



N° 4705

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE
PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2021** MODIFIÉ PAR LE SÉNAT
(n° 4702),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN
Rapporteur général,
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **4629, 4659** et T.A. **686**.
Commission mixte paritaire : **4704**.
Nouvelle lecture : **4702**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **147, 153** et T.A. **0036** (2021-2022).
Commission mixte paritaire : **179** et **180** (2021-2022).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	9
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	9
<i>Article 1^{er} A (nouveau)</i> : Exclusion de l'assiette de la TVA de l'ensemble des taxes et contributions sur la consommation d'électricité	9
<i>Article 1 B (nouveau)</i> : Extension du champ d'investissement du PEA PME aux actions émises par des sociétés de capital-risque.....	15
<i>Article 1 bis (nouveau)</i> : Aménagement des modalités de compensation de certains EPCI au titre de la suppression de la TH	22
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> : Majoration de la dotation particulière élu local.....	26
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	31
<i>Article 3</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	31
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	33
TITRE PREMIER : – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS	33
<i>Article 4</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits	33
TITRE III – DISPOSITIONS PERMANENTES	38
I – Mesures fiscales et mesures budgétaires non rattachées.....	38
<i>Article 12 (supprimé)</i> : Création d'une « indemnité inflation »	38
<i>Article 13 (nouveau)</i> : Hausse du taux de réfaction de TGAP applicable à La Réunion	41
<i>Article 14 (nouveau)</i> : Exclusion des primes liées aux performances sportives pour le calcul des différentes prestations sociales versées aux personnes en situation de handicap.....	43

INTRODUCTION

Le mercredi 17 novembre 2021, le Sénat a adopté, en première lecture, le deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021, dans une version largement amendée par rapport à celle issue des travaux de l'Assemblée nationale. Si le Sénat a adopté conformes onze des quatorze articles qui lui étaient soumis, il a en effet supprimé l'article 12 instaurant l'« indemnité inflation », modifié de manière substantielle les mouvements de crédits au sein du budget général (article 4) ainsi que l'équilibre général du budget (article 3) et introduit six articles additionnels instaurant des dispositifs fiscaux, budgétaires et relatifs aux finances locales.

Aussi, lors de sa réunion du lundi 22 novembre 2021, la commission mixte paritaire n'est-elle pas parvenue à un accord sur ces nombreuses dispositions restant en discussion. Il revient donc à l'Assemblée nationale de se prononcer, en nouvelle lecture, sur le texte adopté par le Sénat.

Tout en supprimant l'« indemnité inflation », le Sénat a esquissé, dans l'exposé sommaire de deux amendements de suppression de crédits, une mesure alternative assise sur la majoration ponctuelle de dispositifs existants (prime d'activité, minima sociaux, certaines prestations sociales et aides à la mobilité), sans en définir réellement les modalités pratiques. Le principal effet du dispositif sénatorial serait de priver de toute aide des retraités, des travailleurs indépendants, les étudiants boursiers ainsi que de nombreux salariés. Il serait d'ailleurs plus complexe et, en conséquence, moins rapide dans sa mise en œuvre que l'« indemnité inflation ». Au demeurant, de nombreux sénateurs ont au moins autant critiqué cette proposition de la majorité sénatoriale que l'« indemnité inflation ». Présentée tardivement au Sénat, cette mesure avait manifestement pour objet d'offrir une alternative à la suppression pure et simple de l'« indemnité inflation ». Elle ne répond cependant en rien aux besoins des 38 millions de Français qui attendent l'aide exceptionnelle de 100 euros. Il est donc proposé d'en revenir à la mesure et aux crédits associés tels qu'adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture.

De même, il est proposé de revenir sur les autres suppressions de crédits adoptées par le Sénat. Il en va ainsi d'un milliard d'euros au titre de l'activité partielle de longue durée de la mission *Plan de relance*, montant utile – comme l'a précisé le Gouvernement en séance au Sénat – pour financer les primes à l'embauche de jeunes ou d'apprentis dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution » en 2021 et 2022, au terme d'un redéploiement au sein du plan de relance. C'est également le cas de deux milliards d'euros au titre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. La proposition du Gouvernement de maintenir sur cette mission, en 2021, un volant substantiel de crédits par précaution ou au titre de restes à payer, dont une partie aurait vocation à être reportée en 2022, apparaît en effet d'autant plus justifiée eu égard au contexte sanitaire actuel.

Enfin, les mesures fiscales, budgétaires et relatives aux finances locales adoptées par le Sénat n'ont *a priori* pas leur place dans un PLFR de fin de gestion – le rapporteur général du Sénat l'a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises en séance. Il est donc proposé de ne pas retenir quatre des six dispositions en question, qui auraient davantage vocation à être inscrites dans le projet de loi de finances pour 2022. S'agissant de l'article 14 – qui prévoit notamment que les primes de performance des athlètes médaillés aux jeux paralympiques ne sont pas prises en compte pour le calcul des revenus s'agissant de l'éligibilité à des prestations propres au handicap, dont l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prestation de compensation du handicap (PCH) –, le Gouvernement devrait préciser, en séance, pourquoi une disposition similaire votée par le Parlement en 2012 ne trouverait pas, à ce stade, à s'appliquer. Il appartient en outre au Gouvernement de préciser les conditions dans lesquelles serait mis en œuvre l'article 13 relatif à la réfaction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à La Réunion.

Au total, il est proposé à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, de revenir pour l'essentiel au texte qu'elle a adopté en première lecture.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 22 novembre 2021 au soir, la commission a examiné le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. le président Éric Woerth. L'ordre du jour appelle l'examen, en nouvelle lecture, du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021, la commission mixte paritaire réunie ce matin au Sénat n'étant pas parvenue à un accord.

Le texte comportait initialement treize articles. L'Assemblée en avait introduit un. Le Sénat, qui en a adopté onze conformes, en a supprimé un, modifié deux autres et introduit six. Les neuf articles restant en discussion sont les seuls amendables.

Nous avons moins de vingt amendements à examiner.

Un seul amendement de crédits a été déclaré irrecevable, car il proposait de rétablir les 3,2 milliards destinés à financer le programme *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* sans supprimer en contrepartie les crédits ouverts par le Sénat sur un autre programme de la mission *Solidarités, insertion, égalité des chances*, conduisant ainsi à une augmentation nette des crédits.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Si la CMP de ce matin n'a pas été conclusive, c'est en raison de l'adoption par le Sénat, le mercredi 17 novembre dernier, d'une version largement amendée du texte.

Si onze articles sur quatorze ont été votés conformes, des suppressions de crédits ou d'articles sont apparues problématiques au regard de la portée politique initiale du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Je pense notamment à l'article 12, instaurant l'indemnité inflation, qui a été supprimé, les sénateurs esquissant un autre mécanisme qui restreint le nombre de bénéficiaires et complexifie la mise en œuvre opérationnelle.

C'est principalement pour cette raison que, ce matin, nous nous sommes mis d'accord pour ne pas être d'accord avec nos collègues sénateurs...

Par ailleurs, le Sénat a supprimé des crédits que je vous propose de rétablir, notamment un milliard d'euros au titre de l'activité partielle de longue durée dans la mission *Plan de relance* qui, via un redéploiement, finance des primes à l'embauche de jeunes et d'apprentis dans le plan « 1 jeune, 1 solution », en 2021 comme en 2022.

Le Sénat a aussi supprimé 2 milliards d'euros au titre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Or l'actualité montre que maintenir un volant substantiel de crédits par précaution n'était pas un luxe.

Enfin les autres mesures fiscales, budgétaires et relatives aux finances locales adoptées par les sénateurs n'ont en principe pas leur place dans un projet de loi de finances rectificative de fin de gestion. Je vous proposerai donc, pour l'essentiel, de rétablir la version initiale de l'Assemblée nationale.

Exception à noter néanmoins : l'article 14 introduit par le Sénat, qui vise à ce que les primes de performance des athlètes médaillés aux Jeux paralympiques ne soient pas prises en compte dans le calcul des revenus déterminant l'éligibilité aux prestations propres au handicap, notamment l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

S'il appartiendra au Gouvernement de nous préciser en séance pourquoi une disposition apparemment analogue, déjà votée par le Parlement en 2012, ne trouve pas à s'appliquer, je vous proposerai, à ce stade, de maintenir la disposition du Sénat.

Je précise que les crédits évoqués et les conditions de l'équilibre général seront rétablis en séance par le Gouvernement.

Mme Marie-Christine Dalloz. S'agissant de l'article 12, le dispositif du Sénat a le mérite d'être moins coûteux. Puisque l'on parle de complexité, comment l'ensemble des opérateurs – caisses de retraite, Pôle emploi, employeurs – qui vont en faire l'avance pour l'État seront-ils remboursés ? J'attends de voir.

Je salue l'article 14 et espère que le Gouvernement n'y touchera pas car il s'agit d'un apport important du Sénat : cette prime au bénéfice des athlètes paralympiques – qui ne doit pas ôter des droits sociaux – marque une juste reconnaissance du milieu sportif paralympique.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er} A (nouveau)

Exclusion de l'assiette de la TVA de l'ensemble des taxes et contributions sur la consommation d'électricité

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

Cinq taxes et contributions sont perçues sur les ventes d'électricité. Elles sont appliquées sur l'abonnement et sur la consommation.

1. La CSPE

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), dite également « taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité » (TICFE) ⁽¹⁾, porte sur toute livraison d'électricité acheminée vers un consommateur final. Elle est définie à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Sont redevables de la CSPE :

– les fournisseurs d'électricité, c'est-à-dire les entreprises qui achètent ou produisent de l'électricité dans le but de la revendre à un consommateur final ;

– les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins.

(1) L'actuelle CSPE résulte de la fusion, le 1^{er} janvier 2016, de la contribution du même nom, créée par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, et de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, créée par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi « NOME »).

Les fournisseurs d'électricité collectent la CSPE avec le prix perçu pour leurs ventes, puis la reversent à la douane française ⁽¹⁾. **Ils sont tenus d'afficher distinctement le montant de la CSPE, en sus du prix de l'électricité.**

Le tarif normal appliqué pour la CSPE est de **22,50 € par mégawattheures. Ce montant n'a pas varié depuis le 1^{er} janvier 2016.**

Toutefois, ce taux avait considérablement augmenté entre 2004 et 2016 ⁽²⁾.

La périodicité de déclaration est :

– **mensuelle sur la base d'estimations pour les fournisseurs** dont la consommation ou la fourniture d'électricité au cours de l'année civile précédente est supérieure à **40 térawattheures ;**

– **trimestrielle pour les fournisseurs** dont la consommation ou la fourniture d'électricité au cours de l'année civile précédente est inférieure à **40 térawattheures ⁽³⁾.**

En 2020, les recettes de TICFE se sont élevées à 7,4 milliards d'euros, intégralement destinés au budget de l'État. La prévision de recettes pour 2021 est de 7,6 milliards d'euros.

2. Les TCFE

Deux taxes majorant la CSPE sont prélevées ⁽⁴⁾ :

– La **taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) ⁽⁵⁾.**

Cette taxe est prélevée au profit des départements et de la Métropole de Lyon.

Son tarif est de 0,75 €/mégawattheure, sauf pour les consommations professionnelles lorsque la puissance est supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA. À ce tarif est appliqué un coefficient multiplicateur de 4,25.

(1) À compter du 1^{er} janvier 2022, le recouvrement de la CSPE sera assuré par la direction générale des finances publiques (DGFIP), comme prévu par l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Il était, en 2004, de 4,50 €/MWh.

(3) Les versements mensuels sont à payer sur estimations avant le 15 suivant le mois de référence ; les acquittements trimestriels sont à honorer avant le 25 du mois suivant le trimestre de référence.

(4) Ces taxes ont été créées par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi « NOME »).

(5) Articles L. 3333-2 à L. 3333-3-3 du Code général des collectivités territoriales.

– La **taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)** ⁽¹⁾.

Cette taxe est prélevée au profit des communes ou, selon le cas, au profit des EPCI ou des départements qui leur sont substitués au titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.

Elle s'applique dans les mêmes conditions que la TDCFE. Le coefficient multiplicateur est fixé par le conseil municipal, pour l'année 2021, parmi l'une de ces valeurs : 4 ; 6 ; 8 ; 8,5 – et, pour l'année 2022, parmi l'une de ces valeurs : 6 ; 8 ; 8,5.

L'article 54 de la LFI 2021 ⁽²⁾ a prévu la **suppression progressive de ces deux taxes sur une durée de quatre ans. Elles doivent être intégrées à la CSPE** selon les modalités suivantes :

– en 2022, les départements percevront une **part départementale de la TICFE**, dont le montant sera calculé à partir du produit de TDCFE perçu en 2021 augmenté de 1,5 % et de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac entre 2019 et 2020 ;

– en 2023, les collectivités qui étaient bénéficiaires de la TCCFE percevront une **part communale de la TICFE** dont le montant sera calculé à partir du produit de TCCFE perçu en 2022, augmenté de 1,5 %, auquel sera appliquée l'évolution de l'IPC hors tabac entre 2020 et 2021 ;

– à compter de 2023 pour le montant versé aux départements, et à partir de 2024 pour celui versé aux communes, le montant de ces parts correspondra au produit perçu en année N-1 majoré de l'inflation constatée en année N-1 et multiplié par le rapport entre les quantités d'électricité consommées sur leur territoire en années N-2 et N-3.

3. La CTA

La **contribution tarifaire d'acheminement (CTA)** s'applique, depuis le 1^{er} janvier 2005, à l'ensemble des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel ⁽³⁾⁽⁴⁾. Elle permet de financer les anciens droits à l'assurance vieillesse

(1) Articles L. 2333-2 à L. 2333-5 du Code général des collectivités territoriales.

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

(3) Cette contribution a été créée par 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.

(4) Une réforme, de nature réglementaire, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021, a permis de mettre fin aux variations de tarif de CTA qui existaient jusqu'alors selon les fournisseurs. En effet, une partie du calcul de la CTA dépendait de la composition de la clientèle de chaque fournisseur, à telle enseigne qu'un client se trouvant chez un fournisseur dont les clients étaient, pour la plupart, de gros industriels, payait une CTA plus importante qu'un client dont le fournisseur approvisionnait surtout des artisans. Cette réforme a consisté à faire disparaître tout impact de la clientèle du fournisseur sur le montant de la CTA. Chaque client paye désormais le même montant de CTA, quel que soit son fournisseur.

acquis avant l'adossement des salariés de l'industrie de l'électricité et du gaz au régime général. Elle est **calculée sur la part fixe du tarif d'acheminement** ⁽¹⁾ appliqué par les gestionnaires des réseaux de distribution.

Ses taux de la CTA sont fixés par les ministres chargés de l'énergie, du budget et de la sécurité sociale, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, en fonction des besoins prévisionnels des cinq prochaines années de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). **Ces taux sont encadrés par la loi** de la manière suivante :

– Ils sont compris entre 5 et 15 % pour les consommateurs raccordés au réseau public de transport d'électricité, et entre 15 et 30 % pour les consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution d'électricité ⁽²⁾ ;

– Ils sont compris entre 1 et 10 % pour les consommateurs utilisant les réseaux de transport de gaz naturel, et entre 15 % et 25 % pour ceux utilisant les réseaux publics de distribution de gaz naturel ⁽³⁾.

Depuis le 1^{er} août 2021, le **taux de CTA pour l'électricité** est de :

– 10,11 % pour les consommateurs raccordés au réseau de transport d'électricité ;

– **21,93 %** pour ceux raccordés aux réseaux publics de distribution ⁽⁴⁾.

La CTA est **prélevée par le fournisseur sur la facture du client final**. Le fournisseur déclare le montant de la CTA et le reverse ensuite mensuellement ou trimestriellement à la CNIEG, qui est chargée de son recouvrement et de son contrôle.

La CTA est assujettie à la TVA au taux de 5,5 % lorsque la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères (kVA), ce qui est toujours le cas pour les locaux à usage d'habitation.

4. La TVA

Deux taux de TVA s'appliquent aux fournitures d'énergie :

Cette réforme découle du décret n° 2021-661 du 27 mai 2021 portant diverses dispositions d'adaptation des règles relatives à la contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel.

(1) Le tarif d'acheminement dépend de la puissance souscrite. Sa part fixe est celle qui est indépendante de la consommation d'électricité.

(2) Le raccordement au réseau de transport d'électricité est réservé à certaines industries électro-intensives (sidérurgie ou micro-électronique par exemple).

(3) Article 18 de la loi n° 2004-804 précitée.

(4) Avant le 1^{er} août 2021, ce dernier taux était de 27,04 %. La modification de ces taux a été opérée par l'arrêté du 20 juillet 2021 relatif aux taux de la contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043847483>

– Le **taux réduit de 5,5 %** s’applique aux **abonnements** relatifs aux livraisons d’électricité d’une puissance maximale de 36 kilovoltampères (KVA)⁽¹⁾⁽²⁾ et de gaz naturel, distribués par réseaux, **ainsi qu’à la CTA** ;

– Le **taux normal de 20 %** s’applique sur le montant des **consommations, ainsi que sur la CSPE et les TCFE.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l’adoption, par le Sénat, d’un amendement de M. Vincent Delahaye ayant reçu un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

Il exclut de la base d’imposition à la TVA l’ensemble des taxes et contributions pesant sur la consommation finale d’électricité, soit la CSPE, la TDCFE, la TCCFE ainsi que la CTA.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L’article 78 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de TVA précise que sont à comprendre dans la base d’imposition à la TVA les impôts, droits, prélèvements et taxes, à l’exception de la TVA elle-même. Le maintien de la disposition adoptée par le Sénat entraînerait très certainement un coûteux contentieux.

Il convient, de plus, de rappeler les **mesures massives décidées afin de faire face à la hausse des prix de l’énergie, grâce à un « bouclier tarifaire »**, comprenant notamment un plafonnement de la hausse des prix de l’électricité à 4 % d’ici 2023, à travers une baisse de la CSPE. Cette mesure doit bénéficier aux 70 % de ménages abonnés au « tarif bleu », et s’ajoute au **chèque énergie** supplémentaire de 100 euros qui sera versé à 5,8 millions de ménages en décembre 2021, ainsi qu’à **l’indemnité inflation** proposée par le Gouvernement à l’article 12 du présent PLFR.

Au demeurant, **la hausse des prix de l’énergie observée actuellement est temporaire**, selon les prévisions des économistes.

En conséquence, le rapporteur général propose de supprimer cet article.

(1) Les locaux d’habitation disposent toujours d’un abonnement à l’électricité d’une puissance inférieure à ce seuil.

(2) Les abonnements relatifs à des livraisons d’électricité d’une puissance maximale supérieure à 36 kVA sont soumis au taux normal.

*

* *

Amendement de suppression CF14 de M. Laurent Saint-Martin

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je vous propose un retour au texte que nous avons adopté en premier lecture.

M. Charles de Courson. Notre rapporteur général a raison s'agissant de la non-compatibilité de cet article avec l'article 78 de la directive TVA.

Si l'on réduisait le taux de TVA, pourrait-on l'abaisser à 5,5 % sur les factures d'électricité, c'est-à-dire sur la consommation, ce qui permettrait de parvenir au même résultat ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il faut vérifier si cela serait faisable et n'apparaîtrait pas contraire à la directive.

La commission adopte l'amendement CF14 (amendement 3).

En conséquence, l'article 1^{er} A est supprimé.

Article 1 B (nouveau)

**Extension du champ d'investissement du PEA PME
aux actions émises par des sociétés de capital-risque**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. L'emploi des sommes versées sur un PEA PME

La loi de finances pour 2014⁽¹⁾ a créé, sur le modèle du plan d'épargne en action (PEA), un « plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire » (PEA PME).

Le PEA PME a le même régime d'exonération d'impôt sur le revenu des produits et plus-values procurés par les placements si aucun retrait n'est intervenu pendant un délai de cinq ans à compter du premier versement⁽²⁾, mais se distingue du PEA par la nature des titres éligibles.

L'article L. 221-32-2 du code monétaire et financier définit deux grandes catégories d'emplois autorisés des sommes versées sur un PEA PME :

– l'acquisition directe d'actions ou parts de sociétés, sous une double condition d'éligibilité des titres et des sociétés émettrices ;

– les investissements intermédiés par le biais de sociétés d'investissements ou de fonds, à la condition que ces derniers respectent certains quotas de détention des titres et sociétés éligibles à l'acquisition directe.

• ***Les titres et sociétés éligibles à l'investissement direct***

Le 1 de l'article L. 221-32-2 autorise l'emploi des sommes versées sur un PEA-PME afin d'acquérir :

– des actions, cotées ou non cotées, et des certificats d'investissement de sociétés et certificats coopératifs d'investissement ;

– des parts de sociétés à responsabilité limitée (SARL) ou de sociétés dotées d'un statut équivalent et de titres de capital de sociétés coopératives ;

– des obligations convertibles ou remboursables en actions, dès lors qu'elles sont admises aux négociations sur une plateforme de négociation ;

– des titres participatifs et des obligations à taux fixe proposées par l'intermédiaire de certains prestataires ;

– des minibons.

(1) Article 70 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(2) 5° bis de l'article 157 du code général des impôts.

Le 2 de l'article L. 221-32-2 définit les **conditions d'éligibilité des sociétés émettrices de ces titres**.

Le titre doit être émis par une entreprise occupant moins de 5 000 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 1,5 milliard d'euros ou dont le total de bilan n'excède pas 2 milliards d'euros.

De plus, si les titres de cette entreprise sont admis aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation, la capitalisation boursière de l'entreprise doit être inférieure à un milliard d'euros ou l'avoir été à la clôture d'un au moins des quatre exercices comptables précédant l'exercice pris en compte pour apprécier l'éligibilité de ses titres.

Enfin, les entreprises émettrices doivent avoir leur siège en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, et être soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, ou à un impôt équivalent.

• ***Les souscriptions autorisées en cas d'investissement intermédiaire***

Le 3 de l'article L. 221-32-2 prévoit que les sommes versées sur un PEA PME peuvent également être employées pour la souscription :

– d'actions de **sociétés d'investissement à capital variable (SICAV)** et de **parts de fonds communs de placement (FCP)** ou encore de parts ou actions d'autres **organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)** européens ⁽¹⁾ : dans ces cas, **l'actif** de ces sociétés, fonds ou organismes **doit être constitué pour plus de 75 % de titres éligibles au PEA-PME émis par des catégories d'entreprises également éligibles**, parmi lesquels au moins les deux tiers sont des actions, des parts de SARL, des titres de capital de sociétés coopératives et des obligations convertibles ou remboursables en actions ;

– de parts de **fonds communs de placement à risques (FCPR)**, pour lesquels l'article L. 214-28 du code monétaire et financier prévoit que l'actif doit être constitué pour 50 % au moins de titres non cotés. Sont également éligibles les parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et de fonds d'investissement de proximité (FIP), qui sont des catégories de FCPR devant investir principalement dans des PME remplissant des conditions supplémentaires tenant, pour les FCPI, à leurs dépenses de recherche ou au développement d'innovations présentant un risque d'échec technologique ou industriel, et, pour les FIP, à leur implantation géographique ;

(1) Ces OPCVM doivent être établis dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

– enfin, de parts ou actions de **fonds d’investissement alternatifs** (FIA) ayant reçu l’autorisation d’utiliser la dénomination « ELTIF » (*European Long-Term Investment Fund*, fonds européen d’investissement de long terme), sous réserve notamment que leurs actifs soient investis en permanence pour plus de 50 % en actions, en parts de SARL, en titres de capital de sociétés coopératives et en obligations convertibles ou remboursables en actions.

Enfin, les sommes versées sur un PEA PME peuvent également être employées dans un contrat de capitalisation en unités de compte régi par le code des assurances et investies dans une ou plusieurs catégories de titres mentionnés ci-dessus, à certaines conditions.

- ***L’exclusion des actions de préférence***

La loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾ a prévu qu’à compter du 1^{er} janvier 2014, **ne pourraient plus être inscrits sur un PEA** ⁽²⁾ et **ne pourraient pas l’être sur le nouveau PEA PME** ⁽³⁾ :

– **les droits ou bons de souscription ou d’attribution attachés à des actions éligibles** ;

– **les actions de préférence mentionnées à l’article L. 228-11 du code du commerce**, qui peuvent être créées « lors de la constitution de la société ou au cours de son existence » et sont « assorties de droits particuliers de toute nature, à titre temporaire ou permanent ».

L’administration fiscale avait en effet constaté des cas de fraude sur des placements logés dans des PEA portant sur ces titres à fort effet de levier potentiel.

Par ce biais, les contribuables parvenaient ainsi à **se soustraire au respect des plafonds de versements** et parvenaient à contourner les modalités régulières d’imposition des actions de préférence, susceptibles de générer des plus-values et des dividendes importants.

2. Les investissements dans les sociétés de capital-risque

La loi de finances pour 2001 ⁽⁴⁾ a défini, à l’article 1^{er}-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d’ordre économique et financier, le régime des **sociétés de capital-risque** (SCR) ⁽⁵⁾.

(1) Article 13 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) 1° du I de l’article L. 221-3 du code monétaire et financier.

(3) 1. de l’article L. 221-32-2 du code monétaire et financier.

(4) Article 8 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 et décret n° 2002-1030 du 29 juillet 2002 pris pour l’application de l’article 1^{er}-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 modifiée, relatif au régime fiscal des sociétés de capital-risque et de leurs actionnaires et modifiant l’annexe II du code général des impôts.

(5) Les SCR mentionnées à l’article 1^{er}-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 ont pour objet social exclusif la gestion d’un portefeuille de valeurs mobilières et ne peuvent pas, sauf exceptions, exercer d’autres activités,

Il s'agit de sociétés par actions dont le siège social est situé en France et dont l'objet essentiel est de **concourir au renforcement des fonds propres des sociétés non cotées**.

Elles doivent donc détenir un quota de leur portefeuille investi dans des titres de sociétés de cette nature. À cet effet, **la situation nette comptable de la SCR doit être représentée de façon constante à concurrence de 50 % au moins de titres participatifs ou parts ou titres de capital ou donnant accès au capital, qui ne sont pas admis à la négociation sur un marché d'instruments financiers français ou étranger**.

Ces titres doivent être émis par des sociétés, établies en France ou en Europe⁽¹⁾, qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens de l'article 34 du code général des impôts et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun au taux normal ou qui y seraient soumises dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France.

Parmi les titres éligibles figurent :

- les obligations remboursables, convertibles ou échangeables en actions ;
- les titres participatifs ;
- les certificats d'investissement ;
- **les actions à dividende prioritaire sans droit de vote ;**
- les certificats coopératifs d'investissement ;
- **les bons de souscription d'actions.**

Par ailleurs, la loi de finances pour 2005⁽²⁾ a assoupli le principe de non-cotation en rendant éligibles les titres de capital, ou donnant accès au capital, admis à la négociation sur un marché d'instruments financiers et émis par des sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros. L'investissement dans ces titres est cependant limité à 20 % de la situation nette comptable de la SCR.

à la différence des SCR mentionnées à l'article 1^{er} de la même loi, qui, en plus de leur activité de gestion de portefeuille de titres, sont autorisées à exercer d'autres activités.

(1) Les sociétés qui ne sont pas établies en France doivent avoir leur siège dans un État de l'UE ou dans un autre État partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.

(2) Article 38 de la loi de finances n° 2004-1484 de finances pour 2005.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Michel Canevet, avec un avis de sagesse de la commission et contre l'avis défavorable du Gouvernement.

Il ajoute, au 3 de l'article L. 221-32-2 du code monétaire et financier, **les actions émises par les sociétés de capital-risque, parmi les emplois autorisés des sommes figurant sur un PEA-PME** en cas d'investissement intermédié.

Contrairement aux règles applicables notamment aux souscriptions d'actions ou parts de SICAV, FCP ou OPCVM, l'éligibilité des actions émises par les SCR ne serait pas conditionnée à des quotas de détention des titres et sociétés éligibles à l'acquisition directe sur un PEA-PME.

À l'appui de son amendement, le sénateur Canevet indique en particulier souhaiter inclure dans un PEA-PME « les actions de préférence émises par des sociétés de capital-risque ⁽¹⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La modification proposée a déjà été rejetée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 ⁽²⁾ en ce qu'elle aurait pour principal effet de **permettre de loger au sein du PEA PME des actions de préférence**, ou des bons de souscription d'actions, qui constituent une modalité fréquente de détention, par une SCR, de titres de société non cotées.

Or, comme déjà indiqué, l'exclusion des actions de préférence des PEA et des PEA-PME vise à éviter que ce régime fiscal avantageux ne serve à contourner les plafonds de versements applicables à ces plans ou les modalités régulières d'imposition des actions de préférence.

Introduire une telle exception pour les seules SCR créerait par ailleurs un différentiel de traitement injustifié avec les autres fonds de capital investissement, auxquels l'interdiction de financer l'acquisition d'actions de préférence par des sommes versées sur des PEA-PME resterait applicable.

En outre, la mesure présente peu d'intérêt pour améliorer le financement en fonds propre des entreprises : les sommes versées sur un PEA PME peuvent déjà être utilisées pour loger des parts de FCPR et FCPI, qui constituent aujourd'hui les principaux vecteurs de l'investissement dans les sociétés non cotées.

(1) Sénat, *Compte rendu analytique officiel du mercredi 17 novembre 2021*, p. 51.

(2) Article 3 sexies A du texte adopté par le Sénat, supprimé en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

LEVÉES DE FONDS DES FCPR ET SCR AUX PREMIERS SEMESTRES 2020 ET 2021

	<i>Capitaux levés (en millions d'euros)</i>		<i>Nombre de véhicules de levée de fonds</i>	
	<i>Premier semestre 2020</i>	<i>Premier semestre 2021</i>	<i>Premier semestre 2020</i>	<i>Premier semestre 2021</i>
FCPR / FCPI	1 299	5 009	59	104
SCR	46	146	2	9

Source : France Invest, *Activité du non-coté en France*, 35^e édition, 13 octobre 2021, p. 50.

Enfin, la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi PACTE ⁽¹⁾ a apporté les modifications nécessaires au régime des PEA PME afin d'accroître leur diffusion.

Elle a permis de diversifier les titres susceptibles d'être logés dans un PEA PME, en y ajoutant certains instruments de dette, comme des titres participatifs ou des obligations à taux fixes.

Depuis le 23 août 2019, les limites de versements sur un PEA PME ont été relevées de 75 000 euros à 225 000 euros, tandis que les limites de versements applicables au PEA ont été maintenues à 150 000 euros ⁽²⁾.

L'article 91 de la loi PACTE a prévu un plafonnement des frais appliqués au titulaire d'un PEA ou d'un PEA PME, qui est effectif depuis le 1^{er} juillet 2020 ⁽³⁾.

Si, au 31 décembre 2020, l'encours de 1,78 milliard d'euros sur des PEA PME reste très inférieur à celui de 98,9 milliards d'euros sur des PEA, les PEA PME ont connu une croissance plus forte que les PEA entre 2017 et 2020 :

– 92 700 comptes-titres de PEA PME ouverts fin 2020, contre 70 400 fin 2017 en hausse de + 31,6 %, contre + 18,7 % pour les PEA ;

– 1,78 milliard d'euros d'encours fin 2020 contre 1,2 milliard d'euros fin 2017, en hausse de + 48,3 %, contre + 6,5 % pour les PEA.

En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

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

(2) Pour un même épargnant détenteur à la fois d'un PEA et d'un PEA-PMA, la limite totale des versements opérés sur les deux produits ne doit pas dépasser 225 000 euros.

(3) Décret n° 2020-95 du 5 février 2020 relatif au plafonnement des frais afférents au plan d'épargne en action et au plan d'épargne en actions destiné au financement des PME et ETI et décret n° 2021-925 du 13 juillet 2021 modifiant le plafonnement des frais afférents au plan d'épargne en action et au plan d'épargne en actions destiné au financement des PME et ETI.

Amendement de suppression CF16 de M. Laurent Saint-Martin

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit de supprimer l'article qui proposait de loger dans un plan d'épargne en actions PEA-PME les actions de préférence des sociétés de capital-risque.

Nous avons déjà eu le débat l'année dernière au moment de l'examen du PLF et nous avons supprimé cette disposition.

*La commission **adopte** l'amendement CF16 (**amendement 4**).*

*En conséquence, l'article 1^{er} B est **supprimé**.*

Article 1 bis (nouveau)

**Aménagement des modalités de compensation de certains EPCI
au titre de la suppression de la TH**

Le présent article, inséré par le Sénat, propose d'ajuster les modalités de compensation de certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au titre de la suppression de la taxe d'habitation (TH). Le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression au niveau local, à compter de 2021, de la TH afférente à la résidence principale (THRP). Les foyers qui ne bénéficient pas du dégrèvement instauré par la loi de finances pour 2018 sont progressivement exonérés de TH à partir de 2021 (il s'agit de la fraction de 20 % des foyers percevant les revenus les plus élevés) – plus aucune cotisation n'étant payée à compter de 2023. À partir de 2021, la TH est affectée au budget de l'État, qui la perçoit jusqu'à son extinction en 2023.

La compensation des EPCI qui percevaient de la TH est calculée en prenant en compte les bases de THRP de l'année 2020 et les taux de l'année 2017. Le taux de la TH a été gelé en 2020, au niveau du taux 2019, dans le cadre de l'affectation de cet impôt en voie d'extinction au budget de l'État. 200 EPCI sur 1 258 avaient augmenté leur taux de TH en 2018 ou en 2019 (et 6 100 communes sur 35 000). L'État opère donc une reprise du produit supplémentaire lié à la hausse des taux en 2018 ou 2019 sur les douzièmes de fiscalité des communes et EPCI concernés.

Pour rappel, la loi dite « NOTRe » ⁽¹⁾ a conduit à une baisse de 39 % du nombre d'EPCI, notamment par des fusions de ces établissements. En 2017, la France comptait 1 266 EPCI à fiscalité propre, contre 2 062 l'année précédente ⁽²⁾.

Les EPCI sont compensés par une fraction de TVA. L'article 75 de la loi de finances pour 2021 a modifié l'article 16 de la loi de finances pour 2020 pour prévoir que la dynamique annuelle de la fraction de TVA perçue par les EPCI à fiscalité propre soit assise sur l'évolution contemporaine de la TVA nationale. Il a aussi prévu une dynamique atypique de compensation en 2022 et les années suivantes en retirant la référence à la TVA 2020 dans la formule de calcul de la fraction de compensation.

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

(2) Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018 (DGCL).

Pour la compensation au titre d'une année N, il est donc appliqué au produit budgétaire de TVA de l'année en cours (2021 en 2021, 2022 en 2022, *etc.*) le rapport entre :

- d'une part, les recettes de TH perçues par l'EPCI à fiscalité propre en 2020 ;
- et, d'autre part, les recettes nationales de TVA perçues en 2021.

FORMULE DE CALCUL DE LA FRACTION DE TVA AFFECTÉE AUX EPCI

$$\textit{fraction de TVA} = \textit{produit N de TVA} * \frac{\textit{perte 2020 de THRP de l'EPCI}}{\textit{produit 2021 de TVA}}$$

perte 2020 de THRP de l'EPCI

$$= (\textit{base d'imposition THRP en 2020} * \textit{taux TH en 2017}) \\ + \textit{compensation d'exonération THRP en 2020} \\ + \textit{moyenne annuelle des RS de THRP de 2018 à 2020}$$

N : année en cours ; THRP : taxe d'habitation sur la résidence principale ; RS : rôles supplémentaires ; les compensations d'exonération de THRP sont incluses dans les recettes à compenser.

La « perte 2020 de THRP » des EPCI s'élève à 7,2 milliards d'euros. La compensation des EPCI en 2021 par la TVA s'élève donc au même montant. À compter de 2022, en application de ces mécanismes de calcul, la compensation évolue comme la TVA nationale, de manière contemporaine. Sur longue période, cette dynamique a été plus favorable que celle de la TH.

**ÉVOLUTION COMPARÉE DE LA DYNAMIQUE DE LA TVA
ET DE LA TH INTERCOMMUNALE**

Impositions	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution annuelle moyen
Produit budgétaire de la TVA	1,54 %	2,48 %	1,87 %	5,52 %	3,01 %	2,88 %
Bases intercommunales de TH	4,38 %	4,39 %	- 7,12 %	1,44 %	0,91 %	0,80 %

Source : direction de la législation fiscale.

En 2022, le PLF pour 2022 prévoit une dynamique de TVA de 5,5 % (en cohérence avec l'hypothèse de croissance du PIB de 6,25 %).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Avec un avis de sagesse du Rapporteur général et contre l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Michel Savin et plusieurs de ses collègues membres du groupe Les Républicains ⁽¹⁾, qui prévoit de prendre en compte dans la compensation d'un EPCI issu d'une fusion la part de TH transférée des communes anciennement membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle. Aux termes de l'exposé des motifs, « *cet amendement a donc pour but de mettre un terme à la rupture d'égalité dans le traitement des collectivités publiques locales s'agissant de la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation.* »

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe que l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2022, a adopté un amendement gouvernemental prévoyant que les EPCI à fiscalité propre qui ont augmenté leur taux de TH entre 2017 et 2019, en contrepartie d'une baisse du taux de TH de leurs communes membres, sans que le produit communal et intercommunal de taxe d'habitation sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre n'ait globalement augmenté, seront exonérés de la reprise évoquée *supra* ⁽²⁾.

Par ailleurs, la dynamique substantielle prévue sur la TVA en 2022 (+ 5,5 %) va soutenir fortement les recettes fiscales des EPCI cette année.

En conséquence, le Rapporteur général considère qu'il n'y a pas lieu de modifier davantage les modalités de compensation des EPCI à fiscalité propre.

Il propose donc de supprimer le présent article.

*

* *

Amendement de suppression CF18 de M. Laurent Saint-Martin

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit de supprimer un article additionnel qui modifie les modalités de compensation de la taxe d'habitation (TH) pour certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) issus de fusions.

Je n'ignore pas que c'est un enjeu local pour un certain nombre d'entre nous, je propose cependant de ne pas retenir en l'état ce dispositif qui concerne uniquement quelques EPCI et de bien nous assurer auprès du Gouvernement que l'administration se tiendra à la disposition des parlementaires pour regarder cas par cas.

(1) Amendement [n° 34 rectifié](#).

(2) Amendement [n° 2131](#).

M. Charles de Courson. Je ne sais si cela concerne dix, vingt ou trente cas, mais il y a effectivement un problème. Aussi je suis d'avis de maintenir cet article, ce qui permettra au Gouvernement de nous faire une réponse.

Critiquez-vous, monsieur le rapporteur général, la solution élaborée par le Sénat ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Elle n'est pas applicable en l'état.

M. le président Éric Woerth. Nous en avons discuté lors de l'examen du PLF.

M. Charles de Courson. Oui, mais il n'y a toujours pas de solution.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. En séance, le ministre aura l'occasion de rappeler la portée de l'amendement gouvernemental que nous avons adopté en première partie du projet de loi de finances pour 2022.

La commission adopte l'amendement CF18 (amendement 5).

En conséquence, l'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 2 bis (nouveau)

Majoration de la dotation particulière élu local

Le présent article, inséré par le Sénat, propose de majorer la dotation particulière « élu local » (DPEL) de 13,7 millions d'euros en 2021. Le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La dotation particulière « élu local » (DPEL) a pour objet de compenser les dépenses obligatoires des communes induites par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et adjoints.

L'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *les petites communes rurales reçoivent une dotation particulière prélevée sur les recettes de l'État et déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel financier.* » Le décret du 16 juin 2006 avait créé l'article R. 3335-1 du CGCT pour préciser que la DPEL était attribuée aux communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants majoré de 25 %. Une attribution forfaitaire identique était attribuée à chaque commune éligible, égale au rapport entre le montant de la dotation ouverte en loi de finances et le nombre de communes bénéficiaires.

Les attributions individuelles au titre de cette dotation sont constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, dont la publication vaut notification aux collectivités concernées.

Entre 2010 et 2020, la DPEL a été fixée à 65 millions d'euros et n'a pas connu d'évolution.

L'article 92 de la loi « Engagement et Proximité »⁽¹⁾ a prévu une revalorisation des indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 3 500 habitants.

Pour accompagner cette évolution, et conformément à l'annonce du Premier Ministre en clôture du congrès de l'Association des Maires de France le 19 novembre 2019, la loi de finances pour 2020 a augmenté de 28 millions d'euros la DPEL, portant son montant total à 93 millions d'euros.

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Un projet de décret examiné par le comité des finances locales (CFL) lors de sa séance du 4 février 2020 prévoyait de concentrer ces 28 millions d'euros supplémentaires sur les communes rurales les plus petites (moins de 500 habitants) et dont les ressources sont les moins élevées, c'est-à-dire les communes dont les budgets sont les plus contraints et qui disposent donc de marges de manœuvre réduites pour voter des indemnités aux maires et aux adjoints. Il était ainsi prévu de scinder la DPEL en deux parts, une première part correspondant à la DPEL telle qu'elle a existé entre 2010 et 2020, et une seconde part correspondant à la majoration issue de la loi de finances pour 2020. Cette seconde part était ainsi calculée :

– elle était égale à la première part pour les communes de moins de 200 habitants éligibles à la première part (cela correspond donc à un doublement de leur dotation) ;

– elle était égale à 50 % de la première part pour les communes entre 200 et 500 habitants, mais avec une condition plus restrictive de potentiel financier, seules les communes ayant un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants étant alors éligibles à cette hausse de 50 %.

Dans le projet de décret, certaines communes entre 200 et 500 habitants éligibles à la DPEL n'étaient donc pas éligibles à la majoration de 50 % du fait de leur potentiel financier.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a abondé la DPEL de 8 millions d'euros supplémentaires, afin d'élargir le bénéfice de la majoration de la DPEL à l'ensemble des communes de moins de 500 habitants éligibles à la première part de DPEL sans qu'il soit besoin de prévoir une condition restrictive de potentiel financier par voie réglementaire pour la majoration.

Le décret du 19 mai 2020 a tiré les conséquences de ce nouvel abondement de la DPEL et de ses motifs. L'article R. 2335-1 du CGCT précise ainsi que la seconde part de DPEL est égale à :

– 100 % de la première part pour les communes de moins de 200 habitants éligibles à la première part (comme dans le projet de décret initial) ;

– 50 % de la première part pour les communes entre 200 et 500 habitants éligibles à la première part (donc sans la condition de potentiel financier plus restrictive que pour la première part).

Au total, la DPEL a augmenté de 36 millions d'euros en 2020, et a atteint 101 millions d'euros. Ce montant est reconduit dans la loi de finances pour 2021 et le projet de loi de finances pour 2022.

En 2021, 21 471 communes étaient éligibles à la DPEL, et 13 580 inéligibles. Les attributions étant forfaitaires, il y a trois montants différents d'attribution possibles :

– le montant perçu par les communes éligibles seulement à la première part (3 027 euros) ;

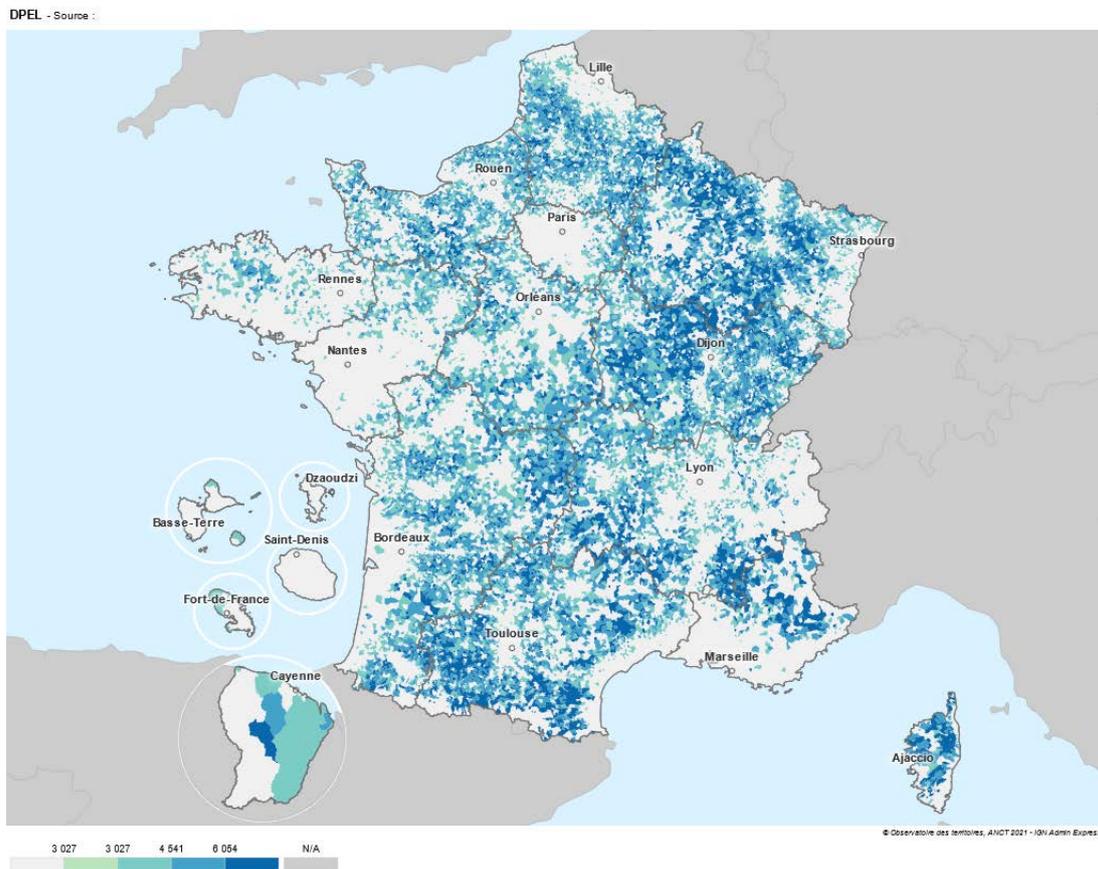
– le montant perçu par les communes de moins de 200 habitants éligibles également à la seconde part (6 054 euros) ;

– le montant perçu par les communes entre 200 et 500 habitants éligibles également à la seconde part (4 541 euros).

Attributions de DPEL (en euros)	Nombre de communes
3 027	5 367
4 541	8 657
6 054	7 447

Source : données DGCL en ligne.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE LA DPEL EN 2021



Source : commission des finances, données DGCL, logiciel Observatoire des territoires.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Contre l'avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de Mme Sylvie Vermeillet et de plusieurs de ses collègues membres du groupe Union Centriste (UC) ⁽¹⁾, qui majore de 13,7 millions d'euros supplémentaires le montant de la DPEL, afin que toutes les communes de moins de 1 000 habitants soient éligibles, sans condition de potentiel financier. Il porte ainsi le montant de la DPEL à 114 706 000 euros en 2021.

Les auteurs de cet amendement estiment que, « en raison de la condition liée au potentiel financier, près de 3 000 communes ne perçoivent pas la DPEL ». La hausse proposée de 13,7 millions d'euros « *intègre le versement de la DPEL pour les communes de moins de 1 000 habitants qui en sont actuellement exclues au regard de leur potentiel financier, ainsi que le versement de la majoration de DPEL pour celles d'entre elles qui ne dépassent pas 500 habitants.* » (exposé des motifs).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe que l'effort financier sur la dotation élu local est déjà substantiel depuis 2020, et traduit la reconnaissance par l'État de l'engagement des élus locaux. En outre, il ne paraît pas opportun de supprimer toute prise en compte du potentiel financier, car cela conduirait à verser la dotation à des communes, de petite taille certes, mais disposant de ressources suffisantes pour financer les indemnités des maires et adjoints sans soutien spécifique de l'État. Le Sénat a d'ailleurs rejeté les amendements intervenus plus tard dans la discussion qui visaient à supprimer la référence législative à une condition de potentiel financier dans l'article L. 2335-1 du CGCT.

Au surplus, le Rapporteur général relève que la notification des attributions individuelles de DPEL au titre de l'exercice 2021 est déjà intervenue par l'arrêté du 22 juin 2021 ⁽²⁾.

Il propose donc de supprimer le présent article.

*

* *

Amendement de suppression CF19 de M. Laurent Saint-Martin

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il s'agit de supprimer cet article additionnel qui majore de 13,7 millions la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL).

(1) Amendement [n° 4 rectifié](#).

(2)

Nous aurons l'occasion en séance de rappeler l'effort de l'État en faveur de la DPEL, notamment depuis 2020 pendant la crise grâce à la deuxième loi de finances rectificative.

M. Charles de Courson. La majoration voulue par le Sénat est modeste : 13,7 millions d'euros, pour une dotation de 25 ou 30 millions. Il permettrait à toutes les communes de moins de 1 000 habitants d'en bénéficier.

Il y a un énorme problème : le calcul de l'éligibilité ou de la non-éligibilité à cette dotation réintègre une partie de la richesse de l'EPCI d'appartenance. On aboutit à des résultats absurdes, des communes pauvres malheureusement rattachées à des EPCI riches perdant le bénéfice de la DPEL !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je rappelle que le montant de la DPEL avait été figé à 65 millions d'euros pendant dix ans, entre 2010 et 2020. C'est la raison pour laquelle elle a été substantiellement augmentée à partir de 2020, pour atteindre un peu plus de 100 millions d'euros. Un effort substantiel a déjà été consenti.

Cet article additionnel présente une difficulté car il supprime la condition relative au potentiel financier. Je comprends l'intérêt de la mesure pour ceux qui en bénéficieraient, mais elle conduirait à verser la dotation à des communes qui disposent de ressources suffisantes pour financer les indemnités des maires et des adjoints.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il ne s'agit pas d'augmenter l'enveloppe de la dotation mais d'adapter les règles d'éligibilité, car la condition relative au potentiel financier pénalise certaines communes. C'est là que le bât blesse.

M. Charles de Courson. Le système est absurde : on a intégré une partie de la richesse fiscale dans le calcul du potentiel financier de l'EPCI. De ce fait, des communes riches qui n'étaient pas éligibles le deviennent parce que leur EPCI est pauvre, et inversement. Les élus locaux concernés ne comprennent pas pourquoi le Parlement a adopté ce mécanisme injuste.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce débat dépasse la seule question de la DPEL puisqu'il s'agirait de remettre en question les modalités de calcul du potentiel financier de la commune.

Peut-être faut-il en discuter à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit 3DS.

La commission adopte l'amendement CF19 (amendement 6) et l'article 2 bis est supprimé.

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 3

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

L'article d'équilibre clôt la première partie du présent projet de loi de finances rectificative. Il porte sur le budget de l'État et retrace les données de la comptabilité budgétaire.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de son examen en première lecture du présent projet de loi de finances rectificative, l'Assemblée nationale n'a pas adopté d'amendement nécessitant de modifier les données présentées au sein de l'article d'équilibre. En conséquence, les composantes du solde budgétaire, présentées ci-après, n'ont pas été modifiées au cours de l'examen du texte par l'Assemblée.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2021

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	500,7	Recettes (II)	299,9
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	406,8	Recettes fiscales nettes	277,6
PSR au profit de l'Union européenne	26,4	Recettes non fiscales	22,3
PSR au profit des collectivités territoriales	43,6	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	- 4,3
Impact des reports de crédits	23,9	Déficit à financer (II - I + III)	- 205,2

Source : présent projet de loi de finances.

Le Rapporteur général avait détaillé, à l'occasion de la première lecture, les raisons expliquant la différence entre le déficit budgétaire de l'État (181,3 milliards d'euros) et le déficit à financer (205,2 milliards d'euros)⁽¹⁾. Cette différence s'explique par la prise en compte de reports de crédits entre 2020 et 2021, selon une méthodologie ayant évolué entre la première LFR pour 2021 et le présent texte.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Au terme de son examen par le Sénat, le présent article fixe, pour 2021, le déficit à financer de l'État à 200,2 milliards d'euros, soit 5 milliards d'euros de moins par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale.

(1) Laurent Saint-Martin, rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2021, pages 104 et suivantes.

Le déficit budgétaire de l'État, qui atteint 176,3 milliards d'euros, connaît une évolution similaire par rapport au texte adopté par l'Assemblée (181,3 milliards d'euros).

Ces évolutions tiennent compte des amendements adoptés par le Sénat lors de son examen en première lecture du présent projet de loi de finances.

Il a prévu, d'une part, un peu plus de 5 milliards d'euros d'annulations de crédits sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Travail et emploi, Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, proposées par le Rapporteur général de la commission des finances du Sénat. La répartition de ces annulations est détaillée dans le tableau ci-dessous.

ANNULATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

(en millions d'euros)

Mission	Annulations proposées	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Solidarité, insertion et égalité des chances	1 750	1 750
Travail et emploi	269	269
Plan de relance	1 000	1 000
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	2 000	2 000
Total	5 019	5 019

Source : présent PLFR.

D'autre part, les prélèvements sur les recettes de l'État sont majorés de 13,7 millions d'euros avec l'adoption de l'amendement supprimant le critère de potentiel financier au titre de l'éligibilité à la dotation particulière élu local pour les communes de moins de 1 000 habitants.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il n'est pas proposé, à l'occasion de la nouvelle lecture du présent PLFR à l'Assemblée nationale, de retenir les modifications évoquées introduites par le Sénat affectant l'équilibre du budget de l'État et le déficit à financer (voir les commentaires des articles correspondants au sein du présent rapport). Le Rapporteur général propose ainsi de rétablir le présent article dans sa version adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission adopte l'article 3 non modifié.

Elle adopte la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2021 modifiée.

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS

Article 4

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article a pour objet d'ouvrir et d'annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent PLFR.

Le projet présenté par le Gouvernement proposait des ouvertures nettes de crédits de 5,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté 4 amendements modifiant le niveau des ouvertures ou des annulations de crédits sur les missions. Ils conduisent à diminuer le niveau des crédits ouverts de 5 019 millions d'euros en AE et en CP par rapport au vote de l'Assemblée nationale.

Deux amendements visent à réduire le niveau de crédits non consommés :

– sur la mission *Plan de relance*, 1 milliard d'euros en AE et en CP sont annulés sur le programme 364 *Cohésion* au motif que les 4,4 milliards d'euros initialement votés pour le financement de l'activité partielle de longue durée n'ont été que très peu exécutés ⁽¹⁾. Le Gouvernement a précisé en séance que les crédits non consommés font l'objet de redéploiements au sein de ce même programme afin de financer le surcoût, estimé à 3,9 milliards d'euros, lié à la prolongation des primes à l'embauche de jeunes ou d'apprentis du plan « 1 jeune, 1 solution » ⁽²⁾ ;

– sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, 2 milliards d'euros sont annulés en AE et en CP à parts égales sur les programmes 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* et 358 *Renforcement*

(1) Amendement n° 35 ([lien](#)).

(2) Devant prendre fin au 31 mai 2021, ces aides ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2021 puis jusqu'au 30 juin 2022.

exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire ⁽¹⁾. Le ministre délégué chargé des comptes publics, M. Olivier Dussopt, a précisé lors de la présentation du présent projet de loi devant la commission des finances de l'Assemblée nationale qu'une sous-consommation de 8,1 milliards d'euros de crédits était anticipée sur la mission *Plan d'urgence* en 2021. Sur ce montant, le Gouvernement propose, par le présent texte, une annulation de 2,1 milliards d'euros en AE et en CP. Il a également indiqué que 4 milliards d'euros financeront des restes à payer au titre de 2021 qui donneront lieu à des reports sur l'année 2022. Enfin, 2 milliards d'euros sont conservés à titre prudentiel pour faire face à d'éventuels aléas ⁽²⁾.

Deux amendements visent à tirer les conséquences de la suppression par le Sénat de l'indemnité inflation prévue par l'article 12 du présent texte et de son remplacement par d'autres dispositifs. Le Sénat a ainsi proposé de substituer trois mesures à l'indemnité inflation : une majoration ponctuelle de 150 euros de la prime d'activité (pour un coût estimé à 750 millions d'euros), une allocation exceptionnelle de 150 euros pour les « bénéficiaires de minima sociaux et de prestations sociales » (700 millions d'euros) et, enfin, une dotation aux opérateurs du service public de l'emploi pour leur permettre de renforcer les aides à la mobilité versées aux chômeurs et aux jeunes en parcours d'insertion (50 millions d'euros).

La traduction budgétaire de ces mesures a conduit le Sénat à modifier la répartition des crédits comme suit :

– sur la **mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, 1,75 milliard d'euros sont annulés en AE et en CP** résultant de la contraction de deux mouvements. D'une part, les 3,2 milliards d'euros en AE et en CP prévus sur le nouveau programme 371 *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* sont annulés. D'autre part, 1,45 milliard d'euros en AE et en CP sont ouverts sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* pour financer la majoration de la prime d'activité de 150 euros ainsi que l'allocation exceptionnelle de 150 euros ⁽³⁾ ;

– sur la mission *Travail et emploi* 269 millions d'euros sont annulés en AE et en CP. Ces annulations portent sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* qui contient une enveloppe de 319 millions d'euros initialement destinée au versement de l'indemnité inflation aux demandeurs d'emploi et aux jeunes intégrés dans des dispositifs d'insertion vers l'emploi. Un montant de 50 millions d'euros est conservé par le Sénat pour financer les opérateurs du service public de l'emploi afin de verser des aides à la mobilité aux chômeurs et aux jeunes en parcours d'insertion ⁽⁴⁾.

(1) Amendement n° 36 ([lien](#)).

(2) Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *Compte rendu de la séance de 14h30 du mercredi 3 novembre 2021* ([lien](#)).

(3) Amendement n° 61 ([lien](#)).

(4) Amendement n° 62 ([lien](#)).

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT PORTANT SUR L'ÉTAT B

(en millions d'euros)

Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i>	AE	CP
Plan de relance	- 1 000	- 1 000
Écologie	-	-
Compétitivité	-	-
Cohésion	- 1 000	- 1 000
<i>Annulation d'1 milliard d'euros en AE et en CP portant sur les crédits non consommés au titre de l'activité partielle de longue durée.</i>		
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	- 2 000	- 2 000
Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	- 1 000	- 1 000
Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	- 1 000	- 1 000
<i>Annulation de 2 milliards d'euros en AE et en CP qui ne seraient pas consommés d'ici la fin de l'année.</i>		
Solidarité insertion et égalité des chances	- 1 750	- 1 750
Inclusion sociale et protection des personnes	+ 1 450	+ 1 450
Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation	- 3 200	- 3 200
<i>Annulation de 1,75 milliard d'euros en AE et CP pour tirer les conséquences de la suppression de l'indemnité inflation par le Sénat et son remplacement par d'autres dispositifs.</i>		
Travail et emploi	- 269	- 269
Accès et retour à l'emploi	- 269	- 269
<i>Annulation de 269 millions d'euros en AE et CP pour tirer les conséquences de la suppression de la prime d'inflation par le Sénat et son remplacement par d'autres dispositifs.</i>		
Total	- 5 019	- 5 019

Source : commission des finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de revenir aux ouvertures et annulations votées par l'Assemblée nationale.

L'annulation d'1 milliard d'euros de crédits sur la mission *Plan de relance* ne lui paraît pas opportune. La vigueur du marché de l'emploi depuis le deuxième trimestre 2021 n'a, certes, pas conduit à un recours massif à l'activité partielle de longue durée. Toutefois, les crédits non consommés correspondants font l'objet d'un redéploiement au sein du programme 364 *Cohésion* de la même mission pour financer d'autres mesures du plan de relance et notamment les aides à l'embauche des jeunes. L'amendement voté par le Sénat aurait, en outre, pour conséquence de réduire le dimensionnement du plan de relance et son ambition de réaliser un effort d'investissement de 100 milliards d'euros sur deux ans. Dès la présentation du plan, il avait été annoncé que des redéploiements entre les mesures étaient possibles et même souhaitables pour valoriser les mesures les plus efficaces et permettre un décaissement rapide des crédits.

Le rapporteur général estime également préférable, par précaution, de conserver les 2 milliards d’euros dont le Sénat propose l’annulation sur la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire*. En comptabilisant les crédits ouverts et les crédits reportés sur la mission, 44 milliards d’euros ont été disponibles pour financer les dispositifs d’urgence en 2021. Maintenir un montant de 2 milliards d’euros d’ici la fin de l’année en cas de restes à payer plus important qu’anticipés, de besoins particuliers identifiés sur certains secteurs ou de difficultés liées à la situation sanitaire paraît aujourd’hui raisonnable et pertinent.

Enfin, le Rapporteur général propose de revenir sur les mouvements de crédits votés par le Sénat sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* et *Travail et emploi*, puisqu’il est proposé de rétablir l’indemnité inflation telle que votée en première lecture par l’Assemblée nationale ⁽¹⁾.

*

* *

Amendements CF3 de Mme Mathilde Panot, CF4 de M. Éric Coquerel, CF5 de Mme Sabine Rubin, CF7 de M. Éric Coquerel, CF8 de Mme Mathilde Panot, CF9 de Mme Sabine Rubin, CF10 de Mme Mathilde Panot, CF2 de M. Jean-Luc Mélenchon, CF11 de M. Éric Coquerel, CF12 de Mme Sabine Rubin et CF13 de Mme Mathilde Panot.

Mme Sabine Rubin. Cette série d’amendements de crédits présente ce que le groupe La France insoumise juge nécessaire pour faire face à la flambée des prix de l’énergie et pour mener une véritable politique en faveur du pouvoir d’achat. Contrairement à ce que vous avancez, le pouvoir d’achat a stagné, voire baissé, notamment pour les plus modestes.

L’amendement CF3 prévoit le financement d’un programme de rénovation de 700 000 logements par an.

L’amendement d’appel CF4 vise à permettre la transition vers 100 % d’énergies renouvelables d’ici à 2050.

L’amendement CF5 propose un programme d’investissements dans le secteur ferroviaire, pour limiter la dépendance à l’automobile, tandis que l’amendement CF7 prévoit de renforcer le contrôle fiscal.

L’amendement CF8 demande le renforcement du soutien aux associations d’aide alimentaire. Le rapporteur général pourrait-il rappeler le montant des diverses aides accordées à ces associations et son évolution ?

L’amendement CF9 propose de porter tous les minima sociaux à 1 063 euros et l’amendement CF10 de fixer le SMIC à 1 400 euros nets.

(1) Pour plus de détails sur le dispositif adopté par l’Assemblée nationale, le lecteur pourra se reporter au commentaire de l’article 12 du rapport de première lecture et du présent rapport.

L'amendement CF2 vise à abolir les coupures d'énergie et à garantir un droit inconditionnel d'accès à celle-ci.

Nous proposons le blocage au niveau qu'il avait atteint avant son augmentation récente des prix du gaz avec l'amendement CF11, de l'électricité avec l'amendement CF12 et de l'essence avec l'amendement CF13.

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

Beaucoup a été fait pour aider les associations d'aide alimentaire depuis le début de la crise.

En la matière, si l'on prend en considération les crédits de l'action 14 *Aide alimentaire* du programme 304, ceux issus du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et de l'initiative REACT (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) de l'Union européenne, 271,9 millions d'euros ont été versés en 2020, contre 112,1 millions en 2018, soit plus du double. Pour 2022, 154,9 millions d'euros sont prévus.

Ces montants ne prennent pas en compte les dispositifs fiscaux, comme la prolongation de la hausse du plafond de la réduction d'impôt Coluche jusqu'à la fin de 2023.

La commission rejette les amendements CF3, CF4, CF5, CF7, CF8, CF9, CF10, CF2, CF11, CF12 et CF13.

Elle adopte l'article 4 non modifié.

TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES

I – MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 12 (supprimé)

Création d'une « indemnité inflation »

Le présent article a pour objet d'instaurer une aide exceptionnelle et individuelle de cent euros au bénéfice des personnes résidant en France qui perçoivent un revenu d'activité, de remplacement ou social inférieur ou égal à 2 000 euros nets par mois, afin de leur permettre de faire face à la montée des prix, en particulier ceux des carburants, constatée à la fin de l'année 2021.

Cette aide fait l'objet d'un versement unique par les employeurs ou par les organismes débiteurs de revenus de remplacement ou de prestations sociales et d'un remboursement intégral par l'État.

D'un coût total de 3,8 milliards d'euros, l'« indemnité inflation » voit son financement étalé sur 2021 (3,6 milliards d'euros) et 2022 (252 millions d'euros).

I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de la commission des finances et contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a supprimé l'article 12, au motif que le nouveau dispositif ne serait pas suffisamment ciblé, qu'il générerait des effets d'aubaine, qu'il reposerait pour une large part sur les entreprises privées dont ce n'est pas la vocation et, enfin, qu'il aurait un coût trop élevé.

Préalablement à la suppression de l'« indemnité inflation », le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, deux amendements de la commission des finances à l'article 4 du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾, dont l'exposé sommaire propose une ébauche de dispositif alternatif. Ce dernier, reposant sur le renforcement de dispositifs existants, consisterait en :

– une majoration exceptionnelle de 150 euros de la prime d'activité (pour un coût évalué à 750 millions d'euros) ;

– une allocation exceptionnelle de 150 euros pour les bénéficiaires de minima sociaux et de prestations sociales (700 millions d'euros) ;

(1) Pour plus de détails, cf. *supra* le commentaire de l'article 4.

– une dotation ponctuelle aux opérateurs du service public de l’emploi pour accroître les aides à la mobilité versées aux chômeurs et aux jeunes en parcours d’insertion (50 millions d’euros).

Au total, l’ensemble de ces mesures représenterait un coût estimé à 1,5 milliard d’euros pour l’État.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir l’article 12 dans sa rédaction initiale.

En effet, le ciblage de l’aide sur les plus défavorisés proposé par le Sénat aurait pour conséquence d’exclure de nombreuses personnes aux revenus modestes ou moyens du bénéfice de l’aide exceptionnelle – parmi lesquels les retraités, les travailleurs indépendants et les étudiants boursiers. Le nombre de bénéficiaires serait ainsi réduit à moins de 10 millions ⁽¹⁾.

Outre le fait qu’elle ne supprimerait pas les effets de seuil, la mesure souhaitée par le Sénat ne répondrait pas non plus aux objectifs de simplicité et de rapidité du versement de l’aide.

Aussi, le Rapporteur général propose-t-il de rétablir la mise en œuvre de l’« indemnité inflation » selon les modalités proposées initialement par le Gouvernement, à savoir une aide exceptionnelle, individuelle et individualisée, s’élevant à 100 euros, destinée aux personnes qui perçoivent un revenu inférieur ou égal à 2 000 euros, versée rapidement par les organes débiteurs des revenus et remboursée intégralement par l’État. Il s’agit en effet d’une mesure attendue par 38 millions de Français qu’il convient de ne pas réduire à peau de chagrin !

*

* *

Amendement CF17 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Cet amendement a pour objet de rétablir l’article 12 dans sa rédaction initiale, adoptée par l’Assemblée nationale.

Madame Dalloz, il est exact que le coût budgétaire de la version adoptée par le Sénat est inférieur, mais parce que la mesure concernerait nettement moins de monde : on passerait de trente-huit millions de bénéficiaires, pour un coût de 3,8 milliards d’euros, à moins de dix millions de bénéficiaires.

(1) Les estimations avancées lors des débats au Sénat varient de 5 millions à 9 millions de bénéficiaires, selon que l’on comptabilise ou non les personnes composant un même foyer.

Même si ce n'est probablement pas volontaire, cela exclurait des personnes dont les revenus sont modestes – parmi lesquels des retraités, des travailleurs indépendants, les étudiants boursiers et de nombreux salariés. On peut donc considérer que la rédaction du Sénat ne répond pas au besoin que nous avons identifié.

M. Charles de Courson. Le Sénat soulève un vrai problème, dont nous avons longuement discuté en première lecture, qui est de se référer au revenu par individu, contrairement à la pratique constante du droit social et du droit fiscal français où l'on tient compte des revenus du ménage. Je mets en garde sur le risque d'inconstitutionnalité de cet article.

Comment expliquer qu'une femme qui gagne 1 500 euros, et qui est l'épouse d'un cadre qui gagne 5 000 euros par mois, bénéficiera de l'indemnité inflation, alors qu'une autre femme n'en bénéficiera pas au motif qu'elle gagne 2 100 euros par mois, bien qu'elle élève seule ses quatre enfants ? C'est complètement incohérent.

Monsieur le rapporteur général, avez-vous eu le temps de vous pencher sur la constitutionnalité de cette mesure depuis l'examen en première lecture ?

Mme Cendra Motin. Vous avez demandé l'individualisation de l'AAH il n'y a même pas trois semaines !

M. Charles de Courson. La « déconjugalisation » de l'AAH est différente, puisque cette allocation compense un dommage et n'est pas fonction du revenu. Il ne faut pas entretenir la confusion.

M. le président Éric Woerth. Sur de tels sujets, lorsque l'on adopte des dispositifs trop précis on oublie beaucoup de monde.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Nous avons déjà eu ce débat lors de la première lecture. Des aides individualisées existent déjà. En revanche, c'est effectivement la première fois qu'on prévoit une aide ponctuelle aussi massive de façon individualisée, en faveur de trente-huit millions de bénéficiaires, avec de très nombreux canaux de versement.

Le Conseil constitutionnel sera le cas échéant saisi et il lui appartiendra alors de se prononcer. Pour ma part, je pense que cet article peut être validé par le juge constitutionnel.

La commission adopte l'amendement CF17 (amendement 7) et l'article 12 est ainsi rétabli.

Article 13 (nouveau)

Hausse du taux de réfaction de TGAP applicable à La Réunion

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

Prévue par les articles 266 *sexies* et suivants du code des douanes, **la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** est due par deux catégories de redevables :

– les personnes réceptionnant des déchets, dangereux ou non, et exploitant une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) de stockage ou de traitement thermique de ces déchets, et les personnes transférant des déchets dans une installation équivalente située à l'étranger (**TGAP dite « déchets »**) ;

– les personnes émettant certaines émissions polluantes, lessives et matériaux d'extraction (**TGAP dite « Air » ou « Émissions polluantes »**).

Les tarifs de la TGAP et sa trajectoire sont prévus par l'article 266 *nonies* du même code. À la suite de la présentation, en avril 2018, de la feuille de route pour une économie circulaire, ils ont été significativement augmentés par la loi de finances pour 2019 pour la composante « déchets ».

Certaines collectivités d'outre-mer bénéficient d'une réfaction du tarif de TGAP. Cette réfaction s'élève à :

- 25 % en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique ;
- 75 % en Guyane et à Mayotte.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de Mme Viviane Malet ayant reçu un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

Il prévoit une majoration du taux de réfaction de la TGAP de 50 % à La Réunion, au lieu de 25 % actuellement. L'exposé sommaire de l'amendement précise que cette réfaction permettrait de « ne pas pénaliser La Réunion, qui réalise les infrastructures nécessaires pour répondre aux objectifs du Grenelle et qui seront en service avec la réalisation d'un outil multifilière qui permettra de sortir du tout enfouissement ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'ai retiré l'amendement de suppression que j'avais déposé. Je propose de maintenir cet article adopté à l'initiative du Sénat, sachant que le Gouvernement pourrait proposer de l'amender en séance publique demain pour tenir compte d'annonces du Premier ministre.

La commission adopte l'article 13 non modifié.

Article 14 (nouveau)
**Exclusion des primes liées aux performances sportives
pour le calcul des différentes prestations sociales
versées aux personnes en situation de handicap**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le versement de primes aux athlètes médaillés aux Jeux olympiques et paralympiques

Les athlètes français (sportifs et guides) médaillés aux Jeux olympiques ou paralympiques reçoivent une prime exceptionnelle, versée par l'État, à hauteur de 65 000 euros pour une médaille d'or, 25 000 euros pour une médaille d'argent et 15 000 euros pour une médaille de bronze pour les Jeux organisés en 2021 à Tokyo.

Traditionnellement exonérées d'impôt sur le revenu jusqu'en 2010 et ayant fait l'objet de mesures de défiscalisation ponctuelles par la suite ⁽¹⁾, les primes touchées par les athlètes en 2021 sont soumises au barème de l'impôt sur le revenu. Parallèlement, leur montant a été revalorisé de façon significative ⁽²⁾.

Le système des quotients, prévu par l'article 163-0 A du code général des impôts (CGI) pour l'ensemble des contribuables, permet d'atténuer la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu pour l'imposition de ces revenus exceptionnels. À noter que les sportifs bénéficient également d'un dispositif spécifique pour l'imposition de l'ensemble de leurs salaires perçus au titre de la pratique d'un sport : les articles 84 A et 100 *bis* du CGI prévoient en effet qu'il leur est possible de déterminer sur une période de trois ou cinq ans leur revenu moyen pour lisser, le cas échéant, des revenus irréguliers.

Une enveloppe de 5,5 millions d'euros a été budgétée dans la loi de finances pour 2021 afin de financer ces primes exceptionnelles.

2. Le versement d'aides ponctuelles par l'Agence nationale du sport

L'Agence nationale du sport (ANS) est un groupement d'intérêt public qui contribue notamment à accompagner les fédérations dans le cadre des objectifs stratégiques nationaux du développement du sport de haut niveau en France.

(1) L'exonération a de nouveau été mise en place pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de Rio en 2016 par l'article 4 de la loi de finances pour 2017 et pour ceux de PyeongChang en 2018 dans la loi de finances pour 2019 (article 9)

(2) Avant 2021 et depuis 2008, les primes s'établissaient à 50 000 euros pour une médaille d'or, 20 000 euros pour une médaille d'argent et 12 000 euros pour une médaille de bronze.

Dans ce cadre, l'ANS peut verser plusieurs aides ponctuelles personnalisées aux sportifs de haut niveau : des aides sociales, des aides aux projets sportifs et de formation, une compensation du manque à gagner de l'employeur en contrepartie des aménagements d'emploi octroyés, des primes à la performance ou le remboursement de certains frais.

Ces aides sont imposables à l'impôt sur le revenu, à l'exception du remboursement de certains frais.

3. La non-prise en compte de ces primes et aides ponctuelles dans le calcul des prestations sociales liées au handicap

De façon générale et en l'absence de disposition législative expresse, toutes les primes et aides ponctuelles sont des éléments constitutifs des revenus nets catégoriels ⁽¹⁾ qui sont pris en compte dans le calcul des ressources prises en compte pour l'attribution des différentes prestations sociales liées au handicap ⁽²⁾.

L'article 90 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 prévoit cependant que les primes versées par l'État, après consultation ou délibération de la Commission nationale du sport de haut niveau, aux sportifs médaillés aux jeux paralympiques, sont exclues des revenus pris en compte pour l'attribution des prestations en espèces ou en nature versées aux personnes du fait de leur handicap.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Malgré l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement porté par M. Michel Savin et d'autres membres du groupe Les Républicains, qui exclut les primes liées à la performance versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux paralympiques du calcul de plusieurs prestations sociales versées aux personnes en situation de handicap.

Ainsi, l'amendement prévoit que ces primes sont exclues des revenus pris en compte pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Cet article exclut également ces primes du calcul du minimum en dessous duquel le forfait journalier demandé aux personnes résidant en établissements médico-sociaux destinés aux adultes handicapés ne peut descendre.

(1) Les revenus nets catégoriels correspondent à l'ensemble des revenus catégoriels diminués des charges et abattements fiscaux.

(2) A titre d'exemple, ce plafond est fixé à 10 843 euros par an en 2021 (soit 903,6 euros par mois) pour l'allocation aux adultes handicapés, après application des abattements prévus pour les bénéficiaires qui travaillent en milieu ordinaire (abattement de 80 % pour la fraction de revenus inférieure ou égale à 30 % du SMIC mensuel, soit 5 596 euros par an en 2021, et de 40 % pour les revenus excédant ce seuil).

L'exposé des motifs de l'amendement justifie ce dispositif par l'absence d'application de la disposition précitée prévue par l'article 90 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Enfin, cet amendement prévoit l'exclusion des aides ponctuelles attribuées par l'Agence nationale du sport (ANS) du calcul du plafond de ressources d'attribution de l'AAH.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article introduit par le Sénat, sans modification.

Il considère en effet que cette disposition serait de nature à faire respecter le droit applicable, l'article 90 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 n'étant *a priori* pas appliqué aujourd'hui.

De plus, une disposition similaire a été insérée par le Sénat dans la PPL portant diverses mesures de justice sociale et adoptée conforme par l'Assemblée nationale en deuxième lecture ⁽¹⁾. Sans préjuger des votes à venir du Parlement, ce texte, qui est actuellement en cours de navette, pourrait ne pas être définitivement adopté avant la fin de la législature.

Le Rapporteur général considère que s'il peut être opportun d'exclure les aides ponctuelles versées par l'ANS de l'assiette des revenus pris en compte pour déterminer le bénéfice de l'AAH, il conviendrait dans cette hypothèse de préciser, au niveau réglementaire ou *via* la doctrine, le périmètre de ces aides.

Dans l'ensemble, le cadre applicable devrait faire l'objet de précisions en séance de la part du Gouvernement.

*

* *

La commission adopte l'article 14 non modifié.

Elle adopte la seconde partie du projet de loi de finances rectificative pour 2021 modifiée.

La commission adopte l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2021 modifié.

(1) Article 4 bis de la PPL portant diverses mesures de justice sociale (inséré en première lecture au Sénat), adopté conforme par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Le texte sera examiné en troisième lecture en séance à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2021.