'action en recouvrement des créances publiques, étendu la mise en demeure de payer au recouvrement des créances douanières et aux amendes, unifié au bénéfice du contribuable les modalités d'imputation d'un paiement partiel d'une créance publique et étendu les compétences des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes de la direction nationale d'interventions domaniales.

Concernant le transfert du recouvrement de certains impôts de la DGDDI vers la DGFIP

La loi de finances pour 2019 a transféré le recouvrement, la gestion et le contrôle des taxes sur les boissons non alcooliques, de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et des opérations de déclaration de la TVA sur les produits pétroliers.

La loi de finances pour 2020 a prévu le transfert progressif de la taxe spéciale sur les véhicules, de certaines taxes intérieures de consommation, du droit annuel de francisation et de navigation, d'amendes autres que de nature fiscale et d'accises sur les alcools et les tabacs manufacturés.

La loi de finances pour 2021 a intégré les taxes intérieures sur les produits énergétiques au transfert progressif prévu par la loi de finances pour 2020.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'UNIFICATION, À DROIT CONSTANT, DES TEXTES RELATIFS AU PRIVILÈGE DU TRÉSOR

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. Le privilège du Trésor est un droit de préférence sur les autres créanciers du contribuable

• Dans leur rédaction actuelle, les dispositions du code civil relatives au privilège le définissent comme « **un droit que la qualité de la créance donne à un créancier d'être préféré aux autres créanciers, même hypothécaires** » (article 2324). Il en résulte qu'« entre les créanciers privilégiés, la préférence se règle par les différentes qualités des privilèges » (article 2325).

De manière spécifique « **le privilège, à raison des droits du Trésor public et l'ordre dans lequel il s'exerce, sont réglés par les lois qui les concernent** » (article 2327).

Dans le cadre d'une réforme d'ensemble du droit des sûretés prévue par l'article 60 de la loi « PACTE »⁽¹⁾, l'ordonnance du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés⁽²⁾ remplace, à compter du 1^{er} janvier 2022, les dispositions du code civil actuellement en vigueur par :

– une définition générale de la sûreté réelle à l'article 2323 du code civil, établie comme « l'affectation d'un bien ou d'un ensemble de biens, présents ou futurs, au paiement préférentiel ou exclusif du créancier » ;

– la mention, par l'article 2329, des « privilèges mobiliers » au premier rang des différentes catégories de sûretés sur les meubles ;

– la mention, à l'article 2331-1, des « **privilèges du Trésor public et des caisses de Sécurité sociale (qui) sont déterminés par les lois qui les concernent** ».

• Le privilège du Trésor est donc un privilège mobilier général destiné à garantir, en cas d'insuffisance du patrimoine du redevable, le recouvrement des impôts, des créances douanières, des amendes et de certaines autres créances auxquelles le législateur a conféré ce privilège.

Le privilège du Trésor relève de la catégorie des « privilèges généraux », dans laquelle figurent également les autres créances déjà privilégiées sur la généralité des meubles dont les frais de justice, les frais funéraires et les rémunérations des salariés, mentionnées à l'article 2331 du code civil.

Ainsi que le précise la doctrine fiscale « si plusieurs créanciers se présentent, ils sont désintéressés dans l'ordre que la loi accorde à chacun d'eux, les

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

(2) Ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés.

créanciers munis du même privilège et venant au même rang étant payés par concurrence » ⁽¹⁾.

Le privilège du Trésor s'applique sur l'ensemble des biens et effets mobiliers du redevable qui recouvrent le produit de la vente des biens meubles par nature ou par détermination de la loi, ainsi que sur les créances immobilières comprenant le reliquat du prix de vente d'un immeuble appartenant au redevable, après paiement des créanciers hypothécaires ou privilégiés sur cet immeuble.

Il n'y a pas de privilège du Trésor sans texte et les dispositions légales qui instituent un privilège ne peuvent être étendues par analogie avec d'autres créances ou d'autres biens qui ne seraient pas mentionnés par la loi. L'article 1920 du code général des impôts (CGI) vise par exemple spécifiquement « le privilège du Trésor en matière de contributions directes et taxes assimilées ».

● Bien que cet article 1920 prévoit que le privilège s'exerce, dans ce cas, « avant tout autre sur les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent », **les créances du Trésor prennent place dans un système de privilèges intéressant certaines catégories de créanciers, qui peuvent le primer.**

Il s'agit au premier chef des créances des salariés, puisque l'article L. 3253-1 du code du travail prévoit que les créances résultant du contrat de travail sont garanties par application des dispositions du code civil relatives aux privilèges sur les biens mobiliers et immobiliers du débiteur et que les articles L. 622-17 et L. 643-8 du code de commerce prévoient, en cas de difficultés de l'entreprise, leur paiement par privilège, respectivement, au stade de la procédure d'observation et au stade de la liquidation judiciaire. Ce même privilège garantit pendant un an le paiement des cotisations sociales et des majorations et pénalités de retard, en application de l'article L. 243-4 du code de la sécurité sociale.

Les créances alimentaires pour enfants fixées par décision de justice devenue exécutoire (article 373-2-2 du code civil) priment également les créances du Trésor.

Il en va de même, en cas de liquidation judiciaire, de l'ensemble des créances mentionnées aux 1° à 11° de l'article L. 643-8 du code de commerce ⁽²⁾, qui précèdent, dans l'ordre de répartition de l'actif distribuable, la première mention du privilège du Trésor qui figure au 12° du même article.

Le privilège du Trésor s'applique par ailleurs de plein droit aux accessoires de la créance qu'il garantit et s'étend aux frais de poursuite liés de façon nécessaire et indissoluble au recouvrement de la créance.

(1) *Bofip*. BOI-REC-GAR-10-10-10, paragraphe 10.

(2) *Dans sa rédaction applicable depuis le 1^{er} octobre 2021 et résultant de l'article 62 de l'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce.*

● Une **formalité de publicité du privilège du Trésor** n'est exigée que dans les cas définis par les articles 1929 *quater* du CGI et 379 *bis* du code des douanes, pour les sommes qui se rattachent à certains impôts, dues par des commerçants et des personnes morales de droit privé ⁽¹⁾.

La publicité n'est cependant obligatoire que lorsque le montant des sommes dues par un débiteur à un même poste comptable dépasse, à l'issue du semestre civil de référence, un seuil défini par décret, actuellement fixé à 200 000 euros ⁽²⁾.

Le privilège du Trésor n'a d'autre limite dans le temps que la prescription éventuelle des créances auxquelles il est attaché. L'administration peut toutefois perdre son privilège en cas de redressement ou de liquidation judiciaire du débiteur si les conditions relatives à la publicité et au renouvellement de l'inscription du privilège du Trésor ne sont pas respectées.

2. Des dispositions dans le code général des impôts devenues excessivement complexes

Si le législateur a souhaité accorder à l'ensemble des créances fiscales un privilège mobilier général chargé de garantir leur recouvrement en cas d'insuffisance du patrimoine du redevable, **les dispositions figurant dans le CGI et le code des douanes sont excessivement complexes.**

Il est en effet défini presque autant de privilèges du Trésor que de catégories de produits fiscaux : la désignation sous l'expression « privilège du Trésor » recouvre ainsi plusieurs régimes différents.

Le privilège général mobilier du Trésor de **l'article 1920 du CGI** garantit **les contributions directes et taxes assimilées perçues en vertu de ce même code pour le compte de l'État et des collectivités locales.**

L'article **1926 du CGI** garantit, de façon distincte, les « **taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées** » ce qui recouvre d'une part, la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que divers prélèvements et retenues à la source, recouverts sous les mêmes sanctions et garanties, et d'autre part, certaines taxes instituées au profit de collectivités ou d'organismes divers. Ce privilège « a le même rang que celui de l'article 1920 et s'exerce concurremment avec ce dernier ».

L'article 1924 du CGI garantit, dans les mêmes conditions, les impôts directs locaux autres que ceux qui, à l'origine, faisaient partie des impôts d'État, tels que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage.

(1) Il s'agit de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales, de la taxe sur les salaires, de la cotisation foncière des entreprises et taxes annexes, de la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine, des taxes sur le chiffre d'affaires et taxes annexes ainsi que des contributions indirectes.

(2) Article 416 bis annexe III au CGI et, concernant les créances des douanes, l'article 2 du décret n° 2019-683 du 28 juin 2019 relatif au seuil de publicité obligatoire du privilège du Trésor.

Il prévoit cependant que « le privilège créé au profit des taxes départementales prend rang immédiatement après celui du Trésor, et le privilège créé au profit des taxes communales, immédiatement après celui des taxes départementales ».

Un privilège distinct est établi au 1 de l'article 1929 du CGI pour les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre et les autres taxes assimilées ainsi que pour l'ensemble des créances recouvrées comme en matière d'enregistrement. Il est précisé que ce privilège « s'exerce immédiatement après celui de l'impôt sur le chiffre d'affaires ».

Par ailleurs, l'article 379 du code des douanes attribue à l'administration des douanes « privilège et préférence à tous créanciers » sur les meubles et effets mobiliers des redevables « pour les droits, confiscation, amende et restitution ».

Le CGI comporte enfin des dispositions désormais obsolètes telles les mentions, à l'article 1927 du CGI, des cas de « revendication dûment formée par le propriétaire de marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous corde » et, à l'article 379 du code des douanes, d'une exception au privilège au profit des « propriétaires des marchandises en nature qui sont encore emballées ».

La juxtaposition de ces différents textes ne favorise pas l'intelligibilité de la règle de droit, tant pour les débiteurs que pour les professionnels de l'insolvabilité.

L'accomplissement des missions des comptables de la DGFIP est également rendu plus complexe par la hiérarchie entre les différents privilèges du Trésor dont ils bénéficient.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Une recodification améliorant l'intelligibilité du droit applicable

Le I du présent article propose notamment une **recodification destinée à améliorer l'intelligibilité du droit applicable**.

Il vise également à supprimer les dispositions obsolètes établissant une hiérarchie entre les créances fiscales recouvrées par les comptables de la DGFIP et qui sont sans incidence sur les droits du débiteur ou des autres créanciers.

• **Le 1° du I opère, dans le CGI, une réécriture technique du chapitre IV, relatif aux sûretés et privilèges, du livre II relatif au recouvrement de l'impôt.**

Le *d*) intitule ce chapitre : « Privilège du Trésor et sa publicité ». Les *e*), *g*), *h*) et *i*) remplacent les quatre sections actuelles de ce chapitre, comportant dix articles au total, par deux sections comportant chacune un article unique :

– une section I intitulée : « Privilège du Trésor », comportant l'article 1920 du CGI, entièrement réécrit par le *f*) ;

– une section V intitulée : « Publicité du privilège du Trésor », comportant l'article 1929 *quater*, non modifié.

La définition du privilège du Trésor est par ailleurs consolidée à l'article 1920 du CGI.

Le premier alinéa du 1 de l'article 1920 définit le privilège du Trésor comme un « **privilège de paiement** » **qui bénéficie à l'ensemble des créances recouvrées par les comptables publics, c'est-à-dire :**

– l'ensemble des **impositions de toutes natures et taxes assimilées, ce qui supprime les distinctions entre impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires ou entre impositions directes nationales ou locales** et conduit à abroger les articles 1924, 1926, 1929 et 1929 *sexies* ⁽¹⁾ ;

– les **amendes fiscales et pénales** ainsi que le droit fixe de procédure pour les décisions des juridictions répressives qui, fixé par l'article 1018 A, est dû par chaque condamné. En conséquence, le *b*) du 1 supprime l'avant-dernier alinéa de ce même article qui opérait un renvoi, désormais redondant, à l'article 1920 ;

– **les créances de toutes natures en matière de contributions indirectes**, ce qui conduit à abroger la section III et les articles 1927 et 1928.

Les alinéas 2 à 5 du 1 de l'article 1920 rassemblent des dispositions déjà applicables mais figurant dans les articles abrogés :

– le deuxième alinéa reprend les dispositions du 4 de l'article 1920 dans sa rédaction actuelle ainsi que de l'article 1929 *sexies*, en prévoyant que le privilège du Trésor produit ses effets dans les mêmes conditions et au même rang aux droits en principal, à leurs accessoires, ainsi qu'aux acomptes devant être versés en l'acquit d'impositions ;

– le troisième alinéa reprend des dispositions de l'article 1920 dans sa rédaction actuelle en indiquant que le privilège du Trésor « s'exerce avant tous les autres sur les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent » ;

– le quatrième alinéa maintient une exception à ce principe, qui est actuellement inscrite à l'article 1927 : pour les créances de toutes natures en matière de contributions indirectes, le privilège du Trésor s'exerce après le privilège des

(1) En conséquence, les a) et c) du 1° du présent article procèdent à des modifications de référence dans le CGI, respectivement à l'article 644 relatif aux biens légués aux départements et établissements publics ou d'utilité publique, et à l'article 1671 A relatif aux retenues à la source sur les rémunérations des personnes non-domiciliées fiscalement en France.

frais de justice et autres frais privilégiés et le privilège du bailleur prévu à l'article 2332 du code civil dans la limite de six mois de loyer ;

– le cinquième alinéa reprend l'article 1923 du CGI en prévoyant que le privilège du Trésor ne préjudicie pas aux droits que, comme tout créancier, le comptable public peut exercer sur les biens des redevables.

Le 2 de l'article 1920 mentionne deux cas d'application du privilège du Trésor déjà prévus actuellement : sur les récoltes, fruits, loyers et revenus d'un immeuble tant pour la fraction de l'impôt sur les sociétés due à raison des revenus de l'immeuble que pour la taxe foncière applicable au même immeuble.

Enfin, le 3 de l'article 1920 reprend les dispositions de l'article 1928 qui prévoient que les fournisseurs de tabacs et d'alcools sont subrogés au privilège du Trésor pour le recouvrement des droits de consommation et de circulation qu'ils ont payés pour le compte de leurs clients, sans toutefois que cette subrogation puisse préjudicier aux droits et privilèges de l'administration.

• **Le 2° du I du présent article modifie le code des douanes.**

Le *a*) modifie le 1 de l'article 379 pour opérer un renvoi au privilège du Trésor prévu à l'article 1920 du CGI. Il rappelle en outre que ce privilège s'exerce, dans ce cas, après le privilège des frais de justice et autres frais privilégiés et le privilège du bailleur prévu à l'article 2332 du code civil dans la limite de six mois de loyer.

Le *c*) modifie l'article 380 relatif au privilège sur les biens meubles de leur débiteur dont bénéficient les producteurs, importateurs, raffineurs, distributeurs, négociants en gros d'huiles minérales, dérivés et résidus, ainsi que les garagistes distributeurs et les détaillants en carburants, pour le recouvrement de la partie de leur créance représentant les droits de douane et taxes de toutes natures grevant les produits pétroliers et assimilés ⁽¹⁾.

Comme dans la rédaction actuelle, ce privilège prendra rang immédiatement après celui de l'administration des douanes. Cependant la mention de son intervention « avant celui qui est sur le nantissement » est abrogée. La hiérarchie des créances dans les cas de liquidation judiciaire et de rétablissement professionnel, définie par l'article L. 643-8 du code de commerce, prévoit en effet que les créances garanties par le nantissement prennent rang avant les créances garanties par le privilège du Trésor recouvrées par l'administration des douanes.

• **Le 5° du I** apporte deux modifications rédactionnelles à ce même article L. 643-8 du code de commerce afin d'opérer des renvois aux nouvelles dispositions applicables :

(1) Produits visés au tableau B de l'article 265 du code des douanes.

– le *a)* modifie le 12° de l'article L. 643-8 pour opérer un renvoi à l'article 1920 du CGI, ce qui a pour effet de supprimer la hiérarchie actuelle entre les différentes créances pour impositions directes recouvrées par la DGFIP ;

– le *b)* adapte la rédaction du 14° du même article L. 643-8 pour viser les créances de toutes natures en matière de contributions indirectes et celles mentionnées à l'article 379 du code des douanes.

En conséquence, dans les situations de liquidation judiciaire et de rétablissement professionnel, les créances douanières et les contributions indirectes demeurent primées par les créances mentionnées au 13° de l'article L. 643-8, c'est-à-dire les créances garanties par un nantissement ainsi que les privilèges des frais de justice et des bailleurs pour les six derniers mois de loyer.

● **Les 6° à 9° du I apportent des modifications de référence** dans différents codes mentionnant le privilège du Trésor :

– le 6° du I, à l'article L. 511-12 du code de l'énergie relatif au recouvrement des taxes et redevances pour exploitation de l'énergie hydraulique ;

– le 7° du I, à l'article L. 524-8 du code du patrimoine, relatif à la redevance d'archéologie préventive ;

– le 8° du I, à l'article L. 331-27 du code de l'urbanisme relatif à la taxe d'aménagement ;

– le 9° du I, à l'article L. 171-20 du code de la voirie routière, relatif au recouvrement des sommes dues au titre de travaux sur voies privées exécutés d'office par la commune.

● Enfin, **le A du V du présent article prévoit que ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022**, tant pour les créances mises en recouvrement à compter de cette date que pour les créances mises en recouvrement antérieurement et restant dues à cette date. Elles ne seront cependant pas applicables aux procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire toujours en cours au 1^{er} janvier 2022.

2. La position du Rapporteur général

Le Rapporteur général relève que la recodification est opérée, dans son ensemble, sans modification des droits applicables aux débiteurs ou aux autres créanciers. En particulier, les règles relatives à la publicité du privilège du Trésor, à l'article 1929 *quater* du CGI, ne sont pas modifiées.

II. L'EXTENSION DE L'HYPOTHÈQUE LÉGALE DU TRÉSOR À L'ENSEMBLE DES CRÉANCES PUBLIQUES

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. L'administration fiscale peut inscrire une hypothèque légale en garantie du recouvrement de taxes et amendes fiscales

● L'hypothèque est définie, à l'article 2393 du code civil, comme « **un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation** ». Sous l'effet de l'ordonnance déjà mentionnée du 15 septembre 2021, l'hypothèque sera, à compter du 1^{er} janvier 2022, qualifiée, à l'article 2385 du même code, d'« **affectation d'un immeuble en garantie d'une obligation** sans dépossession de celui qui la constitue ».

Le créancier non payé à l'échéance qui a procédé à **l'inscription hypothécaire** est investi d'un droit réel accessoire garantissant sa créance. L'hypothèque lui confère une situation privilégiée dans ses rapports avec le débiteur, avec les autres créanciers (droit de préférence) ainsi qu'avec les tiers acquéreurs de l'immeuble hypothéqué (droit de suite). Il a la faculté de faire vendre l'immeuble grevé, en quelques mains qu'il se trouve, et d'être payé par préférence sur le prix.

L'hypothèque peut être conventionnelle si elle résulte de conventions, judiciaire si elle résulte de jugements ou légale si elle est prévue par la loi.

Dans sa rédaction à venir au 1^{er} janvier 2022, **l'article 2393 du code civil** récapitule les **différentes créances auxquelles une hypothèque légale générale est attachée**. Le 7^o de cet article mentionne les créances « **du Trésor public, dans les conditions fixées par le code général des impôts** » et le 8^o fait référence à « **celles des caisses de sécurité sociale, dans les conditions fixées par le code de la sécurité sociale** ».

Dans leur rédaction actuelle :

– **l'article 1929 ter du CGI** accorde au Trésor une hypothèque légale sur tous les biens immeubles des redevables en vue de garantir les impositions de toutes natures et les amendes fiscales ;

– **l'article 379 du code des douanes** confère à l'administration des douanes une hypothèque sur les immeubles des redevables ;

– **les 2 et 3 de l'article 1929 du CGI** prévoient des hypothèques particulières sur certains immeubles en matière de droits d'enregistrement et prélèvements assimilés.

• **Le recours à l'hypothèque légale est d'une grande simplicité pour l'administration :**

– l'hypothèque peut être inscrite au service chargé de la publicité foncière de la situation des biens dès lors qu'un titre exécutoire a été notifié au redevable et tant que la créance n'est pas atteinte par la prescription ;

– l'accomplissement de cette formalité ne produit pas les frais inhérents à la constitution d'une hypothèque conventionnelle ;

– l'hypothèque prend rang à la date de son inscription au fichier immobilier, ce qui permet à l'administration de suivre l'immeuble hypothéqué entre les mains de l'acquéreur et de le faire vendre ;

– l'inscription permet de conserver l'hypothèque jusqu'à une date fixée par le créancier, sans que le délai excède dix années du jour de la formalité, le comptable public pouvant néanmoins éviter la péremption en requérant le renouvellement de l'inscription avant son expiration.

En pratique, l'hypothèque légale n'est inscrite que dans le cas où la valeur des biens mobiliers soumis au privilège du Trésor paraît insuffisante pour garantir le recouvrement de la créance. À ce titre, les services fiscaux ont inscrit 52 751 hypothèques légales en 2020.

L'inscription de l'hypothèque légale du Trésor étant un acte purement conservatoire et non un acte d'exécution, elle peut être prise sans que le redevable à l'encontre de qui elle est requise en soit informé.

Toutefois, la doctrine fiscale indique que « dans le cadre des mesures de normalisation des rapports entre l'administration et les assujettis, lorsque l'inscription est prise sans l'accord du débiteur, le comptable chargé du recouvrement lui adresse, dès que la formalité a été accomplie, un avis d'inscription d'hypothèque légale du Trésor » ⁽¹⁾.

2. L'hypothèque légale du Trésor n'est pas applicable à l'ensemble des créances publiques

• L'hypothèque légale du Trésor est applicable aux seules créances résultant d'impositions de toutes natures ainsi qu'à leurs accessoires (majorations d'assiettes, majorations de recouvrement, frais de poursuite et intérêts moratoires), et aux amendes fiscales.

Les comptables publics de la DGFIP chargés du recouvrement des créances locales et des recettes non fiscales de l'État, de même que les agents comptables des établissements publics nationaux, ne disposent donc pas d'une

(1) Bofip, BOI-REC-GAR-10-20-20-20, paragraphe 350.

hypothèque légale mais de la procédure de droit commun des sûretés judiciaires définie par le code des procédures civiles d'exécution (CPCE) ⁽¹⁾.

• L'article L. 532-1 du CPCE dispose que les sûretés judiciaires ne sont opposables aux tiers qu'à compter du jour de l'accomplissement des formalités de publicité prescrites par décret en Conseil d'État.

Il en résulte donc des **coûts liés à l'obligation de signifier au redevable, par acte d'huissier de justice, l'inscription d'une hypothèque provisoire** (article R. 532-5 du CPCE).

• En outre, les interventions successives d'une **hypothèque judiciaire provisoire puis d'une hypothèque judiciaire définitive** exposent l'administration à des **délais supplémentaires**.

Certes, l'inscription provisoire prise par un comptable public, détenteur d'un titre exécutoire, est confirmée par une inscription définitive sans qu'il y ait lieu d'obtenir du juge une décision (L. 511-2). Cependant, l'inscription définitive n'intervient qu'**au terme d'un délai de deux mois** (article R. 533-4) :

– **à partir du jour de l'expiration du délai de contestation d'un mois à compter de la signification de la publicité provisoire au débiteur** (article R. 532-6) ;

– ou à la date du rejet par le juge de l'exécution de la contestation formulée par le débiteur contre cette inscription (2° de l'article R. 533-4).

L'administration ne dispose donc jamais d'une hypothèque judiciaire définitive avant un délai consolidé de trois mois.

Les services chargés du recouvrement des recettes non fiscales de l'État ont procédé à 791 inscriptions d'hypothèques judiciaires en 2020.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le recours à l'hypothèque légale en garantie du recouvrement de l'ensemble des créances publiques

Les dispositions actuelles du CGI qui restreignent l'hypothèque légale au recouvrement des impositions de toutes natures et des amendes fiscales sont abrogées : **l'article 1929 est abrogé** par le g) du 1° du I qui abroge la section IV du chapitre IV relatif aux sûretés et privilèges du livre II, relatif au recouvrement de l'impôt, et **l'article 1929 ter est abrogé** par le i) du 1° du I.

(1) *L'hypothèque légale est cependant applicable aux créances des établissements hospitaliers résultant des frais de dernière maladie (3° de l'article 2331 et article 2400 du code civil dans leur rédaction actuelle).*

Le 3° du I introduit, dans le **livre des procédures fiscales**, au titre IV relatif au recouvrement de l'impôt, dans la section III relative aux mesures particulières du chapitre premier relatif aux procédures de recouvrement, un 6° intitulé « **Hypothèque légale du Trésor** » et comportant **un nouvel article unique L. 269**.

Le 1 de cet article L. 269 établit « une hypothèque légale sur tous les immeubles des redevables » **au bénéfice de l'ensemble des comptes publics « pour la garantie du paiement des créances dont ils sont chargés du recouvrement »**.

L'hypothèque légale n'est donc plus restreinte à certaines impositions mais étendue à l'ensemble des créances publiques.

Si le périmètre de l'hypothèque légale est étendu, **ses modalités de mise en œuvre ont la même portée qu'actuellement** : l'hypothèque prend rang à la date de son inscription au fichier immobilier et elle ne peut être inscrite qu'à partir de la date à laquelle le comptable public dispose d'un « titre exécutoire », cette mention présentant l'avantage d'englober les faits générateurs actuellement visés à l'article 1929 *ter* du CGI ⁽¹⁾ sans en restreindre la portée aux créances fiscales.

Le 2 de l'article L. 269 du LPF restreint aux immeubles de la succession **l'hypothèque légale visant à garantir le paiement des droits de mutation par décès**, comme le prévoit actuellement le 2 de l'article 1929 du CGI.

Le 3 du même article L. 269 est relatif à **l'hypothèque légale en matière de bois et forêts** pour la garantie du paiement des droits complémentaires et supplémentaires exigibles **en cas de manquement aux engagements pris pour bénéficiaire de l'exonération de 75 % sur les droits de mutation à titre gratuit** ⁽²⁾, notamment des engagements de durée de détention et d'amélioration de la production et de la structure foncière. Les cinq alinéas de ce 3 reprennent l'ensemble des dispositions actuellement établies au 3 de l'article 1929 du CGI. La rédaction est améliorée par la suppression de redites mais le transfert est opéré à droit constant.

Par coordination, le 4° du I du présent article modifie **l'article 2393 du code civil**, qui, dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 2022 issue de l'ordonnance du 15 septembre 2021, énumère les différentes créances auxquelles une hypothèque légale est attachée.

Au 7° de cet article relatif aux créances « du Trésor public », un renvoi est opéré aux conditions fixées par le livre des procédures fiscales, en lieu et place du renvoi actuel au code général des impôts.

(1) L'article 1929 *ter* du CGI vise la date de la mise en recouvrement des impositions et pénalités résultant d'une procédure de rectification ou d'imposition d'office ainsi que la date à laquelle le contribuable a encouru une majoration ou pénalité pour défaut de paiement.

(2) Sanctions définies à l'article 1840 G du CGI, visant les exonérations fiscales mentionnées à l'article 793 du même code.

Par ailleurs, le *b*) du 2° du I du présent article modifie le **2 de l'article 379 du code des douanes**, relatif aux privilèges et hypothèques de l'administration des douanes.

La rédaction actuelle restreint la portée de l'hypothèque légale détenue par l'administration des douanes sur les immeubles des redevables aux « droits seulement », à l'exclusion des « **confiscations, amendes et restitutions** », pour lesquelles seuls les privilèges et préférences sur les meubles et effets mobiliers des redevables sont applicables.

Le renvoi au 1 de l'article L. 269 du LPF a donc pour effet d'**étendre l'hypothèque légale à l'ensemble des créances détenues par les douanes**.

Enfin, le **B du V du présent article** prévoit que **l'ensemble des dispositions relatives à l'hypothèque légale du Trésor entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022**.

2. La position du Rapporteur général

La nouvelle codification dans le livre des procédures fiscales améliore la lisibilité du droit. L'extension du périmètre de l'hypothèque légale du Trésor est sans incidence sur les droits des autres créanciers du débiteur mais permettra aux comptables publics de réaliser une seule opération d'inscription de l'hypothèque.

Cela simplifiera l'action des comptables publics au titre du recouvrement des créances locales et des recettes non fiscales de l'État et allégera les charges des services d'enregistrement des hypothèques.

III. LA DÉMATÉRIALISATION DES SAISIES ADMINISTRATIVES À TIERS DÉTENTEURS PRATIQUÉES AUPRÈS DES EMPLOYEURS

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La saisie administrative à tiers détenteur : une mesure efficace de recouvrement forcé, assortie de garanties pour les débiteurs

• Définie aux articles L. 262 et suivants du livre des procédures fiscales, **la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) a été établie par la loi de finances rectificative pour 2017** ⁽¹⁾.

Elle a **remplacé**, depuis le 1^{er} janvier 2019, **six procédures distinctes de recouvrement forcé qui variaient en fonction du type de créances recouvrées et de l'organisme à l'origine de la demande** : l'avis à tiers détenteur pour les impôts, l'avis de saisie pour les contributions indirectes, l'opposition à tiers détenteur pour les produits non fiscaux des collectivités territoriales, la saisie à tiers

(1) Article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

détenteur pour les créances non fiscales de l'État, l'opposition administrative pour les amendes et condamnations pécuniaires, et la saisie de créance simplifiée pour les établissements publics et autorités publiques indépendantes.

● La SATD permet, sur simple demande, d'obliger un tiers à verser à l'administration les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard du redevable. La SATD confère au comptable public un **droit exclusif sur les sommes saisies**, opposable aux autres créanciers du redevable.

La SATD n'est pas considérée comme un acte de poursuite devant donner lieu à des frais. En conséquence, une mise en demeure préalable à la notification de la saisie n'est pas obligatoire. Si le deuxième alinéa du 1 de l'article L. 262 du LPF dispose que la SATD doit être notifiée au redevable en mentionnant les délais et voies de recours, sous peine de nullité, elle peut donc néanmoins produire son effet avant même que le débiteur n'en soit effectivement informé.

La SATD dispense ainsi le comptable public de recourir aux procédures de droit commun de recouvrement des créances comme la saisie-vente définie à l'article L. 221-1 du code des procédures civiles d'exécution. Le comptable public n'a donc pas à mobiliser des **huissiers de justice ou des agents de l'administration habilités à exercer des poursuites en son nom** (article L. 258 A du LPF).

● Comme le montre le tableau suivant, la DGFIP a procédé, en 2020, à plus de 10 millions de SATD, dont 53 % au titre d'impôts et 47 % au titre d'amendes et de condamnations pécuniaires. En raison de la crise sanitaire, le volume des saisies était en retrait de près d'un tiers par rapport aux années précédentes, mais devrait retrouver, dès 2021, la tendance antérieure qui s'élevait à 13 millions de saisies.

LES ACTIONS EN RECOUVREMENT FORCÉ DE LA DGFIP

	2018	2019	2020
Actions en recouvrement forcé « de masse » SATD			
impôts des particuliers	6 247 089	6 835 111	4 591 315
impôts des professionnels	1 182 710	1 205 527	737 326
<i>sous-total</i>	7 429 799	8 040 638	5 328 641
Amendes et condamnations pécuniaires	5 192 056	5 618 830	4 671 820
total	12 621 855	13 659 468	10 000 461
Actions en recouvrement forcé « lourdes »			
Saisies immobilières			
<i>impôts des particuliers</i>	274	309	ND
<i>impôts des professionnels</i>	80	74	96
Mesures conservatoires (impôt des professionnels)	1 628	1 412	498
Assignations en liquidation judiciaire			
<i>impôts des particuliers</i>	139	139	ND
<i>impôts des professionnels</i>	1 447	1 510	1 078

Source : Commission des finances, d'après les rapports annuels de la DGFIP 2018, 2019 et 2020.

• **Les garanties pour le débiteur**

La SATD n'est applicable ni lorsque les poursuites sont suspendues, ni lorsque le contribuable bénéficie d'un sursis de paiement ou que ses impositions font l'objet d'un plan de règlement échelonné qu'il respecte.

Elle n'entraîne pas de frais à la charge du débiteur, ce dernier pouvant toutefois se voir appliquer des frais bancaires spécifiques en cas de saisie sur ses comptes. À l'initiative du Rapporteur général Joël Giraud ⁽¹⁾, la loi de finances rectificative pour 2017 a établi, au **5 de l'article L. 262 du LPF, un plafonnement des frais bancaires afférents à la SATD**, dans la double limite de 10 % du montant dû au Trésor public et d'un plafond fixé par décret, qui s'élève aujourd'hui à 100 euros ⁽²⁾.

La loi de finances pour 2019 ⁽³⁾ a en outre introduit, au quatrième alinéa du 1 de l'article L. 262 du LPF, un **dispositif de cantonnement des sommes rendues indisponibles sur le compte du débiteur à hauteur du montant de la saisie**, dès lors que ce montant est inférieur à un seuil fixé par décret à 2 000 euros ⁽⁴⁾. Tout en préservant les droits du Trésor, ce cantonnement a pour effet de **limiter les conséquences négatives, pour le débiteur, de l'indisponibilité de la totalité des sommes présentes sur son compte**.

Surtout, les SATD se voient appliquer **le même barème de quotité saisissable que les saisies des créanciers privés**.

Par application de l'article L. 162-2 du code des procédures civiles d'exécution, **le tiers saisi doit laisser à disposition du débiteur personne physique, dans la limite du solde créditeur des comptes, une somme à caractère alimentaire égale au montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) ⁽⁵⁾ pour un allocataire seul**, soit 565,34 euros depuis le 1^{er} avril 2021.

En application du second alinéa de l'article L. 3252-5 du code du travail, **la même somme à caractère alimentaire doit, dans tous les cas de saisie ou de cession, être laissée à la disposition du salarié**.

Par application de l'article L. 3252-2 du code du travail, **les sommes dues à titre de rémunération ne sont en outre saisissables ou cessibles que dans des proportions et selon des seuils de rémunération annuelle affectés d'un correctif**

(1) Amendement n° 359 de M. Joël Giraud au nom de la commission des finances. Lors de l'examen de cet amendement par la commission des finances, M. Joël Giraud avait donné en exemple le recouvrement forcé pour frais de cantine ou de centres de loisirs sans hébergement pour lesquels les frais bancaires pouvaient être aussi élevés que les sommes non réglées à la commune.

(2) Décret n° 2018-1118 du 10 décembre 2018 relatif aux frais bancaires perçus par les établissements de crédit à la suite d'une notification par un comptable public d'une saisie administrative à tiers détenteur.

(3) Article 204 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(4) Décret n° 2018-1353 du 28 décembre 2018 relatif au cantonnement de l'indisponibilité des sommes laissées au compte en cas de saisie administrative à tiers détenteur.

(5) Un renvoi est opéré à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles relatif au RSA.

pour toute personne à charge, déterminés par décret en Conseil d'État, dont le détail figure dans l'encadré suivant.

Décret n° 2019-1509 du 30 décembre 2019 révisant le barème des saisies et cessions des rémunérations

Articles R. 3252-2 du code du travail - La proportion dans laquelle les sommes dues à titre de rémunération sont saisissables ou cessibles, en application de l'article L. 3252-2, est fixée comme suit :

- 1° le vingtième, sur la tranche inférieure ou égale à 3 870 euros ;
- 2° le dixième, sur la tranche supérieure à 3 870 euros et inférieure ou égale à 7 550 euros ;
- 3° le cinquième, sur la tranche supérieure à 7 550 euros et inférieure ou égale à 11 250 euros ;
- 4° le quart, sur la tranche supérieure à 11 250 euros et inférieure ou égale à 14 930 euros ;
- 5° le tiers, sur la tranche supérieure à 14 930 euros et inférieure ou égale à 18 610 euros ;
- 6° les deux tiers, sur la tranche supérieure à 18 610 euros et inférieure ou égale à 22 360 euros ;
- 7° la totalité, sur la tranche supérieure à 22 360 euros.

Articles R. 3252-3 du code du travail - Ces seuils sont augmentés d'un montant de 1 490 euros par personne à la charge du débiteur saisi ou du cédant, sur justification présentée par l'intéressé.

2. Les obligations applicables aux tiers saisis ne permettent pas d'accélérer la dématérialisation des échanges avec les employeurs

● Le troisième alinéa du 1 de l'article L. 262 du LPF dispose que **l'avis de SATD est notifié au tiers saisi, sans plus de précision sur les modalités de notification**. La doctrine administrative indique que la SATD est, dans ce cas, notifiée par voie postale ⁽¹⁾, les envois étant effectués par courrier simple.

● Le 3 de l'article L. 262 du LPF indique les **obligations du tiers saisi dès réception de cet avis** :

– il est **tenu de déclarer immédiatement « par tous moyens » l'étendue de ses obligations envers le redevable** ainsi que les éventuelles cessions de créances, délégations, nantissements ou saisies antérieures ⁽²⁾. S'il **s'abstient, sans motif légitime, de faire cette déclaration** ou fait une déclaration inexacte ou mensongère, il **peut être condamné**, à la demande du créancier, **au paiement des sommes dues**, sans préjudice d'une condamnation à des dommages et intérêts ;

(1) Bofip - BOI-REC-FORCE-30-20, paragraphe 90.

(2) Cette précision résulte du renvoi aux « conditions prévues à l'article L. 211-3 du code des procédures civiles d'exécution ».

– **dans les trente jours suivant la réception de la SATD, le tiers saisi est tenu de verser, au lieu et place du redevable, les fonds qu’il détient ou qu’il doit, à concurrence des sommes dues**, sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d’intérêt légal ;

– pour les créances conditionnelles ou à terme, le tiers saisi est tenu de verser immédiatement les fonds lorsque ces créances deviennent exigibles ;

– lorsqu’il est saisi de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur, en cas d’insuffisance des fonds, le tiers saisi exécute ces saisies en proportion de leurs montants respectifs.

● Par ailleurs, le II de l’article 17 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾ a ouvert la **possibilité de notifier par voie électronique les actes relatifs aux créances publiques** « aux établissements de crédit et aux sociétés de financement ou aux organismes gérant des régimes de protection sociale, détenteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables de ces mêmes créances ».

En instituant la SATD, la loi de finances rectificative pour 2017 ⁽²⁾ a **maintenu le caractère facultatif de la notification par voie électronique aux sociétés de financement ou aux organismes de protection sociale** mais l’a **rendue obligatoire pour les établissements de crédit**.

L’administration est donc tenue d’adresser les SATD aux banques par voie électronique et les banques doivent « mettre en œuvre les conditions nécessaires à la réception et au traitement de ces actes par voie électronique ». À défaut, elles s’exposent à une amende de 15 euros par acte dont la notification par voie électronique n’a pas pu avoir lieu de leur fait ou dont elles n’ont pas effectué le traitement par voie électronique. Ces obligations sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2019 pour les établissements de crédit dont le chiffre d’affaires est supérieur à 1,5 milliard d’euros et depuis le 1^{er} janvier 2021 pour les autres.

Enfin, la loi de finances pour 2020 ⁽³⁾ a **étendu la faculté de notification par voie électronique, sans caractère obligatoire ni pour l’administration ni pour les tiers saisis, à « tous autres détenteurs ou débiteurs » de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables des créances publiques**.

Ceci recouvre principalement les employeurs privés et publics, ainsi que des organismes assimilés à des employeurs, comme Pôle emploi au titre des indemnités chômage ⁽⁴⁾ ou les compagnies d’assurance-vie.

(1) Article 17 de loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) XV et C du XVII de l’article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(3) Article 150 de la loi n° 20191479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(4) Une expérimentation de la dématérialisation des SATD auprès de Pôle Emploi est ainsi engagée par la DGFIP en recourant aux mêmes échanges informatiques qu’avec les établissements bancaires.

• **Les comptables publics ne peuvent donc procéder à une notification électronique qu’avec l’accord préalable de l’employeur**, ce qui constitue un obstacle à sa généralisation.

Or les SATD pratiquées auprès des employeurs représentent environ 39 % de l’ensemble des SATD, pour 7 millions de saisies en 2019, dont 2,7 millions pour créances fiscales et pour 5,8 millions de saisies en 2020, dont 2,4 millions pour créances fiscales, comme le détaille le tableau suivant.

**SAISIES ADMINISTRATIVES À TIERS DÉTENTEURS PRATIQUÉES
AUPRÈS DES EMPLOYEURS**

	2019	2020
Recouvrement de créances fiscales	2 693 875	2 386 923
Recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires	1 398 566	1 105 244
Recouvrement des créances du secteur public local	2 828 169	2 287 068
Recouvrement des recettes non fiscales	123 383	103 298
Recouvrement des créances douanières	2 011	2 011
Total	7 046 004	5 884 544

Source : Commission des finances d’après l’évaluation préalable jointe au projet de loi de finances 2022.

Il en résulte des coûts importants d’affranchissement pour adresser les avis de SATD, estimés à 2,1 millions d’euros en 2021, dont 1,3 million d’euros pour des créances fiscales. Symétriquement, les tiers détenteurs doivent supporter les coûts d’affranchissement des déclarations adressées à l’administration saisissante.

Les charges de gestion des agents du recouvrement sont alourdies par le dépouillement des courriers par lesquels les employeurs déclarent l’étendue de leurs obligations à l’égard des redevables, ces réponses étant ensuite enregistrées dans les systèmes d’information utilisés pour gérer les opérations mensuelles de prélèvements sur salaires.

En outre, près de 30 % de l’ensemble des SATD adressées aux employeurs sont soit retournées à l’administration au motif que le pli n’est pas distribuable, soit enregistrées comme « SATD négatives » car le tiers saisi n’est pas ou n’est plus l’employeur du redevable.

• **L’absence de dématérialisation des échanges de déclarations entre l’administration et les employeurs au titre des SATD ainsi que le faible niveau de fiabilisation des données contrastent avec la généralisation des déclarations dématérialisées dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN).**

Prévue par l’article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, la DSN permet la **transmission mensuelle par voie électronique des données issues de la paie** ainsi que d’arrêts de travail, de reprises anticipées de travail ou de fins de contrats de travail. Ce vecteur de déclaration dématérialisée est désormais **utilisé à titre obligatoire par un grand nombre d’employeurs pour accomplir certaines de leurs obligations sociales et fiscales, comme la déclaration de la retenue à la source** pour les revenus perçus depuis le 1^{er} janvier 2019, en application de l’article L. 87-0 A du code général des impôts.

Les déclarations sont facilitées par le portail *Net-entreprises.fr*, mis en place par le groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS), chargé de la maîtrise d'ouvrage de la DSN.

Ce portail permet aux employeurs d'effectuer leurs déclarations sociales en ligne de manière gratuite et sécurisée, 40,9 millions de déclarations ayant été transmises en 2020 ⁽¹⁾.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. L'obligation pour l'employeur de répondre par voie dématérialisée aux SATD reçues par la même voie

• Afin d'accélérer la dématérialisation des échanges entre les administrations saisissantes et les employeurs tiers détenteurs, le présent article établit **l'obligation, pour l'employeur, de répondre par voie dématérialisée à une SATD dès lors que l'administration la lui a adressée par la même voie.**

Cette obligation s'appliquera à **l'ensemble des employeurs déjà tenus d'effectuer des déclarations dématérialisées dans le cadre de la DSN** : ils devront être en mesure de se voir notifier une SATD par voie électronique et de satisfaire leurs obligations à ce titre par la même voie.

Cependant, les dispositions du 1 de l'article L. 262 du LPF qui indiquent que l'avis de SATD « est notifié au tiers détenteur », sans autre précision concernant les modalités de notification, ne sont pas modifiées.

En conséquence, **le présent article n'établit pas une obligation pour l'administration de notifier la SATD aux employeurs par voie électronique**, à la différence de l'obligation expresse de notification électronique aux établissements de crédit figurant au premier alinéa du II de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2013.

La modification proposée s'inscrit donc dans la perspective d'une dématérialisation progressive des notifications de SATD adressées par l'administration.

Compte tenu des contraintes pesant sur l'évolution des systèmes d'information des différents créanciers publics, il est possible que des notifications demeurent envoyées par voie postale, notamment pour des créances non fiscales.

La réforme confirme donc la validité des notifications que l'administration continuerait à adresser par voie postale, auxquelles les employeurs pourront répondre par tout moyen.

(1) GIP Modernisation des déclarations sociales. Rapport annuel 2020, p. 9.

• **Les modifications sont apportées au II du présent article.**

Le 2° du II modifie l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2013.

Le *a*) apporte une modification rédactionnelle au deuxième alinéa du II de cet article 17 qui prévoit la faculté, et non l'obligation, pour l'administration de notifier des SATD par voie électronique aux tiers détenteurs autres que des banques. Il supprime la mention des « sociétés de financement et organismes gérant des régimes de protection sociale » redondante depuis que la loi de finances pour 2020 a visé également, à ce même alinéa, « tous autres détenteurs ou débiteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables de ces créances ».

Le *b*) modifie le troisième alinéa du II de l'article 17 afin **d'étendre aux employeurs, en tant que « tiers saisis tenus à la déclaration sociale nominative » l'obligation, aujourd'hui seulement applicable aux établissements de crédit, de mettre en œuvre « les conditions nécessaires à la réception de ces actes par voie électronique » et de les traiter « par la même voie »**. Une exception est prévue pour les cas où la DSN est adressée selon des modalités particulières : ces cas d'exclusion de l'utilisation de la DSN seront fixés par décret.

Le *c*) procède à des modifications de conséquence au quatrième alinéa.

Le *d*) précise que la mise à disposition de l'avis de SATD auprès du tiers déclarant, agissant pour le compte du tiers saisi tenu à la déclaration sociale nominative, vaut notification auprès de ce dernier.

Le *e*) permet aux actes de notification des SATD de prendre effet aux date et heure de mise à disposition enregistrées par le dispositif électronique sécurisé mis en œuvre par l'organisme gestionnaire de la déclaration sociale nominative, donc le GIP-MDS.

Le 1° du II modifie l'article L. 262 du livre des procédures fiscales.

Le *b*) de ce 1° établit, au 3 de cet article, **l'obligation pour l'employeur, dès lors qu'une SATD lui est notifiée par voie électronique, de verser les sommes dues à des dates fixées par décret**, et au plus tard lors de la déclaration sociale nominative déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.

Les versements exigés concernent les retenues réalisées sur les sommes dont l'exigibilité est intervenue jusqu'à ces dates. Le versement des retenues ultérieures est opéré dès que les créances deviennent exigibles.

Les *c*) et *d*) du 1° insèrent un **3 bis** relatif aux **obligations déclaratives du tiers saisi**.

Les alinéas 1 et 2 de ce 3 *bis* reprennent, sans les modifier, les dispositions actuelles des troisième et quatrième alinéas du 3 de l'article L. 262, supprimées par le *c*) : il s'agit de **l'obligation pour le tiers saisi de déclarer immédiatement** par

tous moyens l'étendue de ses obligations à l'égard du redevable et de la possibilité pour le créancier de faire condamner le tiers saisi qui s'abstient, sans motif légitime, de faire cette déclaration ou fait une déclaration inexacte ou mensongère, au paiement des sommes dues à ce dernier, sans préjudice d'une condamnation à des dommages et intérêts.

Les dispositions nouvelles figurent aux alinéas 3 et 4 de ce 3 *bis*.

Dès lors que l'employeur s'est vu notifier la SATD par voie électronique, il doit accomplir son obligation de **déclaration** par cette voie à des dates fixées par décret, et au plus tard lors de la déclaration sociale nominative déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.

Par dérogation, il doit cependant déclarer immédiatement l'absence d'obligation à l'égard du redevable ainsi que les cessions, saisies ou paiements directs de créances d'aliments en cours d'exécution sur les sommes dont il est débiteur ou détenteur.

Le *a)* apporte une modification rédactionnelle alignant expressément le périmètre des créances susceptibles de faire l'objet d'une SATD sur celui déjà défini, pour l'ensemble des saisies-attributions, à l'article L. 112-1 du CPCE.

Ce périmètre comprendra non seulement les créances conditionnelles ou à terme, déjà mentionnées à l'article L. 262 du LPF, mais également les créances à exécution successive, par exemple les créances de loyers. Dans tous les cas, le tiers saisi ne doit procéder au versement des fonds que lorsque les créances deviennent exigibles, donc au terme, à la réalisation de la condition ou à l'échéance de la créance.

Le **3° du II** modifie le II de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, qui dresse la liste des **formalités déclaratives que la transmission de la déclaration sociale nominative permet aux employeurs d'accomplir**. Sont aujourd'hui mentionnées les déclarations auprès des organismes de sécurité sociale pour la détermination des droits aux prestations de sécurité sociale de leurs salariés ainsi que les déclarations à l'administration fiscale des versements des traitements, émoluments, salaires ou rétributions imposables ⁽¹⁾ ainsi que des montants prélevés au titre de la retenue à la source ⁽²⁾.

Un 4° *y* est inséré afin d'**ajouter la déclaration de l'étendue des obligations de l'employeur tiers détenteur à l'égard du redevable de la créance fiscale, par renvoi au nouveau 3 bis de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales**.

Enfin, le **C du V du présent article prévoit une entrée en vigueur par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2024**.

(1) Article 87 du code général des impôts.

(2) Article 87-0 A du même code.

Ce décret simple précisera en outre les différentes dates de versement des retenues pratiquées ainsi que les dates auxquelles les employeurs devront déclarer l'étendue de leurs obligations vis-à-vis du redevable.

Il sera par ailleurs nécessaire d'actualiser le décret ⁽¹⁾ relatif aux traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), pour que ce numéro, utilisé comme identifiant pour la DSN, soit également utilisé pour les SATD notifiées par ce biais.

2. La position du Rapporteur général

La dématérialisation des obligations déclaratives des SATD va alléger leur gestion et réduire les coûts d'affranchissement tant pour l'administration que pour les employeurs.

L'efficacité du recouvrement forcé sera confortée par la fiabilisation des données résultant de la déclaration sociale nominative, qui permet de présumer de l'existence d'une obligation du tiers saisie envers le redevable.

L'utilisation du canal de la DSN garantit, en outre, aux employeurs une utilisation plus simple.

Les employeurs auront cependant l'obligation de procéder à des évolutions de leurs logiciels de paie, pour des coûts initiaux susceptibles d'être amortis sur la durée. Aucune quantification de ces coûts n'a été présentée au Rapporteur général mais l'entrée en vigueur différée doit permettre d'en minorer les effets et de faciliter la mise en conformité.

Dans ce but, le Rapporteur général invite à une large concertation entre, d'une part, la DGFIP et le GIP-MDS et, d'autre part, les éditeurs de logiciels et utilisateurs de la DSN, dont les représentants des employeurs au premier chef.

(1) Décret n° 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) ou nécessitant la consultation de ce répertoire.

IV. L'ALIGNEMENT DU TRAITEMENT PAR LES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT DES DETTES FISCALES FRAUDULEUSES SUR CELUI DES DETTES SOCIALES

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. Les procédures de traitement du surendettement permettent d'effacer des dettes fiscales ou sociales

● Un traitement juridique spécifique des situations de surendettement des particuliers a été établi par la loi du 31 décembre 1989 dite « loi Neiertz »⁽¹⁾.

L'article L. 711-1 du code de la consommation dispose que « le bénéfice des mesures de traitement des situations de surendettement est ouvert aux personnes physiques de bonne foi » et que « la situation de surendettement est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ».

Le débiteur doit saisir une commission d'examen du surendettement des particuliers, dont le secrétariat est assuré par la Banque de France.

Le traitement du surendettement a fait l'objet de **nombreuses évolutions législatives afin d'en adapter les procédures et de définir des solutions pérennes pour les débiteurs et les créanciers**, notamment par :

– des procédures de moratoire et d'effacement des dettes personnelles du surendetté par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions⁽²⁾ ;

– une procédure dite de « rétablissement personnel » dès lors que la situation du particulier est irrémédiablement compromise, instituée par la loi du 1^{er} août 2003 dite « loi Borloo »⁽³⁾ et réformée par la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation⁽⁴⁾ ;

– en particulier la **loi Borloo a étendu aux dettes fiscales, qui en étaient initialement exclues, l'effet des décisions des commissions de surendettement en matière de rééchelonnement, remise et effacement de dettes**⁽⁵⁾.

● Les dispositions qui figurent au livre VII du code de la consommation détaillent la procédure.

(1) Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

(2) Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

(3) Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo.

(4) Articles 44 à 47 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

(5) Disposition établie à l'article L. 331-7 du code de la consommation, alors applicable, par l'article 37 de la loi du 1^{er} août 2003 déjà mentionnée, et désormais codifiée à l'article L. 733-6 du même code.

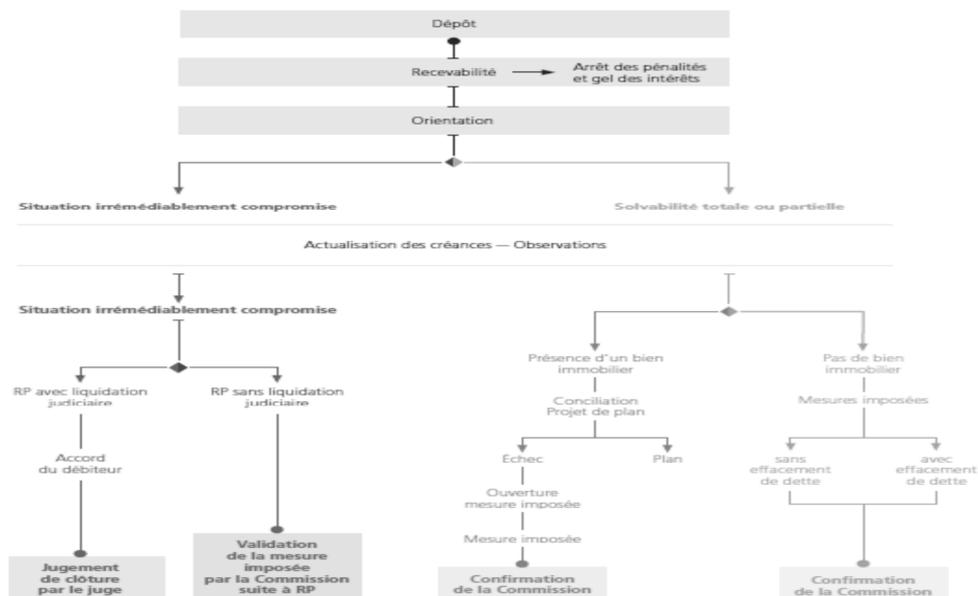
La première étape consiste dans le **dépôt des dossiers de surendettement et l'examen de leur recevabilité** (article L. 722-1 du code de la consommation),

S'ensuit une phase d'« **orientation du dossier** » (article L. 724-1) à l'issue de laquelle, au vu d'une part, de l'état du passif du débiteur et d'autre part, de ses ressources ou de l'actif réalisable, la commission décide :

– soit d'engager **des mesures de traitement définies au titre III du livre VII du code de la consommation** : mesures de conciliation (article L. 732-1) ou prescription de mesures de rééchelonnement de dettes ou de suspension de l'exigibilité de créances (article L. 733-1) ou d'effacement partiel des créances (article L. 733-4), subordonnées le cas échéant à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou garantir le paiement de la dette (article L. 733-7) ;

– soit, « lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre des mesures de traitement », d'engager **une procédure de rétablissement personnel**, définie au **titre IV du livre VII du code de la consommation**. Le rétablissement personnel intervient sans liquidation judiciaire si le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante ou si l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente sont disproportionnés au regard de leur valeur vénale. À défaut, il s'agit d'un rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT



Source : Banque de France, *Le surendettement des ménages, enquête typologique 2020*, p. 165.

● Selon les données communiquées au Rapporteur général par les services de la Banque de France, le taux d’effacement des dettes fiscales pour les dossiers clos en 2020 était de 36,6 %, et celui des dettes sociales de 41 %, niveaux stables depuis plusieurs années.

Le taux d’effacement des dettes fiscales ou sociales est ainsi supérieur à celui de l’ensemble des dettes (27 %) dans la mesure où les créances immobilières, dont le poids en encours est important, ne sont annulées, le plus souvent, que lorsque le débiteur a cédé son bien immobilier, avant la décision de la commission de surendettement.

● **Certaines dettes sont exclues de toute remise, rééchelonnement ou effacement.**

Énoncées dans le titre 1^{er} « Dispositions générales relatives au traitement des situations de surendettement » du livre VII du code de la consommation, **ces exclusions sont applicables aux différentes étapes de la procédure**, qu’il s’agisse de l’examen de la demande de traitement (titre II), des mesures de traitement des situations de surendettement, dont le plan conventionnel ou les mesures imposées par la commission (titre III) et, enfin, des procédures distinctes de rétablissement personnel (titre IV).

Il s’agit :

– des dettes alimentaires (1^o de l’article L. 711-4) ;

– des réparations pécuniaires allouées aux victimes ainsi que des amendes prononcées au titre d’une condamnation pénale (2^o de l’article L. 711-4 et dernier alinéa du même article) ;

– **des dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale (3^o de l’article L. 711-4)**. L’origine frauduleuse est établie soit par une décision de justice, soit par une sanction prononcée par un organisme de sécurité sociale ⁽¹⁾ ;

– des dettes issues de prêts sur gages souscrits auprès des caisses de crédit municipal (article L. 711-5) ;

– des dettes dont le montant a été payé en lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques (article L. 742-22).

(1) Les sanctions doivent être prononcées dans les conditions prévues aux articles L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale.

2. Contrairement aux dettes sociales frauduleuses, les dettes fiscales frauduleuses peuvent être effacées par les commissions de surendettement sans l'accord du comptable public

● Alors que le code de la consommation exclut expressément de toute remise, rééchelonnement ou effacement les dettes sociales d'origine frauduleuse, aucune disposition n'y prévoit les mêmes exclusions pour les dettes fiscales d'origine frauduleuse.

● Le tableau ci-après présente les encours globaux de dettes des dossiers clos de 2018 à 2020 ainsi que les encours de dettes fiscales et sociales.

ENCOURS DE DETTES – DOSSIERS CLOS, TOUTES PROCÉDURES

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020
Encours global de dettes	7 292,7	6 777,8	5 616,8
Encours de dettes fiscales	246,2	247,4	203,6
Encours de dettes sociales	140,8	140,5	134,3
Dont dettes sur fraude à la sécurité sociale	31,3	31,2	28

Source : Banque de France. Réponses au questionnaire du Rapporteur général.

On constate que les exclusions définies dans le code de la consommation permettent de suivre les montants de dettes sur fraude à la sécurité sociale, exclues de toute remise, rééchelonnement ou effacement, qui s'élevaient, dans les dossiers clos en 2020, à 28 millions d'euros, soit 20,8 % du total de 134,3 millions d'euros des dettes sociales.

Concernant les 203,6 millions d'euros de dettes fiscales des dossiers clos en 2020, aucune donnée ne permet d'identifier la part des dettes d'origine frauduleuse : faute de disposition expresse visant ces dettes dans le code de la consommation, le débiteur est présumé, à ce titre, de bonne foi.

Le tableau suivant présente le **montant moyen effacé par dossier contenant au moins une dette fiscale ou une dette sociale**.

MONTANT MOYEN DE DETTES EFFACÉES – DOSSIERS CLOS, TOUTES PROCÉDURES

(en euros)

	2018	2019	2020
Total des dettes	19 860	20 535	21 566
Dettes fiscales	1 548	2 001	2 284
Dettes sociales	1 609	1 909	2 278
Dont dettes sur fraude à la sécurité sociale	0	0	0

Source : Banque de France. Réponses au questionnaire du Rapporteur général.

● Par ailleurs, de façon distincte, le **II de l'article 1756 du code général des impôts prévoit, depuis 2006, la remise des majorations, frais de poursuites et pénalités fiscales encourus en matière d'impôts directs en cas de mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel**.

Appliquées initialement « à la date du jugement d'ouverture »⁽¹⁾, ces remises sont accordées, depuis 2010, « à la date à laquelle la commission recommande un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ou à la date du jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire »⁽²⁾.

Cette disposition ne vise pas les dettes fiscales en tant que telles mais seulement les majorations et pénalités.

Sont expressément exclues de toute remise certaines majorations directement liées à des manœuvres frauduleuses du contribuable :

– la **majoration de 40 % lorsque la déclaration d'impôt n'a pas été déposée dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure d'avoir à la produire dans ce délai** (*b* du 1 de l'article 1728) ;

– la **majoration de 80 % lorsque le défaut de déclaration dans les délais prescrits conduit à la découverte d'une activité occulte** (*c* du 1 de l'article 1728) ;

– et les **majorations prévues à l'article 1729 qui sanctionnent les inexactitudes ou les omissions dans une déclaration d'impôt**. Il s'agit d'une majoration de 40 % en cas de manquement délibéré qui peut être portée à 80 % dans deux cas de figure : en cas de manœuvre frauduleuse ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat, ou en cas d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, sauf lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable en a eu l'initiative principale ou en a été le principal bénéficiaire.

Cette exclusion figurant au CGI, qui ne vise que certaines majorations, ne permet cependant pas d'interdire la remise des dettes fiscales elles-mêmes, bien que les droits applicables aient été sanctionnés par les majorations visées.

Les dettes fiscales dues par les débiteurs surendettés et ayant pour origine des manœuvres frauduleuses, des inobservations graves et répétées aux obligations fiscales ou des comportements gravement fautifs peuvent donc être, sans l'accord du comptable public compétent, remises, rééchelonnées voire effacées, contrairement aux dettes sociales résultant de manœuvres frauduleuses.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. L'exclusion des dettes fiscales frauduleuses de remises, rééchelonnements ou effacements, sauf accord du comptable public

Afin d'éviter que les procédures de surendettement ne soient utilisées par des redevables pour obtenir, sans l'accord du comptable public, l'effacement de dettes fiscales frauduleuses, **la réforme met fin à une disparité de traitement selon l'origine, sociale ou fiscale, de la dette due par le surendetté.**

(1) Article 16 de l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités.

(2) Article 47 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

Les modifications sont apportées au III du présent article.

• **Le 1° du III du présent article** procède aux modifications nécessaires des dispositions du code de la consommation, relatives au traitement des situations de surendettement.

Le *a)* modifie **l'article L. 711-4 du code de la consommation** relatif aux dettes exclues de toute remise, rééchelonnement ou effacement, **sauf accord du créancier**, et y ajoute, dans un 4°, **certaines dettes fiscales**.

Les dettes fiscales suivantes sont visées par cette interdiction :

– par renvoi à l'article 1745 du CGI, les **dettes des personnes physiques résultant d'une condamnation définitive pour des délits de fraude fiscale ou de complicité de fraude fiscale** ;

– par renvoi à l'article L. 267 du livre des procédures fiscales, les **dettes des dirigeants de sociétés déclarés solidairement responsables du paiement des impositions et pénalités dues par la société**, en raison des manœuvres frauduleuses ou de l'inobservation grave et répétée des obligations fiscales ;

– **enfin « les majorations non rémissibles » visées au II de l'article 1756 du CGI et déjà mentionnées**, c'est-à-dire la majoration de 40 % pour défaut de déclaration dans les délais prévus au *b* du 1 de l'article 1728, la majoration de 80 % pour défaut de déclaration dans les délais prévus au *c* du 1 de l'article 1728 et les majorations prévues à l'article 1729 qui sanctionnent les inexactitudes ou les omissions dans une déclaration d'impôt.

En outre, le **2° du III du présent article complète le II de l'article 1756** du CGI afin de faire figurer, parmi les majorations non rémissibles, celle définie à l'article 1732 du même code : **une majoration de 100 % aux droits rappelés, sanctionnant l'opposition du redevable à la mise en œuvre d'une procédure de contrôle fiscal ayant contraint l'administration à engager la procédure d'évaluation d'office**, prévue à l'article L. 74 du livre des procédures fiscales.

• **Le b) du 1° du III vise à opérer une mesure de conséquence** en modifiant l'article L. 733-6 du code de la consommation pour y préciser que, dans le cadre des mesures imposées par la commission de surendettement, les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement ou de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes, **« sous réserve des dispositions prévues à l'article L. 711-4. »**

• La mesure proposée a pour objectif de **ne plus permettre aux commissions de surendettement de dispenser de leur propre chef un contribuable surendetté de supporter les dettes fiscales résultant de manœuvres frauduleuses**, d'inobservations graves et répétées à ses obligations fiscales ou d'un comportement gravement fautif à l'égard de l'administration fiscale, comme de faire obstacle à une procédure de contrôle fiscal.

Comme le prévoit l'article L. 711-4 du code de la consommation, **les commissions de surendettement pourront néanmoins remettre, rééchelonner ou effacer les dettes fiscales d'origine frauduleuse dès lors qu'elles auront obtenu l'« accord du créancier ».**

L'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances indique ainsi qu'« **en pratique, le comptable public pourra néanmoins accorder des remises sur ces dettes, mais, *in fine*, c'est lui qui décidera au cas par cas ».**

La rédaction actuelle du II de l'article 1756 du CGI présente cependant **une ambiguïté** puisqu'elle interdit au comptable public, en cas de procédure de rétablissement personnel, de remettre des sommes correspondant aux majorations dites non rémissibles. En cas de procédure de rétablissement personnel, le comptable public ne pourra donc pas donner l'accord envisagé par l'article L. 711-4 du code de la consommation pour la totalité de la dette fiscale et sa majoration, alors qu'il le pourra pour les autres mesures de traitement du surendettement, comme le plan conventionnel ou les mesures imposées.

Il faut également relever que la rédaction actuelle du même II de l'article 1756 du CGI mentionne la procédure de rétablissement personnel avec **des renvois obsolètes au code de la consommation**, non modifiés par le 2° du III du présent article. Il y est fait référence à la procédure prévue aux articles « L. 332-5 et L. 742-3 à L. 742-7 du code de la consommation » alors que le rétablissement personnel est désormais codifié aux articles L. 741-1 à L. 743-2 du même code.

Une mise en cohérence paraît donc opportune.

• Enfin, le **D du V du présent article prévoit une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 pour les procédures ouvertes à compter de cette date, ainsi que pour les procédures antérieurement ouvertes et n'ayant pas encore donné lieu à décision de remise, rééchelonnement ou effacement.**

L'application aux procédures en cours paraît cohérente avec l'article 1756 du CGI qui retient, pour calculer les sommes remises au titre des majorations rémissibles, ou dues aux titres des majorations non rémissibles, **la date à laquelle la procédure de rétablissement personnel est décidée par la commission de surendettement ou par le juge.**

Elle permettra d'appliquer la loi de façon identique à tous les cas examinés par les commissions de surendettement à compter du 1^{er} janvier 2022, sans que l'application puisse être qualifiée de rétroactive puisque seules seront concernées les nouvelles décisions de remise, rééchelonnement ou effacement.

2. La position du Rapporteur général

L'alignement du traitement des dettes fiscales frauduleuses sur les conditions déjà applicables aux dettes sociales frauduleuses permet de **mettre fin à une différence de traitement injustifiée et peut contribuer à lutter contre la fraude.**

Cette mesure ne prive en rien la grande majorité des débiteurs surendettés du bénéfice des mesures incluant fréquemment l’effacement de dettes fiscales, dans le but de traiter leur insolvabilité et de leur assurer un rebond économique.

Sous réserve des clarifications rédactionnelles exposées *supra*, les modifications proposées paraissent donc des plus opportunes.

V. LE TRANSFERT DU STOCK DE CRÉANCES IMPAYÉES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS VERS LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES, ET L’HARMONISATION DES PROCÉDURES APPLICABLES

A. L’ÉTAT DU DROIT

1. Le transfert en cours du recouvrement de nombreuses taxes de la DGDDI vers la DGFIP

• Dans la perspective d’un recouvrement fiscal unifié et dans un objectif de simplification et d’amélioration du service rendu à l’usager, plusieurs dispositions adoptées depuis 2019 visent à transférer progressivement le recouvrement de certaines taxes et impositions de la DGDDI vers la DGFIP.

• Le calendrier de mise en œuvre varie selon les taxes transférées et concerne :

– les **contributions sur les boissons non alcooliques**, dont le recouvrement a été transféré, depuis le 1^{er} janvier 2019, par la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ ;

Cette mesure concerne les quatre contributions suivantes :

– la contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés prévue à l’article 1613 ter du CGI ;

– la contribution sur les eaux, boissons et préparations prévue au 1^o du II de l’article 1613 quater du CGI ;

– la contribution sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse prévue au 2^o du II de l’article 1613 quater du CGI ;

– la contribution sur les sources d’eau minérale (anciennement surtaxe sur les eaux minérales) prévue à l’article 1582 du CGI.

Elles sont déclarées à l’appui de l’annexe à la déclaration de TVA.

– la **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** prévue à l’article 266 *sexies* du code des douanes, transférée par la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ à compter du 1^{er} janvier 2020 pour la TGAP autre que celle applicable aux déchets,

(1) C du V de l’article 199 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) VI de l’article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

et à compter du 1^{er} janvier 2021 pour la composante de la TGAP applicable aux déchets ;

Au-delà de la simplification visant à offrir un interlocuteur fiscal unique aux redevables de la TGAP, le transfert a permis de remplacer les trois acomptes antérieurs par un acompte unique, tout en autorisant les entreprises à moduler leur acompte afin de tenir compte, notamment, de la variation de leur activité de l'année en cours par rapport à celle de l'exercice précédent.

– **la TVA sur les produits pétroliers (article 298 du CGI)**. La loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ a prévu que les opérations de déclaration de la TVA sur les produits pétroliers, TVA collectée et TVA déduite, sont portées sur la déclaration effectuée auprès de la DGFIP à partir du 1^{er} janvier 2021, dès lors que cette TVA est devenue exigible à la même date. La loi de finances pour 2020 ⁽²⁾ a par ailleurs transféré, au 1^{er} janvier 2022, la TVA relative aux importations, aux produits pétroliers et à la sortie d'un régime d'entrepôt prévue à l'article 1695 du CGI dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2022, dès lors que le redevable est une personne assujettie ;

– **deux anciennes taxes spéciales sur certains véhicules routiers (TSVR)** prévues aux articles 284 *bis* et 284 *sexies* du code des douanes, transférées par application de la loi de finances pour 2020 ⁽³⁾. Ces taxes ont, au demeurant, été **réformées et fusionnées en une taxe unique à l'essieu par la loi de finances pour 2021** ⁽⁴⁾, les premières déclarations devant être adressées à la DGFIP à compter du 1^{er} janvier 2022 ;

– **trois taxes intérieures de consommation** sur le gaz naturel (TICGN, prévue à l'article 266 *quinquies* du code des douanes), sur la consommation du charbon (TICC, prévue à l'article 266 *quinquies* B), sur la consommation finale d'électricité (TICFE, prévue à l'article 266 *quinquies* C). Ce transfert est effectif pour les impositions pour lesquelles le fait générateur et l'exigibilité interviennent à compter du 1^{er} janvier 2022 ⁽⁵⁾ ;

– les **droits annuels de francisation et de navigation (DAFN)**, prévus aux articles 223, 223 *bis* et 238 du code des douanes). Ce transfert est prévu par la loi de finances pour 2020 ⁽⁶⁾ pour les impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2022.

(1) VI de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) IV de l'article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) 1° du I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(4) 8° du I et 2° du II de l'article 55 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(5) b) du 2° du I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et II de l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(6) a) du 2° du I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

• En outre, la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ a prévu le transfert à compter du 1^{er} janvier 2024 :

– du **recouvrement des accises sur les produits manufacturés des tabacs, les alcools et les boissons alcoolisées** (article 302 B du CGI) ;

Les droits indirects entrant dans le champ de ces accises comprennent le droit de circulation (article 438 du CGI), le droit de consommation (articles 402 *bis*, 403, 575 et 575 E *bis* du CGI) et le droit spécifique sur les bières (article 520 A du CGI).

– de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE, prévue à l'article 265 du code des douanes) ainsi que de la **taxe spéciale de consommation**, taxe locale sur les carburants perçue outre-mer (TSC, prévue à l'article 266 *quater* du même code) ;

– et de la **taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants** (TIRIB), renommée par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2022, **taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports** (TIRUERT), prévue à l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

2. La nécessité d'harmoniser la gestion des restes à recouvrer

Le transfert en cours du recouvrement de nombreuses taxes relevant de la DGDDI pose la question du sort des créances fiscales détenues par la DGDDI au moment de leur prise en charge par la DGFIP.

En l'état actuel du droit, les taxes et droits perçus par la DGDDI qui demeurent impayés et restent à recouvrer, relatifs à des périodes d'imposition antérieures au transfert, relèvent toujours de la compétence des services de la DGDDI. Il revient dès lors aux comptables des douanes de mettre en œuvre les voies d'exécution pour prendre en charge et assurer le recouvrement des créances sur les impositions transférées mais non soldées au jour du transfert.

Sur l'ensemble des taxes présentées et appelées à être transférées d'ici à 2026, la DGDDI gérait, au 30 septembre 2021, 485 millions d'euros de restes à recouvrer.

À chaque transfert effectif du recouvrement d'une taxe ou d'un droit de la DGGI à la DGFIP, cette situation expose au **risque de coexistence d'un double système distinguant, d'une part, la prise en charge par la DGDDI du recouvrement forcé du stock des créances restant à recouvrer et, d'autre part, la prise en charge par la DGFIP du flux des créances de même nature.**

Selon que le fait générateur de la taxe interviendrait antérieurement ou postérieurement à la date de transfert du recouvrement de la DGDDI à la DGFIP, l'une ou l'autre administration serait en charge du recouvrement forcé des créances éventuelles.

(1) 4^e du I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Cette situation serait contraire à l'objectif d'unification du recouvrement forcé des créances publiques et serait une source de confusion pour les redevables.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le transfert de la DGDDI vers la DGFIP des restes à recouvrer avec application du régime des créances de la DGFIP

● Les modifications apportées par le IV du présent article permettent **le transfert progressif du recouvrement des créances impayées de la DGDDI à la DGFIP**, rendant ainsi les comptables publics de la DGFIP compétents pour prendre en charge et assurer le recouvrement de ces créances.

Le transfert des restes à recouvrer douaniers a pour corollaire **le changement de régime juridique du recouvrement des créances transférées**, afin de **leur appliquer le même régime juridique que pour les créances actuellement recouvrées par les comptables de la DGFIP**. Les comptables publics de la DGFIP seront ainsi habilités, le cas échéant, à constater que certaines d'entre elles sont irrécouvrables.

Seuls les contentieux, d'assiette ou de recouvrement, qui trouvent leur origine dans l'action de la DGDDI resteront traités par les agents des douanes et conformément à leur régime juridique antérieur au transfert.

● Les modifications sont apportées au IV du présent article.

Le A prévoit le transfert, pour prise en charge et recouvrement par les comptables publics de la DGFIP, des **créances** recouvrées par les comptables publics de la DGDDI, **non soldées**, et **qui se rapportent à certains impôts, ainsi que les majorations et intérêts de retard y afférents**.

Il s'agit des créances se rapportant aux impositions énumérées aux 1° à 10° du même A, et dont le calendrier du transfert du recouvrement de la DGDDI à la DGFIP, présenté *supra*, est rappelé dans le tableau suivant.

**TAXES ET DROITS DONT LE RECOUVREMENT DES RESTES-À-PAYER
EST TRANSFÉRÉ DE LA DGDDI À LA DGFIIP**

(en millions d'euros)

Dispositions du A du IV	Objet de la taxe	Dates de transfert des fiscalités (et dispositions les prévoyant)	Montants recouvrés par la DGDDI en 2020	Estimation des montants de restes à recouvrer au 30 septembre 2021
1°	Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (articles 284 bis et 284 <i>sexies</i> bis du code des douanes)	1^{er} janvier 2021 , (Article 55 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021)	174,9	1,3
2°	Droits de francisation et de navigation et droit de passeport des navires (articles 223, 223 <i>bis</i> et 238 du code des douanes)	1^{er} janvier 2022 , (projet d'ordonnance ⁽¹⁾ portant partie législative du code des impositions sur les biens et services, pris sur le fondement de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)	44,7	13,2
3°	Taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (article 265 du code des douanes)	1^{er} janvier 2024 (I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020)	28 451,5	14,2
	Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (266 <i>quinquies</i> du code des douanes)	1^{er} janvier 2022 , (projet d'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et services, pris sur le fondement de l'article 184 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)	2 190,3	1,5
	Taxe intérieure de consommation des houilles, lignites et cokes (266 <i>quinquies</i> B)	1^{er} janvier 2022 (II de l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021)	9,9	1,2
	Taxe intérieure de consommation finale d'électricité (266 <i>quinquies</i> C)	1^{er} janvier 2022 (II de l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021)	7,3	17,8
4°	Taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (article 266 <i>quindecies</i> du code des douanes)	1^{er} janvier 2024 (I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020)	0,6	0,3
5°	Taxe sur les essences, instituée dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion (article 266 <i>quater</i> du code des douanes)	1^{er} janvier 2024 (I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020)	501,6	0
6°	Taxe générale sur les activités polluantes (article 266 <i>sexies</i> du code des douanes)	Composante déchets au 1^{er} janvier 2021 (VI de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du	470,5	13,4

(1) À la date de dépôt du présent projet de loi de finances, ce projet d'ordonnance n'avait pas été adopté par le conseil des ministres, alors que la date limite d'habilitation à légiférer par ordonnance était fixée au 28 octobre 2021. En conséquence, l'article 10 du projet de loi de finances rectificative pour 2021, déposé le 3 novembre 2021, proroge jusqu'au 31 décembre 2021 l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue au III de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

		28 décembre 2018 de finances pour 2019)		
		Autres composantes au 1^{er} janvier 2020 (VI de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)		
7°	Taxe sur la valeur ajoutée applicable à l'importation, aux produits pétroliers et à la sortie d'un régime d'entrepôt (article 1695 du CGI dans sa rédaction antérieure au 1 ^{er} janvier 2022, dès lors que le redevable est une personne assujettie)	1^{er} janvier 2020 (1 ^{er} alinéa du IV de l'article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020)	5 450,1	160,4
8°	Taxe sur la valeur ajoutée sur les produits pétroliers (article 298 du CGI)	1^{er} janvier 2021 (VI de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)	8 021,1	3,9
9°	Contribution que peuvent instituer les communes sur le territoire desquelles sont situées des sources d'eaux minérales (article 1582 du CGI) Contribution sur les boissons non alcooliques (articles 1613 ter et 1613 quater du CGI)	1^{er} janvier 2019 (C du V de l'article 199 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)	356,9	5,2
10°	Contributions diverses sur des alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés (articles 302 B à 633 du CGI)	1^{er} janvier 2024 (I de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020)	19 331,6	253
TOTAL			45 679,4	485,4

Source : Commission des finances d'après l'article 34 du projet de loi de finances 2022 et les réponses du ministère de l'économie, des finances et de la relance au questionnaire du Rapporteur général.

En outre, **le dernier alinéa du A étend la compétence des comptables de la DGFIP au recouvrement des créances**, majorations et intérêts de retard, se rapportant à ces impositions :

– lorsque le fait générateur est antérieur aux dates de transfert du recouvrement déjà mentionnées ;

– dès lors que le recouvrement résulte d'un contrôle réalisé par la DGDDI dans le cadre de son délai de reprise.

Le B prévoit que les comptables publics de la DGFIP sont compétents, non seulement pour recouvrer les créances authentifiées par un titre exécutoire établi par les comptables publics de la DGDDI, le cas échéant en poursuivant les actions en recouvrement que ces derniers ont préalablement engagées, mais également pour émettre un titre exécutoire en lieu et place des agents de la DGDDI et recouvrer ainsi les créances qui n'avaient pas été authentifiées par un

titre exécutoire de la DGDDI à la date d'effet du transfert du recouvrement de la taxe concernée à la DGFIP.

Le 1° du **C autorise tout comptable public de la DGFIP à convertir les mesures conservatoires** initialement prises en application du code des douanes par les comptables publics de la DGDDI, dès lors que la DGFIP est devenue compétente pour le recouvrement des restes-à-payer postérieurement à la prise de ces mesures.

Le 2° du **C prévoit qu'à compter de chaque transfert des restes à recouvrer, les privilèges et leurs inscriptions effectuées par les comptables publics de la DGDDI bénéficient aux comptables publics de la DGFIP** et s'exercent conformément aux **dispositions relatives au privilège du Trésor, recodifiées par le I du présent article**, à l'article 1920 du CGI et au 12° de l'article L. 643-8 du code de commerce.

Le **D applique aux créances authentifiées les règles de recouvrement des comptables publics de la DGFIP**, c'est-à-dire comme en matière d'amendes et de condamnations pécuniaires lorsqu'elles sont authentifiées par une décision de justice exécutoire et comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires lorsqu'elles sont authentifiées par un avis de mise en recouvrement.

Le **E maintient le régime juridique applicable avant le transfert pour les seuls contentieux d'assiette ou de recouvrement trouvant leur origine dans l'action de la DGDDI. Il prévoit que les contestations d'assiette ou de recouvrement introduites par les redevables des impositions transférées sont instruites par la DGDDI** et soumises au régime juridique qui leur est applicable **lorsque ces contestations ont été formulées préalablement au transfert.**

Ce sera **également le cas pour les contestations formulées postérieurement au transfert** lorsque le fait générateur de la créance sera antérieur aux dates de transfert ou que des poursuites auront été engagées par la DGDDI avant ce transfert.

• Enfin, le **E du V du présent article prévoit une entrée en vigueur à des dates fixées par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2026.**

2. La position du Rapporteur général

Les réformes engagées dans les précédentes lois de finances, qui sont poursuivies par le présent article, poursuivent un triple objet : **unification du recouvrement, simplification des règles applicables et modernisation des outils de recouvrement forcé.**

Alors que le transfert du recouvrement de plusieurs taxes de la DGDDI à la DGFIP vise à accroître l'efficacité de leur recouvrement et à recentrer l'action de la DGDDI sur ses missions de contrôle et de lutte contre les trafics, il est essentiel d'**apporter une réponse adaptée aux contraintes organisationnelles découlant de ce transfert.**

La clarification des règles applicables atténue le risque d'une augmentation des abandons de sommes à recouvrer, donc des « admissions en non-valeur »⁽¹⁾.

Aussi, apparaît-il **opportun de transférer concomitamment à la DGFIP le recouvrement des restes à recouvrer, sous un régime juridique unifié** destiné à garantir l'efficacité des procédures de recouvrement forcé à l'égard des redevables.

*
* *

Amendement II-CF1259 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il vise à supprimer les modifications apportées au code de la consommation, plus spécifiquement au cadre légal du surendettement des particuliers. Celles-ci conduiraient à faire primer le pouvoir de l'administration sur les compétences appartenant exclusivement au juge. Si nous adoptons les alinéas 67 à 72 de l'article 34, le juge n'aura plus le pouvoir d'annuler partiellement les créances fiscales ou d'en étaler le remboursement, ce qui me paraît très choquant. Au nom de quoi les créances fiscales devraient-elles échapper au pouvoir du juge ayant à connaître des cas de surendettement ?

L'évaluation préalable de l'article 34 précise dans son 4.1.2, s'agissant du surendettement : « En pratique, le comptable public pourra néanmoins accorder des remises sur ces dettes, mais, *in fine*, c'est lui qui décidera au cas par cas. » Un tel raisonnement est juridiquement infondé. Le dispositif proposé par le Gouvernement risque même de méconnaître certaines exigences constitutionnelles. Je propose donc de supprimer les alinéas 67 à 72.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le juge intervient dans certains cas ; son intervention n'est pas systématique. Ce que vous dénoncez, c'est le dispositif qui existe actuellement pour les dettes sociales d'origine frauduleuses, qui ne peuvent pas être annulées sans accord du créancier public, ce qui ne semble pourtant pas poser de difficultés.

De plus, la question se posera principalement en cas de mesures de traitement, qui sont décidées non pas par le juge, mais par la commission de surendettement. Cela évitera que la dette fiscale frauduleuse soit annulée alors que d'autres dettes ne le seraient pas. Par ailleurs, il est assez probable que le comptable public sera amené à annuler la dette dans la plupart des cas de rétablissement personnel, qu'il y ait ou non intervention du juge. En effet, dans ce cas, « le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre des mesures de traitement », pour reprendre les termes de l'article L. 724-1 du code de la consommation.

Je comprends vos interrogations, mais, dans les faits, cette situation n'a, selon moi, rien de choquant.

M. Charles de Courson. En cas d'accord signé par toutes les parties, il n'y aura pas de problème. En revanche, lorsqu'il n'y a pas d'accord, le juge peut actuellement étaler davantage le remboursement prévu, voire annuler une partie des dettes, pour essayer de sauver la famille concernée. Si nous adoptons les alinéas 67 à 72, c'est le comptable public qui

(1) L'abandon de sommes à recouvrer constitue une dépense qui s'impute sur les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements au titre de la gestion des produits de l'État.

appréciera la situation. Or, en général, il accorde au maximum un délai de dix-huit mois. De quel droit retire-t-on au juge la possibilité de prendre une décision lorsqu'il n'y a pas d'accord ? Voilà ce qui est choquant.

La commission rejette l'amendement II-CF1259.

Elle adopte l'article 34 non modifié.

Après l'article 34

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF102 de Mme Lise Magnier.

Amendement II-CF662 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il vise à étendre aux sociétés d'exercice de droit commun (SEDC) constituées pour l'exercice de la profession d'avocat les dispositions de l'article 202 *quater* du code général des impôts (CGI). Celles-ci permettent, sous certaines conditions, aux professionnels libéraux qui changent le mode juridique ou fiscal de leur exploitation, de reporter l'imposition des créances acquises et la déduction des dépenses engagées au titre de la période de trois mois qui précède ce changement, au nom de la société qui les recouvre ou les acquitte. Nous souhaitons donc que la profession d'avocat puisse également profiter de ces dispositions. L'amendement a été élaboré avec le Conseil national des barreaux (CNB).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il y a deux cas de figure. Si l'avocat est constitué en société à responsabilité limitée (SARL) ou en société par actions simplifiée (SAS) et bascule en société d'exercice libéral (SEL), il n'y a pas de changement de régime fiscal, puisque les SEL, qu'elles soient à responsabilité limitée (SELARL), par actions simplifiées (SELAS) ou à forme anonyme (SELAFA), sont également imposées à l'impôt sur les sociétés (IS).

Si l'avocat est constitué en société civile professionnelle (SCP), en société en nom collectif (SNC) ou en société en commandite simple (SCS), il peut déjà bénéficier des dispositions de l'article 202 *quater* du CGI. En effet, cet article ne distingue pas la structure de perception des bénéfices non commerciaux (BNC) ; il englobe déjà les SCP, ce dernier statut juridique étant souvent privilégié par les avocats.

Autrement dit, l'amendement est globalement satisfait par le droit en vigueur. D'ici à la séance publique, nous pourrions éventuellement demander au CNB comment il en est arrivé à une conclusion différente.

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement et le déposerai de nouveau en séance publique, pour vous laisser le temps de vérifier si ce que vous venez de déclarer est exact.

L'amendement II-CF662 est retiré.

Amendements identiques II-CF141 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF659 de M. Charles de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous souhaitons que les SEDC, qui sont constituées essentiellement pour l'exercice de la profession d'avocat, puissent bénéficier des dispositions

de l'article 1663 *bis* du CGI. Celles-ci permettent que le paiement de l'impôt correspondant aux créances acquises soit fractionné par parts égales soit sur l'année de cessation et les deux années suivantes, soit sur l'année de cessation et les quatre années suivantes.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'un amendement d'appel : nous souhaitons que le Gouvernement nous confirme en séance publique que les dispositions en question sont bien applicables, même si le rapporteur général nous dira peut-être que l'amendement est satisfait.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. La réponse est la même que précédemment : les amendements sont satisfaits par le droit en vigueur ; le fractionnement du paiement de l'impôt est possible en cas de changement de statut juridique d'un exercice à l'IR à un exercice à l'IS. Je vous invite à retirer vos amendements, quitte à ce que vous les déposiez de nouveau pour la séance publique. D'ici là, nous pourrions voir avec le CNB si nous faisons bien la même lecture du *Bulletin officiel de finances publiques* (BOFiP).

Les amendements identiques II-CF141 et II-CF659 sont retirés.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1405 de M. David Habib.

Amendement II-CF1035 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. L'affaire des *Pandora papers* a mis en lumière le rôle central des cabinets de conseil, qui aident notamment à réaliser des montages financiers pour « éviter » l'impôt. Avec la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, nous avons essayé de responsabiliser ces professionnels. Malheureusement, le dispositif est largement inopérant, car il ne peut être actionné que lorsque l'administration fiscale prononce une pénalité de 80 % pour manœuvre frauduleuse, ce qui est très rare. Nous souhaitons que le dispositif s'applique également en cas de manquement délibéré, donnant lieu à une pénalité de 40 %. Bien sûr, les rectifications pour lesquelles la bonne foi du contribuable est établie ne seraient pas concernées.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avec la loi de 2018, dont notre collègue Émilie Cariou était rapporteure, nous avons doté l'administration fiscale d'un outil adapté pour sanctionner les conseils qui fournissent intentionnellement des prestations permettant des fraudes fiscales.

Sur le principe, je suis assez ouvert à votre proposition, car il faut être très ferme contre toute forme de conseil menant à des comportements de fraude. En revanche, je m'interroge sur la portée pratique de l'amendement. Le manquement délibéré du contribuable est un acte techniquement simple, très différent de la manœuvre frauduleuse. Autant je vois comment l'administration peut tracer et sanctionner un conseil menant à une fraude, autant j'ai du mal à voir comment elle pourrait caractériser un conseil débouchant sur un manquement délibéré. La traçabilité est beaucoup moins évidente, et la preuve beaucoup plus difficile à établir.

Nous pouvons travailler sur la question d'ici à la séance publique. À ce stade, je vous invite à retirer l'amendement.

M. Charles de Courson. C'est très délicat : cela veut dire que l'on perquisitionnerait, par exemple, chez un avocat fiscaliste en vue de découvrir des documents où il aurait promu intentionnellement auprès d'un client un schéma de fraude.

C'est une vieille idée, qui figurait déjà dans le rapport de Mme Cariou. Nous avons estimé alors que l'on se heurterait notamment au secret professionnel et à la difficulté d'établir la preuve.

Mme Christine Pires Beaune. Mon amendement permettrait aux services de Bercy d'infliger une amende au cabinet de conseil en cause lorsqu'ils prononcent une pénalité de 40 %. Il ne changerait rien au fait qu'il revient à ces services d'apprécier la situation, et je leur fais confiance. Regardez combien de dossiers font l'objet d'une pénalité de 80 % et reparlons-en.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Dans le cas d'une manœuvre frauduleuse, on peut penser qu'il a fallu un conseil pour la faire aboutir. En revanche, il est beaucoup moins évident qu'un manquement délibéré résulte d'un conseil que l'on serait allé chercher, et qui pourrait dès lors être tracé et sanctionné. Je comprends votre intention, mais je perçois une lacune en ce qui concerne l'application de la sanction.

Mme Christine Pires Beaune. Nous en débattons de nouveau en séance publique.

La commission rejette l'amendement II-CF1035.

Amendement II-CF1466 de M. Alain Bruneel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il vise à créer un délit d'incitation à la fraude fiscale pour les professionnels financiers. Il est inspiré d'une proposition du rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion fiscale. Si l'incitation à commettre un délit constitue un manquement aux obligations déontologiques de certaines professions, il paraît nécessaire de sanctionner les opérateurs qui proposent à leurs clients des schémas de fraude fiscale « clés en main ».

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'amendement est en grande partie satisfait par le droit en vigueur. L'article 1741 du CGI aggrave lourdement les peines lorsque les infractions sont commises grâce à certains moyens frauduleux – ce que vous appelez « incitation à la fraude fiscale ». En effet, la peine d'emprisonnement passe alors de cinq à sept ans, et l'amende, de 500 000 à 3 millions d'euros, sachant que, dans tous les cas, elle peut être portée au double du produit tiré de l'infraction.

L'arsenal fiscal et juridique permet déjà de pénaliser beaucoup plus lourdement les cas dans lesquels des moyens frauduleux sont à l'initiative des actes délictueux en question. Nous n'avons pas besoin d'adopter votre amendement. Il importe désormais que l'on soit capable de contrôler, de sanctionner et d'appliquer les peines.

M. Jean-Paul Dufrègne. J'aimerais bien que l'on adopte mon amendement quand même ! C'est un petit amendement, comme dirait Charles de Courson.

La commission rejette l'amendement II-CF1466.

Article additionnel après l'article 34

Rehaussement des amendes et pénalités en cas de fabrication, détention, vente ou transport illicite de tabac

Amendement II-CF1135 de M. Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Il est inspiré du rapport que Zivka Park et moi-même avons présenté sur l'évolution de la consommation de tabac. La période de confinement nous a donné l'occasion de la mesurer en situation réelle. Nous avons notamment mis en évidence un marché parallèle qui représente 14 % à 17 % de la consommation totale de tabac, et des pertes fiscales de 2 à 3 milliards d'euros. Nous ne remettons nullement en cause la politique d'augmentation du prix du tabac, mais nous considérons qu'il faut s'intéresser à ses effets sur la consommation réelle et sur le développement du marché parallèle.

Conformément à la proposition n° 10 du rapport, le présent amendement vise à doubler à la fois l'amende prévue en cas de fabrication, détention, vente ou transport illicite de tabac, l'amende prévue lorsque ces faits sont commis en bande organisée et la pénalité fixée au regard du montant des droits fraudés. Les peines encourues et donc les risques pour les trafiquants sont actuellement très faibles, notamment si on les compare à ce qu'ils sont pour le trafic de stupéfiants. Bien sûr, il ne faut pas assimiler le trafic de cigarettes au trafic de stupéfiants, mais, selon les douaniers et les policiers, ce sont souvent les mêmes personnes qui se livrent à ces deux trafics, l'un et l'autre très rémunérateurs.

Il est indispensable d'augmenter les peines. Plus nous augmenterons le prix du tabac, plus nous aurons besoin d'un outil répressif. À défaut, cette politique ne fonctionnera pas.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis assez convaincu par les conclusions des travaux que vous avez menés avec Zivka Park et je suis favorable à l'amendement. Nous devons être très fermes, pour les raisons que vous avez évoquées dans le rapport, notamment dans l'intérêt des burocrates et dans un souci de préservation de la santé publique. Néanmoins, il faudra assurer un suivi, car nous nous demandons tous quel sera l'effet désincitatif du doublement des amendes sur le trafic de tabac, notamment transfrontalier. En tout cas, il faut tester cette mesure, et je ne vois aucune difficulté politique ou philosophique qui justifierait que l'on s'y oppose.

M. le président Éric Woerth. Dans notre rapport, nous proposons en outre d'augmenter les moyens de contrôle des douanes à due proportion des rentrées fiscales supplémentaires résultant de l'augmentation du prix du tabac et de la lutte contre la fraude – mais il ne s'agit évidemment pas d'affecter une recette ! À défaut, il sera évidemment très difficile de sanctionner.

Nous ne pensons pas résoudre tout le problème en augmentant les amendes, mais il faut le faire et le faire savoir, pour dissuader une partie du marché parallèle, celui-ci n'étant pas entièrement aux mains du grand banditisme, chacun l'a bien compris.

M. Charles de Courson. Vous avez raison, monsieur le président : compte tenu de la disproportion des peines encourues, il y a un effet de substitution entre le trafic de tabac et le trafic de stupéfiants. D'ailleurs, vous sous-estimez le marché parallèle : d'après les données auxquelles j'ai eu accès, il représente plutôt 25 % de la consommation totale de tabac, sachant que le chiffre varie considérablement d'une zone géographique à l'autre.

M. le président Éric Woerth. Le chiffre que j'ai donné porte sur l'ensemble du territoire. La proportion peut même atteindre ou dépasser 25 % dans les zones frontalières. Nous avons d'ailleurs publié une carte dans notre rapport.

M. Charles de Courson. C'est plus que cela encore ! Dans le Sud-Ouest, notamment dans les Pyrénées-Atlantiques, le phénomène est massif ; nos collègues élus dans cette région le savent bien. Des cars font la navette entre Toulouse et Andorre, où le paquet de Marlboro est à 2,50 euros, contre 10 euros en France – on ne peut pas tenir ! Par ailleurs, vu l'importance

des profits, je pense qu'il faudrait compléter cet amendement par des dispositions permettant au juge de prononcer des peines de prison.

M. le président Éric Woerth. Il en existe déjà, et la question relève non pas de la commission des finances, mais de la commission des lois.

La commission adopte l'amendement II-CF1135 (amendement II-3117).

Après l'article 34

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements II-CF647 et II-CF648 de Mme Frédérique Dumas.

Amendement II-CF1034 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Il fait suite à l'affaire Thomas Langmann, portant sur la succession du réalisateur Claude Berri, qui a fait l'objet d'une édition spéciale de l'émission *Complément d'enquête* – que je vous recommande. Cette affaire illustre les sous-évaluations de biens lors des successions très importantes en valeur. L'amendement vise à donner davantage de moyens aux services fiscaux en leur permettant d'avoir accès, lors d'un contrôle, à l'ensemble des dossiers des professionnels intervenant dans la succession. Les officiers ministériels invoquent souvent le secret professionnel pour entraver le contrôle. On a vu dans le documentaire quel peut être parfois – je dis bien parfois – leur comportement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. On a du mal à comprendre ce qui justifierait une atteinte aussi lourde au secret professionnel. L'administration fiscale dispose déjà d'outils – et c'est une très bonne chose – lui permettant de rectifier les montants déclarés lors des successions, notamment lorsqu'il s'agit d'opérations opaques. On ne comprend pas très bien non plus pourquoi vous fixez un seuil à 2 millions d'euros. Je ne suis pas favorable à cet amendement. Il n'est pas souhaitable de jeter ainsi une suspicion générale sur les professions du droit.

Mme Christine Pires Beaune. Justement, l'administration m'a dit qu'elle n'était pas suffisamment outillée. Dans le cas que j'ai cité, elle n'avait pas pu avoir accès à l'estimation des œuvres d'art, sachant qu'il est compliqué d'estimer une œuvre d'art.

Je ne jette pas du tout l'opprobre sur les professions du droit. J'ai d'ailleurs fixé un seuil à 2 millions d'euros pour que l'on se serve de cet outil uniquement pour les successions très importantes en valeur, qui comprennent des biens tels que les œuvres d'art.

M. Charles de Courson. La difficulté réside dans l'évaluation de certains biens mobiliers, notamment des œuvres d'art. Les spécialistes vous diront qu'il y a parfois un écart d'un à deux, voire d'un à trois, entre l'estimation d'une œuvre d'art et son prix de vente sur le marché. Il est donc tout à fait normal que l'administration fiscale soit parfois un peu démunie. Qui plus est, la loi prévoit la possibilité de recourir au forfait mobilier, égal à 5 % de la valeur totale de la succession. Je ne vois pas ce qu'apporterait l'amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF1034.

Amendements identiques II-CF1152 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1316 de M. Charles de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'examen de conformité fiscale (ECF), créé par décret en janvier 2021, peine à trouver sa place : sur les 3,5 millions d'entreprises que compte notre pays, seules 21 000 ont fait le choix de l'ECF. Vous allez sans doute me dire que le dispositif est récent, monsieur le rapporteur général, mais il faudra à un moment donné qu'il acquière un rythme de croisière !

Pour inciter les entreprises à l'utiliser, nous proposons de réduire le délai de reprise dont dispose l'administration fiscale, mais uniquement pour les entreprises ayant souscrit une mission ECF et dont le compte rendu de mission adressé à l'administration fiscale conclut à l'absence de toute anomalie fiscale au regard des dix points d'audit de l'ECF. Ce serait une ouverture intéressante.

M. Charles de Courson. Il s'agit de rendre plus attractif un dispositif qui offre une meilleure sécurité tant aux entreprises qu'à l'administration.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison, l'ECF ne remporte pas un grand succès, en tout cas pas un succès suffisant. Je ne suis pas convaincu que la réduction du délai de reprise de trois à deux ans, donc d'un tiers, inciterait vraiment les entreprises à y recourir. Si j'en crois les remontées du terrain, ce n'est pas là un facteur déterminant. Par ailleurs, l'amélioration de l'information du contribuable et l'exercice par l'administration de ses pouvoirs de contrôle sont deux sujets différents. Rappelons que le recours à l'ECF n'exonère en rien l'entreprise de ses obligations.

M. Charles de Courson. On peut essayer !

Mme Marie-Christine Dalloz. Si on n'essaie pas, on ne saura pas !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous l'accorde...

La commission rejette les amendements identiques II-CF1152 et II-CF1316.

Amendement II-CF1268 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Il vise à ce que l'on fixe, dans un texte de niveau réglementaire, les principes généraux du recours aux admissions en non-valeur (ANV). En effet, il n'existe pas de définition juridique précise des cas dans lesquels une créance peut être abandonnée par l'administration fiscale. En 2020, la rapporteure spéciale des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, à l'instar de la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de cette mission, notait l'insuffisance des informations fournies par les documents budgétaires quant aux ANV. À la fin de l'année 2020, ces restes à recouvrer étaient tout de même estimés à 2,8 milliards d'euros.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'ai du mal à saisir votre objectif : vous voulez protéger l'administration ? Le contribuable ?

Je ne crois pas qu'il y ait de laxisme dans le recouvrement, et il revient aux services de la DGFIP ou de la DGDDI d'apprécier si une créance est recouvrable ou non. Si l'on définissait ainsi par décret les cas dans lesquels une créance fiscale est considérée comme irrécouvrable, on verserait dans beaucoup de formalisme. Cela n'irait pas dans le sens de la simplification que vous prônez parfois.

M. le président Éric Woerth. La Cour des comptes publie régulièrement des rapports sur le recouvrement des créances fiscales.

Mme Christine Pires Beaune. Si j'ai déposé cet amendement, c'est précisément parce que la Cour des comptes fait les mêmes remarques que nous, notamment dans son rapport relatif aux ANV. L'objectif est d'harmoniser les pratiques à l'échelle du territoire : les ANV ne sont pas prononcées de la même façon selon les services de la DGFIP. Il s'agit de fixer un cadre minimal, par voie réglementaire, définissant les cas dans lesquels une créance peut être déclarée irrécouvrable. Nous ne manifestons aucune défiance à l'égard des services.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'ai été précédemment rapporteur spécial des crédits de la DGFIP et de la DGDDI, et je ne crois pas que leurs agents souhaitent que l'on fixe des critères précis pour déterminer si une créance est irrécouvrable ou non ; je crois même qu'ils seraient assez opposés à un tel niveau de formalisme. Il faut leur laisser une marge d'appréciation.

Il est exact qu'il peut y avoir des différences d'appréciation selon les inspecteurs ou les contrôleurs fiscaux. C'est d'ailleurs pour cela que la décision n'est pas confiée à un algorithme. Il est demandé aux agents publics de mettre en balance le travail à fournir et le montant de la créance à recouvrer, autrement dit d'apprécier si la dépense publique consacrée au recouvrement est efficiente.

*La commission **rejette** l'amendement II-CF1268.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement II-CF665 de Mme Frédérique Dumas.*

Article 35

Garantie par l'État d'un emprunt de la Collectivité de Polynésie française octroyé par l'Agence française de développement

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article propose d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) pour un prêt de 300 millions d'euros octroyé par l'agence à la collectivité de Polynésie française. Ce nouveau prêt viendrait soutenir les ressources de la collectivité, après un premier prêt de 240 millions d'euros en 2020 couverts par une garantie autorisée par la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

L'endettement de la collectivité resterait limité, même après l'octroi de ce nouveau prêt. Les ressources apportées à la Polynésie française lui permettraient de financer une partie de son plan de relance 2021-2023.

Le présent article n'a pas d'impact sur le budget général de l'État, sauf si à terme le remboursement du prêt sous-jacent fait défaut. La garantie sera retracée en tant qu'engagement hors bilan de l'État au sein du compte général de l'État.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA CRISE ET LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. Une économie durement touchée par les restrictions sanitaires

L'économie polynésienne a beaucoup souffert des restrictions imposées en réponse à la crise sanitaire. En 2020, le PIB s'y est contracté de 7,6 %, une évolution comparable à celle de la France métropolitaine mais plus marquée que dans les autres départements et collectivités d'Outre-mer⁽¹⁾.

Le secteur touristique a été très affecté, avec une baisse de 67,5 % du nombre de touristes visitant l'archipel. Les pertes d'activité des entreprises du tourisme expliquent plus de la moitié de la contraction du PIB en 2020. La baisse de la consommation des ménages, premier moteur de la croissance en Polynésie, explique quant à elle pour un tiers la baisse du PIB.

La réduction des vols commerciaux a également touché les exportations de poisson (- 53 % en 2020) et de vanille (- 52 %) et, plus encore, celles du secteur de la perliculture (- 77 %).

(1) *Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer (Cerom), Comptes économiques rapides de la Polynésie française en 2020, [lien](#).*

Les comptes des entreprises polynésiennes traduisent l'ampleur de la crise sur le territoire, comme l'indique le tableau ci-dessous.

EFFETS DE LA CRISE SUR LES ENTREPRISES POLYNÉSIENNES

Indicateur	Part des entreprises concernées
Baisse de plus de 50 % du chiffre d'affaires	25 %
Trésorerie très dégradée	37 %
Forte réduction des charges d'exploitation	43 %
Accès au PGE	26 %
Endettement très augmenté en 2020	45 %

Source : Collectivité de Polynésie française, Plan de relance 2021-2023, mars 2021.

La crise affecte également l'emploi dans l'archipel. Après une progression annuelle moyenne de 2,7 % entre 2015 et 2019, l'indice de l'emploi salarié en Polynésie française se contracte de 4,4 % en 2020, de façon particulièrement importante dans le secteur de l'hôtellerie (– 17 %) ⁽¹⁾.

2. Les dispositifs de soutien mis en œuvre

- Face aux restrictions et à la chute de l'activité économique, la collectivité de Polynésie a rapidement mis en œuvre un « Plan de sauvegarde », dès mars 2020, articulé autour de mesures générales, de mesures fiscales et de mesures sectorielles.

Les dispositifs de soutien à l'économie ont permis de mobiliser plus de 12 milliards de francs Pacifique (FCFP) par la collectivité (100 millions d'euros) complété par 60 milliards de FCFP par l'État (500 millions d'euros) et 60 milliards de FCFP également par l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM) dans le cadre de sa politique monétaire accommodante ⁽²⁾. Si les entreprises polynésiennes n'ont pas été concernées par le dispositif de chômage partiel – la collectivité dispose de la compétence en la matière –, elles ont pu bénéficier du fonds de solidarité et de la garantie des prêts bancaires par l'État (PGE).

Le recours au PGE a constitué, en Polynésie et dans l'ensemble des Outre-mer, un outil puissant de soutien : les PGE distribués dans les outre-mer représentent 5,7 % du PIB, un niveau similaire au ratio observé pour la France entière (5,6 %).

- La mise en place de ces mesures d'urgence a fortement contraint les finances de la Collectivité de Polynésie française. En plus du financement des mesures d'urgences nationales, celle-ci a pu bénéficier d'un soutien de l'Agence française de développement.

(1) IEOM, *L'économie de la Polynésie française*, avril 2021.

(2) *Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer (Cerom)*, op. cit.

L'article 36 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ a, ainsi, accordé la garantie de l'État à un prêt de 240 millions d'euros de l'AFD à la collectivité de Polynésie française. Ce prêt correspondait aux reports de paiement d'impositions et de cotisations sociales, aux pertes de recettes et au surcroît de dépenses exposées au titre des régimes d'aide aux particuliers et aux entreprises après le déclenchement de la crise sanitaire.

La Nouvelle-Calédonie a également bénéficié d'un prêt d'un montant similaire, aux termes de l'article 18 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾.

3. Le plan de relance de la collectivité de Polynésie française

La gestion de la crise sanitaire et la levée des mesures de restriction posent des défis d'ampleur à l'économie polynésienne.

Le 10 mars 2021, le président et le ministre des finances et de l'économie de la collectivité ont présenté le plan de relance de la Polynésie française 2021-2023 ⁽³⁾. Il est articulé autour de trois axes principaux : protéger l'économie et l'emploi, asseoir la résilience et préserver la cohésion sociale.

Le plan de relance de la Polynésie française prévoit de mobiliser un total de 78,4 milliards de francs pacifiques, soit 657,2 millions d'euros sur la période 2021-2023.

PLAN DE RELANCE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE 2021-2023

(en millions)

Mesures	Coût global	
	FCFP	Euros
Protéger l'économie et l'emploi	34 215	286,7
Soutenir la viabilité des entreprises	7 793	65,3
Stimuler la consommation et l'investissement	1 830	15,3
Renforcer la commande publique	4 540	38,0
Préserver les emplois et les compétences	20 052	168,0
Asseoir la résilience	33 723	282,6
Un tourisme durable et inclusif	7 440	62,3
Valorisation d'une pêche et d'une aquaculture durables	3 765	31,6
Une periculture à haute valeur ajoutée	860	7,2
Une autonomie alimentaire sécurisée	5 300	44,4
Réussir la transition énergétique	7 432	62,3
Innovation et digitalisation	8 926	74,8
Préserver la cohésion sociale	10 490	87,9
Garantir l'équilibre des comptes sociaux	7 500	62,9
Renforcer les amortisseurs sociaux	2 990	25,1
Total	78 428	657,2

Source : Présidence de la Polynésie française, Plan de relance de la Polynésie française, mars 2021, [lien](#).

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020.

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

(3) Présidence de la Polynésie française, Présentation du plan de relance 2021-2023, 10 mars 2020, [lien](#).

Le financement de ce plan de relance implique l'octroi d'un nouveau prêt garanti à la collectivité de Polynésie. Ce prêt garanti permettra de soutenir les finances de la collectivité de Polynésie, qui a vu son endettement augmenter de 30 % en 2020 pour atteindre 17 % du produit intérieur brut de l'archipel.

La situation financière de la collectivité reste, cependant, maîtrisée. L'agence Moody's lui octroie la note A3, qui correspond à un niveau bas de risque de crédit, avec un taux d'autofinancement de 16 % et un fonds de roulement supérieur à 300 millions d'euros. Avant le déclenchement de la crise sanitaire, Moody's avait d'ailleurs reconnu « l'engagement continu du gouvernement en faveur de la consolidation budgétaire, [un] niveau modéré d'endettement et une gestion prudente de la dette ». La confiance globale dans la dette polynésienne est illustrée par le fait que son taux d'intérêt moyen est passé de 3,39 % en 2019 à 3,10 % en 2020.

B. L'ACTION DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN OUTRE-MER

- L'article R. 515-12 du code monétaire et financier prévoit que l'Agence française de développement (AFD) « gère pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci des opérations financées sur le budget général de l'État. Les termes de ces opérations font l'objet de conventions spécifiques signées au nom de l'État par le ou les ministres compétents ».

L'AFD a progressivement renforcé son intervention auprès des collectivités territoriales d'outre-mer. En 2020, les engagements financiers de l'Agence dans les Outre-mer atteignent 1,25 milliard d'euros, soit 10 % de l'activité totale du groupe dans le monde. L'engagement est particulièrement fort dans l'océan Pacifique, avec l'octroi évoqué *supra* en 2020 des deux prêts à la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

L'activité de l'AFD en outre-mer bénéficie à 90 % au secteur public. Le soutien prend essentiellement la forme de prêts, dont le total atteint 1,1 milliard d'euros en 2020 (+ 53 % par rapport à 2019).

- Afin de faire face à la crise dans tous les territoires, le ministère des Outre-mer et l'AFD ont lancé le 25 mai 2020 l'initiative « Outre-mer en commun », structurée en trois volets :

- un volet d'urgence sanitaire, qui s'est traduit par un appui aux réseaux régionaux de surveillance épidémiologique dans l'Océan indien et dans le Pacifique ;

- un volet d'urgence économique, qui comprend l'octroi des deux prêts mentionnés, pour un total de 480 millions d'euros, mais également un report d'échéance de prêt de six mois au bénéfice des collectivités et entreprises débitrices du groupe AFD. En Polynésie, un soutien spécifique *via* la banque publique Socredo

a en outre été octroyé aux entreprises et particuliers, en accélérant le décaissement d'une ligne de crédit de long terme, pour un total de 75 millions d'euros.

– un volet de relance durable par la mobilisation du Fonds Outre-mer ⁽¹⁾ et la réalisation d'une étude sur la « Relance décarbonée et inclusive dans les territoires ultramarins ».

L'AFD représente aujourd'hui le principal bailleur de la Collectivité de Polynésie française, avec 48 % de l'encours total de dette publique. Cette exposition de l'agence a été renforcée, pour atteindre ce niveau, avec l'octroi d'un premier prêt de 240 millions d'euros en 2020. Avec le nouveau prêt garanti par l'État proposé par le présent article, cette exposition serait portée à 60 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'octroi d'un second prêt garanti par l'État à la Collectivité de Polynésie française, d'un montant de 35,8 milliards de FCFP, a été confirmé par le Président de la République lors de son déplacement de juillet 2021. Le présent article traduit cet engagement.

Le **premier alinéa du présent article** propose ainsi d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à AFD au titre du prêt que celle-ci consentirait à la Polynésie française. Le prêt correspond à la couverture de pertes de recettes de fonctionnement, au surcroît de dépenses de fonctionnement exposées au titre des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises et à des mesures conjoncturelles visant à soutenir la reprise économique. La garantie couvrirait un tel prêt dans la limite de 300 millions d'euros en principal.

Le **deuxième alinéa** prévoit que la garantie pourra être octroyée jusqu'au 31 janvier 2022 et que celle-ci porte sur le principal, les intérêts et accessoires du prêt. Celui-ci ne peut avoir une maturité supérieure à 25 ans ni un différé de remboursement supérieur à trois ans.

Enfin le **troisième alinéa** du présent article indique que l'octroi de la garantie est subordonné à la conclusion d'une convention tripartite entre l'État, l'Agence française de développement et la Collectivité de Polynésie française. Cette convention doit prévoir le principe et les modalités de l'affectation au remboursement du nouveau prêt d'une fraction des recettes propres de la collectivité correspondant aux annuités d'emprunt en principal et en intérêts.

Le présent article n'aura pas d'impact sur le budget général de l'État, sauf si, à terme, le remboursement du prêt sous-jacent faisait défaut. La garantie sera retracée en tant qu'engagement hors bilan de l'État au sein du compte général de l'État.

(1) Le Fonds Outre-mer a été créé fin 2019 par l'AFD et le ministère des Outre-mer afin de renforcer l'action en subventions de l'agence dans ces territoires. Le fonds, axé sur les priorités de développement durable a été doté de 17,5 millions d'euros en 2020 et de 15 millions d'euros en 2021.

*

* *

Amendement II-CF1258 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Par cet amendement, je souhaite engager une réflexion sur la situation financière de la Polynésie française. Là-bas, la crise sanitaire a provoqué une très forte chute, de l'ordre de 10 %, du PIB et l'activité touristique s'est effondrée. Nous avons, par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, accordé un prêt de 240 millions d'euros à la collectivité polynésienne. L'article 35 du présent projet de loi de finances prévoit un nouveau prêt de l'Agence française de développement (AFD), garanti par l'État, à hauteur de 300 millions d'euros. À la fin de l'année 2020, l'endettement de la collectivité polynésienne s'élevait à 934 millions d'euros ; si l'on y ajoute le montant de ce nouveau prêt, il atteindra 1,2 milliard. Doit-on vraiment continuer dans cette voie ? Comment la Polynésie va-t-elle faire pour rembourser cette dette ? L'intervention de l'État ne devrait-elle pas plutôt prendre la forme d'une aide directe ?

D'ailleurs, une partie de cette somme est destinée à financer la CPS, la caisse de prévoyance sociale, car la collectivité dispose d'un système de sécurité social spécifique : tout le monde sait qu'*in fine*, c'est l'État qui reprendra la dette.

L'objet de mon amendement est donc de réduire de 300 millions à 150 millions d'euros le montant de la garantie par l'État, le reste devant être versé directement à la collectivité.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Après le nouveau prêt, le taux d'endettement de la collectivité de Polynésie française sera de 17 %, de même que le taux d'autofinancement, et le fonds de roulement est supérieur à 300 millions d'euros : il n'y a pas de risque de surendettement. De surcroît, le soutien de l'État aux collectivités d'outre-mer s'est toujours exprimé à travers des prêts de l'AFD, en veillant à la soutenabilité de l'endettement de chacune d'entre elles. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1258.

Elle adopte l'article 35 non modifié.

Article 36

**Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt
au Fonds monétaire international**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article propose d'octroyer la garantie de l'État à un prêt de la Banque de France au profit de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI). Le nouveau prêt à la FRPC atteindrait 1 milliard de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 1,2 milliard d'euros.

Ce nouveau prêt viendrait consolider les ressources mises à disposition des États dont le revenu national est faible sous la forme de prêts concessionnels.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES RESSOURCES DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Le FMI dispose de trois ressources principales : le versement des quotes-parts des États membres, les prêts multilatéraux et les prêts bilatéraux.

1. Un système de ressources à trois niveaux

a. Le versement des quotes-parts par les États membres

Chacun des pays membres du FMI détient une part du capital du fonds, déterminée selon une quote-part proportionnelle, en principe, au poids du pays dans l'économie mondiale. Lorsqu'il adhère au FMI, un pays doit régler environ un quart du total de sa quote-part dans une des cinq monnaies acceptées par le fonds (dollar, euro, renminbi, yen ou livre sterling) ou en droits de tirage spéciaux (DTS). Cette « tranche de réserve » est incluse dans les réserves extérieures du pays concerné.

Les droits de tirage spéciaux

Le droit de tirage spécial (DTS) est un avoir de réserve international créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. Initialement, la valeur du DTS était basée sur l'or, à une parité similaire à celle qu'avait le dollar avec ce métal. Avec la fin du système de Bretton-Woods et l'abandon de l'étalon-or, la valeur du DTS a été déterminée par rapport à un panier de monnaies internationales.

Les monnaies incluses dans le panier du DTS doivent répondre à deux critères : un critère relatif aux exportations (le pays émetteur doit faire partie des cinq premiers exportateurs mondiaux) et le critère de la liberté d'utilisation (la monnaie concernée doit être largement utilisée pour régler les transactions internationales et couramment négociée sur les principaux marchés des changes).

À compter du 1^{er} octobre 2016, le renminbi (RMB), ou « yuan » chinois, a rejoint les quatre autres monnaies internationales incluses dans le panier des devises choisies par le FMI (dollar, euro, yen et livre sterling). Les pondérations retenues sont les suivantes :

- 41,73 % pour le dollar américain ;
- 30,93 % pour l'euro ;
- 10,92 % pour le yuan chinois ;
- 8,33 % pour le yen japonais ;
- 8,09 % pour la livre sterling.

Bien que le DTS soit l'unité de compte du FMI, il ne s'agit pas d'une monnaie et il ne constitue pas, non plus, une créance sur le FMI. Il représente plutôt une créance potentielle sur les monnaies librement utilisables des pays membres du FMI et peut être échangé librement contre ces monnaies.

Au titre de sa quote-part du capital du FMI, la France dispose en 2021 de 20 155,1 millions de DTS. Parmi cette somme, elle avait versé 4 883,14 millions de DTS au Fonds au titre de sa tranche de réserve (soit 24,23 %).

b. Les emprunts multilatéraux et bilatéraux

Si les quotes-parts représentent la principale source de financement du FMI, le fonds peut les compléter par des emprunts bilatéraux et multilatéraux.

Les nouveaux accords d'emprunt (NAE) constituent le principal complément aux quotes-parts. Ces accords entre le FMI et 38 pays membres impliquent que ces derniers sont disponibles pour prêter des ressources complémentaires au FMI. Ils sont complétés par les accords généraux d'emprunts (AGE), conclus avec 11 pays membres.

Les prêts bilatéraux ont également complété, de façon temporaire, les ressources du FMI à la suite de la crise économique et financière des années 2010. Ces prêts bilatéraux constituent ainsi un autre recours pour augmenter, en cas de besoin, les ressources du FMI.

En janvier 2020, le Conseil des gouverneurs du FMI a approuvé le doublement des ressources issues des NAE, de 182 milliards de DTS à 365 milliards, en contrepartie d'une réduction des prêts bilatéraux d'un même montant – ceux-ci s'élevaient à 318 milliards de DTS jusqu'alors. La réduction doit s'opérer progressivement entre 2021 et 2025.

2. Le renforcement des moyens du FMI pour faire face à la crise

a. Les allocations générales et spéciales de DTS

Les statuts du FMI permettent l'octroi d'une allocation générale de DTS à ses États membres, pour autant que cette décision recueille 85 % des voix du Conseil des gouverneurs. Cette allocation est dite « générale » car elle concerne tous les pays actionnaires du Fonds à proportion de leur quote-part : ils disposent donc d'un nombre plus important de DTS sans que cela ne modifie la répartition du capital entre eux.

Après cette allocation, les pays bénéficiaires peuvent disposer librement des DTS reçus sans que cela ne crée de dette supplémentaire. Ils peuvent ainsi les utiliser pour les échanger en contrepartie de devises afin d'ajuster leur balance des paiements ou les détenir en garantie. Il s'agit d'une forme de création monétaire, comme l'a reconnu le député Yves Tavernier : « une création de DTS est l'équivalent d'une création de monnaie par une banque centrale : il s'agit d'une créance qui n'est pas en principe remboursée, sauf si le Fonds décide d'annuler les DTS alloués » ⁽¹⁾.

À côté de l'allocation générale, une allocation « spéciale » peut également être décidée, qui permet de modifier la répartition des DTS entre pays. Ainsi, en 2009, une allocation ponctuelle spéciale a permis aux pays devenus membres du FMI après 1981 de participer au système du DTS de façon plus équitable.

b. L'allocation sans précédent décidée en août 2021

Quatre allocations générales et une allocation spéciale de DTS ont eu lieu depuis la création du Fonds monétaire international.

LES ALLOCATIONS DE DTS

(en milliards de DTS)

Allocation	Montant
Allocation générale de 1970-1972	9,3
Allocation générale de 1979-1981	12,1
Allocation spéciale de 2009	21,5
Allocation générale de 2009	161,2
Allocation générale de 2021	456,5
Total	660,6

Source : FMI, « Droit de tirage spécial (DTS) », août 2021.

(1) M. Yves Tavernier, rapport d'information sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2000, n° 2801.

Afin de faire face aux besoins induits par la crise économique et sanitaire, le conseil des gouverneurs du FMI a décidé, le 23 août 2021, une nouvelle allocation générale de DTS pour un montant équivalent à 456,5 milliards de DTS (environ 650 milliards de dollars US et 550 milliards d'euros), ce qui est sans équivalent dans l'histoire du Fonds (voir *supra*).

Si l'allocation générale décidée en 2021 ne modifie pas, par définition, la répartition des DTS entre pays, plusieurs pays se sont engagés à rétrocéder une partie des ressources supplémentaires au profit des pays les plus fragiles. En effet, les pays développés ont reçu la part la plus importante des nouveaux DTS, étant donné qu'ils détiennent la part la plus importante du capital du FMI. L'allocation générale de DTS décidée en 2021 bénéficiera, ainsi, pour 42,2 % (275 milliards) à des économies émergentes mais seulement à 3,2 % (21 milliards de DTS) aux pays à faible revenu. Le Président de la République s'est ainsi engagé à mobiliser 20 % des DTS reçus par la France pour contribuer à cet effort. La France souhaite ainsi parvenir à un objectif total de 100 milliards de dollars américains mobilisés par les pays développés au profit de l'Afrique. Cet engagement a été pris dans le cadre de la réunion du G7 de Cornouailles en juin 2021 ⁽¹⁾.

B. LA FACILITÉ POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET POUR LA CROISSANCE (FRPC)

● Afin de soutenir les pays à bas revenu, le FMI dispose d'une faculté de prêts concessionnels, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). La FRPC a pour but de soutenir des programmes économiques qui renforcent la balance des paiements des pays bénéficiaires et favorisent une croissance soutenue permettant une amélioration des conditions de vie et un recul de la pauvreté. Cette facilité est alimentée par les prêts bilatéraux de certains États actionnaires du FMI, *via* une réallocation de leurs DTS.

La FRPC alimente trois guichets de prêts concessionnels :

– la facilité élargie de crédit, qui offre une intervention à moyen et long terme en cas de problèmes persistants dans la balance des paiements ;

– la facilité de crédit de confirmation, pour des besoins de crédit de court terme à la suite de chocs sur la balance des paiements ou de dérapage de la politique économique ;

– la facilité de crédit rapide qui offre un soutien financier rapide sans conditionnalité avec un décaissement unique et immédiat au profit de pays qui ont des besoins urgents de financement.

● La France participe au financement de cette facilité *via* la Banque de France. Celle-ci a déjà octroyé 4 milliards de DTS à la FRPC au titre des prêts 2018 (2 milliards) et 2020 (également 2 milliards), en plus d'une première enveloppe, en cours de remboursement, de 650 millions de DTS pour un prêt de 2010 – la Banque de France avait octroyé 1,4 milliard de DTS cette année-là.

(1) G7, « 2021 G7 Leaders communiqué : Our shared agenda for global action to build back better », 13 juin 2021, [lien](#).

L'Agence française de développement (AFD) a également participé à la Facilité pour le compte de la France : ainsi, en 2010, 670 millions de DTS avaient été prêtés au FMI *via* l'AFD.

L'ensemble de ces prêts bénéficie de la garantie de l'État ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'autoriser l'octroi de la garantie de l'État pour un prêt de 1 milliard de DTS, soit environ 1,2 milliard d'euros, de la Banque de France à la FRPC du FMI. La garantie proposée porterait sur le principal et les intérêts et couvrirait le risque de non-respect de l'échéancier de remboursement. La France choisit, avec ce nouveau prêt à la FRPC, de réallouer une partie des DTS qu'elle a reçus à la suite de l'allocation générale décidée en août 2021.

Avec l'adoption du présent article, l'encours de prêts de la Banque de France garantis par l'État au profit de la FRPC atteindrait 5,6 milliards de DTS.

L'adoption du présent article n'aura pas d'effet sur le solde budgétaire de l'État sauf si, à terme, le bénéficiaire du prêt faisait défaut. L'évaluation préalable associée au présent article considère que cette hypothèse reste peu probable dans la mesure où le FMI bénéficie d'une clause de créancier privilégié. Par ailleurs, en cas d'impayé du pays bénéficiaire, la dette du FMI vis-à-vis de la Banque de France serait remboursée en mobilisant le compte de réserve de la FRPC.

La garantie de l'État permet de faire en sorte que les DTS prêtés par la Banque de France au FMI conservent leur statut d'actif de réserve : en effet, en cas de défaut sur le remboursement de ce prêt, l'État compenserait intégralement la perte de recettes pour la Banque de France. Associée à la clause de créancier privilégié du FMI et au compte de réserve de la FRPC, la garantie de l'État apporte un troisième niveau de sécurisation des encours de la Banque de France sur le FMI. Dès lors, malgré leur prêt potentiel au FMI, qui se fera en fonction des besoins de la FRPC, les DTS engagés à la suite du présent article conserveront leur statut d'actif de réserve pour la Banque de France. Autrement, le risque de perte de recettes pour la banque centrale en cas de défaut aurait pu conduire à déduire ce prêt de DTS des réserves de change.

*

* *

La commission adopte l'article 36 non modifié.

(1) Article 105 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, article 144 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et article 31 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020.

Article 37

Modification de la garantie de l'État octroyée à la Caisse centrale de réassurance pour couvrir le risque nucléaire

Résumé du dispositif et effets principaux

Un régime spécifique de responsabilité civile en matière nucléaire a été élaboré au niveau international au cours des années 1960, puis traduit dans le droit français. De façon dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile, il prévoit une responsabilité objective de l'exploitant – indépendante de toute faute –, mais limitée dans son montant et en durée.

Deux protocoles adoptés en 2004, qui doivent entrer en vigueur chez tous les signataires au 1^{er} janvier 2022, prévoient l'élargissement des cas d'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires.

Jusqu'à maintenant, la couverture de la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires était assurée par le secteur privé. Or, l'entrée en vigueur des protocoles modifierait significativement l'équilibre économique de cette activité assurantielle.

Il est ainsi proposé, à l'image de ce qui a été fait au sein d'autres États parties aux conventions internationales déterminant les principes de la responsabilité civile nucléaire, de créer un régime de réassurance publique pour les assureurs proposant les garanties imposées par le droit international.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article réforme le régime de responsabilité civile auquel les exploitants d'installations nucléaires sont soumis.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CADRE INTERNATIONAL DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE NUCLÉAIRE, RELAYÉ DANS LE DROIT NATIONAL

1. Les conventions de Paris et Bruxelles déterminent les principes de la responsabilité civile nucléaire

● La responsabilité civile nucléaire est régie pour l'essentiel, en France, par deux conventions internationales qui ont fait l'objet d'une traduction législative : la convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, ou « convention de Paris », du 29 juillet 1960, et la convention complémentaire à la convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, ou « convention de Bruxelles », du 31 janvier 1963.

Ces deux conventions, à une vocation régionale, ont été conclues dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), ancêtre

de l'OCDE. Aujourd'hui, 15 États d'Europe occidentale sont parties à la convention de Paris et 12 à la convention de Bruxelles.

La convention de Vienne du 21 mai 1963 a un objet similaire à celle de Paris, adoptée en 1960, mais a un champ d'application plus large, puisqu'elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble des pays du monde. Elle a ainsi été conclue dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Un protocole commun relatif à l'application des conventions de Vienne et de Paris a été adopté et ouvert à la signature le 21 septembre 1988 afin de les articuler en évitant les conflits d'application et en améliorant les possibilités d'indemnisation des victimes.

● La convention de Paris de 1960 a fixé le cadre juridique de la responsabilité civile des exploitants nucléaires en énonçant trois principes :

– la responsabilité objective de l'exploitant, la victime n'ayant pas à apporter la preuve du dommage, et la canalisation de cette responsabilité sur ce même exploitant – ce qui permet d'éviter les débats pour rechercher la personne à l'origine des dommages. De façon dérogatoire au droit de la responsabilité civile traditionnel, l'exploitant est donc responsable en toute circonstance dès lors qu'un lien de causalité est établi entre l'accident nucléaire et le dommage, sans qu'il y ait besoin de rechercher ou de prouver une faute. Ce régime particulier se traduit, concrètement, par le fait que les dommages nucléaires sont toujours exclus des contrats d'assurance couvrant les dommages aux biens ;

– en contrepartie de ce régime spécial, la limitation de la responsabilité des exploitants dans son montant et dans le temps (voir *infra*). L'exploitant doit, de façon obligatoire, souscrire à une garantie financière couvrant le montant de sa responsabilité ;

– enfin, l'unicité de compétence juridictionnelle, confiée, en France, au tribunal de grande instance de Paris.

La convention complémentaire de Bruxelles de 1963 prévoit, quant à elle, un système d'indemnisation plus complet que celui de la convention de Paris. Elle organise un système en trois « tranches » avec, d'abord, la responsabilité de l'exploitant, puis la participation de l'État de l'installation et, enfin, celle des autres États parties. Les victimes ressortissantes des États signataires de cette convention complémentaire se voient ainsi offrir deux tranches d'indemnisation supplémentaire par rapport à la seule convention de Paris. Les États parties prenantes à cette convention complémentaire offrent donc des possibilités d'indemnisation plus larges pour leurs ressortissants qui seraient victimes d'accidents nucléaires.

Les conventions de Paris et Bruxelles ont été amendées par les protocoles additionnels des 28 janvier 1964 et du 16 novembre 1982.

2. Des révisions importantes adoptées en 2004

• Deux protocoles signés le 12 février 2004 ont modifié le régime de responsabilité civile des conventions de Paris et de Bruxelles sur des points importants, en prévoyant :

– l’augmentation des montants de la responsabilité pesant sur les exploitants ;

– l’extension du champ géographique d’application de la convention de Paris ;

– une définition élargie du dommage nucléaire, étendue aux dommages environnementaux et aux mesures préventives en cas de « menace grave » d’accident – ce qui assimile la menace d’accident à l’accident nucléaire lui-même ;

– un allongement de 10 à 30 ans de la prescription de l’action en réparation pour les dommages corporels.

Le protocole additionnel doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022, après ratification par deux tiers des Parties aux conventions de Paris et Bruxelles.

Ce protocole a déjà fait l’objet d’une traduction en droit interne par l’article 130 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition écologique pour une croissance verte, qui a modifié le chapitre VII du titre IX du livre V du code de l’environnement (article L. 597-1 et suivants du code). Cette section du code de l’environnement fixe, aux termes de l’article L. 597-1, les mesures qui sont laissées à l’initiative de chaque partie contractante, en vertu des deux conventions et de leurs protocoles additionnels. Le B ci-après détaille ces mesures.

• Le protocole de 2004 prévoit également d’augmenter les montants des trois tranches de réparations :

– la responsabilité de l’exploitant nucléaire est portée à un minimum de 700 millions d’euros, les législations nationales pouvant prévoir un montant supérieur ;

– la deuxième tranche, portée par l’État concerné, est portée à un maximum de 500 millions d’euros ;

– la troisième tranche, alimentée par l’ensemble des parties contractantes, est portée à 300 millions d’euros maximum.

Révisé, le régime d’indemnisation prévu par les conventions de Paris et Bruxelles atteint donc un total de 1,5 milliard d’euros par accident.

Le présent article ne concerne que la première tranche, celle du régime de responsabilité des exploitants.

B. LE RÉGIME FRANÇAIS DE RESPONSABILITÉ DES EXPLOITANTS D'INSTALLATIONS NUCLÉAIRES ET L'OBLIGATION D'ASSURANCE

Les deux conventions de Paris et de Bruxelles ont été traduites en droit français au sein du code de l'environnement.

Ces dispositions s'appliquent aux personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui exploitent une installation nucléaire relevant du régime des installations nucléaires de base ou du régime des installations classées pour la protection de l'environnement entrant dans le champ d'application de la convention de Paris. Les installations nucléaires intéressant la défense nationale qui entreraient dans le champ d'application de la convention précitée si elles ne concernaient pas la défense nationale sont également concernées.

Ainsi, en cas de dommage nucléaire – notion définie par l'article 1^{er} de la convention de Paris de 1960 –, le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant est fixé à 700 millions d'euros pour les dommages causés par chaque accident nucléaire. Au-delà de ce montant, les victimes sont indemnisées dans les conditions et limites fixées par la convention complémentaire de Bruxelles.

L'exploitant est tenu de souscrire à une garantie financière permettant de couvrir, pour chaque accident nucléaire, le montant de sa responsabilité. Le ministre chargé de l'économie contrôle le respect de cette obligation : ainsi, chaque année, l'exploitant doit lui transmettre les conditions de l'assurance qu'il a souscrite.

Le transport de substance nucléaire est également soumis à un régime de responsabilité particulier. Ainsi, l'exploitant qui reçoit ou envoie ces substances assume la responsabilité des accidents nucléaires survenant au cours du transport sur le territoire de la République française. La responsabilité de l'exploitant atteint dans ce cas, pour chaque accident nucléaire, un maximum de 80 millions d'euros. De même, l'exploitant doit s'assurer sur ce type de risque, que le transport soit régi par la convention de Paris ou non.

Le fait de ne pas respecter l'obligation de souscription à une assurance conforme aux exigences présentées *supra* est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 150 000 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement. Par ailleurs, dans le cadre de sa mission de contrôle, l'autorité administrative peut suspendre le fonctionnement de l'installation ou l'exécution du transport pour lesquels l'exploitant n'a pas fourni les garanties suffisantes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE 2004

La responsabilité des exploitants a été fortement rehaussée par la loi de 2015 relative à la transition écologique pour une croissance verte précitée, préparant en cela l'entrée en vigueur du protocole additionnel de 2004.

Le plafond de cette responsabilité a ainsi été porté :

– de 91,5 millions à 700 millions d'euros par installation nucléaire et par accident nucléaire ;

– de 22,9 millions à 80 millions en cas de transport de substances nucléaires sur le territoire français ;

– de 228,7 millions à 700 millions pour un transport international régi par la convention de Paris.

Le marché privé assure aujourd'hui, entièrement, la couverture de ces risques.

Or, l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions du protocole additionnel de 2004 fragiliserait la couverture par le secteur privé de l'ensemble des garanties demandées. Le protocole prévoit, en effet, l'allongement de 10 à 30 ans de la durée en responsabilité civile pour les dommages corporels dans le cas de dommages nucléaires résultant d'un accident. Il étend également la garantie aux dommages résultant de rejets légalement autorisés d'effluents radioactifs.

Cet élargissement de la responsabilité civile des exploitants d'installation nucléaires est jugé, selon l'évaluation préalable du présent article, inassurable par le marché privé. Le Gouvernement propose, dès lors, la mise en place d'une réassurance publique, à l'image de ce qui a été fait par d'autres États parties à la convention.

B. UNE INTERVENTION DE LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE POUR COUVRIR LES NOUVELLES GARANTIES AUX VICTIMES

Il s'agit donc de permettre la traduction des engagements de la France au titre du protocole additionnel de 2004 en soutenant par une garantie publique le marché assurantiel privé.

Ainsi, le présent article prévoit que la garantie de l'État peut être octroyée à la Caisse centrale de réassurance pour ses opérations de réassurance des risques mentionnés ci-dessus. Celle-ci gère déjà deux régimes de réassurance pour lesquels elle bénéficie de la garantie de l'État : la couverture des catastrophes naturelles et le risque terroriste.

La présente garantie de l'État s'exercerait dans la limite de 700 millions d'euros par installation nucléaire et par accident nucléaire, dans la limite de 80 millions d'euros par accident pour un transport national et, enfin, dans la limite de 700 millions d'euros pour un accident survenant lors d'un transport international.

La garantie serait octroyée par le ministre chargé de l'économie. Elle serait rémunérée et ne pourrait couvrir, pour chaque opération de réassurance, plus de 60 % du risque total couvert par l'assurance.

L'entrée en vigueur de ce dispositif serait coordonnée avec celle du protocole de 2004 précité, prévue au 1^{er} janvier 2022.

*
* *

Amendement II-CF1257 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'objet de cet amendement est de laisser le législateur octroyer la garantie de l'État et en fixer le niveau. Il n'appartient pas au ministre chargé de l'économie d'exercer cette compétence. D'ailleurs, le 5^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que la loi de finances « autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ». La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'incompétence négative impose au Parlement d'épuiser sa compétence, c'est-à-dire d'utiliser pleinement ses pouvoirs et de ne pas renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de les assurer à sa place.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Il ne semble pas que cette disposition soit anticonstitutionnelle ou contraire à la LOLF. On procède toujours de cette manière pour les mécanismes de garanties : un arrêté en détermine les modalités concrètes après que le législateur a autorisé le Gouvernement à procéder ainsi.

J'ajoute que nous ne procédons pas différemment lorsque nous votons des crédits : nous autorisons la dépense, mais celle-ci s'effectue selon des modalités déterminées par le Gouvernement.

La commission rejette l'amendement II-CF1257.

Elle adopte l'article 37 non modifié.

Article 38

Garantie de l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2022

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise l'État à accorder sa garantie aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2022, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global en principal de 6,25 milliards d'euros.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 201 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a fixé la garantie des emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2021 dans la limite d'un plafond global en principal de 13 milliards d'euros.

III. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA GARANTIE DE L'ÉTAT SUR L'ENDETTEMENT DE L'UNÉDIC

1. L'Unédic : une mission de gestion de l'assurance chômage

L'Unédic est une association chargée par délégation de service public de la **gestion de l'assurance chômage en France**, conformément à l'article L. 5427-1 du Code du travail. Elle exerce cette gestion sous la responsabilité des organisations représentatives au plan national et interprofessionnel des salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) et des employeurs (MEDEF, CPME et U2P).

Les partenaires sociaux négocient de façon régulière une convention et un règlement d'assurance chômage qui détaillent les règles d'application de l'attribution de l'allocation d'assurance, ainsi que les modalités de son calcul et de son financement⁽¹⁾, selon l'article L. 5422-20 du Code du travail. Ces règles deviennent obligatoires après l'agrément de la convention par l'État : c'est le principe du paritarisme. En cas d'échec des négociations entre les partenaires sociaux, l'État impose la modification des règles par la voie réglementaire.

2. Les règles d'endettement de l'Unédic

L'Unédic peut émettre des obligations sur les marchés financiers dans les conditions de droit commun. Pour couvrir ses besoins de financement, l'Unédic a recours à des financements bancaires classiques, mais également à :

– des titres de créance négociables de court terme (programme « NEU CP »), d'une maturité inférieure à un an, pour la couverture des besoins de trésorerie ;

(1) À l'exception notable des règles de nature fiscale qui relèvent du domaine législatif.

– des titres de créance négociables de moyen terme (programme « NEU MTN ») d’une maturité comprise entre 1 et 7 ans ;

– des emprunts obligataires à moyen terme d’une maturité comprise entre 8 et 15 ans.

En tant qu’association, elle est toutefois soumise aux dispositions des articles L. 213-8 et suivants du code monétaire et financier, dont l’objet est de protéger les souscripteurs d’un emprunt obligataire. En vertu de cet article, une association dont « *les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l’exercice précédant celui de l’émission* » est tenue de reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans. À défaut, cette association perd le droit d’émettre de nouveaux titres obligataires et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l’émission.

Or, l’Unédic se trouve historiquement dans cette situation compte tenu de la dégradation de sa situation financière. En conséquence, **l’article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004** ⁽¹⁾ a exonéré les émissions de titres de l’Unédic des dispositions précitées du code monétaire et financier, dès lors que ces émissions bénéficient de la garantie de l’État.

En d’autres termes, **en l’état du droit et compte tenu de sa situation financière, l’Unédic ne peut pas émettre de nouvelles obligations sans la garantie de l’État, tant qu’elle n’a pas reconstitué ses fonds propres.**

3. La garantie de l’État

• Aux termes de l’article 34 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, **les lois de finances peuvent autoriser l’État à octroyer des garanties et à fixer leur régime**. Entre 2010 et 2017, la loi de finances rectificative de fin d’année a autorisé le ministre chargé de l’économie à accorder la garantie de l’État aux emprunts contractés par l’Unédic pour l’année suivante ⁽³⁾. En cohérence avec la nouvelle pratique qui a cours depuis 2018 consistant à limiter les dispositions du collectif budgétaire de fin d’année aux seules

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

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

(3) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, article 97 ; loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 85 ; loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, article 80 ; loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, article 75 ; loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, article 111 ; loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 105 ; loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 122 ; loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 82.

dispositions de fin de gestion, l'autorisation d'octroi de la garantie de l'État pour les années 2019 à 2021 résulte de dispositions de lois de finances initiales ⁽¹⁾.

● L'Unédic est en situation d'endettement constant depuis l'année 2002. Son niveau d'endettement a atteint 5 milliards d'euros en 2008 et n'a cessé de s'accroître pour atteindre 36,8 milliards d'euros fin 2019. Du fait de la crise sanitaire, il a atteint 54,6 milliards d'euros fin 2020. Le tableau suivant montre l'évolution de l'endettement net de l'Unédic ces dernières années ainsi que celle du plafond de la garantie accordée par l'État.

ENCOURS DE LA DETTE DE L'UNÉDIC GARANTIE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Date	Endettement net	Évolution	Plafond de la garantie accordée
31 décembre 2015	25 674		6 000
31 décembre 2016	29 758	+ 4 084	5 000
31 décembre 2017	33 549	+ 3 791	4 500
31 décembre 2018	33 540	- 9	4 500
31 décembre 2019	36 815	+ 3 275	2 500
31 décembre 2020	54 611	+ 17 796	15 000
2021 (p)	66 600	+ 11 989	13 000
2022 (p)	69 000	+ 2 400	6 500

Source : rapport annuel de l'Unédic 2020 p 8 et prévisions financières de l'Unédic de juin 2021 p 14.

B. FACE À LA CRISE LE MAINTIEN DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT EST NÉCESSAIRE

1. La situation financière de l'Unédic avant la crise du covid-19

a. La situation financière en 2019

● Les finances de l'Unédic sont par nature sensibles à la conjoncture économique. En phase de dynamisme économique, les dépenses liées à l'indemnisation du chômage diminuent mécaniquement et ses recettes, assises notamment sur la masse salariale, augmentent. À l'inverse, en phase de contraction de l'économie, les finances de l'assurance chômage subissent un « effet ciseaux » négatif.

Ainsi, la crise de 2009 a entraîné une nette dégradation financière de l'assurance chômage qui, depuis cette année-là, est en déficit.

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 213 ; loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 199 ; loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 201.

RÉSULTATS FINANCIERS DE L'UNÉDIC DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat	+ 4,6	- 0,6	- 2,8	- 2,4	- 2,7	- 3,8	- 3,7	- 4,3	- 4,3	- 3,4	- 1,8	- 1,9

Source : Unédic pour 2008 à 2018 et prévisions financières 2020-2021 de l'Unédic, 21 octobre 2020 pour 2019, p 11 ([lien](#)).

b. Une amélioration de la situation financière et un désendettement progressif étaient attendus dans les années à venir

Avant la crise actuelle, il était prévu que les finances de l'Unédic se redressent progressivement. Le déficit financier est resté stable en 2018 et 2019 ⁽¹⁾. Pour les années 2020 à 2022, le solde financier devait se redresser sous les effets conjugués de la conjoncture économique et de la réforme de l'assurance chômage.

Selon l'Unédic, cette réforme devait améliorer son solde de 480 millions d'euros en 2020, de 1,8 milliard d'euros en 2021 et de 2,1 milliards d'euros en 2022. Cette amélioration était rendue possible par une hausse des contributions et de moindres dépenses liées aux nouvelles règles d'indemnisation.

Le solde financier de l'Unédic aurait dû être encore légèrement négatif en 2020, avant d'être positif en 2021 (+ 3 milliards d'euros), ce qui aurait permis d'entamer le désendettement du régime d'assurance chômage.

SOLDE ET ENDETTEMENT PRÉVISIONNELS DE L'UNÉDIC

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022
Solde prévisionnel	- 1,8	- 0,3	+ 3,0	+ 5,3
<i>dont effet de la réforme initialement prévue en 2019</i>	+ 0	+ 0,5	+ 1,8	+ 2,1
Endettement net prévisionnel	- 37,4	- 37,7	- 34,7	- 29,4

Source : commission des finances, d'après données Unédic

2. La crise de la Covid-19 a repoussé la perspective d'un retour à l'équilibre

La situation financière de l'Unédic s'est fortement détériorée en 2020, à la fois sous l'effet de la dégradation de la conjoncture économique et sous l'effet de mesures nouvelles aux impacts budgétaires massifs pour soutenir les entreprises et les salariés.

(1) L'amélioration de 1,6 milliard du solde financier entre 2017 et 2018 s'explique pour moitié par des effets de trésorerie, notamment liés à l'évolution de la périodicité des paiements de contribution depuis la mise en place de la Déclaration sociale nominative (DSN).

Le déficit annuel de l'Unédic est ainsi passé de 1,9 milliard d'euros à 17,4 milliards d'euros entre 2019 et 2020. L'endettement net a cru de 45 % atteignant 54,6 milliards d'euros en 2020 contre 36,8 milliards en 2019 ⁽¹⁾.

En 2020, la dégradation du déficit liée à la crise sanitaire est imputée à trois facteurs principaux :

- le financement de **l'activité partielle** à hauteur de 7,5 milliards d'euros ;
- **une hausse des allocations chômage** à hauteur de 4 milliards d'euros ;
- et, enfin, d'autres **effets sur les recettes** (moindre activité et report de cotisation), pour 3,4 milliards d'euros.

La dégradation de la situation financière de l'association en 2020 a conduit à augmenter, à l'occasion des lois de finances rectificatives de 2020, le plafond des emprunts garantis par l'État. L'article 199 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait autorisé le ministre de l'économie et des finances à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic en 2020 dans la limite de 2 milliards d'euros. Ce montant a été relevé à 10 milliards d'euros par l'article 17 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020. Enfin, l'article 40 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a de nouveau relevé le plafond de la garantie à 15 milliards d'euros.

En 2021, la situation financière de l'Unédic a fortement varié en lien avec la conjoncture. D'après les dernières prévisions financières de l'Unédic, en date du 22 octobre 2021, les fortes créations d'emploi (+ 126 000 emplois affiliés à l'assurance chômage sur l'année 2021) auraient un effet bénéfique sur le solde financier qui bien que négatif (- 10 milliards d'euros) s'améliorerait de 7,4 milliards d'euros par rapport à 2020 en raison :

- d'un effet recette positif de 3,8 milliards d'euros ;
- d'une baisse de 0,7 milliard d'euros des allocations chômage ;
- d'une baisse de 3,4 milliards d'euros des dépenses d'activité partielle ;
- d'une hausse de - 0,6 milliard des contributions de l'Unédic aux caisses de retraite et à Pôle emploi.

Pour les années ultérieures, les prévisions les plus récentes de l'Unédic sont présentées dans le tableau suivant.

(1) *Prévisions financières de l'Unédic de juin 2021, p14.*

DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2019-2023

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes	39,2	35,8	39,6	42,0	42,6
Contributions d'assurance chômage	38,6	35,2	38,9	41,1	42,0
Autres	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,6	40,5	40,3
Allocations brutes	35,0	39,0	38,3	33,6	33,2
Activité partielle	0,0	7,5	4,1	0,4	0,2
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,6	2,2	2,2
Autres (financement Pôle emploi et charges d'intérêt de la dette)	3,9	4,4	4,7	4,4	4,7
Solde financier	- 1,9	- 17,4	- 10,0	+ 1,5	+ 2,3
Endettement net financier	- 36,8	- 54,6	- 64,7	- 63,2	- 60,9

Source : Prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2021, p 15.

Le solde financier de l'Unédic renouerait avec les excédents en 2022 (+ 1,5 milliard d'euros) principalement sous l'effet de trois facteurs :

- en majeure partie en raison de la fin du financement des mesures d'urgence (prolongation des droits et activité partielle notamment) ;
- l'amélioration de la situation de l'emploi qui se traduit par des recettes très dynamiques et une réduction des dépenses ;
- et la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage.

IV. EN 2023, LE SOLDE SERAIT EXCÉDENTAIRE DE 2,3 MILLIARDS D'EUROS. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Malgré l'amélioration de la situation financière de l'Unédic et l'absence de déficit anticipé de l'assurance chômage, l'Unédic sera contrainte d'émettre de nouveaux emprunts afin de refinancer certaines échéances de titres obligataires avant la fin de l'année 2022 s'élevant à 6,25 milliards d'euros

Le présent article autorise donc l'octroi, à titre gratuit, de la garantie de l'État aux emprunts émis par l'Unédic en 2022, dans la limite d'un plafond en principal de 6,5 milliards d'euros.

*
* *

Amendement de suppression II-CF1254 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Nous exigeons du Gouvernement des explications sur le choix de fixer un plafond de 6,25 milliards d'euros à la garantie accordée à l'UNEDIC. En 2022, celle-ci devra faire face à une nouvelle dégradation de 2,4 milliards de ses fonds propres. Il est nécessaire de tenir compte de ces prévisions s'agissant de cette garantie. D'ailleurs, l'évaluation préalable de l'article présente un tableau faisant état pour 2022 d'un solde financier de moins 2,4 milliards d'euros en comptabilité de caisse. Or cette même évaluation indique qu'en comptabilité nationale, la prévision de solde de l'assurance chômage est de plus 0,3 milliard. L'évaluation préalable se contente d'indiquer que cet écart de 2,7 milliards d'euros s'explique « par des retraitements spécifiques à la comptabilité nationale », sans apporter aucune autre précision. Il est nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur ce point.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne peux pas donner un avis favorable à votre amendement, puisque nous avons besoin de la garantie de l'État pour les emprunts contractés par l'UNEDIC. En revanche, je vous rejoins sur le diagnostic : la situation financière de l'UNEDIC n'est plus la même, et peut-être faudrait-il que le Gouvernement dépose un amendement pour revoir le niveau de la garantie. Selon les dernières prévisions de l'organisme, qui datent du 22 octobre, ce n'est pas un déficit qui est attendu pour 2022 : le solde de l'assurance chômage devrait être excédentaire de 1,5 milliard, du fait de la fin des mesures d'urgence, du rebond de l'emploi et de la montée en puissance de la réforme de l'assurance chômage. Ce sont plutôt de bonnes nouvelles !

La commission rejette l'amendement II-CF1254.

Elle adopte l'article 38 non modifié.

Article 39

**Modification de la garantie de l'État au Comité d'organisation
des jeux olympiques et paralympiques**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article modifie la garantie octroyée par l'État au Comité d'organisation des Jeux olympiques Paris 2024. Il permet de répondre à une recommandation de la Cour des comptes destinée à parachever et sécuriser le montage financier sur lequel repose la tenue des Jeux.

Cette nouvelle garantie porterait sur l'ensemble des ressources du COJO, évaluées à 3,9 milliards d'euros, retraitées des garanties déjà octroyées : elle atteindrait donc un maximum de 3 milliards d'euros.

La garantie porterait sur les emprunts bancaires que le COJO pourrait être amené à souscrire afin de couvrir tout déficit éventuel.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE COMITÉ D'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES

L'organisation des Jeux olympiques repose sur deux structures principales : le Comité d'organisation des Jeux (COJO) et la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO).

Le COJO est chargé de la planification et de la livraison des différentes opérations liées à l'organisation des Jeux. La SOLIDEO est, quant à elle, responsable de la livraison des infrastructures olympiques et supervise à ce titre les maîtres d'ouvrage chargés des différents aménagements. Elle est, elle-même, maître d'ouvrage du village olympique et du village des médias. Le COJO et la SOLIDEO bénéficient de l'appui de la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), dirigée par le préfet Michel Cadot, qui coordonne l'ensemble des acteurs de l'organisation des Jeux olympiques.

Le COJO constitue le réceptacle des flux financiers liés à l'organisation des Jeux. Association de droit privé à but non lucratif, son budget total atteindrait 3,9 milliards d'euros, montant révisé suite à l'adoption d'un nouveau budget pluriannuel le 17 décembre 2020. Ses recettes seraient essentiellement d'origine privée, à l'exception de 100 millions d'euros en provenance d'acteurs publics (80 millions pour l'État, 10 millions pour la région Île-de-France et 10 millions pour la ville de Paris) :

**SOURCES DE FINANCEMENT DU COMITÉ D'ORGANISATION
DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES**

(en millions d'euros)

Source de financement	Montant
Comité international olympique (CIO) <i>(droits télévisuels et droits marketing)</i>	1 200
Billetterie	1 200
Sponsors français	1 100
Pouvoirs publics	100
<i>dont État</i>	80
Recettes complémentaires diverses	300
Total	3 900

Source : évaluation préalable du présent article.

Les dépenses sont, quant à elles, prévues à hauteur de 3,6 milliards d'euros, dont notamment 837 millions consacrés à l'aménagement des sites et infrastructures olympiques, 708 millions pour le déploiement des services relatifs aux Jeux, 474 millions au titre de la conception et l'exploitation des technologies et systèmes d'informations, 552 millions dédiés aux ressources humaines, 326 millions de développement commercial et *marketing* et, pour finir, 224 millions prévus pour la gestion de la marque, des événements et des cérémonies.

Le budget prévisionnel adopté fin 2020 prévoit donc une enveloppe de réserves prudentielles correspondant à 8 % des dépenses prévisionnelles, soit 0,3 milliard d'euros.

Le coût total de l'organisation des Jeux atteindrait 7,3 milliards d'euros, dont 3,9 milliards pour le COJO et 3,4 milliards pour la SOLIDEO.

B. LA GARANTIE DE L'ÉTAT

L'État a octroyé deux garanties au COJO par le biais de l'article 81 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 :

– la première couvre la contribution du Comité international olympique (CIO) au financement du COJO, pour un total de 1,2 milliard d'euros. Elle porte à la fois sur la contribution liée aux revenus de diffusion des Jeux (750 millions d'euros) et sur une part des revenus tirés du programme international de *marketing* du CIO (évalués à 470 millions d'euros) ;

– la seconde porte sur les emprunts bancaires souscrits par le COJO afin de financer les décalages temporaires de trésorerie, pour un montant total de 93 millions d'euros,

Le C du I de l'article 81 précité prévoit que la garantie sur les sommes versées par le CIO au COJO est accordée en cas d'annulation totale ou partielle de l'édition 2024 des Jeux.

La garantie serait également appelée en cas de demande de remboursement de ces sommes par le Comité international olympique, demande qui peut intervenir en cas de réalisation d'un des événements prévus dans l'Accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle.

Ce deuxième cas de figure a été ajouté par l'article 200 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 afin de faire correspondre la garantie publique avec les engagements pris par l'État dans le cadre du contrat de ville-hôte – permettant, ainsi, le déblocage des avances du CIO au COJO. Sans que le plafond de la garantie totale ait été modifié à cette occasion, cet article a significativement étendu les cas d'appel de cette garantie.

Les cas d'appel de la garantie de l'État au titre du remboursement des droits de diffusion audiovisuelle

L'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle, signé entre le Comité international olympique et le COJO, liste les cas de remboursement par *Paris 2024* des sommes versées par le CIO au titre des droits de diffusion audiovisuelle. En effet, les diffuseurs qui seraient amenés à renoncer à la diffusion des Jeux peuvent demander le remboursement de ces sommes au CIO, qui se retournera dans ce cas vers le COJO.

Les cas ouvrant droit à remboursement total du diffuseur recouvrent :

- l'annulation de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- la non-participation de l'équipe du pays dont est originaire le diffuseur ;
- la violation des déclarations et garanties du contrat ;
- l'insolvabilité, la dissolution ou la liquidation du CIO ;
- une violation substantielle du contrat.

Les cas ouvrant droit à remboursement partiel, quant à eux, concernent :

- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le raccourcissement de la durée des Jeux ;
- la non-participation de certains pays médaillés lors de la précédente édition ;
- l'incapacité du CIO à fournir certains services ou infrastructures ;
- la relocalisation des Jeux en dehors de Paris ;
- l'annulation des épreuves de certains sports ou épreuves populaires ;
- l'organisation d'épreuves dans moins de 20 sports ;
- le changement de lieu des événements les plus populaires ;
- la non-participation d'une équipe olympique dans la cérémonie d'ouverture et de clôture ou à n'importe quel sport ;
- les changements significatifs dans l'ordre des épreuves ;
- la prohibition de la publicité pour la bière et le vin ;
- une violation substantielle du contrat.

Source : Accord sur le remboursement de la contribution liée à la diffusion du contrat ville hôte.

C. L'APPRÉCIATION DE LA COUR DES COMPTES

Dans un référé d'avril 2021, la Cour des comptes a relevé plusieurs fragilités concernant le COJO dans le cadre budgétaire et financier des Jeux ⁽¹⁾.

En premier lieu, la Cour relève des incertitudes significatives sur le niveau des recettes du COJO, l'objectif de 1,1 milliard de recettes de partenariats

(1) *Cour des comptes, référé n° S2021-0766 relatif à la gouvernance financière et budgétaire des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, 9 avril 2021.*

domestiques n'étant atteint, début 2021, qu'à hauteur de 46 %. Par ailleurs, les recettes de billetterie pourraient être affectées par les effets de long terme de la crise sanitaire. Aussi, la Cour recommande au COJO de tester des scénarios de redimensionnement de son budget.

La Cour souligne, en second lieu, que le respect de l'équilibre budgétaire est d'autant plus important que, à la date de publication de son référé, aucune disposition législative ne garantissait la couverture d'un éventuel déficit du COJO – le Premier ministre s'étant engagé à la faire dans une simple lettre datée du 30 janvier 2017 au CIO. La Cour recommandait donc qu'une disposition de la loi de finances pour 2022 établisse des modalités de garantie de l'État afin de parachever et de sécuriser le montage financier sur lequel repose la tenue des Jeux. Le présent article a vocation à traduire cette deuxième recommandation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **1° du présent article** supprime les références à la contribution correspondant à une part des revenus nets tirés du programme international de *marketing* du Comité international olympique s'agissant des sommes couvertes par la garantie de l'État. Les sommes devant abonder les recettes du COJO à ce titre ne seront, ainsi, plus couvertes par la garantie publique. Seule la contribution financière du CIO liée aux revenus de diffusion dérivés des accords de diffusion des Jeux (750 millions d'euros) serait dorénavant couverte.

En conséquence, le montant total de la garantie publique correspondante est diminué de 1 200 millions à 800 millions d'euros, la différence recouvrant l'essentiel des droits liés au programme international de *marketing* du CIO ⁽¹⁾. Selon l'exposé des motifs du présent article, le CIO a en effet confirmé que seules les avances au titre des droits de diffusion audiovisuelle pouvaient faire l'objet d'une demande de remboursement et nécessitaient, dès lors, une garantie publique. Par ailleurs, la nouvelle garantie a vocation à couvrir tout déficit éventuel, y compris ainsi l'hypothèse dans laquelle les revenus tirés de ce programme seraient moins importants que prévu.

Le **A du 2°** prévoit l'octroi d'une troisième garantie de l'État au COJO. Il est ainsi proposé que le ministre chargé de l'économie puisse accorder cette garantie au titre des emprunts bancaires contractés avant le 30 juin 2025 par le COJO permettant, le cas échéant, le financement du solde déficitaire de son budget lors de sa liquidation.

Cette garantie serait accordée pour un maximum de 3 milliards d'euros, en principal et intérêts, ferait l'objet d'une rémunération et resterait en vigueur jusqu'à la dissolution du COJO et, au plus tard, jusqu'au 30 juin 2027. La garantie couvrirait

(1) Ce plafond de 800 millions d'euros est un peu supérieur, par sécurité, aux recettes prévisionnelles au titre des droits de diffusion télévisuelle (750 millions d'euros).

l'éventuel déficit pluriannuel du COJO non couvert par ses actifs et après épuisement des autres sûretés, provisions et recours.

Le montant de 3 milliards correspond à l'ensemble des dépenses prévues pour le COJO (3,6 milliards d'euros) retraitées des garanties déjà accordées et après ajustement. Le C du 2° précise qu'une convention conclue entre le COJO et l'État définit, avant la souscription des emprunts bancaires permettant de couvrir un éventuel déficit, les modalités de souscription et de garantie de ces emprunts et les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver la soutenabilité financière du Comité d'organisation. Les éléments financiers sous-tendant cette garantie feront l'objet d'une réévaluation au fur et à mesure des révisions budgétaires pluriannuelles et de l'avancement de l'organisation des Jeux.

Selon l'étude d'impact associée au présent article, l'objectif est « de compléter les conditions d'appel de la garantie de l'État afin de les mettre en conformité avec les engagements pris au moment de la candidature, dans l'objectif de sécuriser et de parachever le montage financier sur lequel repose la tenue des Jeux olympiques et paralympiques à Paris ».

Ainsi, le présent article étend significativement la garantie octroyée par l'État au COJO, en la faisant porter sur l'ensemble de ses dépenses prévisionnelles, répondant ainsi à la recommandation formulée par la Cour des comptes dans son référé d'avril 2021. Le présent article n'aurait, cependant, pas d'effet sur le solde de l'État, sauf si la garantie de l'État est appelée en raison de difficulté du COJO à rembourser les emprunts souscrits au titre de la couverture d'un éventuel déficit. La nouvelle garantie sera retracée comme engagement hors bilan dans le compte général de l'État, publié avec la loi de règlement.

Le B du 2° prévoit, enfin, de renforcer l'information du Parlement avec la remise, chaque année avant le 1^{er} octobre, d'un rapport du Gouvernement faisant état de la dernière projection pluriannuelle du budget du COJO et de son évolution depuis l'exercice précédent. Le rapport préciserait, en particulier, l'encours en principal des emprunts contractés par le Comité et exposerait les mesures mises en œuvre afin de limiter le risque d'appel en garantie.

*

* *

Amendement II-CF1189 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'objet de cet amendement est d'abaisser le plafond de la garantie accordée par l'État à 2,25 milliards d'euros au lieu de 3 milliards. L'évaluation préalable de l'article indique que la garantie de 3 milliards correspond au budget pluriannuel du comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO). Or, si ce montant recouvre en partie des dépenses justifiées, comme les 470 millions de contributions au titre du partenariat marketing international, les 750 millions de contributions du CIO au sens strict ne nécessitent pas une garantie par l'État. D'où la soustraction de cette somme au montant global de la garantie.

Notons au passage le sérieux de l'évaluation préalable, qui se borne à mentionner, comme inconvénient de l'option retenue par le Gouvernement, « un impact budgétaire potentiel ». Quelle finesse d'analyse, quelle considération pour le Parlement !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable : le niveau des garanties, notamment envers le CIO, fait partie des engagements qu'une ville doit prendre pour accueillir les Jeux olympiques. Il est normal que cela se traduise budgétairement.

M. Charles de Courson. Vous trouvez normal que l'État garantisse la subvention que le CIO verse au COJO ?

M. le président Éric Woerth. La garantie ne jouera pas, à moins que les Jeux ne soient annulés pour des raisons propres à la France. C'est un mécanisme de garantie classique.

M. Charles de Courson. On ne sait jamais : voyez ce qui s'est passé à Tokyo. Cela a été une catastrophe parce que les recettes de marketing se sont effondrées. Que l'on garantisse les recettes commerciales, qui sont aléatoires, très bien, mais le CIO est tout sauf pauvre !

La commission rejette l'amendement II-CF1189.

Amendement II-CF644 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les Jeux doivent avoir lieu en 2024 : dès lors, il ne paraît pas utile ni justifié d'octroyer une garantie de l'État pour les emprunts bancaires contractés par le COJO jusqu'au 30 juin 2025. Il convient de limiter la garantie aux seuls emprunts contractés avant le 30 juin 2024.

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

M. Charles de Courson. Vous trouvez normal que l'État garantisse les prêts contractés postérieurement aux Jeux olympiques ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cela fait partie de l'accord passé entre les parties prenantes.

M. Charles de Courson. C'est en veux-tu en voilà ! Il serait bon de responsabiliser un peu les gens – surtout quand on sait ce qui se passe là-dedans.

La commission rejette l'amendement II-CF644.

Amendement II-CF697 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement tend à supprimer les alinéas relatifs à la faculté pour le ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État au COJO. En l'état, nous renonçons à nos pouvoirs. C'est *open bar* !

M. le président Éric Woerth. Non, ce n'est pas *open bar* : il y a une organisation derrière.

M. Charles de Courson. Chacun sait que tout cela coûte extrêmement cher, monsieur le président. Moi, je suis pour que chacun assume ses responsabilités.

M. le président Éric Woerth. Dans ce cas-là, on n'organise pas les Jeux olympiques.

M. Charles de Courson. On peut aussi ne pas apporter la garantie de l'État sur tout...

M. Éric Coquerel. Ayant travaillé professionnellement dans ce cadre, je suis bien placé pour savoir qu'aucune édition des Jeux olympiques n'a respecté le budget initialement fixé et que la plupart n'ont pas tenu leurs promesses de retombées positives. On nous assure qu'en l'espèce, ce sera le cas, mais il faut une clause de revoyure, sinon on donne un blanc-seing à des dépassements budgétaires. Ce n'est pas acceptable – et cela l'est d'autant moins que l'organisation des Jeux a été obtenue sur cette promesse. De ce point de vue, je trouve l'amendement de Charles de Courson très modéré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF697.

Elle adopte l'article 39 non modifié.

Après l'article 39

Amendements II-CF1374 de M. Matthieu Orphelin, II-CF1478 de M. Éric Coquerel et amendements identiques II-CF722 de Mme Émilie Cariou et II-CF1473 de M. Jean-Paul Dufrègne (discussion commune).

Mme Émilie Cariou. L'amendement II-CF1374 vise à fixer la fin des garanties à l'export à 2022 pour les opérations d'exploration ou d'exploitation de gisements pétroliers ou gaziers non encore exploités et à 2025 pour les opérations d'exploration ou d'exploitation de gisements déjà exploités ainsi que pour les opérations de production d'électricité dépassant un certain taux d'émission de CO₂. Vu l'urgence climatique et les conséquences négatives sur la biodiversité et les populations locales de l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures, il paraît indispensable que l'État français se désinvestisse au plus vite de ces projets.

L'amendement II-CF722 va dans le même sens.

Entre 2010 et 2019, l'Agence française de crédit à l'exportation a délivré pour près de 9,3 milliards d'euros de garanties publiques pour des projets d'hydrocarbures, et les petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) n'ont bénéficié que de 5 % des montants garantis. La loi de finances pour 2021 a inscrit l'objectif de fin des garanties à l'export aux échéances de 2025 pour les nouveaux gisements pétroliers et de 2035 pour les nouveaux gisements gaziers ; nous proposons d'aller beaucoup plus vite dans cette voie.

M. Éric Coquerel. Nous reprenons la proposition du réseau Action Climat, de WWF France, des Amis de la Terre France et d'Oxfam France visant à avancer au 1^{er} janvier 2022 la fin des garanties à l'export pour les projets pétroliers et gaziers. Entre 2016 et 2020, les quatre plus grandes banques françaises ont injecté près de 250 milliards d'euros dans les secteurs du charbon, du pétrole et du gaz, ce qui est en totale contradiction avec les accords de Paris et la stratégie bas-carbone. Pire, par la voie d'un amendement, le Gouvernement a verrouillé jusqu'en 2035 les subventions françaises aux projets gaziers sous la forme de garanties à l'export !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable. Je suggère d'en rester à la trajectoire adoptée dans la loi de finances pour 2021, trajectoire qui a été définie en concertation avec les acteurs concernés et qui est l'une des mieux-disantes au monde. Il est dommage que cette décision n'ait pas eu d'écho, car il s'agit d'un engagement extrêmement important, et nécessaire pour la planète – j'en suis d'accord avec vous.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1374, II-CF1478 et les amendements identiques II-CF722 et II-CF1473.

Amendement II-CF1375 de M. Matthieu Orphelin et amendements identiques II-CF724 de Mme Émilie Cariou, II-CF1459 de Mme Sabine Rubin et II-CF1472 de M. Jean-Paul Dufrière (discussion commune).

M. Jean-Paul Dufrière. Nos amendements, élaborés en liaison avec le réseau Action Climat, visent à mettre fin au 1^{er} janvier 2025 aux garanties à l'export pour les projets néfastes pour la biodiversité. Il s'agit, comme précédemment, de compléter l'article du projet de loi de finances pour 2021 prévoyant la fin des garanties à l'export pour les opérations d'exploration et d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers ou gaziers en raison de leur impact sur le climat.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ces amendements vont dans le bon sens. Le problème, c'est que les critères permettant de mesurer l'atteinte à la biodiversité sont très flous. Avant d'adopter ce genre de propositions, il faudrait définir de nouveaux critères – peut-être la vingt-sixième session de la conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP26) nous en fournira-t-elle l'occasion ? Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Je ne comprends pas ces amendements. Que ce soit en 2025 ou en 2035, on aura encore besoin de gaz et de pétrole ! Tout cela n'est pas raisonnable. Seriez-vous contre l'octroi de garanties à des prêts permettant l'exportation de paquebots, parce que ceux-ci portent atteinte à la biodiversité ?

La commission rejette successivement l'amendement II-CF1375 et les amendements identiques II-CF724, II-CF1459 et II-CF1472.

Amendement II-CF911 de M. Loïc Prud'homme.

M. Éric Coquerel. Cet amendement vise à étendre l'interdiction des garanties publiques à l'exportation à tous les projets ayant trait aux énergies fossiles. En 2019, la France offrait toujours 11 milliards d'euros de subventions aux énergies fossiles, ce qui freine considérablement la transition écologique. Le secteur des hydrocarbures représente 5 % à 6 % du portefeuille de BPIFrance Assurance Export, qui a soutenu ces dernières années des opérations comme l'exploration de nouvelles ressources de gaz en Arctique.

Nous allons droit dans le mur. Ce n'est pas dans cent ans qu'il faut réagir, collègue de Courson, c'est tout de suite ! Nous ne nous trouvons pas dans la situation où nous aurions respecté les accords de Paris ; on s'achemine plutôt vers un réchauffement de l'ordre de 3 degrés Celsius. Nous avons tous en tête les mêmes images : la planète est en train de se casser la figure. De quelle preuve supplémentaire avez-vous besoin ? On peut affirmer qu'on aura toujours besoin d'hydrocarbures, refuser de s'en passer et continuer à les subventionner, mais il arrivera un jour où il sera trop tard pour agir !

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF911.

Amendements II-CF131 et II-CF132 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il s'agit de réduire le montant de la garantie par l'État des pertes liées à la mise en œuvre des dispositifs de réassurance des portefeuilles de risques.

Cette garantie est actuellement de 2 milliards d’euros. L’amendement II-CF131 vise à la fixer à un milliard, le II-CF132, de repli, à 1,5 milliard.

Voyez, monsieur le rapporteur général, je ne propose pas que des dépenses, j’essaie aussi de trouver des recettes !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Et je vous en félicite, madame Dalloz ! Toutefois, l’article de loi visé par vos amendements concerne en réalité la garantie accordée par l’État à la Banque de France au titre d’un prêt consenti au Fonds monétaire international... Je crois comprendre que votre intention était plutôt de réduire la prise en charge par l’État des risques pris au titre de l’assurance-crédit. C’est un sujet complexe, que Mme David connaît bien. On peut légitimement se demander si les assureurs crédit ont bien joué leur rôle pendant la crise – à titre personnel, je ne le pense pas. D’un autre côté, si l’on diminue la garantie publique, on risque de mettre en difficulté le crédit interentreprises, donc l’économie. C’est une question de responsabilité publique.

Mme Dominique David. Le problème, c’est que les compagnies d’assurance-crédit sont très faiblement capitalisées. Si l’on fait peser trop de contraintes sur leur gestion des risques, elles se désengagent.

Mme Marie-Christine Dalloz. Et à la fin, c’est l’État qui assure !

La commission rejette successivement les amendements II-CF131 et II-CF132.

Amendements identiques II-CF721 de Mme Émilie Cariou et II-CF1360 de Mme Claudia Rouaux, amendements II-CF1365 de M. Dominique Potier et II-CF1362 de M. Gérard Leseul (discussion commune).

Mme Émilie Cariou. Il est urgent que la société française et, en particulier, ses entreprises deviennent plus résilientes et accélèrent leur transition écologique. L’amendement II-CF721 entend favoriser cette transition en prévoyant des contreparties aux aides versées par l’État : la publication d’un bilan carbone renforcé et standardisé ; une stratégie climat articulée autour d’une trajectoire contraignante de baisse des émissions de gaz à effet de serre dès l’année 2022 ; un plan d’investissement permettant de mettre en œuvre cette stratégie, en tenant compte des effets sur l’emploi.

Le bilan carbone renforcé et la stratégie climat permettraient de suivre chaque année l’évolution des postes d’émissions significatifs sans prendre en considération les émissions évitées et compensées. On engagerait ainsi un réel virage vers la transition écologique.

M. Jean-Louis Bricout. Les amendements II-CF1360, II-CF1365 et II-CF1362 visent, eux aussi, à conditionner les aides publiques aux grandes entreprises à des engagements en faveur du climat. Les entreprises seraient tenues de publier, dans un délai variable suivant les amendements, un bilan carbone renforcé comprenant l’ensemble des émissions directes ou indirectes de l’entreprise, avec des sanctions en cas de non-respect des obligations.

Je ne vois pas comment vous pourriez refuser ces amendements qui appliquent, à l’instar du contrat d’engagement pour les jeunes, le principe des contreparties ; en l’espèce, on demande aux entreprises de s’engager pour la planète, en contrepartie d’aides publiques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà eu ce débat à de multiples reprises. Selon moi, la condition de l’accompagnement de l’État pendant la crise était que les entreprises restent en vie et créent de l’emploi – et cette condition a été largement remplie. Et par suite de l’adoption d’un excellent amendement du groupe LaREM présenté par

Alexandre Holroyd, nous avons instauré, pour que les entreprises bénéficient des crédits du plan de relance, la condition d'un *reporting* de leurs émissions de gaz à effet de serre, ainsi que d'autres conditions liées à l'égalité femmes-hommes et au partage de la valeur. Bref, nous avons réalisé en la matière des avancées substantielles, et cela sans compromettre le rebond de l'économie, c'est-à-dire sans porter atteinte à la reprise d'activité et aux capacités d'investissement et d'embauche des entreprises. Un équilibre a été trouvé, et je ne souhaite pas que nous y touchions.

Mme Émilie Cariou. Le problème, c'est que comme vous ne prévoyez jamais de sanctions, vos mesures sont inopérantes ! Vous soutenez que les conditions ont été remplies, mais les salaires ont été nationalisés durant la crise. L'État a soutenu les entreprises à bout de bras : encore heureux qu'elles n'aient pas fermé !

Pour le coup, votre argumentation me semble un peu légère. Il s'agit là d'engagements que les grandes entreprises peuvent facilement tenir – d'ailleurs certaines le font déjà. Elles disposent d'un personnel pléthorique pour s'occuper de ce genre de choses.

M. le président Éric Woerth. Toutes les grandes entreprises françaises le font déjà. Elles n'ont nul besoin d'une obligation publique pour cela. Les croyez-vous hors sol ?

La commission rejette successivement les amendements identiques II-CF721 et II-CF1360, ainsi que les amendements II-CF1365 et II-CF1362.

Amendements II-CF1454 et II-CF1455 de Mme Sabine Rubin et amendement II-CF1456 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. L'argent public a permis de créer des emplois, donc le contrat a été rempli, dites-vous, monsieur le rapporteur général ? Les entreprises du CAC40 ont engrangé 51 milliards de dividendes en 2021, soit une hausse de 7 % par rapport à 2020 ; parallèlement, elles ont supprimé 62 500 emplois, dont 30 000 en France. Toutes ont bénéficié des aides publiques. La voilà, la réalité !

Par ces amendements, nous entendons conditionner les aides publiques aux entreprises, notamment à l'absence de versement de dividendes et de licenciements non justifiés, c'est-à-dire non économiques.

Ce qui est incroyable dans ce débat, c'est qu'on nous assène les choses comme s'il s'agissait de vérités établies. Jamais on n'étaye ce que l'on dit. Vous prétendez que donner de l'argent aux entreprises permet de créer de l'emploi. Moi, j'affirme, chiffres à l'appui, que ces entreprises ont touché des aides publiques, mais qu'elles ont supprimé des emplois et versé des dividendes. Qu'avez-vous à répondre à cela ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Oui, il y a des entreprises qui reçoivent des aides publiques et qui licencient de manière injustifiée. J'aimerais qu'elles remboursent les sommes perçues, mais c'est une mesure extrêmement compliquée à mettre en œuvre et aucune majorité n'a réussi à le faire. Mais, pour ces quelques cas-là, il y a toutes celles qui rebondissent, investissent et embauchent.

Contrairement à ce que vous pensez, je n'ai aucun dogme en la matière, mais ce que je vois, c'est qu'on n'a jamais autant embauché dans ce pays. Dans une économie de marché ouverte, qui n'est peut-être pas le modèle que vous souhaitez mais qui est celui dans lequel nous vivons, les entreprises fonctionnent par l'investissement, en se donnant la capacité de se développer ; et en satisfaisant leurs besoins en recrutement, elles font baisser le chômage dans le pays. Ce mécanisme existe, et nous le soutenons en créant un environnement incitatif. C'est ce qui se passe actuellement en France, que vous le vouliez ou non.

Cramponnez-vous à vos chiffres si vous le souhaitez, la vérité est que la reprise économique a été meilleure qu'attendu et que le chômage n'a jamais été aussi bas dans notre

pays. Nous devrions tous nous en réjouir. Attention à certaines données, qui proviennent d'études fallacieuses – comme le prétendu million de pauvres supplémentaires. Pour ma part, je préfère faire preuve d'optimisme.

M. Éric Coquerel. Premièrement, les entreprises vertueuses ne seront pas concernées par nos amendements. Celles que nous visons, ce ne sont pas celles qui, après avoir touché des aides de l'État, sont contraintes de licencier à cause de la situation économique, ce sont celles qui licencient tout en versant des dividendes à leurs actionnaires. Cela ne concerne peut-être que quelques dizaines d'entreprises, mais il se trouve que ce sont celles du CAC40, et que cela s'est traduit par 30 000 suppressions d'emploi. Ce n'est pas rien !

Deuxièmement, dans une économie de marché, le privé ne touche pas nécessairement des subventions de l'État. Et dès lors que l'État intervient, il est normal qu'il pose des conditions. Je citerai l'exemple de cette entreprise dont le patron fait partie des 500 plus grandes fortunes de France, qui a touché un montant considérable d'aides publiques et qui fait des bénéfices au niveau du groupe ; or elle est en train de fermer une usine dans l'Essonne et d'en transférer les activités afin d'accroître encore ses bénéfices ! Comment éviter ce genre de situation si l'on ne pose pas de conditions ? C'est du concret, ce ne sont pas des chiffres de l'INSEE sur lesquels on peut gloser pendant des heures, notamment lorsqu'ils affichent un taux de pauvreté stable alors qu'ils ne tiennent compte ni des étudiants ni des sans-domicile-fixe.

Mme Émilie Cariou. Il n'y a qu'en France qu'on pense que dans une économie de marché, l'État doit soutenir en permanence les entreprises ! Étant, moi-même, plutôt interventionniste, je suis d'accord pour les soutenir, mais je trouverais normal qu'on soumette cette aide à certaines conditions, en particulier pour ce qui concerne les dividendes. Bruno Le Maire nous avait certifié, à l'été 2020, que les entreprises qui percevaient des aides de l'État, notamment dans le cadre du dispositif de chômage partiel, ne verseraient pas de dividendes mais injecteraient les sommes reçues dans l'entreprise, soit en investissant dans l'outil productif, soit en embauchant, soit à travers la politique salariale. Or les dividendes ont explosé en 2021. Il est absolument nécessaire d'inscrire dans la loi que quand on distribue des aides de manière aussi massive, en nationalisant pendant des mois les salaires, les entreprises ne peuvent pas verser de dividendes à leurs actionnaires, ou seulement après avoir remboursé les sommes perçues.

M. le président Éric Woerth. Les actionnaires n'ont pas reçu d'aides de la part de l'État ! Il faut bien, à un moment donné, que la vie normale reprenne son cours. On rémunère le capital, on rémunère le travail et c'est l'entreprise qui fait la répartition.

M. Jean-Louis Bricout. Je ne vois pas en quoi il est gênant de demander une contrepartie aux entreprises. L'État se contente de fixer des priorités en matière d'investissements et, en l'occurrence, investir pour le climat et pour la planète n'est pas forcément mauvais pour l'entreprise ni pour l'emploi. D'ailleurs, cela a été dit, les entreprises elles-mêmes investissent dans le vert – même si c'est à des fins de marketing ou pour conforter leur image. Je ne comprends pas pourquoi vous refusez obstinément le principe de la contrepartie, qui n'est absolument pas dirigé contre l'entreprise.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1454, II-CF1455 et II-CF1456.

Article 40

Reprise par l'État de la dette SNCF Réseau

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article met en œuvre la seconde étape de reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau, à hauteur de 10 milliards d'euros, après la reprise de 25 milliards d'euros prévue en loi de finances pour 2020, conformément aux engagements pris par le Premier ministre le 25 mai 2018 dans le cadre de la réforme du groupe public ferroviaire.

Les modalités techniques prévues pour la présente étape sont les mêmes que celles retenues en 2020 : ainsi, un système de prêt miroirs, impliquant la Caisse de la dette publique, est mis en place par le présent article.

La reprise partielle par l'État de la dette de SNCF Réseau doit permettre à la société de revenir à l'équilibre financier en 2024. L'impact budgétaire pour l'État de la reprise de 35 milliards d'euros de dette SNCF s'élève à 836 millions d'euros en 2022.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a notamment prévu la transformation de l'établissement public industriel et commercial SNCF Réseau en société anonyme au 1^{er} janvier 2020.

Afin d'accompagner cette transformation, l'article 229 de la loi de finances pour 2020 a prévu la reprise par l'État de 25 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. ÉTAT DU DROIT : LA REPRISE D'UNE PARTIE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR DU GROUPE SNCF

En tant que « gestionnaire du réseau ferré national » tel que le prévoit l'article L. 2111-9 du code des transports, SNCF Réseau est l'opérateur chargé d'assurer en France l'accès à l'infrastructure ferroviaire, la gestion opérationnelle, ainsi que la maintenance, le développement et l'aménagement du réseau ferré national.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, SNCF Réseau était un établissement public industriel et commercial (EPIC), créé le 1^{er} janvier 2015 par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire pour succéder à l'EPIC Réseau ferré de France (RFF).

Dans le cadre de la réforme du secteur ferroviaire, la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu la création d'un groupe public unifié ferroviaire regroupant les anciens EPIC SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau ainsi que leurs filiales (Geodis et Keolis) transformés en **sociétés anonymes** au 1^{er} janvier 2020. Outre ce changement de statut des entreprises concernées et l'ouverture à la concurrence progressive et différenciée prévus par la loi du 27 juin 2018, le Premier ministre s'est engagé à assurer **l'assainissement financier du**

nouveau groupe par la reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau dont le niveau et la trajectoire menaçaient la soutenabilité financière de l'ensemble du groupe.

A. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DE SNCF RÉSEAU

En 2018-2019, SNCF Réseau faisait face à une situation financière très dégradée, issue de deux facteurs principaux :

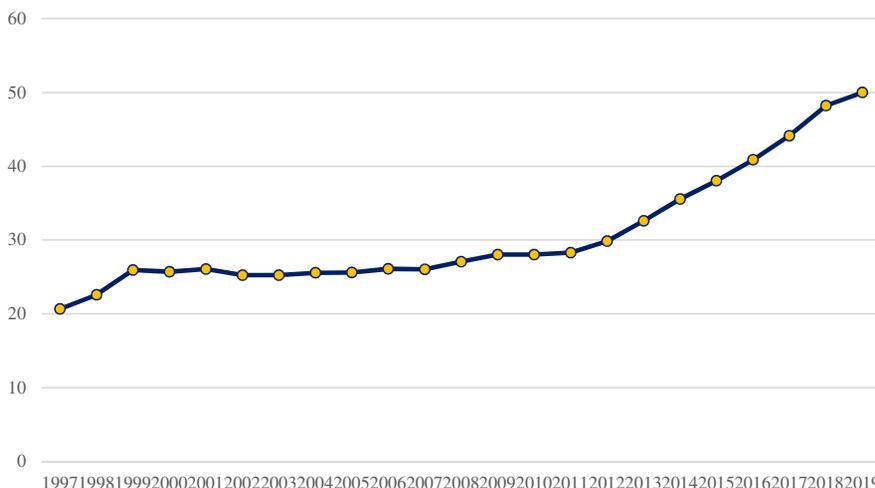
– d'une part, en raison d'un **déficit structurel sur le réseau existant**, en augmentation constante, qui résultait d'une hausse des dépenses d'exploitation et des investissements de rénovation, non compensée par l'évolution des péages ;

– d'autre part, dans le cadre de ses missions, SNCF Réseau a été chargée de **financer la construction de plusieurs lignes à grande vitesse très coûteuses** ⁽¹⁾, ce qui a conduit à la progression très forte de son endettement à partir de 2010 (+ 7 % par an).

Le graphique ci-dessous illustre la dynamique de l'endettement de SNCF Réseau. L'encours moyen de dette était passé de 20 milliards d'euros en 1997 à **50 milliards d'euros en 2019**.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE DETTE FINANCIÈRE NETTE EN VALEUR DE REMBOURSEMENT DE SNCF RÉSEAU

(en milliards d'euros)



Source : commentaire de l'article 76 du PLF 2020 (Tome III, annexe XIX), rapport financier SNCF Réseau 2019.

(1) Lignes Paris-Strasbourg, Tours-Bordeaux, Le Mans-Rennes et ligne pour le contournement de Nîmes et Montpellier.

Un tel niveau de dette pour SNCF Réseau impliquait des ratios financiers dégradés et des frais financiers annuels liés à la charge de sa dette d'environ 1,5 milliard d'euros, qui contribuaient à un résultat net déficitaire.

Si le volume et la trajectoire de la dette de SNCF Réseau étaient déjà considérés comme problématiques lorsque l'opérateur était un EPIC – statut qui lui permettait de bénéficier de la garantie implicite de l'État –, la transformation de SNCF Réseau en société anonyme au 1^{er} janvier 2020 a conduit à des exigences plus fortes en termes de soutenabilité de sa dette.

Ainsi, afin d'assurer au nouveau groupe public ferroviaire unifié des conditions d'endettement plus favorables sur les marchés, le Premier ministre s'est engagé, le 25 mai 2018, à une reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État, à hauteur de **35 milliards d'euros**. Il a été prévu que cette reprise de dette soit réalisée en **deux séquences : 25 milliards d'euros en 2020 puis 10 milliards d'euros en 2022**.

Cette reprise d'une partie de la dette SNCF Réseau a vocation à améliorer les ratios financiers de l'entreprise, dans l'objectif de conserver une notation favorable de crédit et d'assurer la maîtrise des charges financières, condition indispensable pour **permettre à l'entreprise de retrouver l'équilibre financier** (c'est-à-dire dégager un flux de trésorerie nul ou positif) **en 2024**. Elle doit également permettre de diminuer le ratio de dette sur marge opérationnelle de la société en dessous de 6 à horizon 2026 (contre 30 fin 2018).

B. LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE 25 MILLIARDS D'EUROS DE DETTE DE SNCF RÉSEAU EN 2020

L'article 229 de la loi de finances pour 2020 a mis en place un mécanisme de prêts miroirs impliquant l'État, SNCF Réseau et la Caisse de la dette publique (CDP) pour réaliser la première séquence de reprise de la dette de SNCF Réseau, à hauteur de 25 milliards d'euros. Mis à part le montant de reprise, le mécanisme retenu en 2020 étant strictement identique à celui prévu par le présent article, le lecteur est invité à se référer à la description du droit proposé dans le présent commentaire d'article pour de plus amples informations sur le schéma opérationnel mis en œuvre.

1. Une diminution significative de la dette de SNCF Réseau, dans un contexte incertain lié à la crise sanitaire

La première reprise de dette à hauteur de 25 milliards d'euros a contribué à la réduction de l'encours de la dette SNCF Réseau de 50 milliards d'euros fin 2019 à 29 milliards d'euros fin 2020, l'écart de variation s'expliquant par la reprise du flux de trésorerie disponible (– 2,5 milliards d'euros) et par les activités de financement (– 0,9 milliard d'euros). De plus, **les frais financiers liés à la charge de la dette de SNCF Réseau ont été divisés par deux** : ils s'établissaient à 700 millions d'euros en 2020.

La crise sanitaire a cependant eu un impact conséquent sur les résultats économiques du groupe SNCF Réseau 2020 : **ses recettes ont chuté de 1,1 milliard d'euros** en raison principalement de la diminution des péages liée à la baisse des circulations (voyageurs et fret).

Dans le cadre du plan de relance, **l'État a souscrit une augmentation de capital de la société nationale SNCF à hauteur de 4,05 milliards d'euros**, afin de soutenir les investissements de sa filiale SNCF Réseau. Cette opération concentre une grande partie des crédits alloués au soutien et au développement du secteur du ferroviaire (4,7 milliards d'euros) dans le cadre du plan de relance. Le Gouvernement prévoit de surcroît, dans le présent PLF (crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transports » et fonds de concours sur la mission *Plan de relance*), un nouveau plan de soutien au fret ferroviaire d'environ 170 millions d'euros tous les ans jusqu'en 2024 pour financer notamment la prise en charge à hauteur de 50 % des péages dus par les opérateurs de fret à SNCF Réseau.

Le résultat net de SNCF Réseau est resté déficitaire en 2020, s'établissant à - 832 millions d'euros.

2. Un coût total pour l'État d'environ 4 milliards d'euros sur la période 2020-2021

- La reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État entraîne une hausse des dépenses budgétaires de l'État **au titre des intérêts payés sur cette dette**. Cette charge d'intérêt de la dette reprise par l'État est **imputée sur le nouveau programme 355** « Charge de la dette SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* qui est doté de crédits évaluatifs, comme pour la charge associée à la dette de l'État, puisqu'une partie des emprunts est à taux variables ou indexée sur l'inflation.

Ainsi, **400 millions d'euros** ont été consommés par l'État en 2020 au titre de la charge d'intérêt de cette dette et **692 millions d'euros** ont été ouverts pour financer cette dépense en loi de finances initiale pour 2021. Le taux d'intérêt moyen de la dette de la SNCF servie en 2020 a été de 3,20 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l'inflation.

- Les remboursements d'échéances en principal constituent des **opérations de trésorerie** qui ne donnent pas lieu à consommation de crédits budgétaires. Dans l'objectif de renforcer l'information disponible et de présenter une vision complète du besoin de financement induit pour l'État par la reprise de cette dette, les montants correspondants sont néanmoins présentés dans les documents budgétaires portant sur le programme 355.

Ainsi, **1,7 milliard d'euros de capital de dette a été remboursé en 2020 et 1,3 milliard d'euros ont été ou seront amortis en 2021.**

Ainsi, le coût total pour l'État lié à la reprise de la dette SNCF s'est élevé à environ **2,1 milliards d'euros en 2020** et est estimé à **environ 2 milliards d'euros en 2021**.

3. Un impact neutre sur le niveau de la dette publique

La reprise partielle par l'État de la dette SNCF Réseau n'a aucun impact sur le niveau du déficit public ou de la dette publique. En effet, **SNCF Réseau ayant été reclassée par l'INSEE en administration publique à compter de l'année 2016** ⁽¹⁾, sa dette est intégrée au calcul de la dette publique depuis cette date.

Pour rappel, ce reclassement a entraîné une hausse significative de l'encours de dette publique, à hauteur de 35,8 milliards d'euros en 2016 et de 39,4 milliards d'euros en 2017, et une progression du poids du ratio d'endettement public (+1,7 point en 2016 et +1,8 point en 2017) ⁽²⁾.

En revanche, la reprise de la dette de SNCF Réseau aura un impact sur le niveau de la dette publique décomposée par sous-secteur d'administrations publiques, dont l'effet sera renforcé sur le long terme : au fur et à mesure du remboursement du capital et des intérêts des obligations reprises par l'État, la contribution de l'État à la dette publique augmentera parallèlement à une baisse progressive de la contribution des ODAC (notamment de l'ODAC SNCF Réseau) au niveau de cette dette publique. Une légère diminution de la dette des ODAC est observée entre 2019 et 2020 (- 1,3 milliard d'euros).

II. DROIT PROPOSÉ : LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE 10 MILLIARDS D'EUROS DE DETTE DE SNCF RÉSEAU

A. LA RECONDUCTION DU MÉCANISME DE PRÊTS MIROIRS

1. Description du dispositif retenu

À l'instar de l'article 229 de la loi de finances initiale pour 2020, le présent article instaure un mécanisme de prêts miroirs impliquant la Caisse de la dette publique (CDP) pour permettre la reprise par l'État de 10 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau.

• Ainsi, le **I** du présent article prévoit que la CDP est autorisée à contracter avec SNCF Réseau tout prêt ou emprunt, en euros, dans la limite de 10 milliards d'euros de capital à rembourser, incluant l'indexation constatée s'agissant des

(1) INSEE, Communiqué de presse, Notification à Eurostat : publication des révisions du déficit et de la dette des administrations publiques par l'INSEE, 6 septembre 2018. *Ce reclassement est lié au fait que la part des coûts de production de SNCF Réseau couverte par des recettes marchandes était passée sous le seuil de 50 % à partir de 2016*

(2) *À noter que 10 milliards d'euros de dettes de SNCF Réseau étaient déjà comptabilisés dans la dette publique depuis 2014 et assimilés à une dette de l'État. L'intégralité de la dette de SNCF Réseau étant considérée comme celle d'un ODAC depuis 2016, les 10 milliards d'euros précités ne seront plus attribués à l'État.*

emprunts indexés sur l'inflation. Cette disposition permet à SNCF Réseau et la CDP de **conclure des prêts aux caractéristiques identiques** (maturité, taux d'intérêt, échéancier de paiement des intérêts et du principal), qualifiés de prêts miroirs. Les contrats de prêts étant par construction strictement symétriques, **aucun flux financier ne sera échangé**.

La conclusion des prêts miroirs avec la CDP aura instantanément pour conséquence une **augmentation de 10 milliards d'euros de l'actif et du passif de SNCF Réseau**, puisqu'une créance de 10 milliards d'euros sur la CDP et un emprunt de 10 milliards d'euros auprès de la CDP seront simultanément inscrits dans son bilan.

• Dans un second temps, **une fois les prêts miroirs mis en place, l'État viendra remplacer SNCF Réseau comme débiteur de la CDP par une novation au contrat** puis abandonnera sa créance. Cette substitution sera autorisée par un arrêté des ministres chargés des finances et du budget. Cette opération est prévue par le **II** du présent article qui autorise l'État à reprendre à compter du 1^{er} janvier 2022 les droits et obligations afférents aux contrats d'emprunts contractés auprès de la CDP par SNCF Réseau dans la limite de 10 milliards d'euros de capital à rembourser. L'État sera donc endetté à hauteur de 10 milliards d'euros supplémentaires vis-à-vis de la CDP tandis que SNCF Réseau détiendra une créance de 10 milliards d'euros sur la CDP.

La reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau vis-à-vis de la CDP se traduira au niveau comptable par une augmentation instantanée des capitaux propres de l'entreprise, à hauteur de 10 milliards d'euros, puisque cette opération sera inscrite directement dans le compte de report à nouveau de l'entreprise. À l'issue des deux opérations susmentionnées, **SNCF Réseau disposera donc de capitaux propres renforcés de 10 milliards d'euros**.

De plus, au cours de la durée de vie des prêts, **chaque paiement de principal et d'intérêts payé par SNCF Réseau à ses créanciers pour le remboursement de sa dette sera partiellement compensé par un flux venant de l'État et transitant par la CDP pour faire en sorte que la SNCF n'ait pas à assumer le service de la dette correspondant à la part de 10 milliards d'euros reprise par l'État**.

Concrètement, cela signifie que l'État versera chaque année à SNCF Réseau, via la CDP, un pourcentage des charges financières et des échéances de remboursement correspondant à la quote-part de la dette reprise sur la dette totale de l'entreprise, que l'entreprise continuera normalement à payer à ses créanciers.

La Caisse de la dette publique

La Caisse de la dette publique est un établissement public administratif créé par l'article 125 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 et modifiant la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986. Elle a pour objet de soutenir sur les marchés financiers la qualité de la signature de l'État. Elle a ainsi été utilisée pour amortir des titres émis par l'État ou repris à des tiers. Elle peut à cette fin acheter des titres émis par l'État, garantis par lui ou émis par des établissements ou des entreprises publics, en vue de leur conservation, leur annulation ou leur cession. Elle peut également se voir attribuer tout titre de dette négociable émis par l'État dans le cadre de l'autorisation donnée annuellement au ministre chargé de l'économie et elle est autorisée à prêter et à vendre ces titres. Par exemple, elle sera chargée par le présent PLF d'amortir les 165 milliards d'euros de dette liée à la crise sanitaire sur une période de vingt ans.

L'Agence France Trésor est mise à disposition de la Caisse de la dette publique et chargée de la mise en œuvre du programme budgétaire 355. Le responsable du programme est le directeur général du Trésor qui est également le président de la Caisse de la dette publique.

Enfin, le **III** du présent article prévoit un **traitement comptable et fiscal dérogatoire** associé à cette reprise de dette. Il dispose que les transferts financiers issus de la substitution de l'État à SNCF Réseau pour le paiement de la dette initialement contractée à la CDP sont inscrits directement dans le compte de report à nouveau de SNCF Réseau, sans passer par le compte de résultat, et ne donnent lieu à aucune perception d'impôts, droits ou taxes. Cette opération correspond à une intervention de l'État octroyant un avantage sélectif à SNCF Réseau.

2. Un dispositif compatible avec le droit de l'Union européenne

Comme en 2020, le dispositif prévu par le présent article est compatible avec le droit de l'UE.

En effet, **SNCF Réseau ne relève pas du champ concurrentiel** puisque la société est gestionnaire d'infrastructures et détentriche d'un monopole légal. Ainsi, SNCF Réseau répond aux critères définis par la Commission européenne ⁽¹⁾ qui permettent d'exclure certaines infrastructures des règles de la concurrence : l'infrastructure n'est pas confrontée à une concurrence directe et n'est pas conçue pour favoriser de manière sélective une entreprise ou un secteur donnés, mais procure des avantages à la société dans son ensemble.

La reprise de dette et son traitement fiscal et comptable dérogatoire ne peuvent donc être qualifiés d'aide d'État : **la reprise de dette par l'État correspond exclusivement aux déficits accumulés par SNCF Réseau au titre de son activité de gestionnaire d'infrastructures en situation de monopole**. Cette opération ne bénéficie donc qu'à SNCF Réseau et elle est sans impact sur les autres

(1) Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 262/01), 19 juillet 2016, paragraphe 211.

filiales du groupe, ni sur la société mère SNCF qui interviennent sur des marchés concurrentiels. En effet, bien que la société mère soit l'émetteur unique du groupe public ferroviaire, les émissions de dette se font pour chacune des filiales à une charge d'emprunt représentative du risque de celle-ci.

B. L'IMPACT DE LA MESURE

1. Pour SNCF Réseau, un allègement des charges financières et une amélioration des ratios financiers

En allégeant les charges financières de la société SNCF Réseau, la reprise de dette par l'État contribue à restaurer les marges financières de l'entreprise, et doit lui permettre d'atteindre l'équilibre financier à horizon 2024. Une amélioration significative de la capacité de la société à entretenir et moderniser le réseau ferré national en est attendue.

Le tableau ci-dessous retrace les économies de frais financiers pour SNCF Réseau résultant des deux séquences de reprise de sa dette par l'État, à hauteur au total de 35 milliards d'euros.

ÉCONOMIES DE FRAIS FINANCIERS POUR SNCF RÉSEAU SUITE À LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE 35 MILLIARDS D'EUROS DE DETTE

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025	2026
Intérêts et indexation du capital au titre de la reprise de dette 2020 (25 milliards d'euros)	679	621	555	472	455
Intérêts et indexation du capital au titre de la reprise de dette 2022 (10 milliards d'euros)	156	282	252	214	206
Total	836	902	806	686	661

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Les frais financiers restant à la charge de SNCF Réseau devraient s'établir à environ 400 millions d'euros par an à compter de 2022.

Cette reprise de dette doit permettre également de diminuer le ratio de dette sur marge opérationnelle de SNCF Réseau en dessous de 6 à horizon 2026 et améliorera les capitaux propres de l'entreprise. Le ratio dette/marge opérationnelle a déjà diminué substantiellement entre 2020 et 2021, passant de 30,8 à 20,3 et devrait s'établir à un niveau proche de 9 en 2022. Les capitaux propres de SNCF Réseau représentaient 7 milliards d'euros à la fin de l'année 2020 contre – 18 milliards d'euros en 2019, cette nette amélioration étant directement liée à la première séquence de reprise de dette à hauteur de 25 milliards d'euros. Les capitaux propres devraient s'établir à 6,9 milliards d'euros en 2021, en légère baisse en raison du caractère négatif du résultat net prévisionnel pour l'année 2021.

Grâce à l'amélioration de son ratio dette/marge opérationnelle et de ses capitaux propres, SNCF Réseau verra sa stabilité financière renforcée, ce qui

garantira un accès au marché de la maison mère à des conditions plus favorables pour cette filiale.

2. Pour l'État, une hausse des dépenses budgétaires liées à la charge d'intérêt de la dette et un impact sur le besoin de financement lissé dans le temps

Si l'impact de cette reprise de dette est à nouveau neutre pour les finances publiques puisque SNCF Réseau est considérée comme une administration publique depuis 2016 (voir *supra*), **les dépenses budgétaires de l'État augmentent à hauteur des intérêts payés chaque année par l'État à SNCF Réseau**. La charge d'intérêt pour l'État liée à la reprise de l'ensemble des 35 milliards d'euros est estimée à 836 millions d'euros en 2022, 902 millions d'euros en 2023, 806 millions d'euros en 2024, 686 millions d'euros en 2025 et 661 millions d'euros en 2026. Elle représente le miroir du gain pour SNCF Réseau (voir tableau *supra*).

Pour mémoire, les remboursements d'échéances en principal ne donnent pas lieu à une traduction en crédits budgétaires. L'encours de dette restant à amortir pour l'État s'élève à **32 milliards d'euros début 2022**, 3 milliards d'euros de principal de dette ayant déjà été remboursés depuis début 2020.

La structure des engagements en cours début 2022 est présentée ci-dessous, par type d'emprunt dans le tableau et par année d'amortissement du principal dans le graphique.

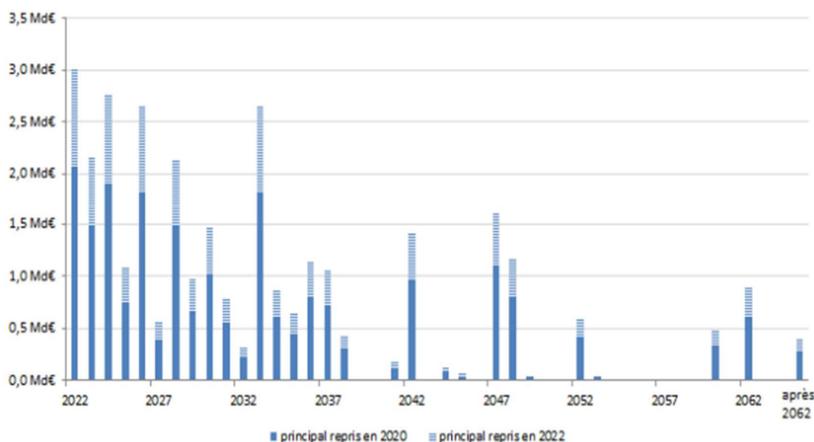
VENTILATION PAR CATÉGORIE D'EMPRUNTS DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT (ENCOURS DÉBUT 2022)

	Première reprise (en milliards d'euros)	Deuxième reprise (en milliards d'euros)	Total (en milliards d'euros)	En %
Emprunts à taux fixes	20,4	9,3	29,6	92,5 %
Emprunts à taux variables	0,7	0,3	0,9	3,0 %
Emprunts indexés sur l'inflation	1,0	0,5	1,4	4,5 %
Total	22,0	10,0	32,0	

Source : PAP pour le programme 355.

Le taux d'intérêt moyen début 2022 est de 3,22 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l'inflation.

VENTILATION PAR ANNÉE D'ÉCHÉANCE DU PRINCIPAL DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRIS PAR L'ÉTAT (ENCOURS DÉBUT 2022)



Source : PAP pour le programme 355 d'après AFT et évaluation préalable du présent article.

L'impact de la reprise de dette sur le besoin de financement de l'État est lissé puisque l'échéancier des prêts miroirs s'étend sur l'ensemble de la durée de vie de la dette SNCF Réseau soit jusqu'en 2119. Cet impact se concrétise donc à hauteur de la part de principal et d'intérêts versés chaque année.

Ainsi, le **coût total de la reprise de dette SNCF pour l'État en 2022 s'élèvera à 3,8 milliards d'euros**, dont 3 milliards d'euros de remboursement de principal et 836 millions d'euros de charge d'intérêts.

3. Pour les créanciers, une situation inchangée

La reprise de dette de SNCF Réseau n'a aucun impact sur la situation des créanciers obligataires puisque c'est toujours l'entreprise qui rembourse ses créanciers. Les flux liés à la reprise de dette n'ont en effet lieu qu'entre SNCF Réseau, la CDP et l'État.

*

* *

Amendement de suppression II-CF1188 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. C'est par une dotation en capital à SNCF Réseau qu'il aurait fallu passer, et non par une reprise de dette – qui n'est d'ailleurs, en réalité, qu'une reprise des annuités.

Relevons le manque de sérieux de l'évaluation préalable, qui précise à son point 3.3 que la reprise de dette bénéficierait uniquement à SNCF Réseau et en aucun cas au groupe ni à la holding de tête. Cette seule précision est censée suffire à éviter toute violation du droit européen relatif aux aides d'État. Mais la reprise a nécessairement un effet sur le groupe : il

n'est pas possible d'isoler SNCF Réseau de la holding de tête. D'ailleurs, le point 1.4 de l'évaluation indique explicitement que l'objectif de la réforme est d'améliorer les ratios financiers de la SA SNCF Réseau « et par voie de conséquence de la holding de tête » ; le Gouvernement reconnaît donc lui-même le lien indéfectible entre la filiale et la holding, ainsi que l'effet de la reprise sur les deux. L'argument juridique lié au droit européen est donc plus que chancelant.

Au lieu de privilégier une reprise de dette, le Gouvernement aurait dû choisir, je le répète, un autre véhicule financier, plus conforme à ses intentions réelles : une dotation en capital par l'intermédiaire du groupe SNCF ou directement à SNCF Réseau.

Pourtant, le a) du 2.1 de l'évaluation préalable se borne à indiquer que la recapitalisation par une dotation de 10 milliards d'euros est impossible en raison du principe énoncé par la loi de 2018 et qui impose à la SA SNCF, et non à l'État, d'être actionnaire à 100 % de SNCF Réseau. Cet argument ne tient pas davantage : on peut tout à fait modifier cette règle par un simple amendement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le choix d'une reprise de dette plutôt que d'une recapitalisation ou d'une prise de participation, fait lors de la loi du 27 juin 2018, est le bon. Il est sans effet sur la situation des créanciers obligataires de SNCF Réseau, il permet de lisser l'impact de la reprise de dette sur le besoin de financement de l'État et il améliore les ratios financiers de SNCF Réseau.

Quant à l'impact sur la holding de tête que vous mentionnez, je précise que la holding de tête SNCF est la seule qui emprunte sur les marchés, mais à des conditions de financement différentes en fonction de la filiale concernée. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas un argument : on pourrait envisager une augmentation fractionnée, en libérant progressivement le capital à une hauteur équivalente. La reprise n'est pas une bonne solution. D'ailleurs, je le répète, il ne s'agit pas d'une reprise de dette, mais de la prise en charge progressive des annuités d'une partie de la dette.

La commission rejette l'amendement II-CF1188.

Amendement II-CF666 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Il tend à reporter du 1^{er} janvier 2022 au 1^{er} janvier 2023 l'opération improprement qualifiée de reprise de dette.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF666.

Amendement II-CF1421 de M. Éric Coquerel

M. Éric Coquerel. Nous demandons la remise d'un rapport étudiant l'impact sur le creusement de la dette de SNCF Réseau de la transformation de l'architecture de la SNCF en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en 2014, puis en trois sociétés nationales à capitaux publics en 2018. Cette dernière étape est souvent le premier pas vers une privatisation. Ces mesures successives ont été néfastes pour le rail, qu'il s'agisse du transport de passagers ou de marchandises, alors même que les enjeux écologiques, environnementaux et climatiques devraient conduire à lui donner une place centrale, indépendante des aléas du marché.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il n'est pas question de privatisation de la SNCF. Nous n'allons pas refaire les débats de 2018. Comment peut-on nier que la réforme est bienvenue face à la nécessité d'une reprise de dette de 35 milliards et aux difficultés structurelles de notre réseau ferré ? Il s'agit d'une très belle entreprise et d'un groupe essentiel à notre pays, mais dont la réforme était absolument indispensable.

M. Éric Coquerel. Le rapport que nous demandons a précisément pour objet de déterminer dans quelle mesure ces transformations ont affecté la dette. Je vous trouve bien optimiste de considérer que la reprise de la dette a permis de poursuivre le développement de la SNCF : j'y vois plutôt le camouflage d'une absence d'investissements et d'une austérité imposée. Pas de privatisation, dites-vous ? Nous verrons dans quelques années : nous avons fait la même expérience à propos du secteur de l'énergie, entendu les mêmes promesses. On commence par l'ouverture à la concurrence – il est déjà prévu qu'une ligne privée assure le trajet Marseille-Nice –, puis la société publique, devenue société nationale à capitaux publics, est privatisée. Nous l'avons observé dans tous les secteurs.

La commission rejette l'amendement II-CF1421.

Elle adopte l'article 40 non modifié.

Article 41

Habilitation à établir par ordonnance un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin :

- d'instaurer un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics, applicable au plus tard le 1^{er} janvier 2023, qui mettra fin au régime dual distinguant la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics, et la sanction des infractions aux règles en matière de finances publiques, commises par l'ensemble des agents publics, devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;

- de définir un nouveau régime d'infractions financières ainsi que les sanctions applicables. La responsabilité juridictionnelle sera centrée sur la faute grave relative à l'exécution des recettes ou des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques, leur ayant causé un préjudice financier significatif, et conduira à appliquer des amendes, non rémissibles et non assurables, plafonnées à six mois de rémunération, ainsi que, le cas échéant, une peine complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée ;

- d'abroger en conséquence les dispositions relatives à la RPP des comptables publics, prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 1963, ce qui mettra fin au jugement des comptes par les juridictions financières mais ne devra pas porter atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et à l'effectivité de la vérification par les comptables de la régularité des opérations de recettes et de dépenses ;

- d'instaurer une organisation juridictionnelle unique et les règles procédurales permettant de garantir les droits des justiciables et la célérité des procédures. Il s'agira, en première instance, d'une chambre au sein de la Cour des comptes incluant des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes ; d'une cour d'appel financière, au format proche de la CDBF incluant deux personnalités qualifiées, et, en cassation, du Conseil d'État ;

- d'adopter diverses mesures de coordination et d'adaptation, notamment Outre-mer.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 a modifié l'article 60 de la loi de finances pour 1963 relatif à la RPP, afin d'encadrer les remises gracieuses sur débits accordées par le ministre du budget et de hiérarchiser la sanction prononcée par le juge financier, selon que les irrégularités comptables ont causé ou non un préjudice financier à l'organisme public.

L'article 8 de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 a étendu l'application de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 à l'ensemble du territoire de la République, notamment les collectivités d'Outre-mer régies par le principe de spécialité législative.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE JUGEMENT DES COMPTES ET LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE DES COMPTABLES PUBLICS

1. Une responsabilité présumée, objective et inconditionnelle résultant de l'examen des comptes

L'article 13 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)⁽¹⁾ définit les comptables publics comme « **des agents de droit public ayant la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes** » des personnes morales relevant du champ d'application de ce même décret.

L'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963⁽²⁾ prévoit un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics, distinct mais non exclusif de leur « responsabilité attachée à leur qualité d'agent public ».

Les catégories d'agents publics exerçant des fonctions de comptable public et relevant du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP)

Les comptables concernés relèvent de statuts divers :

- les comptables de l'État relèvent de sept catégories principales selon les administrations concernées (notamment contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, comptables des services déconcentrés, directeurs régionaux des douanes, comptables des budgets annexes et des comptes spéciaux...) et relevant principalement des corps d'administrateurs ou d'inspecteurs des finances publiques ;
- les agents comptables relèvent majoritairement de la DGFIP, mais également d'autres corps interministériels (attachés) ou ministériels (ingénieurs d'étude ou de recherche) et peuvent parfois être contractuels ;
- les comptables à régime de RPP particulier : les trésoriers militaires, dont la RPP est mise en jeu par le ministre chargé de la défense⁽³⁾ et les comptables des organismes de sécurité sociale (hors caisses nationales), dont la RPP est mise en jeu par la mission nationale d'audit et de contrôle des organismes de sécurité sociale⁽⁴⁾ ;
- les agents comptables des établissements publics locaux d'enseignement, nommés par le ministre chargé de l'éducation, après information préalable de la collectivité territoriale de rattachement, parmi les personnels de l'administration scolaire et universitaire⁽⁵⁾.

(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui a regroupé et actualisé un ensemble de textes relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique dont le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ainsi que le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.

(2) Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

(3) Article L. 5221-1 du code de la défense, établi par l'article 151 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et décret n° 2010-1689 du 30 décembre 2010 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des trésoriers militaires.

(4) Articles D. 122-13 et R. 155-1 du code de la sécurité sociale.

(5) Article R. 421-65 du code de l'éducation.

a. Une responsabilité objective pour irrégularité des comptes

Le I de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 dispose que « outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont **personnellement et pécuniairement responsables** du **recouvrement des recettes**, du **paiement des dépenses**, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs (...) des organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la **conservation des pièces justificatives des opérations** et documents de comptabilité ainsi que **de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent** ».

La même responsabilité s'applique aux **contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine**.

La RPP se trouve engagée « **dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes** ».

La responsabilité est « personnelle et pécuniaire » en ce qu'elle contraint le comptable de répondre de sa gestion sur son patrimoine personnel : issue d'une logique « restitutive » visant à combler tout manquant en caisse, **cette responsabilité n'a d'autre limite que celle des montants figurant dans les comptes pour lesquels la responsabilité du comptable est engagée**.

● Le II de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 étend la RPP « à toutes les opérations du poste comptable » dirigé par les comptables « depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions » ainsi qu'aux « opérations des comptables publics placés sous leur autorité ».

Les cas d'engagement de la RPP du comptable public recouvrent l'ensemble des **actes et contrôles qui lui incombent** en application des articles 17 à 22 du décret GBCP :

– la **détention et le maniement des fonds et valeurs** pour lequel le comptable engage de plein droit sa responsabilité sur constatation d'un manquant en deniers ou valeurs ou d'un faux paiement ;

– **en matière de recettes**, le comptable voit sa responsabilité engagée en l'absence de recouvrement et dès lors qu'il n'a pas effectué « les diligences nécessaires qui doivent être adéquates, complètes et rapides »⁽¹⁾ ;

– **en matière de dépenses**, le 2° de l'article 19 et l'article 20 du décret GBCP subordonnent la validité des « ordres de payer » à plusieurs séries de contrôles :

– **les contrôles qui lui incombent en tant que caissier**, visent à payer au véritable créancier et à en obtenir un acquit libératoire,

– **les contrôles relatifs au respect du cadrage budgétaire**, en s'assurant de la qualité de l'ordonnateur, de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits et de la disponibilité des crédits,

– **les contrôles relatifs à la validité de la dette**, qui portent sur la certification du service fait ; l'exactitude de la liquidation ; l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; le cas échéant, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements ; la production des pièces justificatives et enfin l'application des règles de prescription ou de déchéance.

● Le XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 permet par ailleurs d'appliquer le régime de RPP à toute personne qui « sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public », s'immisce dans le recouvrement de recettes, reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds que les comptables sont exclusivement chargés d'exécuter. Ces situations de « **gestions de fait** » entraînent ainsi les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières.

● La RPP du comptable public est ainsi une responsabilité **présumée, objective et inconditionnelle mise en jeu automatiquement et indépendamment de toute faute, dès lors que l'examen des comptes dont il est responsable conduit à constat d'une irrégularité.**

Le seul élément extérieur susceptible de conduire à ne pas mettre en jeu la RPP du comptable public est « l'existence de circonstances constitutives de la force majeure », prévue par le V de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

Aucun autre élément extérieur au compte ne peut être pris en considération, ni le fait d'autrui et, au premier chef, les manquements de l'ordonnateur, ni l'insuffisance des moyens matériels et humains mis à la disposition du comptable public.

(1) Arrêté des Consuls du 19 Vendémiaire an XII.

b. Une mise en jeu administrative ou juridictionnelle

Le VI du même article 60 de la loi de finances pour 1963 prévoit que **la RPP « est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes »**. La responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public peut ainsi être engagée dans trois hypothèses :

– Par **le ministre du budget ou le ministre de tutelle dans le cadre de la procédure administrative de mise en débet des comptables** ⁽¹⁾.

Dans ce cas, la RPP du comptable public est mise en jeu, au cours d'une procédure amiable, par l'émission, par le ministre chargé du budget ou le ministre de tutelle, d'un ordre de versement. Cette procédure peut viser non seulement les comptables principaux mais également les comptables secondaires.

– Par **le juge des comptes après transmission des comptes litigieux par le Pôle national d'apurement administratif (PNAA)** ⁽²⁾.

Les articles L. 211-2 et L. 231-5 du code des juridictions financières (CJF) prévoient en effet **que certains comptes ne sont transmis aux chambres régionales et territoriales des comptes compétentes qu'en cas de constatation d'un manquement par une autorité compétente de l'État en charge de l'apurement administratif de ces comptes**. Il s'agit des comptes des communes de moins de 5 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants, ainsi que de ceux des établissements publics locaux d'enseignement qui disposent de moins de trois millions d'euros de ressources de fonctionnement.

– Par **le juge des comptes dans le cadre de la procédure juridictionnelle de jugement des comptes**.

À l'exception des comptes transmis au PNAA, **tous les comptes des comptables publics doivent en effet être produits au juge des comptes** ⁽³⁾.

L'article L. 111-1 du CJF dispose ainsi que « **la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics** », ce qui a constitué au demeurant sa première mission à sa création le 16 septembre 1807.

La Cour des comptes est aujourd'hui compétente à l'égard des comptables principaux de la Direction générale des finances publiques (DGFip), des receveurs des douanes ainsi que des agents comptables des établissements publics nationaux, **1 030 organismes** relevant à ce titre, en 2019, de ce contrôle juridictionnel.

(1) Décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilé.

(2) Arrêté du 20 juin 2018 désignant l'autorité compétente de l'État en charge de l'apurement administratif des comptes publics locaux.

(3) Articles L. 131-1 et L. 231-1 du code des juridictions financières.

Par application de l'article L. 211-1 du CJF, **18 chambres régionales des comptes** jugent les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, dans leur ressort géographique en métropole et outre-mer. Des dispositions similaires prévoient en outre la compétence de **chambres territoriales des comptes, dans cinq collectivités d'outre-mer** : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 252-1), la Nouvelle-Calédonie (article L. 262-1) et la Polynésie française (article L. 272-1).

16 443 organismes dotés d'un comptable public relevaient, en 2019, du contrôle juridictionnel **des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

Des indicateurs de performance du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, fixent en outre des cibles de part des comptes, en masses financières, tenus par les comptables publics ayant fait l'objet d'un contrôle du juge des comptes, situées dans la fourchette de 15 à 25 % par an. En 2019, les cibles réalisées s'élevaient à 16 % pour la Cour des comptes et à 18 % pour les CRTC.

- Comme dans toutes les juridictions, les poursuites relèvent du ministère public, exercé par le Parquet général près la Cour des comptes, sous l'autorité duquel sont placés les procureurs financiers des CRTC.

Au vu des rapports des juridictions financières ou de toute autre information en sa possession, le ministère public peut saisir, par un réquisitoire, les juges des comptes de toute présomption d'irrégularité :

- lorsque la vérification des comptes ne fait apparaître aucun motif de mise en jeu de la RPP du comptable public, le comptable est « déchargé de sa gestion » par une ordonnance, décision juridictionnelle prise par le seul président de chambre ou son délégué ;

- dans le cas contraire, la procédure de mise en jeu de la RPP du comptable public est engagée par un réquisitoire du parquet, et reconnue, le cas échéant, à l'issue de l'instruction et d'une phase contradictoire, puis d'un délibéré par une formation collégiale après audience publique (articles L. 142-1 et L. 242-1 du CJF).

Le cas échéant, **la juridiction met ainsi le comptable « en débet », le contraignant à verser de ses deniers personnels la somme correspondant aux montants des irrégularités constatés dans les comptes.**

Les arrêts de la Cour des comptes ne sont pas susceptibles d'appel mais seulement d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Les jugements des CRTC peuvent faire l'objet d'appels devant la Cour des comptes, puis de recours en cassation devant le Conseil d'État.

La Cour des comptes a rendu chaque année en moyenne 150 arrêts qui conduisent à prononcer 20 millions d'euros de débits par an, et les CRTC de 300 à 400 jugements annuels pour 15 à 20 millions d'euros de débits par an.

En outre, le Procureur général près la Cour des comptes peut, soit à la demande de la Cour, soit de sa propre initiative, transmettre des faits au Procureur de la République lorsqu'ils sont susceptibles de revêtir une qualification pénale.

Par ailleurs, les articles L. 131-11 et L. 231-11 du CJF permettent aux juridictions financières de **condamner à l'amende les comptables de fait « en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public »**, mais seulement dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet, pour les mêmes opérations, des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal, qui punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction.

2. Un régime de responsabilité aux sanctions insuffisamment hiérarchisées et inadapté aux enjeux du contrôle comptable

Les limites du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables public font l'objet de constat convergents, en raison tant de ses défauts intrinsèques que des enjeux de modernisation de la gestion publique.

La RPP a ainsi pu être qualifiée de « régime contreproductif et à bout de souffle » par Jean Bassères et Muriel Pacaud dans le rapport sur la *Responsabilité des gestionnaires publics*, remis en juillet 2020⁽¹⁾, et établi à la demande Gérald Darmanin, alors ministre de l'Action et des comptes publics.

a. Une responsabilité individuelle largement fictive

En premier lieu, **la RPP ne permet pas de responsabiliser individuellement les comptables**, et paraît en large partie fictive puisque **les sommes effectivement laissées à leur charge sont sans commune mesure avec les montants des comptes sur lesquels est censée porter leur responsabilité pécuniaire**.

Le II de l'article 60 de loi de finances pour 1963 prévoit en effet qu'« avant d'être installés dans leur poste, **les comptables publics sont tenus de constituer des garanties** ».

Les montants de cautionnement peuvent être élevés, puisqu'ils sont déterminés par application d'un coefficient au montant du traitement annuel attaché à l'indice le plus élevé afférent à chaque catégorie de comptables, **mais le cautionnement solidaire**, réalisé par affiliation à l'association française de

(1) Jean Bassères et Muriel Pacaud, *Responsabilité des gestionnaires publics*, juillet 2020, op.cit. p. 7.

cautionnement mutuel (AFCM) **substitue depuis 1908 un cautionnement collectif à celui du comptable** ⁽¹⁾.

Sans qu'il s'agisse d'une obligation, **les comptables publics peuvent également souscrire une assurance** qui couvre *in fine* – sous réserve du règlement de la franchise et du plafond de garantie – la responsabilité financière engagée par le comptable.

Ce premier **facteur d'atténuation de la sanction** est **considérablement accru par la faculté pour les comptables d'« obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge »**, prévue par le IX de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

Ainsi, entre 2013 et 2018, pour un total de 337,9 millions d'euros de débits prononcés par la Cour des comptes, le ministre du budget a été saisi de 248,1 millions d'euros de demandes de remises gracieuses, correspondant aux montants non couverts par les assurances.

Le ministre du budget a satisfait ces demandes à hauteur de 99,75 %, accordant ainsi 247,5 millions d'euros de remises gracieuses aux comptables « mis en débet ».

REMISES GRACIEUSES SUR DÉBETS PRONONCÉS PAR LA COUR DES COMPTES

(montants en millions d'euros)

	Montants des débits dont il est demandé remise gracieuse	Montants des remises gracieuses accordées	Taux de remise gracieuse	Montants laissés à charge
2013	32,4	32,4	99,9 %	0,03
2014	93,7	93,6	99,97 %	0,03
2015	20,9	20,8	99,49 %	0,11
2016	61,5	61,3	99,60 %	0,24
2017	14,2	14,1	99,15 %	0,12
2018	25,4	25,3	99,70 %	0,08
Total 2013-2018	248,1	247,5	99,75 %	0,61

Source : Stéphanie Damarey, *Régime de responsabilité financière des gestionnaires public, analyse comparée*. p. 204.

Pour les comptables de l'État, les montants moyens des laissés à charge des comptables après remise gracieuse et assurance s'établissent, selon les années, entre 150 et 300 euros, correspondant à des fourchettes de laissés à charge individuels de zéro à 1 300 euros ⁽²⁾.

Les remises gracieuses sont cependant refusées en cas de gestion de fait ou de détournement de fonds, avec par exemple le refus de remise d'un débet d'un montant de 69 500 euros en 2016 consécutif à un détournement de fonds.

(1) Lors de sa première adhésion, le comptable verse un « fonds de réserve » correspondant à 2/1000 du montant du cautionnement garanti, puis une cotisation annuelle égale à 1/1000 du cautionnement garanti. En 2020, ces garanties sont souscrites par 52 000 adhérents.

(2) Jean Bassères et Muriel Pacaud, *op.cit.* p. 275.

Cependant, la remise gracieuse quasi systématique des sommes à la charge des comptables publics **rend incertaine leur responsabilité effective et porte atteinte à l'autorité de la chose jugée par les juridictions financières.**

Le fait qu'une décision administrative puisse priver d'effets un jugement constitue indéniablement une anomalie dans un État de droit, au demeurant sans aucun équivalent en Europe.

Enfin, les jugements prononcés paraissent d'autant plus dénués d'impact dans la pratique professionnelle des comptables mis en débet, et dans l'évaluation de leur performance individuelle, qu'à la date du jugement, plus de 90 % des comptables principaux avaient changé de poste ou pris leur retraite. Ainsi que le relèvent Jean Bassères et Muriel Pacaud, dans le rapport déjà mentionné, **« le décalage temporel entre les faits reprochés et la date du jugement limite fortement l'apport en termes d'amélioration des pratiques individuelles ».**

b. La réforme de la RPP engagée en 2011 n'a pas clarifié sa portée

• Ce constat a conduit à une **première intervention du législateur, par l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011⁽¹⁾** qui a modifié le VI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, **dans le but d'encadrer le pouvoir de remise gracieuse du ministre et de hiérarchiser la sanction selon la nature des manquements.**

Si le juge constate que les manquements du comptable n'ont pas causé de préjudice à l'organisme public, par exemple en cas d'inexacte imputation budgétaire ou d'absence de visa du contrôleur financier, il ne peut plus prononcer de débet mais doit mettre à la charge du comptable une somme déterminée, par manquement et par exercice, dans la limite d'un plafond correspondant à 1,5 millièmes du cautionnement du comptable, et qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une remise gracieuse.

Si le manquement a causé un préjudice financier à l'organisme public, par exemple en cas d'erreurs de liquidation, de paiement d'une dette prescrite ou de paiement non libératoire, le juge des comptes prononce un débet du montant de la dépense irrégulière.

Dans ce cas, **une remise gracieuse du ministre peut être sollicitée mais elle ne peut être totale, « le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme »** mise à sa charge en cas de manquement n'ayant pas cause de préjudice. **Le ministre doit donc laisser à la charge du comptable mis en débet une somme correspondant au minimum à 3 millièmes de son cautionnement.**

La remise gracieuse peut néanmoins être totale dans deux situations définies par le IX de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 : en cas

(1) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

de décès du comptable et **dès lors que, « sous l'appréciation du juge des comptes », il a respecté « des règles de contrôle sélectif des dépenses ».**

Cette réforme a donc visé à mettre fin à l'automatisme de la sanction et à prendre en compte des circonstances de l'espèce dans le prononcé des sanctions, **en réservant le débet aux fautes ayant causé un « préjudice financier ».**

Alors que la définition de ce critère a été initialement incertaine, conduisant les juridictions financières à une interprétation extensive des situations appelées à être sanctionnées par une mise en débet, le Conseil d'État a précisé récemment les conditions dans lesquelles une dépense payée irrégulièrement par un comptable public peut être regardée comme n'ayant pas causé de préjudice financier à l'organisme public.

Le Conseil d'État s'est ainsi fondé principalement sur **la réalité du service fait, le caractère dû ou indu de la dépense et la volonté de l'ordonnateur** ⁽¹⁾.

Outre les manquements qui, par principe, sont, ou non, porteurs d'un préjudice financier, il a considéré qu'il revient au juge financier de mener l'analyse permettant d'apprécier l'existence d'un préjudice financier en **vérifiant si la correcte exécution, par le comptable, des contrôles lui incombant aurait permis d'éviter que soit payée une dépense qui n'était pas effectivement due.**

Ainsi que le déclarait M. Didier Migaud, alors Premier Président de la Cour des comptes, en octobre 2019 ⁽²⁾, **« cette réforme n'est sans doute pas allée jusqu'au bout de la logique qui avait présidé à sa mise en œuvre. Le maintien du pouvoir de remise gracieuse du ministre, la définition encore incertaine et parfois extensive du préjudice financier, l'insuffisante prise en compte des circonstances entourant le manquement reproché au comptable dessinent un régime qui hésite encore entre sanction et réparation, entre une logique restitutive et une logique punitive ».**

La baisse du nombre de réquisitoires notifiés à la Cour et aux CRTC confirme ce diagnostic, avec par exemple une baisse de 40 % des réquisitoires prononcés par le ministère public près la Cour des comptes entre 2010 et 2019, alors que les charges pour les juridictions financières liées à l'examen des comptes des comptables sont demeurées inchangées.

c. Un régime de responsabilité en décalage croissant avec les enjeux de la gestion publique

• Les modifications apportées par le législateur en 2011 n'ont pas évité que **le jugement des comptes et la responsabilité personnelle et pécuniaire des**

(1) Conseil d'État, 6 décembre 2019, n° 425542 et n° 418741.

(2) Colloque sur la responsabilité des gestionnaires publics, 18 octobre 2019. Discours d'ouverture. https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-10/20191008-discours-DM-colloque-CE-CC_0.pdf

comptables continuent d’aboutir, le plus souvent, à détecter des manquements formels, sanctionnés sans appréciation du contexte.

En outre, **la majorité des manquements relevant de la RPP des comptables publics ont pour origine une faute de l’ordonnateur**, liée par exemple à un défaut de transmission des pièces non identifié par les contrôles du comptable : c’est le cas pour 56 % des manquements constatés par la Cour des comptes et 68 % de ceux relevés par les CRTC.

En ne tenant **compte ni de l’ensemble des actions du comptable public ni de l’imbrication croissante de la chaîne financière**, la RPP a donc un caractère asymétrique qui **entraîne des comportements de prudence excessive.**

Ainsi en matière de dépenses, **l’application du contrôle hiérarchisé de la dépense**, qui permet de supprimer des contrôles redondants de l’ordonnateur sur l’engagement de la dépense, ne constitue pas une cause exonératoire de responsabilité du comptable public mais uniquement un motif de remise gracieuse.

Cette situation **pénalise le développement d’une approche plus sélective du contrôle de la dépense** ainsi que les pratiques innovantes, telles le recours à des modalités de contrôle fondées sur l’intelligence artificielle et le *datamining*.

Elle ne favorise pas la simplification des procédures de dépense, comme l’utilisation de la « carte d’achat » pour les dépenses récurrentes ou de faibles montants, dont le paramétrage initial permet la validation automatique du service fait.

Faute d’appréhender les exigences nouvelles en matière de sincérité et de qualité comptable, **la RPP désincite les comptables publics à adapter leurs contrôles aux enjeux effectifs.**

Au contraire, elle les conduit à **mobiliser de façon disproportionnée les ressources humaines et matérielles de leurs services sur le contrôle de la régularité formelle des opérations au détriment d’une approche fondée sur les enjeux**, conduisant par exemple à multiplier les actes de poursuites pour des créances de procédures collectives sans aucune perspective de recouvrement.

B. LA SANCTION DES INFRACTIONS AUX RÈGLES EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES PAR LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

1. La sanction d’un spectre large d’irrégularités budgétaires et financières

La **Cour de discipline budgétaire et financière** (CDBF) est une juridiction administrative spécialisée de nature répressive, rattachée à la Cour des comptes,

créée par la loi du 25 septembre 1948 ⁽¹⁾, codifiée depuis 1995 ⁽²⁾ aux articles L. 311-1 à L. 316-1 du code des juridictions financières (CJF).

La CDBF sanctionne, par des amendes, les atteintes aux règles régissant les finances publiques commises, dans le cadre de leurs fonctions, par les gestionnaires publics inclus dans le champ de ses justiciables.

Le Conseil constitutionnel a qualifié la CDBF de « juridiction disciplinaire spéciale » ⁽³⁾ et a considéré que, si elle « constitue un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution » relevant, à ce titre, du domaine de la loi, la définition des procédures applicables relève du pouvoir réglementaire, puisqu'il ne s'agit pas d'une juridiction pénale ⁽⁴⁾.

a. Un champ des justiciables défini de longue date

Selon l'article L. 312-1 du CJF, relèvent de la compétence de la CDBF :

- les **membres des cabinets ministériels** ;
- **l'ensemble des fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État**, ce qui comprend les ordonnateurs mais également les comptables publics ;
- les **agents des collectivités territoriales**, de leurs établissements publics et des groupements de collectivités territoriales ;
- les représentants, administrateurs ou agents des **autres organismes soumis au contrôle du juge des comptes** (établissements publics, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes faisant appel à la générosité publique, organismes bénéficiaires de concours financiers publics...)
- les **exécutifs et les gestionnaires élus des collectivités territoriales, uniquement lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre dans certains cas** : à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable public ayant conduit à procurer un avantage injustifié à autrui au préjudice de leur collectivité, ou lorsque leurs agissements ont entraîné la condamnation de la collectivité au paiement d'une astreinte en raison de l'inexécution d'une décision de justice ou lorsqu'ils n'ont pas procédé dans les délais impartis à l'ordonnancement des dépenses résultant d'une décision de justice ayant condamné leur collectivité au paiement d'une somme d'argent.

(1) Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

(2) Article 3 de la loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières.

(3) Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, M. Stéphane R. et autres.

(4) Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005 Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières.

Des lois du 13 juillet 1971 ⁽¹⁾ et du 5 janvier 1988 ⁽²⁾ ont en effet **exclu les exécutifs locaux du champ d'intervention de la CDBF**.

Les membres du Gouvernement ont été exclus, dès l'origine, de ce champ d'intervention, en raison de leur responsabilité politique devant les assemblées parlementaires, qui est au demeurant solidaire de la responsabilité gouvernementale.

Examinant une question préalable de constitutionnalité ⁽³⁾, le Conseil constitutionnel a considéré que l'exemption des responsables politiques ne contrevenait pas à des droits et libertés que la Constitution garantit, au regard de la différence de leur situation avec les fonctionnaires ou agents publics.

Enfin, les articles L. 313-9 et L. 313-10 du CJF dégagent la responsabilité de tout justiciable s'il peut justifier d'un ordre écrit de son supérieur hiérarchique ou, le cas échéant, du ministre ou de l'élu compétent, « dès lors que ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire ».

b. Un spectre large d'infractions visées

Les infractions réprimées par la Cour sont définies par les articles L. 313-1 et suivants du CJF.

Il s'agit d'**infractions à la légalité financière ou de certains dysfonctionnements administratifs** :

– les **infractions aux règles d'exécution des dépenses, des recettes et à la gestion des biens** des collectivités publiques ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle des juridictions financières. Ceci recouvre les manquements à la procédure de contrôle financier portant sur l'engagement de la dépense (article L. 313-1), l'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit (article L. 313-2), l'engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir et sans avoir reçu délégation de signature à cet effet (article L. 313-3), plus largement les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses (article L. 313-4) et enfin les omissions volontaires de déclarations auprès de l'administration fiscale ou les déclarations volontairement inexactes ou incomplètes (article L. 313-5) ;

– l'**octroi, par méconnaissance de ses obligations, d'avantages injustifiés entraînant un préjudice** pour la collectivité ou pour le Trésor public (article L. 313-6) ;

(1) Loi n° 71-564 du 13 juillet 1971 modifiant et complétant la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière.

(2) Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières.

(3) Décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, Sandrine A.

– **les infractions au respect de la chose jugée** ayant entraîné la condamnation de l’organisme dont relève le gestionnaire public à une astreinte en raison de l’inexécution ou de l’exécution tardive d’une décision de justice (articles L. 313-7 et L. 313-12) ;

– enfin **la faute grave de gestion des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), ayant causé un préjudice grave**, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l’établissement, par des carences graves dans les contrôles ou par des omissions ou négligences répétées dans le rôle de direction (art. L. 313-7-1).

Les **amendes encourues en cas de condamnation sont comprises entre des montants planchers** de 150 ou 300 euros selon les infractions, **et un plafond**, défini par l’article L. 313-1, **correspondant au montant du traitement ou du salaire brut annuel de la personne condamnée, au moment où les faits ont été commis** ⁽¹⁾. Ces montants sont doublés en cas d’attribution à autrui d’un avantage injustifié. Les peines peuvent se cumuler dans la limite du montant maximum encouru (article L. 313-11).

c. La procédure applicable

La CDBF est composée de cinq magistrats de la Cour des comptes et de cinq conseillers d’État, nommés par décret pris en Conseil des ministres pour une durée de cinq ans ⁽²⁾. Elle est présidée par le premier président de la Cour des comptes et vice-présidée par le président de la section des finances du Conseil d’État.

Le ministère public relève du Parquet général près la Cour des comptes qui peut prendre une réquisition lorsque des faits portés à sa connaissance sont susceptibles de constituer des infractions et peut, après une instruction spécifique, renvoyer l’affaire devant la CDBF.

La Cour peut être saisie par **les présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre, le ministre chargé des finances, les autres ministres, s’agissant des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, la Cour des comptes, les CRTC, et le procureur général près la Cour des comptes.**

Les **décisions de la CDBF sont insusceptibles d’appel**, mais peuvent faire l’objet d’un pourvoi en cassation devant le Conseil d’État.

L’action de la CDBF est complémentaire de celle du juge pénal, les mêmes comportements pouvant constituer des infractions à la fois financières et pénales. Les deux procédures ne sont pas exclusives, le cumul étant conforme au principe

(1) L’article L. 313-8 prévoit, pour les personnes qui n’étaient pas agents publics au moment où les faits ont été commis, que le maximum de l’amende peut atteindre le montant du traitement brut annuel correspondant à l’échelon le plus élevé afférent à l’emploi de directeur d’administration centrale.

(2) Articles L. 311-3 et R. 311-1 du CJF.

non bis in idem, dès lors que le total des sanctions prononcées ne dépasse pas le maximum de l'une des deux infractions poursuivies.

2. Des sanctions adaptées mais une procédure insuffisamment effective

a. Des sanctions de plus en plus dissuasives

De 2013 à 2019, la CDBF a prononcé 78 amendes distinctes à l'occasion de 51 arrêts, se prononçant sur 119 charges requises par le ministère public.

INDICATEURS D'ACTIVITÉ DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Arrêts rendus	8	8	5	9	12	8,4
Amendes prononcées	14	7	9	16	21	13,4
Charges non retenues	7	1	9	4	2	4,6
Montants moyens d'amendes (en euros)	942	807	544	1 643	2 014	1 190

Source : Commission des finances, d'après les données figurant dans le rapport de Jean Bassères et Muriel Pacaud, *op. cit.*, p. 313.

Alors que la CDBF n'avait jamais prononcé plus de 4 arrêts par an jusqu'en 2014, le nombre d'arrêts rendus est deux fois plus élevé depuis 2015. 30 % des charges soulevées concernent les irrégularités de procédures de commande publique, 21 % l'engagement irrégulier des dépenses, 15 % l'attribution de rémunérations irrégulières et 12 % de subventions irrégulières.

La majorité des condamnations visent les ordonnateurs d'établissements publics, nationaux ou locaux, ce qui s'explique par l'exemption des ordonnateurs élus locaux et par la possibilité pour les ordonnateurs de l'État de voir leur responsabilité dérogée par des lettres de couverture.

Les montant des amendes prononcées augmentent fortement en tendance : les montants moyens atteignent 2 014 euros en 2019, contre 550 euros en 2013, et 1 190 euros en moyenne annuelle depuis 2015 ; la part des amendes d'un montant supérieur à 2 000 euros atteint 43 % en 2019 alors qu'aucune amende de ce montant n'avait été prononcée en 2016 et 2017 ⁽¹⁾.

Du fait de la logique répressive et non « restitutive » du régime des sanctions appliquées par la CDBF, les montants des amendes ne sont pas directement corrélés aux sommes en jeu et **la sanction tient compte des circonstances** :

– **des circonstances aggravantes**, telles que la répétition des faits, l'absence de prise en compte des alertes sur les irrégularités commises ou le niveau de compétence pouvant être attendu du justiciable en raison de ses responsabilités professionnelles antérieures ;

(1) Jean Bassères et Muriel Pacaud, *op.cit.*, p. 309 à 313.

– et **des circonstances atténuantes**, telles que les contextes d’urgence ou de conflictualité sociale dans lesquels les irrégularités ont été commises, ou l’absence d’alerte émise par l’autorité de tutelle.

Le régime de sanction, suffisamment dissuasif tout en étant suffisamment limité pour être soutenable, paraît donc adapté.

b. Des durées de jugement excessives

Cependant, l’effectivité du régime de sanction est atténuée par la longueur des procédures.

INDICATEURS DE PERFORMANCE ANNUELLE DE LA CDBF

	2017	2018	2019
Délai moyen de traitement des procédures (en mois)	37,2 mois (5 arrêts)	33,3 mois (9 arrêts)	41,2 mois (12 arrêts)
Proportions d’affaires en stock depuis plus de 3 années	17 % (9 affaires)	23 % (12 affaires)	26 % (11 affaires)

Source : CDBF, Rapport annuel 2020

Le délai moyen de traitement des procédures est élevé, alors qu’augmente la proportion d’affaires en stock depuis plus de 3 années.

Le Conseil d’État a ainsi pu juger qu’« **en l’absence de difficulté particulière tenant à l’affaire ou de comportement dilatoire de la part du justiciable** »⁽¹⁾, **la durée de près de quatre ans et demi pour statuer sur une affaire devant la CDBF était excessive** et donc contraire aux prescriptions de l’article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l’homme, qui impose aux juridictions de **statuer dans un délai raisonnable**.

L’effectivité du régime de sanction est également atténuée par la durée moyenne de 4,8 années, entre 2013 et 2019, entre le début des faits susceptibles d’être poursuivis et le premier réquisitoire du procureur, portant à 7,5 années la durée moyenne entre le début des faits et le jugement rendu par la Cour⁽²⁾.

La CDBF dispose en effet d’un personnel permanent réduit à un secrétaire général, exerçant par ailleurs des fonctions de magistrat au sein d’une chambre de la Cour des comptes, une greffière et une greffière adjointe.

Les rapporteurs de la CDBF, principalement des magistrats de juridiction financière et des conseillers de tribunal administratif ou de cour administrative d’appel, **lui sont affectés en plus de leurs fonctions habituelles**, pour des vacations dont le niveau est estimé dans la lettre de mission qui leur est transmise en début d’instruction.

(1) Conseil d’État, 22 janvier 2007, n° 286292, Forzy.

(2) Jean Bassères et Muriel Pacaud, *op.cit.*, p. 309.

En raison du poids des charges liées à l'examen des comptes des comptables, les juridictions financières n'ont pas pu consacrer des ressources suffisantes aux missions de la CDBF, dont aucun des membres ne l'est de plein exercice.

Enfin, l'absence de possibilité pour les justiciables condamnés de se pourvoir en appel constitue une anomalie.

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. UN RÉGIME JURIDICTIONNEL UNIFIÉ DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

1. Une habilitation à légiférer par ordonnance présentée en loi de finances

Le **I** du présent article autorise le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi, afin de créer **un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics**.

Cette réforme permet ainsi de mettre en œuvre la recommandation **d'unifier le régime de responsabilité des gestionnaires publics** et de supprimer la RPP, qui figure dans le **projet stratégique *Juridictions financières 2025* (JF 2025) présenté par M. Pierre Moscovici, Premier Président de la Cour des comptes, en février 2021**.

Recommandation n° 17 du projet stratégique JF 2025 ⁽¹⁾

Aller vers un **régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics, comptables comme ordonnateurs**. Cette responsabilité serait engagée au cours de la même instance et devant le même juge de plein contentieux. Cela autoriserait le parquet financier de la Cour et des CRTC à engager des poursuites à l'encontre des différents acteurs de la chaîne financière pour les mêmes faits, au cours de la même procédure.

Dans ce nouveau régime, les juridictions financières, Cour et CRTC, seraient les juges de premier ressort, la CDBF l'instance d'appel et le Conseil d'État le juge de cassation, garantissant ainsi l'accès à un double de degré de juridiction pour les gestionnaires publics poursuivis.

Les incriminations seraient adaptées et les sanctions proportionnées au manquement, au préjudice occasionné et aux circonstances dans lesquelles ont agi les responsables publics.

Cette proposition rejoint ainsi les principaux constats et certaines des recommandations figurant dans le rapport sur la *Responsabilisation des gestionnaires public*, déjà mentionné, présenté par Jean Bassères et Muriel Pacaud,

(1) *Cour des comptes, JF 2025, Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, p. 25.
<https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-02/20210212-rapport-JF-2025.pdf>.

assorti d'un parangonnage européenne réalisé par la professeure Stéphanie Damarey.

Malgré leur caractère récent, ces démarches sont **le point d'aboutissement d'interrogations et de tentatives de réformes anciennes**, initiées dès 2005 par Philippe Seguin, Premier Président de la Cour des comptes, mais qui n'avaient pas trouvé de traduction législative ⁽¹⁾.

Ainsi que l'indiquait un communiqué du syndicat des juridictions financières (SJF) sur le projet JF 2025, la démarche « associant tous les personnels des juridictions financières a su **synthétiser en un temps court des sujets débattus depuis longtemps et bloqués par divers postulats conceptuels ou prérequis institutionnels** que l'institution n'avait pas été en capacité de trancher » ⁽²⁾.

Le recours à une ordonnance doit donc permettre de **mettre en œuvre dans les meilleurs délais cette réforme attendue de longue date**, alors que la fin de la législature en cours ne permettrait pas d'accorder le temps nécessaire, pour en examiner d'emblée l'ensemble des paramètres les plus techniques, qui sont encore appelés à faire l'objet d'arbitrages.

La définition du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics implique au demeurant, **outre la suppression des dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 relatives à la RPP, une réécriture large de l'ensemble des dispositions du code des juridictions financières et de nombreux autres codes**.

L'habilitation par la loi de finances doit ainsi permettre au Gouvernement de tenir les délais :

– la réforme du régime de responsabilité financière des ordonnateurs et des comptables relève en effet directement du **domaine facultatif des lois de finances** qui comprend le « **régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics** » ⁽³⁾ ;

– les mesures relatives à l'organisation des juridictions ou aux sanctions non financières y trouvent également leur place, quand bien même elles seraient étrangères au domaine de la loi de finances, dès lors qu'elles sont indissociables d'une réforme d'ensemble, ainsi que l'admet le Conseil constitutionnel ⁽⁴⁾.

(1) *Un projet de loi (n° 2001) portant réforme des juridictions financières avait été déposé par le Gouvernement le 28 octobre 2009 mais n'a fait l'objet que d'un examen en première lecture par les commissions des lois et des finances, de l'Assemblée nationale, en septembre 2010* https://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reforme_uridictions_fin.asp.

(2) *M. Yves Roquelet, Position du Syndicat des Juridictions financières sur le projet JF 2025 – février 2021.*

(3) *f) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

(4) *Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, considérant n°8.*

Les **II et III du présent article** accordent ainsi au Gouvernement **un délai resserré de six mois** à compter de la promulgation de la loi de finances **pour prendre l'ordonnance**, puis un même délai de six mois pour en déposer devant le Parlement le projet de loi de ratification. **L'ordonnance entrera ainsi en vigueur « au plus tard le 1^{er} janvier 2023 ».**

Ces délais contraints paraissent pouvoir être tenus dans la mesure où le Gouvernement est pleinement engagé à la rédaction de ce texte, à l'élaboration duquel la Cour des comptes est au demeurant étroitement associée, afin d'en affiner les points les plus techniques.

2. Une responsabilité juridictionnelle recentrée sur les fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif

Afin de **définir le périmètre de la nouvelle responsabilité juridictionnelle commune à l'ensemble des gestionnaires publics**, le 1^o du I du présent article autorise l'ordonnance :

– à définir un **régime d'infractions financières sanctionnant la faute grave relative à l'exécution des recettes ou des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques, leur ayant causé un préjudice financier significatif**, sans préjudice des dispositions du code pénal ;

– et à **réformer le régime des autres infractions actuellement prévues par le code des juridictions financières** ainsi que **celui de la gestion de fait**.

a. Une responsabilité financière au périmètre mieux défini

Le régime projeté de responsabilité unifiée des gestionnaires publics paraît proche de l'**actuel régime de sanction des infractions aux règles en matière de finances publiques** devant la CDBF.

• Le **périmètre des justiciables sera le même** : l'article d'habilitation mentionne les « gestionnaires publics » (au I) et les « entités publiques » (au 1^o du I), ce qui recouvre non seulement les ordonnateurs mais aussi l'ensemble des comptables publics, principaux comme secondaires.

Les contours juridiques de ces notions paraissent en outre suffisamment larges pour viser l'ensemble des justiciables mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF, donc **non seulement des agents publics** mais également les représentants, administrateurs ou agents des autres organismes soumis au contrôle des juridictions financières, ce qui comprend des **organismes parapublics non soumis à la comptabilité publique**, comme des sociétés d'économies mixtes, des entreprises publiques ou encore des associations ⁽¹⁾.

(1) Entre 2017 et 2021, 13 des 36 arrêts rendus par la CDBF ont concerné des organismes parapublics.

Le Gouvernement a confirmé au Rapporteur général que **les ministres et les membres élus d'exécutifs locaux resteront exclus du champ de la responsabilité juridictionnelle financière**, leur responsabilité d'ordre politique devant continuer de prévaloir, sous les mêmes réserves et exceptions qu'actuellement, c'est-à-dire dans certains cas d'engagement de leur responsabilité propre ou de gestion de fait.

• Le régime d'infractions financières se fondera **sur une infraction centrale sanctionnant les fautes d'une gravité avérée ayant causé un préjudice financier significatif pour l'organisme.**

La sanction juridictionnelle sera donc réservée aux fautes les plus graves, alors que les simples erreurs de gestion des ordonnateurs ou les irrégularités formelles des comptables relèveront, autant que de besoin, de la sanction managériale.

L'appréciation juridictionnelle de l'infraction pourra ainsi **mieux tenir compte de l'ensemble des circonstances.**

Pour définir le caractère significatif du préjudice financier, il ne paraît pas opportun d'envisager de figer dans la loi des critères trop rigides comme des montants financiers, même précisés par décret, car ils pourraient susciter des comportements de sous-contrôle pour les actes correspondant à des montants inférieurs aux seuils.

Le préjudice financier significatif paraît en revanche pouvoir être apprécié au regard du périmètre de responsabilité financière du gestionnaire : le caractère significatif de la dépense payée indûment ou des conséquences financières d'une faute de gestion serait ainsi apprécié au regard du total des dépenses ordonnancées ou payées par le gestionnaire et des volumes financiers gérés par l'organisme concerné.

Cette infraction centrale visant à sanctionner le non-respect des règles relatives à la gestion des biens des personnes publiques **aura pour effet d'étendre à l'ensemble des gestionnaires publics la « faute de gestion »**, définie à l'article L. 313-7-1 du CJF, actuellement restreinte aux agents des EPIC. Cette faute de gestion est **déjà subordonnée à plusieurs critères de gravité** des négligences et carences dans l'exercice des contrôles attendus du gestionnaire.

• À la définition de cette infraction centrale s'ajoutera l'adaptation de différentes infractions connexes déjà définies par le CJF, telles que l'octroi, par méconnaissance de ses obligations, d'avantages injustifiés entraînant un préjudice pour la collectivité ou pour le Trésor public (article L. 313-6) ou les infractions au respect de la chose jugée ayant entraîné la condamnation à une astreinte de l'organisme dont relève le gestionnaire public (articles L. 313-7 et L. 313-12).

Il a été indiqué au Rapporteur général que l'infraction actuellement prévue à l'article L. 133-5 relative aux omissions volontaires de déclarations auprès de

l'administration fiscale sera supprimée car ces omissions sont déjà sanctionnées en application de nombreuses dispositions du droit fiscal, social ou pénal, rendant inutile une sanction distincte de la part du juge financier.

Par ailleurs, l'article L. 131-6 du CJF prévoit une condamnation spécifique des comptables à l'amende, en cas de production tardive de leurs comptes auprès des juridictions financières. Dans la mesure **où les juridictions financières ne procéderont plus au jugement des comptes mais jugeront certaines fautes graves commises par les comptables au titre du nouveau régime de responsabilité unifié de l'ensemble des gestionnaires publics**, l'ordonnance devra supprimer cette infraction.

L'ordonnance devra cependant **définir une infraction nouvelle correspondant à l'absence de clôture des comptes et au refus de leur communication sur demande des juridictions financières**.

De même, une infraction de la **gestion de fait** sera maintenue, mais devra être adaptée à la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire qui est, jusqu'à présent, le principal moyen d'attirer le « comptable de fait » devant la juridiction financière.

L'ordonnance pourra ainsi définir une **infraction spécifique** afin de sanctionner toute personne, y compris un ministre ou le membre élu d'un exécutif local, qui se serait immiscée dans les fonctions réservées au comptable public en maniant des fonds ou valeurs publics sans y avoir été habilitée.

Par ailleurs, le Gouvernement a fait état de son intention de **maintenir la faculté d'établir des lettres de couverture** qui exonèrent de poursuites le fonctionnaire pouvant exciper d'un ordre écrit, émis par une autorité non justiciable, conformément à l'article L. 313-9 du CJF.

Elles seront cependant mieux encadrées : la signature d'une lettre de couverture pourra ainsi être **conditionnée à la production d'une note présentant la règle de droit** à laquelle l'administration serait susceptible de déroger, ainsi que **les motifs d'intérêt général** qui justifieraient cette dérogation.

Ces lettres devraient en outre être transmises pour information, concernant les agents de l'État, au secrétariat général du gouvernement et au ministre du budget, et, concernant les agents des collectivités territoriales, aux membres de l'assemblée délibérante ainsi qu'au représentant de l'État dans le département et au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, les **délais de prescription des infractions financières seraient de cinq années à compter de la commission des faits**.

Serait donc retenu le délai de prescription de cinq années déjà défini par l'article L. 314-2 du CJF pour les infractions relevant de la CDBF, plutôt que celui du 31 décembre de la cinquième année suivant l'année de la production des comptes

au juge des comptes, défini, concernant la RPP, par le IV de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

b. L'abrogation des dispositions relatives à la RPP des comptables publics prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 1963

Conséquence directe de la définition d'un nouveau régime d'infractions financières, le 5° du I du présent article autorise l'ordonnance à « **abroger les dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables** prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 1963 ».

L'abrogation porterait, en pratique, sur la quasi-totalité de cet article, mais la restriction aux seules dispositions relatives à la RPP permettra, sans ambiguïté, de maintenir l'obligation pour la personne ayant commis une gestion de fait « de rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés », prévue au XI de cet article.

Dès lors qu'ils ne seront plus soumis à une responsabilité « personnelle et pécuniaire » les exposant à être mis en débet pour l'ensemble des sommes faisant l'objet d'opérations comptables irrégulières, les comptables publics ne seront plus tenus de constituer des garanties ⁽¹⁾, ni n'auront le besoin de souscrire une assurance spécifique.

La suppression de la RPP **ne mettra pas fin à l'obligation pour les comptables publics de clôturer et de produire leurs comptes**, mais elle met fin au dépôt des pièces justificatives, actuellement réalisé tous les trimestres pour les pièces de dépenses et annuellement pour les pièces de recettes. Ces pièces seront cependant quérables par les juges financiers autant que de besoin.

Enfin, au même titre que la suppression du jugement des comptes, il résultera de la fin de la RPP la suppression de l'apurement administratif des comptes des petites communes prévu par les articles L. 211-2 et L. 231-5 du CJF.

L'activité du Pôle national d'apurement administratif (PNAA) pourrait ainsi être réorientée vers le contrôle de la correcte production des comptes et étendue à l'ensemble des collectivités, y compris celles dont les comptables produisent actuellement leurs comptes aux CRTC.

Dès lors que l'absence de production des comptes demeurera une infraction spécifiquement sanctionnée, le PNAA pourra avoir pour mission d'identifier les cas pour lesquels la juridiction pourrait être saisie.

(1) Les sommes gérées par l'association française de cautionnement mutuel, au titre du cautionnement, seront en conséquence redistribuées à ses adhérents.

c. Le maintien de la séparation entre ordonnateurs et comptables

Par ailleurs, le **6° du I** du présent article confirme que la suppression de la RPP des comptables publics n'aura ni pour objet ni pour effet de porter atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

Le 6° du I prévoit en effet que l'ordonnance devra « **garantir la séparation des ordonnateurs et des comptables et l'effectivité de la vérification par ces derniers de la régularité des opérations de recettes et de dépenses** ».

Loin d'être une singularité du droit public financier français, ni d'être cantonnée à la sphère publique, **la séparation des ordonnateurs et des comptables présente en effet un intérêt dans toute organisation maniant des fonds et des valeurs, et souhaitant en assurer la sécurité.**

La sécurisation des fonctions financières dans le secteur privé repose ainsi, de la même manière, sur des « ruptures de chaînes » imposées par le contrôle et l'audit internes (*segregation of duties*), dont les modalités peuvent être variées mais qui, toutes, **distinguent une personne habilitée à engager une dépense ou liquider une recette, et une personne habilitée, après vérifications, à effectuer le paiement ou l'encaissement** ⁽¹⁾.

La réforme ne va donc pas conduire à modifier les contrôles des comptables publics définis par les articles 19 et 20 du décret GBCP, qui devraient rester inchangés.

Le nouveau régime de responsabilité financière permettra cependant aux comptables publics d'**adapter ces contrôles afin de les rendre plus sélectifs pour mieux tenir compte des risques et des enjeux.**

La réforme n'aura pas d'impact direct sur l'évolution des effectifs des comptables publics mais doit permettre un meilleur emploi des effectifs afin de mettre en œuvre des plans de contrôle adaptés aux enjeux financiers, ou encore pour améliorer la qualité de l'information comptable et « donner une image fidèle » du patrimoine et de la situation financière, comme le prévoit, concernant les comptes de l'État, l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽²⁾.

3. Une nouvelle organisation juridictionnelle

a. Une juridiction financière renforcée

Le **2° du I autorise l'ordonnance à instaurer une nouvelle organisation juridictionnelle** pour juger des infractions financières :

(1) Ces modalités sont décrites dans le rapport de Jean Bassères et Muriel Pacaud, *op.cit.* p. 340-341.

(2) Article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

– en première instance, **une chambre au sein de la Cour des comptes, incluant des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes** ;

– une **cour d’appel financière**, présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d’État, de quatre membres de la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre en raison de leur expérience dans le domaine de la gestion publique ;

– le **Conseil d’État comme juge de cassation**.

• La réforme se démarque donc des propositions tendant à supprimer tout régime juridictionnel spécifique des infractions au droit public financier, au bénéfice d’une simple alternative entre une sanction hiérarchique et la responsabilité de droit commun devant les juridictions pénales et civiles.

Au contraire, la réforme vise à renforcer cet **ordre juridictionnel intimement lié à la construction de l’État de droit en France** et qui **doit garantir le principe**, défini par l’article XV de la *Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen* du 26 août 1789, selon lequel « **la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration** ».

L’article d’habilitation mentionne ainsi expressément les membres des juridictions financières en tant que « magistrats », ce qui garantit leur indépendance et les renforce dans leurs missions, non juridictionnelles, de contrôle de la gestion.

• **L’organisation projetée comportera systématiquement un degré d’appel**, alors que, dans le régime actuel, seuls les comptables publics condamnés en première instance par les CRFC disposent d’une voie d’appel devant la Cour des comptes – alors que tant les comptables condamnés par la Cour des comptes que les agents publics condamnés par la CBDF ne disposent que d’une voie de cassation devant le Conseil d’État.

La composition de la cour d’appel financière projetée sera proche de la composition actuelle de la CBDF mais comprendra deux personnalités qualifiées en matière de gestion publique, à l’image de certaines autorités administratives indépendantes habilitées à prononcer des sanctions, comme les collèges compétents de l’Autorité de la concurrence, de l’Autorité des marchés financiers ou de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

• **La réforme s’inscrit dès lors résolument dans le chantier JF 2025 de modernisation des juridictions financières**. En rassemblant l’ensemble des jugements de première instance dans une chambre au sein de la Cour des comptes, l’approche est cohérente avec la création récente, au sein de la Cour des comptes, d’une **septième chambre spécialisée dans le contentieux** ⁽¹⁾, effective depuis le 1^{er} septembre 2021.

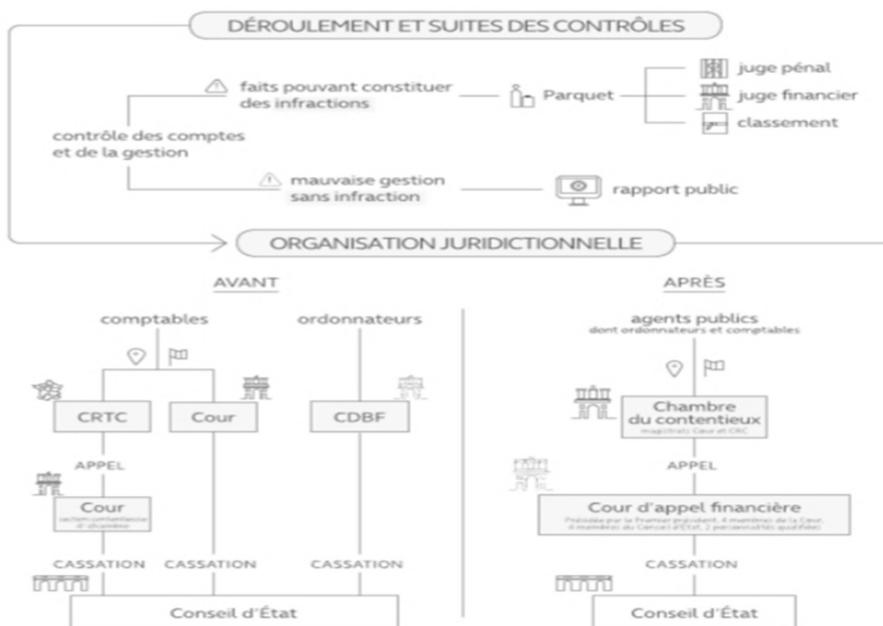
(1) Décret n° 2021-604 du 18 mai 2021 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières.

Si cette approche a **pour effet de retirer aux chambres régionales et territoriales leurs fonctions actuelles de juridictions de premier ressort**, celles-ci, limitées au seul jugement des comptes, auraient logiquement disparu du fait de l’abrogation de la RPP.

La nouvelle chambre spécialisée au sein de la Cour des comptes comprendra en revanche des magistrats des chambres régionales, ce qui contribuera à **l’intégration fonctionnelle renforcée entre la Cour et les chambres régionales**, afin qu’elles puissent mieux exercer des missions juridictionnelles redéfinies.

Le Rapporteur général ne méconnaît pas les enjeux de conduite du changement pour l’ensemble des juridictions financières et souhaite que cette transformation favorise de nouveaux rapprochements des statuts et des carrières entre les magistrats de la Cour des comptes et des CRTC.

ÉVOLUTION DE L’ORGANISATION ET DE LA PROCÉDURE DE JUGEMENT DES INFRACTIONS FINANCIÈRES DES GESTIONNAIRES PUBLICS



Source : Cour des comptes.

b. Les garanties d’efficacité du nouveau régime juridictionnel

Le 3^o du I du présent article autorise l’ordonnance à « définir les règles procédurales de ce nouveau régime » qui devront :

- garantir les droits des justiciables, le caractère suspensif de l’appel ainsi que la **célérité des procédures** ;

– adapter en conséquence le rôle du ministère public et la liste des autorités ou personnes habilitées à lui déférer des faits, ressortissant à ce nouveau régime.

• Outre la systématisation de l'appel, déjà mentionnée, les droits des justiciables seront garantis en transposant les prescriptions de l'article L. 314-5 du CJF relatif à la procédure applicable devant la CDBF. Figuretront ainsi dans l'ordonnance la possibilité pour la personne mise en cause d'être assistée du conseil de son choix et de consulter et alimenter le dossier, de même que d'être entendue, à sa demande, par le rapporteur.

En outre, alors que l'article L. 313-5 du CJF prévoit que la CDBF a la faculté de rendre publics ses arrêts, l'ordonnance pourrait prévoir une publicité de principe des jugements, assise sur des dispositions relatives à leur mise à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique, sur le modèle de ce que prévoit l'article L. 10 du code de justice administrative.

Par ailleurs, les fonctionnaires attraités devant la juridiction financière pour des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions pourront solliciter la protection fonctionnelle⁽¹⁾, par laquelle l'administration doit leur apporter une assistance juridique, de la même façon qu'elle leur est actuellement applicable au contentieux devant la CDBF.

• La première des garanties de célérité des procédures proviendra du nouveau fonctionnement de la juridiction de première instance et de la cour d'appel financière.

Leurs membres pourront désormais être en nombre suffisant, par transfert de magistrats désormais déchargés du jugement des comptes, et pourront en outre exercer leurs fonctions à temps plein, contrairement aux rapporteurs actuels de la CDBF qui n'y consacrent que des vacations en complément de leurs fonctions principales.

L'ordonnance pourra également modifier la procédure d'instruction afin de limiter les allers-retours entre le siège et le parquet, atténuant leurs effets de dilution des responsabilités dans la tenue des délais. Les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement devront cependant demeurer séparées afin de respecter le droit au procès équitable.

Enfin le Gouvernement a confirmé au Rapporteur général son intention **d'étendre la capacité de saisine du ministère public de la juridiction financière aux inspections de l'État et aux chefs d'exécutifs de collectivités territoriales.**

Le ministère public conservera cependant le monopole de l'exercice des poursuites devant les juridictions financières, dont le Conseil constitutionnel a

(1) III de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

confirmé qu'il ne porte pas atteinte à des droits ou libertés garantis par la Constitution ⁽¹⁾.

c. Un régime de sanctions adapté

• **Le 4° du I autorise l'ordonnance à définir le régime des amendes applicables à ces infractions.**

Le montant sera fixé **en fonction de la rémunération des agents concernés et plafonné à six mois de rémunération.**

Contrairement aux sommes mises à la charge des comptables publics dans le cadre de la RPP, **cette amende ne pourra pas être remise par une autorité politique**, mettant fin à l'anomalie des remises gracieuses du ministre du budget.

En outre, le nouveau régime ayant la nature de sanctions administratives de nature répressive, **l'amende ne pourra pas être assurée** ⁽²⁾.

• **Le 4° du I autorise également l'ordonnance à définir une peine complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée.**

Il a été indiqué au Rapporteur général qu'un plafond d'une durée de deux ans était envisagé, car cette sanction, déjà lourde, devra constituer un « frein à la carrière » plutôt qu'une mesure de répression pénale se rapprochant des quantums de cinq ans et plus d'interdiction d'exercer une fonction ou de gérer une personne morale, définis par le code pénal.

4. Les mesures de coordination et d'adaptation

• **Le 7° du I fait figurer dans le champ de l'habilitation les mesures permettant** « d'aménager et modifier toutes dispositions de nature législative, notamment du code des juridictions financières, pour assurer la mise en œuvre et tirer les conséquences des modifications apportées en application de la présente ordonnance, d'adapter l'organisation et les procédures applicables devant les juridictions financières pour les simplifier et assurer leur harmonisation avec le nouveau régime de responsabilité ».

Ces précisions sont requises en raison de l'étendue des dispositions appelées à être modifiées, dans différents codes, du fait de la suppression de la RPP et du nouveau champ des infractions financières des gestionnaires publics.

Ces mesures complémentaires doivent ainsi permettre d'appliquer le nouveau régime de responsabilité financière à l'ensemble des agents publics exerçant des fonctions de comptable. Il peut par exemple s'agir des comptables

(1) *Décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019 Commune de Sainte-Rose et autre.*

(2) *Cour d'appel de Paris, 14 février 2012, n° 09/06711, s'agissant des sanctions pécuniaires prononcées par l'Autorité des marchés financiers.*

secondaires des caisses locales des organismes de sécurité sociale, qui ne relèvent pas, aujourd'hui, du régime de RPP prévu par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 1963 et mentionné au 5° du présent article, mais d'une RPP strictement administrative, mise en jeu par la mission nationale d'audit et de contrôle des organismes de sécurité sociale.

● **Le 8° du I** autorise l'ordonnance à **prévoir les dispositions d'adaptation en outre-mer.**

Si cette mention vise à appliquer la réforme, dans sa totalité, dans les collectivités d'outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution, elle se trouve cependant **partiellement privée d'effets concernant la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, dont les agents comptables ainsi que les chambres territoriales des comptes** sont, en partie, régis par des dispositions insusceptibles d'être modifiées par une loi ordinaire, donc hors du champ de l'ordonnance envisagée.

Si l'ensemble des ordonnateurs de Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie pourront bien relever de la nouvelle juridiction, **le régime actuel de RPP devra donc être maintenu pour l'ensemble des comptables des territoires concernés, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités et de leurs établissements publics, tant que des dispositions d'adaptation spécifiques n'aurent pas figuré dans les dispositions adéquates :**

– **concernant la Polynésie française**, où le régime budgétaire et comptable relève des seules autorités de la collectivité, **une disposition législative de nature organique ainsi qu'une loi de Pays ;**

– **concernant la Nouvelle-Calédonie, une loi organique** nécessitant une consultation préalable du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

● Enfin le Rapporteur général attire l'attention sur le fait que l'ordonnance devra préciser les **modalités d'application de la réforme dans le temps.**

Dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, **le régime actuel de la CDBF, auquel sont déjà soumis l'ensemble des agents public, sera remplacé par le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.**

S'agissant de la **succession dans le temps des deux régimes de nature répressive**, il appartiendra au juge de se prononcer au regard des principes de non rétroactivité de la loi pénale et de rétroactivité de la loi pénale plus douce.

En revanche, **le régime de la RPP va entrer en extinction** selon des modalités que l'ordonnance devra préciser.

Une approche « maximaliste » consisterait à maintenir la RPP à l'ensemble des comptes produits avant l'entrée en vigueur de la réforme et jusqu'à ce que les comptables aient obtenu quitus de leur gestion, soit pendant au moins cinq années supplémentaires.

Dans un souci de bonne administration de la justice, **le Rapporteur général recommande que l'ordonnance limite la RPP aux contentieux en cours**, leur jugement pouvant être ainsi poursuivi jusqu'à leur terme.

B. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le recours à une ordonnance va permettre au Gouvernement d'engager, sans délai, une réforme d'ampleur, trop longtemps différée, qui **répond aux attentes convergentes des juridictions financières et des gestionnaires publics**.

Elle met fin au régime « à bout de souffle » de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, sans aucunement porter atteinte à la séparation entre ordonnateurs et comptables, qui est une garantie de sécurité financière pour toute organisation maniant des fonds et des valeurs.

La réforme **consacre les juridictions financières** comme le **bon niveau de réponse aux défaillances de gestion résultant de fautes graves entraînant un préjudice financier significatif**, ce qui conforte la Cour des comptes et les chambres régionales dans leurs missions de contrôles des comptes et de la gestion, indispensables à la détection des faits susceptibles d'entrer dans le champ des infractions.

La réforme **fixe ainsi les nouveaux contours d'une responsabilité financière propre aux gestionnaires publics, désormais plus effective**, et distincte, d'une part de la responsabilité managériale, qui peut conduire à sanctionner l'échec d'un responsable public mais non les fautes causées à la collectivité, et d'autre part, de la responsabilité pénale qui vise à réprimer les atteintes à la probité.

Puisque le nouveau régime de responsabilité sanctionnera les négligences et carences graves dans l'exercice des contrôles ayant causé un préjudice financier à un organisme public, **l'ensemble des acteurs de la chaîne financière aura désormais un intérêt collectif à concentrer les contrôles sur les opérations à enjeux financiers**.

Renouant le lien entre liberté et responsabilité des gestionnaires, la réforme donnera ainsi **toute leur place aux managers publics** pour sanctionner les fautes qui ne relèvent pas du régime juridictionnel et **pour mettre en place des pilotages et des contrôles internes plus sélectifs et plus robustes**.

*

* *

Amendements de suppression II-CF1184 de M. Charles de Courson et II-CF1422 de Mme Sabine Rubin

M. Charles de Courson. L'article 41 habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance le régime de la responsabilité des gestionnaires publics. Franchement, ce n'est pas

sérieux. C'est depuis 2018 que le comité interministériel de la transformation publique estime qu'il faudrait modifier le dispositif de la responsabilité des comptables, mais aussi des ordonnateurs, et cette modification mériterait un texte spécifique, car le sujet est délicat.

C'est d'autant plus nécessaire que l'objectif affiché du Gouvernement est de respecter des exigences démocratiques essentielles et que la réforme impliquera une réécriture significative des dispositions du code des juridictions financières, en particulier de l'article 60 de la loi du 23 février 1963. Nous ne sommes pas à un an près : le Gouvernement peut présenter un projet de loi pour 2023.

M. Éric Coquerel. Outre le caractère problématique du recours aux ordonnances, dont l'exécutif actuel est devenu le champion, le projet de transformation du régime de responsabilité des gestionnaires publics échoue à traiter les vrais enjeux qui justifient une réforme et affaiblit les structures de contrôle de l'action publique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Monsieur de Courson, l'article 41 fait suite à une orientation du projet stratégique des juridictions financières JF2025, que le premier président de la Cour des comptes a présenté en début d'année.

Il s'agit d'une réforme très utile, du moment qu'elle préserve la séparation entre comptable et ordonnateur – c'est une ligne rouge, il faut le répéter à ceux qui craindraient que la fin de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) du comptable public ne soit une première étape vers la suppression de cette séparation. Pour plus d'efficacité, la réforme procède à un vrai changement organisationnel qui n'est certes pas une mince affaire, notamment pour les chambres régionales des comptes, mais, je le répète, elle est nécessaire.

Votre premier grief est le caractère tardif de la réforme, que vous proposez donc de reporter, probablement afin de permettre une concertation. Mais la Cour des comptes elle-même a beaucoup travaillé à ce dossier et le Syndicat des juridictions financières disait par exemple du projet qu'il « a su synthétiser en un temps court des sujets débattus depuis longtemps et bloqués par divers postulats conceptuels ou prérequis institutionnels ». Il est vrai que la réforme s'était enlisée en 2010 – je parle sous votre contrôle et sous celui de notre président. Bref, on ne peut pas dire que la réforme soit impromptue ; au contraire, elle était attendue et elle a été longuement discutée.

Votre second grief tient au fait que les enjeux devraient conduire à privilégier un projet de loi spécifique. Mais la réforme a toute sa place en loi de finances ; l'y traiter ne soulève aucune difficulté, ni constitutionnelle ni organique.

Monsieur Coquerel, je le répète, il ne s'agit absolument pas de mettre fin à la séparation entre ordonnateur et comptable public – ce n'est pas un sujet inintéressant, mais ce n'est pas là notre projet, ni une conséquence de la réforme que permet l'article 41.

Avis défavorable.

M. Charles de Courson. La question de la séparation entre ordonnateurs et comptables est une notion quelque peu dépassée dans la mesure où la majorité des dépenses publiques ont lieu sans ordonnancement préalable.

L'article 41 donne quelques grandes lignes, après quoi le Gouvernement fait ce qu'il veut. Pourtant, le sujet est grave du point de vue de la responsabilité des ordonnateurs. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) fonctionne très peu, ne rendant que quelques

décisions par an, qui sont annulées de fait puisque les ministres successifs relèvent toujours de leur débet ceux que la CDBF a condamnés à payer des montants importants.

Je ne suis pas d'accord pour que l'on délègue au Gouvernement le soin de traiter des affaires aussi délicates, surtout en fin de législature : ce n'est pas convenable.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. L'habilitation est assez détaillée pour que l'on sache ce que contiendra l'ordonnance. Il est exact que la CDBF est assez inopérante : elle n'est pas suffisamment sollicitée, en tout cas elle ne l'est pas pour les bons dossiers. Mais la réforme vise justement à y remédier, dans le contexte de la création de la septième chambre de la Cour des comptes : la nouvelle juridiction de première instance reprendra le travail de la CDBF, l'appel étant confié à une nouvelle cour composée de façon paritaire de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, auxquels s'ajoutent des personnalités qualifiées. La réforme résout donc les problèmes que vous soulevez, y compris dans vos amendements suivants.

M. le président Éric Woerth. Quoi qu'il en soit, il y a un sacré coup de jeune à donner à ces procédures. On a bien raison de le faire : on essaie depuis tellement longtemps !

La commission rejette les amendements de suppression II-CF1184 et II-CF1422.

Amendement II-CF655 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Puisque vous ne voulez pas renvoyer à une loi spécifique, nous proposons que soient révisées les modalités de nomination des personnalités qualifiées au sein de la nouvelle cour d'appel financière. En effet, leur nomination par le Premier ministre ne permettrait pas de garantir l'indépendance de la cour ni le principe de séparation des pouvoirs tel que défini à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Aux termes de l'amendement, ces membres seraient nommés de concert par le vice-président du Conseil d'État et par le premier président de la Cour des comptes, deux magistrats indépendants. La désignation par le Premier ministre de membres d'une juridiction est totalement contraire à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la magistrature !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il est déjà prévu que la cour soit composée à parité de membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État, les personnalités qualifiées venant en complément. Cela n'enlève rien à son indépendance. Le Premier ministre nomme régulièrement des personnalités qualifiées au sein d'instances indépendantes.

M. Charles de Courson. Une juridiction n'est pas une autorité administrative plus ou moins indépendante une fois qu'une personne est nommée. Ce qui est prévu est inacceptable et, s'il le faut, le Conseil constitutionnel sera saisi. C'est l'exécutif qui nomme les magistrats, maintenant ?

M. le président Éric Woerth. Le Premier président de la Cour des comptes est nommé en Conseil des ministres, de même d'ailleurs que les présidents de chambre et les conseillers maîtres !

M. Charles de Courson. Une fois nommé, le Premier président est indépendant.

M. le président Éric Woerth. C'est pareil ici.

M. Charles de Courson. Non : ici, c'est le Premier ministre qui nomme les personnalités qualifiées. Et le premier président ne siège quasiment jamais dans les juridictions.

M. le président Éric Woerth. Il le pourrait : il est magistrat.

M. Charles de Courson. Le premier président n'intervient absolument pas dans les décisions de justice des chambres.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. C'est lui qui va présider la cour d'appel financière !

M. Charles de Courson. Oui, et le vice-président sera le vice-président du Conseil d'État. Une fois nommés, ils sont censés être indépendants.

M. le président Éric Woerth. Ils le sont ! Ils sont inamovibles.

La commission rejette l'amendement II-CF655.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1296 de M. François Pupponi.

Elle adopte l'article 41 non modifié.

Après l'article 41

Amendements identiques II-CF107 de Mme Lise Magnier et II-CF397 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Il s'agit d'inscrire dans le code général des impôts les précisions apportées dans des réponses données en 2011 par le ministre du budget de l'époque, afin d'élever au niveau législatif des dispositions définies par voie administrative.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements identiques II-CF107 et II-CF397.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1359 de Mme Christine Pires Beaune.

Article additionnel après l'article 41

Relèvement de la quantité maximale de rhum ultra-marin exonérée d'accise à l'introduction en métropole

Amendement II-CF1423 de Mme Lise Magnier

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis favorable – il s'agit de relever la quantité maximale de rhum ultramarin exonéré d'accise à l'introduction en métropole.

La commission adopte l'amendement II-CF1423 (amendement II-3118).

Après l'article 41

Amendements identiques II-CF137 de Mme Marie-Christine Dalloz et II-CF1162 de Mme Émilie Bonnivard

Mme Marie-Christine Dalloz. Il s'agit d'étendre l'exonération de taxe sur les véhicules des sociétés (TVS) aux entreprises des secteurs des bâtiments et travaux publics (BTP) et de l'installation des remontées mécaniques, qui peuvent avoir besoin de ce type de véhicules dans des milieux spécifiques, par exemple en montagne, pour ouvrir les pistes ou sécuriser les falaises.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avis défavorable : si on exonère de TVS tous les véhicules permettant la sécurité des salariés, la quasi-totalité des véhicules des sociétés seront concernés.

La commission rejette les amendements identiques II-CF137 et II-CF1162.

Amendements identiques II-CF97 de Mme Lise Magnier, II-CF676 de M. Charles de Courson, II-CF1063 de Mme Véronique Louwagie et II-CF1164 de M. Jean-Louis Bricout

M. Charles de Courson. Il s'agit, par cohérence, d'étendre au calcul de la TVS, quand celle-ci concerne des véhicules fonctionnant au superéthanol-E85, l'abattement de 40 % sur les émissions de CO₂ applicable par ailleurs. Cela encouragerait les entreprises à recourir à des véhicules qui utilisent ce carburant.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous parlez de cohérence, mais le bilan environnemental du E85 est inférieur à celui du bioGNV ou, évidemment, de l'électricité. Ne créons pas de disparités au nom du mieux-disant environnemental. Le E85 se compose, selon la saison, de 15 à 35 % de carburant fossile : ce n'est pas un carburant 100 % vert.

M. Charles de Courson. Mais pourquoi applique-t-on un abattement de 40 % dans un cas et non dans l'autre ? C'est cela qui n'est pas cohérent ! Le E85 réduit sensiblement les émissions de CO₂, de 35 à 40 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il existe déjà beaucoup d'aides fiscales.

Mme Lise Magnier. L'objectif est précisément d'harmoniser les abattements fiscaux en fonction de la performance environnementale. Ici, l'alignement se justifie par le fait que l'E85 présente la même performance, de quatre-vingt-dix grammes par kilomètre, que les énergies qui bénéficient de l'abattement cité. Voilà ce qui nous paraît cohérent.

Mme Véronique Louwagie. Pour le calcul du malus applicable aux véhicules, on distingue les carburants fossiles, les carburants renouvelables et les carburants que l'on pourrait qualifier de mixtes. Cette distinction n'existe pas dans le cas de la TVS – ou de ce qui s'appelait jusqu'à présent ainsi. Pourquoi ? Il y a bien là une incohérence.

La commission rejette les amendements identiques II-CF97, II-CF676, II-CF1063 et II-CF1164.

Amendement II-CF652 de Mme Jeanine Dubié

M. Michel Castellani. La filière lait joue un rôle économique très important en montagne, mais souffre de handicaps qu'il est urgent de compenser.

Pour cette raison, l'article 61 de la loi montagne de 2016 avait ajouté, parmi les consommations de carburant exonérées de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), celle des véhicules effectuant des collectes de lait en montagne, pour une durée de trois ans. Cinq ans plus tard, le décret d'application n'a toujours pas paru.

Si le dispositif n'est pas juridiquement compatible avec le droit européen, d'autres moyens doivent être envisagés. Voilà pourquoi l'amendement tend à obtenir du Gouvernement, dans un délai d'un an, un rapport sur les exonérations fiscales dont pourraient bénéficier les collecteurs de lait en zone de montagne.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous propose de le redéposer en séance, puisqu'il s'agit plutôt d'un amendement d'appel adressé au Gouvernement.

L'amendement II-CF652 est retiré.

Article additionnel après l'article 41

Suppression du document de politique transversale *Sécurité routière*

Amendements II-CF1528 de M. Laurent Saint Martin

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Dans le rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) auquel j'ai travaillé avec vous-même, monsieur le président, Joël Giraud, Charles de Courson et d'autres, nous constatons une multiplication de « jaunes » et d'« oranges » budgétaires soit non pertinents, soit peu susceptibles de nous informer et de nourrir nos travaux d'évaluation.

Les amendements que je vous présente tendent par conséquent à procéder à un nettoyage, non parce que la politique publique concernée ne serait pas intéressante, mais parce que les outils que sont ces jaunes et ces oranges se sont révélés, à l'usage, non pertinents.

L'amendement II-CF1528 vise ainsi à supprimer l'orange *Sécurité routière* ; le II-CF1529, l'orange *Sécurité civile* ; le II-CF1530, l'orange *Prévention de la délinquance* ; le II-CF1531, l'orange *Inclusion sociale* ; le II-CF1532, l'orange *Politique en faveur de la jeunesse* ; le II-CF1533, l'orange *Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies* ; le II-CF1534, l'orange *Justice des mineurs* ; le II-CF1535, l'orange *Développement international de l'économie française et du commerce extérieur*.

La commission adopte l'amendement II-CF1528 (amendement II-3119).

Article additionnel après l'article 41

Suppression du document de politique transversale *Sécurité civile*

Amendement II-CF1529 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1529 (amendement II-3120).

Article additionnel après l'article 41
Suppression du document de politique transversale
Prévention de la délinquance

Amendement II-CF1530 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1530 (amendement II-3121).

Article additionnel après l'article 41
Suppression du document de politique transversale
Inclusion sociale

Amendement II-CF1531 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1531 (amendement II-3122).

Article additionnel après l'article 41
Suppression du document de politique transversale
Politique en faveur de la jeunesse

Amendement II-CF1532 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1532 (amendement II-3123).

Article additionnel après l'article 41
Suppression du document de politique transversale
Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies

Amendement II-CF1533 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1533 (amendement II-3124).

Article additionnel après l'article 41
Suppression du document de politique transversale *Justice des mineurs*

Amendement II-CF1534 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1534 (amendement II-3125).

Article additionnel après l'article 41
Suppression du document de politique transversale
Développement international de l'économie française et du commerce extérieur

Amendement II-CF1535 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1535 (amendement II-3126).

Après l'article 41

Amendement II-CF1336 de Mme Claudia Rouaux

Mme Christine Pires Beaune. Il tend à durcir les obligations de transparence pour les crédits d'impôt les plus coûteux.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous connaissez ma position : je suis très favorable à ce que reprennent les travaux d'évaluation des dépenses fiscales, notamment – mais pas seulement – des plus coûteuses. Il faudra y revenir au début de la prochaine législature.

Je vous invite donc à retirer l'amendement pour le redéposer en vue de la séance afin que nous en débattions ; il ne me semble pas utile de l'adopter à ce stade de la législature.

La commission rejette l'amendement II-CF1336.

Amendement II-CF456 de M. Michel Lauzzana

M. Michel Lauzzana. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) rurales ont joué un rôle essentiel pendant la crise sanitaire. Or certaines vont avoir de gros problèmes budgétaires dans les années à venir. Je souhaite demander au Gouvernement un rapport à ce sujet.

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

Depuis la loi PACTE et la loi de finances pour 2021, nous sommes parvenus à un équilibre dans le fonctionnement des CCI – dont j'ai rencontré les représentants il y a peu –, leurs ressources et leur trajectoire de financement. Je ne souhaite donc pas que nous revotions des amendements qui conduiraient à modifier la stabilité de leurs ressources. Celles-ci sont pérennisées ; leurs représentants sont les premiers à le reconnaître. La distinction entre petites et grosses CCI est un vrai sujet de discussion, mais celle-ci devrait avoir lieu au sein même du réseau.

M. Michel Lauzzana. Je ne suis pas d'accord. J'ai préparé cet amendement avec le réseau des CCI et son président : celui-ci reconnaît que les petites CCI vont très rapidement avoir un problème de trésorerie, et aucun équilibre n'a été trouvé concernant ces petites CCI rurales.

M. Michel Castellani. Je soutiens l'amendement. On ne soulignera jamais assez le rôle moteur des CCI dans différents domaines – gestion des infrastructures, enseignement, animation économique – notamment dans les territoires les plus fragiles.

La commission rejette l'amendement II-CF456.

Article additionnel après l'article 41

Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à l'État actionnaire

Amendement II-CF1525 de M. Laurent Saint Martin

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Dans la continuité de ma précédente série d'amendements, il s'agit de supprimer les jaunes relatifs à l'État actionnaire, à l'état de la fonction publique, à l'utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et par les collectivités territoriales des recettes issues du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, enfin à la prévention et à la promotion de la santé.

La commission adopte l'amendement II-CF1525 (amendement II-3127).

Article additionnel après l'article 41

Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à l'état de la fonction publique et aux rémunérations dans la fonction publique

Amendement II-CF1526 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1526 (amendement II-3128).

Article additionnel après l'article 41

Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à l'utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et par les collectivités territoriales des recettes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*

Amendement II-CF1527 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1527 (amendement II-3129).

Article additionnel après l'article 41

Suppression de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative à la prévention et à la promotion de la santé

Amendement II-CF1536 de M. Laurent Saint Martin

La commission adopte l'amendement II-CF1536 (amendement II-3130).

Après l'article 41

Amendement II-CF1348 de Mme Christine Pires Beaune

M. Jean-Louis Bricout. Les associations ont été lourdement affectées par la crise, et les associations employeuses sont particulièrement touchées, alors qu'elles emploient 1,8 million de salariés. Pour cette raison, nous proposons d'exonérer ces associations de la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées en 2022. Elles seraient 74 000 à pouvoir bénéficier de cette mesure, pour une taxe qui représente, en moyenne, 6 % de la masse salariale et 3,4 % de leur budget, selon une étude du Mouvement associatif.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Depuis 2013, un abattement significatif, de 20 000 euros, dit « abattement Hamon » s'impute sur le montant de taxe dû. Il concerne un très grand nombre des associations à but non lucratif que vous ciblez. Restons-en donc au droit existant.

La commission rejette l'amendement II-CF1348.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF71 de M. Vincent Descoeur.

Amendement II-C94 de Mme Lise Magnier

Mme Lise Magnier. Il tend à demander au Gouvernement un rapport étudiant la possibilité d'une TEOMI (taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative) ou d'une REOMI (redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative) sociale.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Demande de retrait ou avis défavorable, pour les raisons précédemment invoquées.

La commission rejette l'amendement II-C94.

Amendements identiques II-CF68 de M. Vincent Descoeur, II-CF104 de Mme Lise Magnier, II-CF163 de Mme Marie-Christine Dalloz, II-CF654 de M. Charles de Courson et II-CF1358 de Mme Marie-Noëlle Battistel.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il s'agit de la durée d'amortissement des prêts garantis par l'État (PGE).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il y a déjà eu plusieurs décalages. Maintenant que le « quoi qu'il en coûte » se termine, il est raisonnable de considérer que l'échéance de 2026 est la bonne. Bien sûr, si des rééchelonnements de dette doivent avoir lieu, il y sera procédé, cas par cas et banque par banque.

La commission rejette les amendements identiques II-CF68, II-CF104, II-CF163, II-CF654 et II-CF1358.

Amendements identiques II-CF169 de M. Vincent Descoeur, II-CF106 de Mme Lise Magnier et II-CF657 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Je ne suis pas un fanatique des rapports, mais le prêt participatif ne fonctionne pas fort ; quelles solutions adopter ? Devrions-nous abandonner purement et simplement cette piste ? Telles sont les questions que soulève notre amendement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Faut-il vraiment un rapport à ce sujet ? La situation est simple. Le prêt participatif n'a pas trouvé sa cible pour des raisons commerciales, parce que les produits sont trop chers. Les entreprises qui sont en situation de reprise et qui veulent transformer leurs dettes en quasi-fonds propres accèdent à des offres plus intéressantes.

Avis défavorable.

La commission rejette les amendements identiques II-CF169, II-CF106 et II-CF657.

Amendements identiques II-CF1127 de Mme Véronique Louwagie, II-CF1213 de M. Thibault Bazin et II-CF1332 de M. Hervé Saulignac.

Mme Véronique Louwagie. Ces amendements visent un objectif de transparence et se rapportent à notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement : ils devraient donc tous nous réunir. Nous demandons au Gouvernement de remettre chaque année au Parlement, au moment de la présentation du projet de loi de finances pour l'année à venir, un rapport recensant l'ensemble des mesures s'imposant aux collectivités territoriales ainsi que les compensations attendues.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cette mesure fait tellement consensus que je propose de l'élever au rang organique. La révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que nous menons au Parlement avec le président Woerth devrait prévoir un recensement systématique des compétences transférées aux collectivités territoriales et un suivi des compensations correspondantes, ce qui satisferait largement votre demande.

M. le président Éric Woerth. Ces informations seraient transmises chaque année, au moment de l'examen du budget. Nous discutons de ce point avec les sénateurs.

Les amendements identiques II-CF1127, II-CF1213 et II-CF1332 sont retirés.

Amendement II-CF1470 de M. Alain Bruneel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous demandons au Gouvernement de nous remettre un rapport sur la possibilité de créer une nouvelle dotation destinée aux communes confrontées à une charge scolaire particulièrement élevée et à des ressources insuffisantes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà débattu de cette question dans le cadre de la première partie du PLF, lorsque nous avons abordé les prélèvements sur recettes (PSR). J'avais rappelé que la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) était déjà fortement utilisée par les communes faisant face à une surcharge scolaire. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1470.

Amendement II-CF1522 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Michel Castellani. Il s'agit d'une demande de rapport sur un problème dont nous avons déjà beaucoup parlé, à savoir la dépossession foncière subie par les Corses qui s'accompagne d'une spéculation débridée.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1522.

Amendements identiques II-CF245 de M. Stéphane Peu et II-CF314 de M. François Pupponi.

M. Jean-Paul Dufrègne. La taxe foncière sur les propriétés non bâties est basée sur des valeurs locatives cadastrales obsolètes, déterminées en 1961. Ces valeurs ont été actualisées en 1974 et en 1980, mais les actualisations triennales et sexennales qui auraient dû intervenir ultérieurement n'ont pas été réalisées, le tarif étant simplement majoré, depuis 1981, au moyen de coefficients forfaitaires.

La faiblesse de ces bases favorise la rétention des terrains, ce qui participe à la pénurie de terrains constructibles, notamment dans les zones où les besoins de logements sont importants. Dans un contexte de limitation de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain, il apparaît nécessaire d'encourager la mobilisation des emprises foncières non bâties classées en zone urbanisable.

Il est proposé d'envisager une révision de ces valeurs, sur le modèle de ce qui a été fait pour les locaux commerciaux et de ce qui est en cours pour les locaux d'habitation. Afin de déterminer une base d'imposition correspondant davantage à la valeur vénale du bien, nous pourrions utiliser les données du fichier des demandes de valeurs foncières (DVF).

Cette évolution de la base d'imposition permettrait par ailleurs d'augmenter les recettes fiscales des collectivités, ce qui compenserait le coût des aménagements réalisés pour viabiliser ces terrains.

M. Jean-Paul Mattei. Les valeurs locatives cadastrales applicables aux propriétés non bâties sont totalement obsolètes. Nous en appelons à une vraie réforme, à l'image de ce qui a été fait il y a quelques années pour les locaux commerciaux, même si cette révision n'apparaît pas tout à fait satisfaisante.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez parfaitement raison, ces valeurs locatives sont totalement obsolètes. C'est d'ailleurs, en partie, ce qui nous a poussés à supprimer la taxe d'habitation, qui était proportionnellement beaucoup plus élevée à Aubervilliers que dans le centre de Paris.

M. le président Éric Woerth. C'est surtout un problème de taux.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Les deux. Il y avait bien entendu un problème de valeurs locatives, qui se pose également pour le calcul de la taxe foncière. Leur révision a été engagée.

Mme Christine Pires Beaune. En effet, la réforme a été lancée. Il me semble même que nous avons engagé une expérimentation dans cinq départements. Où en sommes-nous précisément ?

M. Charles de Courson. Cela fait vingt ans que je préside des commissions de réforme : je peux donc vous confirmer que la révision des valeurs cadastrales est en cours. Le basculement se fera progressivement. Aussi, je ne comprends pas bien ces deux amendements.

Méfiez-vous des arguments que vous utilisez, monsieur le rapporteur général ! Si vous alliez au bout de votre raisonnement, vous devriez aussi supprimer la taxe sur le foncier bâti, qui repose sur la même assiette que la taxe d'habitation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je n'ai pas dit que cet argument valable pour la taxe d'habitation ne l'était pas aussi pour la taxe foncière.

Madame Pires Beaune, vous m'avez demandé où en était la réforme. Il faudra interroger le Gouvernement. Des travaux sont en cours, mais ils prendront beaucoup de temps. Ainsi, la révision des bases applicables aux locaux professionnels a nécessité environ dix ans.

La commission rejette les amendements identiques II-CF245 et II-CF314.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF337 de M. François Pupponi.

Amendement II-CF1460 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Nous avons déjà abordé ce sujet lors de l'examen de mon amendement II-CF1066 portant article additionnel après l'article 31.

L'an dernier, j'avais défendu en séance un amendement visant à remplacer la déclaration annuelle que les entreprises doivent effectuer pour chacun de leurs établissements situés sur le territoire des communes appliquant la taxe locale sur la publicité extérieure par une déclaration unique en cas d'installation, de remplacement ou de suppression d'un dispositif publicitaire ou d'une enseigne. M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, s'était engagé à saisir le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) – ce qu'il n'a pas fait, me semble-t-il. Je demande donc au Gouvernement de nous remettre un rapport, avant le 1^{er} juillet 2022, sur cet avis du CNEN.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je n'ai pas plus d'information que vous : je vous invite donc à interpeller le Gouvernement en séance. Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement II-CF1460.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF4 de M. Vincent Descoeur.

Amendements II-CF1381 de M. Charles de Courson et II-CF1437 de Mme Émilie Cariou (discussion commune).

M. Charles de Courson. Dans son rapport sur l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), la Cour des comptes a souligné l'illisibilité des moyens consacrés à la transparence et au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, lesquels sont éclatés dans six programmes différents. Par mon amendement II-CF1381, je ne demande pas la publication d'un document supplémentaire mais l'ajout, au sein du rapport annexe sur l'impact environnemental du budget de l'État, d'un récapitulatif clair et exhaustif des différents financements de l'État dans ce domaine. Nous avons besoin d'autorités indépendantes susceptibles d'éclairer la représentation nationale sur ces sujets sensibles.

Mme Émilie Cariou. Dans son référé S2021-1340, la Cour des comptes a estimé que la lisibilité des moyens consacrés à la transparence et au contrôle de la sûreté nucléaire devait être améliorée dans les documents budgétaires de l'État. C'est pourquoi mon amendement II-CF1437 prévoit la publication d'une synthèse permettant de connaître les moyens réellement alloués à cette politique publique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Monsieur de Courson, la récapitulation des financements alloués au contrôle de la sûreté nucléaire n'a pas grand-chose à faire au sein du budget vert. Nous essayons justement de rationaliser les rapports annexés au PLF. Toutes les informations utiles figurent déjà dans les rapports annuels de l'IRSN, mais je ne veux pas vous empêcher de redéposer votre amendement en séance.

Madame Cariou, il existe déjà une annexe relative aux opérateurs de l'État, qui fournit des informations détaillées sur les comptes de ces opérateurs et les subventions qui leur sont allouées. Je vous invite également à interroger le Gouvernement sur ce sujet ; à ce stade, cependant, je vous demande de retirer votre amendement.

Mme Émilie Cariou. L'annexe dont vous me parlez n'est pas chiffrée. Ma demande dépasse le seul budget de fonctionnement de l'IRSN ; elle concerne aussi un certain nombre

de moyens alloués à la sécurité nucléaire, notamment à la constitution d'un stock stratégique national de dosimètres que la Cour des comptes a explicitement mentionnée dans son référé. J'avais également déposé un amendement spécifiquement consacré à ces dosimètres mais il n'a malheureusement pas passé le filtre de l'article 40.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1381 et II-CF1437.

Amendement II-CF1389 de M. Gérard Leseul.

M. Jean-Louis Bricout. Nous demandons au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport d'évaluation de la mesure prévue à l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Celle-ci conditionne la prise de participations de l'État dans une grande entreprise à la souscription, par cette dernière, d'engagements en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Un tel rapport permettrait d'étudier l'opportunité et les conditions d'une pérennisation de cette mesure au-delà du plan de relance ainsi que de son élargissement à d'autres types d'aides publiques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà demandé un tel rapport s'agissant de l'enveloppe exceptionnelle de 20 milliards d'euros ouverte dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020. Il nous a été remis il y a quelques mois. Je vous invite à le consulter, de même que le rapport d'activité de l'Agence des participations de l'État (APE), qui aborde également ce sujet. Demande de retrait.

L'amendement II-CF1389 est retiré.

Amendement II-CF1452 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Il s'agit d'une demande de rapport sur l'impact des mesures fiscales du quinquennat, présenté par décile de population et, s'agissant du décile le plus élevé, centile par centile.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous invite à relire le rapport sur l'application des lois fiscales (RALF) que j'ai publié en juillet dernier, notamment la communication que j'ai présentée en mai devant la commission des finances sur l'évolution des revenus des ménages français compte tenu des mesures fiscales et budgétaires adoptées depuis le début du quinquennat. Vous y trouverez l'ensemble des données que vous demandez. Le rapport que vous sollicitez existe donc déjà.

Mme Christine Pires Beaune. Il me semble que le RALF ne présente pas les données du dernier décile de population ventilées par centile, ni celles du dernier centile ventilées par dixième de centile. Je redéposerai donc mon amendement en séance.

L'amendement II-CF1452 est retiré.

Amendement II-CF873 de M. Loïc Prud'homme.

M. Éric Coquerel. Nous demandons au Gouvernement de nous remettre un rapport sur l'opportunité de maintenir le traitement fiscal favorable dont bénéficient les coopératives agricoles. En effet, les coopératives géantes qui participent à l'agrobusiness n'ont plus qu'un lointain rapport avec l'esprit initial de ces structures : elles ne devraient donc plus profiter des avantages fiscaux qui leur sont accordés.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous invite à interpeller le Gouvernement sur ce sujet en séance.

M. Charles de Courson. Notre collègue Stéphane Travert n'a-t-il pas été chargé d'un travail sur les coopératives agricoles ?

La commission rejette l'amendement II-CF873.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement II-CF1431 de Mme Sabine Rubin.

Amendement II-CF1446 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. La part la plus injuste de l'accroissement du patrimoine des plus riches est certainement celle qui résulte des héritages. Depuis les années 1980, le patrimoine hérité a ainsi augmenté d'au moins 20 % ou 30 %, ce qui a entraîné la constitution d'une nouvelle noblesse d'argent et l'apparition de dynasties fondées non sur le talent et la qualité des personnes, mais sur le seul héritage matériel.

Vous comprendrez que notre demande de rapport n'est qu'un amendement d'appel, car nous sommes partisans d'une refonte complète de la fiscalité des héritages, qui doit être plus progressive. Au-delà de 12 millions d'euros par personne, il serait normal de taxer les héritages à 100 %. Ce taux ne serait en rien confiscatoire pour la grande masse des Français, car seuls 13 % des ménages bénéficient d'un héritage dépassant 100 000 euros, et même les 0,1 % les plus riches reçoivent en moyenne un héritage de 5 millions d'euros. Autant dire que les personnes concernées par cette mesure pourraient se compter sur les doigts des deux mains, ou presque.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le sujet de la fiscalité des héritages est très important, mais il a davantage sa place dans le débat de la campagne présidentielle que dans le présent PLF.

La commission rejette l'amendement II-CF1446.

Amendement II-CF1503 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Jean-Paul Mattei. L'article 180 de la loi de finances initiale pour 2020 dispose que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2021, un rapport sur l'évaluation de l'avantage successoral bénéficiant aux contrats d'assurance-vie prévu à l'article 990 I du code général des impôts. Ce rapport n'a toujours pas été déposé. Nous invitons donc le Gouvernement à nous le remettre avant le 15 janvier 2022.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez raison, ce rapport aurait déjà dû nous être remis. Je vous propose de retirer votre amendement et de le redéposer en séance : nous verrons bien si le Gouvernement sera capable de nous préciser à quelle date il entend achever ses travaux.

L'amendement II-CF1503 est retiré.

Amendement II-CF1361 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, vous avez instauré un mécanisme de donation permettant de transmettre à un membre de sa famille, sous conditions, une somme de 100 000 euros exonérée de droits de mutation. Ce dispositif, qui venait s'ajouter aux exonérations existantes, a pris fin le 30 juin 2021. Il est temps d'en faire le bilan.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'aimerais aussi savoir si la fenêtre de tir a bien été utilisée par nos concitoyens – j'ai l'intuition qu'elle ne l'a pas été, car le dispositif était assez méconnu, mais cela demande une vérification chiffrée. Faisons les choses dans l'ordre : je solliciterai le Gouvernement afin qu'il soit prêt à nous donner des informations en séance, mais si tel n'est pas le cas, je donnerai alors un avis favorable à votre amendement.

L'amendement II-CF1361 est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF1172 de M. Vincent Descoeur.

Amendements II-CF673 de M. Charles de Courson et II-CF101 de Mme Lise Magnier (discussion commune).

M. Charles de Courson. Nous demandons au Gouvernement un rapport sur l'opportunité de créer une catégorie fiscale dédiée au tabac à chauffer.

En Europe et dans le monde, il y a de grands débats sur la e-cigarette qui, je vous le rappelle, ne relève pas de la fiscalité sur le tabac – elle est soumise au taux de TVA de 20 %. Bien que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) soit opposée à cette nouvelle forme de tabac, les études montrent qu'elle est moins nocive que la cigarette classique. Il en est de même du tabac à chauffer, soumis par défaut à la fiscalité ordinaire sur le tabac, laquelle est d'ailleurs très supérieure à celle des autres États membres de l'Union européenne, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes. Certains pays comme le Royaume-Uni utilisent le tabac à chauffer dans leur politique de lutte contre le tabagisme. Devons-nous suivre leur exemple, et si oui, à quel niveau ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Depuis que nous avons commencé à discuter de ce sujet l'année dernière, je me suis penché sur les dernières études de l'OMS, qui considèrent toujours le tabac à chauffer comme nocif pour la santé. Il n'est donc pas opportun d'accorder à ce produit un avantage fiscal qui serait perçu comme une incitation à la consommation.

M. Charles de Courson. L'OMS était tout autant opposée à la e-cigarette, ce que regrettent d'ailleurs les spécialistes de ces questions. L'OMS est contre le tabac à chauffer, mais d'autres autorités scientifiques sont pour et une part croissante des pays européens soumet ce produit à une fiscalité spécifique.

Mme Lise Magnier. Si vous voulez approfondir votre connaissance du sujet, monsieur le rapporteur général, je vous conseille de lire l'étude réalisée par l'Institut Pasteur, qui démontre clairement la moindre nocivité du tabac à chauffer.

M. le président Éric Woerth. Cela reste du tabac...

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je ne vois pas pourquoi nous devrions accorder une incitation fiscale à un produit qui, par définition, tue.

M. Charles de Courson. Mais cela mérite réflexion ! Les Anglais ne sont pas plus bêtes que nous !

M. le président Éric Woerth. Ce sont les cigarettiers qui demandent activement cet avantage fiscal.

M. Charles de Courson. Monsieur le président, la stratégie des cigarettiers est très simple : ils produisent aujourd’hui du tabac, ils vendront demain des e-cigarettes, ils promouvront après-demain le tabac à chauffer, et ils passeront à autre chose le jour suivant... Ne vous inquiétez pas pour eux, ils s’adapteront ! La question que nous devons nous poser est la suivante : devons-nous soumettre le tabac à chauffer à une fiscalité spécifique ou non ?

M. le président Éric Woerth. Pour ma part, je n’y suis pas favorable.

La commission rejette successivement les amendements II-CF673 et II-CF101.

Amendement II-CF1464 de M. Alain Bruneel.

M. Jean-Paul Dufrègne. Devant la situation très préoccupante de la recherche en France, à laquelle la dernière loi de programmation de la recherche (LPR) n’apporte aucune réponse, il convient d’évaluer précisément l’impact du crédit d’impôt recherche (CIR) sur le niveau d’investissement en recherche et développement (R&D) des entreprises privées et de s’interroger sur sa pertinence. Le Gouvernement ne tenant jamais compte des évaluations extérieures, qu’elles aient été réalisées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), par France Stratégie ou par la Cour des comptes, nous proposons qu’il évalue lui-même cette niche fiscale et qu’il en tire toutes les conséquences.

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

La commission rejette l’amendement II-CF1464.

L’amendement II-CF1351 de Mme Claudia Rouaux est retiré.

Amendements II-CF759 et II-CF761 de M. François Ruffin.

M. Éric Coquerel. L’amendement II-CF759 vise à demander au Gouvernement un rapport « sur les enjeux financiers, pour les finances publiques, du recours à la sous-traitance des services d’entretien et de ménage et sur les scénarios, en matière de trajectoire des finances publiques, d’alignement des conditions sociales entre salariés de la sous-traitance et agents en interne, ainsi que de retour à une internalisation de ces services pour les différents ministères et institutions publiques ».

Lors de la crise du covid, le chef de l’État a rendu hommage à « l’ensemble des femmes et des hommes qui sont en deuxième ligne, qui permettent à nos soignants de soigner et au pays de continuer à vivre ». Très souvent, nous ne les voyons pas, car les services d’entretien et de ménage sont assurés dans nos bureaux lorsque nous n’y travaillons pas encore. Ces hommes et ces femmes sont généralement des sous-traitants, soumis à des contrats précaires, mal payés et mal considérés, ce qui est encore plus déplorable lorsqu’ils travaillent dans des ministères ou des institutions publiques. Il serait intéressant de savoir en quoi lesdites institutions ont intérêt à recourir à la sous-traitance et à ces personnels exploités plutôt que d’employer des salariés dans un cadre plus classique pour effectuer ces tâches.

L’amendement II-CF761 a le même objet mais concerne plus spécifiquement les femmes de ménage des hôpitaux.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Là encore, demande de retrait. Je ne nie pas la pertinence de ces sujets, mais il s’agit plutôt d’amendements d’appel destinés à interpeller le Gouvernement.

M. Éric Coquerel. Une mission d'information dont la rapporteure est notre collègue Cendra Motin est en train de travailler sur les sujets liés à l'*outsourcing*. Peut-être pourrait-elle élargir son champ d'investigation au secteur public hospitalier.

La commission rejette successivement les amendements II-CF759 et II-CF761.

Amendement II-CF1157 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous cherchons à savoir où sont passés les 3,4 millions d'euros dont était doté fin 2016 le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles, dit « fonds de garantie boues ». La taxe alimentant ce fonds a été supprimée par la loi de finances pour 2017.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il est rare que l'argent disparaisse ! Je suppose donc que ces crédits ont été reversés au budget général de l'État, ce que vous confirmera probablement le Gouvernement en séance.

L'amendement II-CF1157 est retiré.

Amendement II-CF1511 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Nous demandons au Gouvernement un rapport sur les conventions fiscales internationales conclues avec certains pays comme le Qatar. Cet amendement, qui n'est pas un amendement d'appel, fait suite à la révélation des *CumEx files* par un consortium de journalistes ayant estimé à 33 milliards d'euros le coût, pour la France, des pratiques fiscales permises par ces conventions. Il reprend en outre la proposition n° 18 du rapport d'information de nos collègues Émilie Cariou et Pierre Cordier sur le bilan de la lutte contre les montages transfrontaliers.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Un rapport sur l'impact des conventions fiscales internationales et les stratégies d'évitement de l'impôt risquerait de vous décevoir. De nombreux travaux administratifs ou universitaires ont déjà été réalisés sur ce sujet. Par ailleurs, je ne suis pas certain qu'une renégociation de nos conventions fiscales soit pertinente dans le contexte actuel. Enfin, si c'est un chiffrage du manque à gagner que vous cherchez, vous savez qu'une telle évaluation est, par définition, très complexe. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1511.

*

* *

La commission adopte la seconde partie du projet de loi de finances pour 2022 modifiée.

Elle adopte l'ensemble du projet de loi de finances pour 2022 modifié.

ANNEXE :

**LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL
SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022**

n°	Titre	Rapporteur	Date commission
1	Action extérieure de l'État	Vincent Ledoux	22 octobre à 15h00
2	Action extérieure de l'État : Tourisme	Émilie Bonnivard	22 octobre à 15h00
3	Administration générale et territoriale de l'État	Jennifer de Temmerman	21 octobre à 15h00
4	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ; Développement agricole et rural	Hervé Pellois Anne-Laure Cattelot	21 octobre à 15h00
5	Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers	Marc Le Fur	21 octobre à 9h30
6	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Jean-Paul Dufrègne	20 octobre à 21h00
7	Cohésion des territoires : Logement et hébergement d'urgence	François Jolivet	19 octobre à 21h00
8	Cohésion des territoires : Politique des territoires	Mohamed Laqhila	19 octobre à 21h00
9	Conseil et contrôle de l'État	Daniel Labaronne	20 octobre à 21h00
10	Culture : Création ; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Dominique David	20 octobre à 15h00
11	Culture : Patrimoines	Gilles Carrez	20 octobre à 15h00
12	Défense : Préparation de l'avenir	François Cornut-Gentille	19 octobre à 21h00
13	Défense : Budget opérationnel de la défense	Aude Bono-Vandorme	19 octobre à 21h00
14	Direction de l'action du Gouvernement ; Budget annexe Publications officielles et information administrative ; Investissements d'avenir	Marie-Christine Dalloz	21 octobre à 21h00
15	Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	Éric Coquerel	21 octobre à 9h30
16	Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes	Saïd Ahamada	21 octobre à 9h30
17	Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	Julien Aubert	21 octobre à 9h30

n°	Titre	Rapporteur	Date commission
18	Écologie, développement et mobilité durables ; Infrastructures et services de transports ; <i>Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État</i> et budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Marie Lebec Zivka Park	21 octobre à 9h30
19	Économie : Développement des entreprises et régulations ; <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	Valéria Faure-Muntian Xavier Roseren	21 octobre à 21h00
20	Économie : Commerce extérieur	Fabrice Brun	21 octobre à 21h00
21	Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégies économiques ; <i>Accords monétaires internationaux</i>	Philippe Chassaing	21 octobre à 21h00
22	Engagements financiers de l'État	Bénédicte Peyrol	21 octobre à 21h00
23	Enseignement scolaire	Catherine Osson	20 octobre à 15h00
24	Gestion des finances publiques ; Transformation et fonction publiques ; Transformation publique	Alexandre Holroyd	22 octobre à 9h30
25	Transformation et fonction publiques ; Fonction publique ; Crédits non répartis	Eric Alauzet	22 octobre à 9h30
26	<i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	Jean-Paul Mattei	22 octobre à 9h30
27	Immigration, asile et intégration	Stella Dupont Jean-Noël Barrot	21 octobre à 15h00
28	Justice	Patrick Hetzel	19 octobre à 18h30
29	Médias, livre et industries culturelles ; <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	Marie-Ange Magne	20 octobre à 15h00
30	Outre-mer	Olivier Serva	22 octobre à 15h00
31	Pouvoirs publics	Christophe Naegelen	21 octobre à 15h00
32	Recherche et enseignement supérieur : Recherche	Francis Chouat	22 octobre à 15h00
33	Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante	Fabrice Le Vigoureux	22 octobre à 15h00
34	Régimes sociaux et de retraite ; <i>Pensions</i>	Olivier Damaisin	22 octobre à 9h30
35	Relations avec les collectivités territoriales ; <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	Jean-René Cazeneuve Christophe Jerretie	20 octobre à 15h00
36	Remboursements et dégrèvements	Christine Pires Beaune	21 octobre à 9h30
37	Santé	Véronique Louwagie	21 octobre à 15h00
38	Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	Romain Grau	21 octobre à 15h00
39	Sécurités ; Sécurité civile	Brahim Hammouche	21 octobre à 15h00
40	Solidarité, insertion et égalité des chances	Patrice Anato	20 octobre à 21h00

n°	Titre	Rapporteur	Date commission
41	Sport, jeunesse et vie associative	Benjamin Dirx	19 octobre à 18h30
42	Travail et emploi	Marie-Christine Verdier-Jouclas	20 octobre à 21h00
43	<i>Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	Valérie Rabault	22 octobre à 9h30
44	Affaires européennes	Xavier Paluszkiwicz	7 octobre à 9h
45	Plan de relance ; Plan d'urgence face à la crise sanitaire	Eric Woerth Laurent Saint-Martin	20 octobre à 9h00