

N° 705

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4215, 4227 et T.A. 626

Sénat : 682 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
PREMIÈRE PARTIE	
UNE CAPACITÉ DE REPRISE À ENTRETENIR ET DES FINANCES PUBLIQUES À RESTAURER	
I. UNE REPRISE EFFECTIVE MAIS ENCORE FRAGILE	9
A. LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE TÉMOIGNENT D'UNE REPRISE MODÉRÉE	9
1. <i>La prévision de croissance du Gouvernement témoigne d'une reprise plus modérée que chez nos partenaires.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Les hausses récentes de l'inflation et des taux d'intérêt nominaux ne doivent pas susciter d'inquiétudes irraisonnées</i>	<i>13</i>
B. LA QUÊTE D'UNE INTELLIGENCE DE LA SORTIE DE CRISE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE VRAIE DÉTERMINATION DANS LA RELANCE.....	23
1. <i>Ce projet de loi de finances devrait être celui de la sortie ordonnée des mesures de soutien .</i>	<i>23</i>
2. <i>Il faut accélérer le plan de relance et ouvrir la réflexion sur les moyens de soutenir la croissance potentielle</i>	<i>27</i>
II. AU SORTIR DU « QUOI QU'IL EN COÛTE », UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE POUR LES FINANCES PUBLIQUES	29
A. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MESURES DE SOUTIEN ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE RELANCE SE TRADUISENT MÉCANIQUEMENT PAR UN NIVEAU DE DÉFICIT TRÈS ÉLEVÉ	29
1. <i>Une dégradation importante du solde public et du solde structurel.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Une diminution de la prévision d'endettement</i>	<i>34</i>
B. SI LE GOUVERNEMENT A BIEN UN OBJECTIF D'AMÉLIORATION DES COMPTES PUBLIQUES EN SORTIE DE CRISE, IL N'A PAS DE STRATÉGIE POUR L'ATTEINDRE	34
1. <i>Malgré un objectif de consolidation important, un retour à l'équilibre des comptes publics sera moins rapide pour la France que pour ses partenaires.....</i>	<i>34</i>
2. <i>À ce jour, la France n'a pas défini les moyens permettant de respecter sa trajectoire de baisse des dépenses</i>	<i>37</i>
DEUXIÈME PARTIE	
UN BUDGET RECTIFICATIF DE PRÉCAUTION	
I. L'ACCROISSEMENT DU DÉFICIT RÉSULTE D'UNE VOLONTÉ D'OUVRIRE DÈS À PRÉSENT, AU-DELÀ DES BESOINS IMMÉDIATS, TOUS LES CRÉDITS POTENTIELLEMENT NÉCESSAIRES POUR 2021.....	39
A. LE DÉFICIT EST PRINCIPALEMENT AGGRAVÉ PAR LES MESURES D'URGENCE	40
B. LE DÉFICIT SERAIT TRÈS SUPÉRIEUR À CELUI DE 2020, MALGRÉ DES RESTRICTIONS À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE MOINS IMPORTANTES.....	41

C. L' AUGMENTATION AFFICHÉE DU DÉFICIT EST AUSSI LIÉE POUR PARTIE AUX SILENCES DE LA LOI DE FINANCES INITIALE SUR LES CRÉDITS RÉELLEMENT DISPONIBLES EN 2021	44
1. <i>Le report des crédits de la mission « Plan d'urgence » de 2020 à 2021 réduit la signification de la loi de finances initiale...</i>	44
2. <i>... et les transferts de crédits contribuent à brouiller les limites entre les missions</i>	46
II. LES RECETTES DE L'ÉTAT SONT RÉVISÉES EN LÉGÈRE HAUSSE DE 3,1 MILLIARDS D'EUROS	49
A. MALGRÉ LA POURSUITE DE LA CRISE SANITAIRE, LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES NETTES EST AUGMENTÉE DE 1,1 MILLIARD D'EUROS	50
B. LES RECETTES NON FISCALES FONT L'OBJET DE PLUSIEURS RÉÉVALUATIONS EN SENS OPPOSÉS	53
III. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT S'ACCROÏTRAIENT ENCORE DE 20,1 MILLIARDS D'EUROS	54
A. PRÈS DE LA MOITIÉ DES OUVERTURES DE CRÉDIT CONCERNENT, UNE NOUVELLE FOIS, LA MISSION « PLAN D'URGENCE »	56
1. <i>Le financement du chômage partiel doit être rechargé en crédits à cause du transfert de ses fonds non consommés en 2020 vers le fonds de solidarité</i>	57
2. <i>Le fonds de solidarité, déjà alimenté par des reports, bénéficie de 3,6 milliards d'euros supplémentaires</i>	59
3. <i>Le programme compensant à la Sécurité sociale les allègements de cotisation doit être rechargé pour 4 milliards d'euros</i>	61
B. LES OUVERTURES DE CRÉDIT SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE » SONT POUR LA MAJEURE PARTIE LIÉES AU FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE D'URGENCE.....	63
C. UN NOUVEAU DISPOSITIF DE RENFORCEMENT DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT EST CRÉÉ SUR LA MISSION « ÉCONOMIE » POUR 2 MILLIARDS D'EUROS	67
1. <i>Un dispositif de renforcement des participations financières de l'État dans les entreprises soumises à la crise a déjà été créé en avril 2020, mais a été peu utilisé</i>	67
2. <i>Au lieu d'utiliser le dispositif créé en avril 2020, un nouveau programme est créé dans la mission « Économie »</i>	68
D. LES OUVERTURES DE CRÉDIT BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT À PLUSIEURS SECTEURS, EN MAJORITÉ ATTEINTS PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE	69
1. <i>Le financement de l'hébergement d'urgence nécessite un abondement exceptionnel de 700 millions d'euros</i>	69
2. <i>Le projet de loi de finances rectificative contribue au financement de plusieurs aides d'urgence au monde agricole</i>	71
3. <i>Une aide d'urgence est apportée à la Nouvelle-Calédonie</i>	72
4. <i>Des crédits sont redéployés entre le programme d'investissements d'avenir et la mission « Recherche et enseignement supérieur »</i>	73
5. <i>130 millions d'euros sont ouverts en faveur de la pratique du sport</i>	74
6. <i>Les prévisions de remboursements et dégrèvements sont adaptées à l'évolution des prévisions de recettes fiscales</i>	74
7. <i>Le Fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé non musical est abondé de 5 millions d'euros par l'Assemblée nationale</i>	75

E. LA HAUSSE DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES PALLIE L'IMPOSSIBILITÉ DE PROCÉDER, EN CAS DE NÉCESSITÉ, À UN NOUVEAU DÉCRET D'AVANCE.....	75
F. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, HORS CRÉDITS ÉVALUATIFS ET REDÉPLOIEMENTS, PORTENT SUR LES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE ET SUR CERTAINES PRÉVISIONS DE SOUS-CONSOMMATION	76
G. L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE SERAIT PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR DES ÉCONOMIES SUR LES APPELS EN GARANTIE	78
1. <i>La reprise de l'inflation accroît la charge de la dette en 2021.....</i>	78
2. <i>Les appels en garantie n'atteindraient pas le niveau très prudent retenu en loi de finances initiale.....</i>	80
H. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » BÉNÉFICIE D'UNE NOUVELLE AVANCE DE 200 MILLIONS D'EUROS	81
1. <i>Les recettes du budget annexe sont victimes, comme en 2020, du niveau exceptionnellement bas du trafic aérien.....</i>	81
2. <i>Tout en étant nécessaire, l'avance de 200 millions d'euros pourrait être insuffisante et accroît la nécessité à terme de résoudre la question de l'endettement du budget annexe.....</i>	82

EXAMEN DES ARTICLES

• ARTICLE LIMINAIRE Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021	85
--	----

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	87
• ARTICLE 1 ^{er} Aménagement temporaire du dispositif de report en arrière des déficits (« carry back »).....	87
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1 ^{ER} Actualisation des seuils fiscaux applicables aux PME.....	101
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1 ^{ER} Introduction d'une déduction fiscale temporaire pour le capital à risque	105
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1 ^{ER} Incitation fiscale à l'investissement dans la transition écologique.....	110
• ARTICLE 1 ^{er} bis (nouveau) Prolongation de l'assouplissement des conditions de mobilisation de l'épargne constituée sous le régime de dotation pour aléas.....	113
• ARTICLE 2 Reconduction de la PEPA (exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu)	119
• ARTICLE 2 bis (nouveau) Décalage de l'entrée en vigueur de la suppression du tarif réduit de TICPE pour le GNR	129
• ARTICLE 2 ter (nouveau) Prolongation jusqu'au 31 décembre 2021 de la déductibilité des abandons de créances de loyers consentis par les bailleurs.....	158
• ARTICLE 2 quater (nouveau) Maintien d'une exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables âgés et veufs .	162
• ARTICLE 2 quinquies (nouveau) Ajustement du panier de ressources bénéficiant du mécanisme de garantie de ressources du bloc communal mis en place dans le contexte de la crise	168

- **ARTICLE 2 sexies (nouveau) Inclusion explicite de la perte de recettes de versement mobilité pour Île-de-France Mobilités dans le « filet de sécurité » prévu pour les recettes du bloc communal et reconduit pour 2021**172
- **ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 sexies (nouveau) Reconduction en 2021 des « filets de sécurité » spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la collectivité de Corse**176

TITRE II RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS

- **ARTICLE 3 Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus**.....179

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

- **ARTICLE 4 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois**.....183

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS

- **ARTICLE 5 Budget général : ouvertures et annulations de crédits**189
- **ARTICLE 6 Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**192

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES.....194

- **ARTICLE 7 Majoration exceptionnelle du taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués au profit des associations culturelles**194
- **ARTICLE 7 bis (nouveau) Prolongation jusqu'au 31 décembre 2022 de la hausse de 18 % à 25 % du taux de la réduction à l'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des PME (« IR-PME »)**.....201
- **ARTICLE 7 ter (nouveau) Précisions sur l'exonération de droits d'accises dans le cadre des liaisons trans-Manche**209
- **ARTICLE 7 quater (nouveau) Possibilité pour les communes de renoncer à la TFPB due par les bailleurs ayant accordé une remise totale sur les loyers des discothèques ou de décider d'un dégrèvement de cette taxe au profit des discothèques**.....213
- **ARTICLE 8 Prolongation de l'octroi de garantie de l'État au titre des PGE et des préfinancements d'affacturage garantis par l'État**.....219
- **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 8 Couverture assurantielle des entreprises contre les pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave**.....226

II. AUTRES MESURES	231
• ARTICLE 9 A (nouveau) Confirmation de l'extension de l'obligation, pour l'autorité judiciaire, de transmettre tout élément de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou de protection à l'Ofii	231
• ARTICLE 9 Adaptation à la reprise de l'activité des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et des travailleurs indépendants	235
• ARTICLE 10 Compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les services publics locaux exerçant des activités industrielles et commerciales exploités en régie et institution d'un fonds d'urgence à destination des collectivités du bloc communal les plus affectées par la perte des recettes tarifaires au titre de leurs services publics administratifs	245
• ARTICLE 10 bis (nouveau) Parachèvement du gel pour deux ans du schéma de financement de la MGP	255
• ARTICLE 11 Prolongation du fonds de solidarité	259
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11 Information préalable du Parlement en cas d'opération d'investissement mobilisant les crédits exceptionnels pour soutenir les participations financières de l'État	266
• ARTICLE 12 Clarification sur la possibilité d'effectuer des prêts participatifs du FDES	270

**TITRE III
RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE**

• ARTICLE 13 Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	274
TRAVAUX DE LA COMMISSION	277
I. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (2 JUIN 2021)	277
II. AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, SUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL RELATIF AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (3 JUIN 2021)	296
III. EXAMEN DU RAPPORT (23 JUIN 2021)	309
LA LOI EN CONSTRUCTION	333

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE UNE CAPACITÉ DE REPRISE À ENTRETENIR ET DES FINANCES PUBLIQUES À RESTAURER

I. UNE REPRISE EFFECTIVE MAIS ENCORE FRAGILE

A. LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE TÉMOIGNENT D'UNE REPRISE MODÉRÉE

1. La prévision de croissance du Gouvernement témoigne d'une reprise plus modérée que chez nos partenaires

La prévision de croissance du PIB en volume retenue par le Gouvernement pour ce projet de loi de finances rectificative (PLFR) s'élève à + 5 % contre + 6 % en loi de finances initiale.

Cette révision appelle deux observations liminaires.

D'une part, elle ne constitue pas une surprise puisqu'elle figurait déjà au programme de stabilité pour les années 2021-2027 transmis par le Gouvernement à la Commission européenne en avril.

D'autre part, elle traduit l'atteinte, en 2021, d'un niveau d'activité plus important qu'attendu en loi de finances initiale.

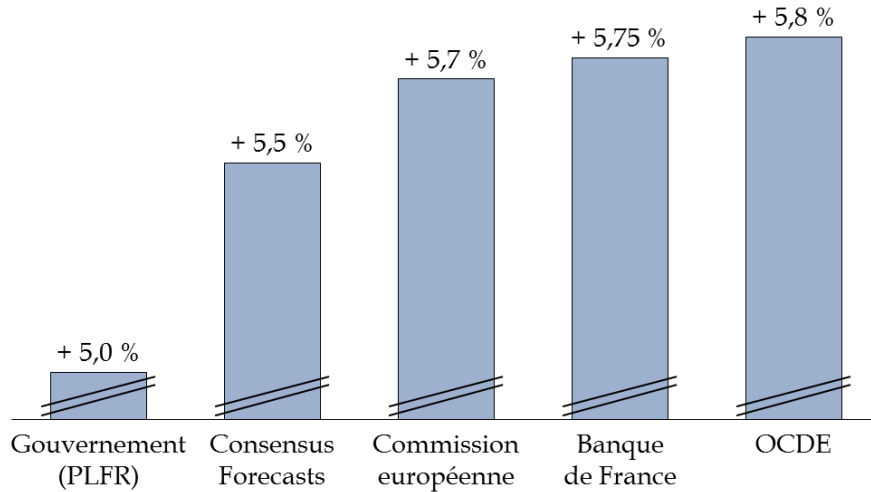
En effet, le niveau du PIB en 2019 a été révisé à la hausse par l'INSEE et l'ampleur de la récession en 2020 (- 8,2%) a été moins importante que ce qui était attendu (- 11 %).

En conséquence, le niveau du PIB en 2021 pourrait, selon la prévision retenue par le Gouvernement, se situer à 96,7 % de son niveau d'avant crise contre 94,3 % prévu initialement.

La prévision gouvernementale se situe dans **la fourchette basse des prévisions des conjoncturistes.**

Prévision de croissance pour la France en 2021

(PIB en volume, taux d'évolution en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires, du Consensus Forecasts du mois de juin, des prévisions de la commission européenne au mois de mai, de la Banque de France au mois de juin et de l'OCDE au mois de mai

L'hypothèse de croissance du Gouvernement a été qualifiée de « raisonnable » par le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) qui mentionne, néanmoins, le grand nombre d'incertitudes qui l'affecte¹.

Il est vrai que **plusieurs événements pourraient peser sur la reprise économique** au-delà du seul risque, écarté dans cet exercice de prévision, d'une dégradation de la situation sanitaire.

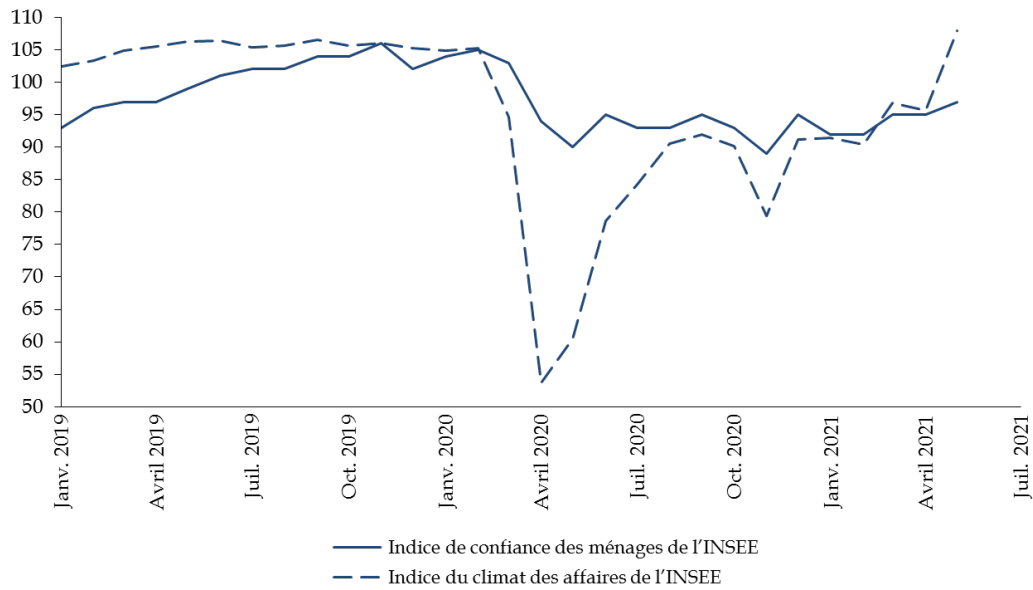
Le Haut Conseil pointe ainsi et plus particulièrement les inconnues que constituent **le niveau de solvabilité et de liquidité des entreprises ou encore l'intensité de la reprise du commerce international** et du tourisme.

À l'inverse, divers indicateurs laissent à penser que la croissance pourrait être plus importante qu'envisagée par le Gouvernement.

Ainsi, l'indice de confiance des ménages se situe à son niveau le plus haut depuis le mois d'avril 2020, tandis que l'indice du climat des affaires n'a jamais été aussi élevé depuis janvier 2019.

¹ Avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Évolution de l'indice de confiance des ménages et du climat des affaires



Source : commission des finances du Sénat

D'après l'Insee, la hausse de la confiance des entreprises se vérifie particulièrement dans les secteurs du commerce du détail et de l'hébergement-restauration¹.

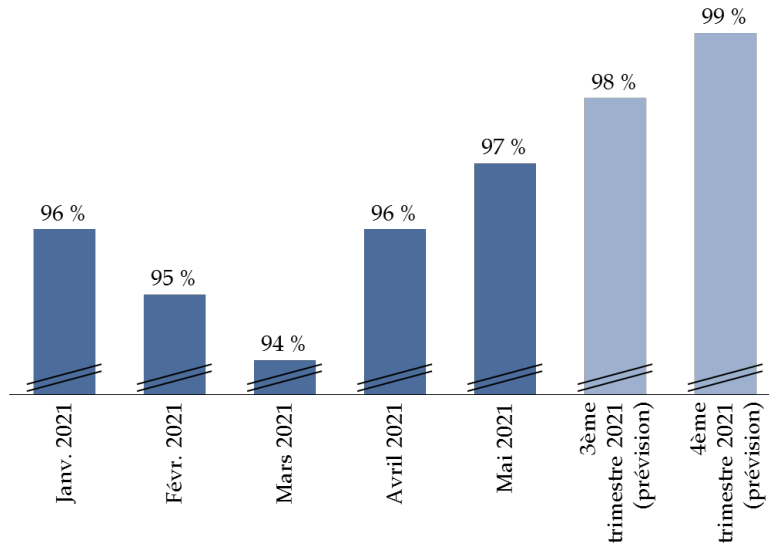
Dans ce contexte, **la Banque de France estime que la levée des mesures prophylactiques devrait permettre un « net rebond » de l'activité économique aux troisième et quatrième trimestres 2021².**

¹ INSEE, « En mai 2021, le climat des affaires en France s'améliore fortement », 26 mai 2021.

² Banque de France, Projections macroéconomiques – Juin 2021.

Évolution du niveau d'activité en 2021

(PIB en volume, en pourcentage du niveau d'activité 2019)

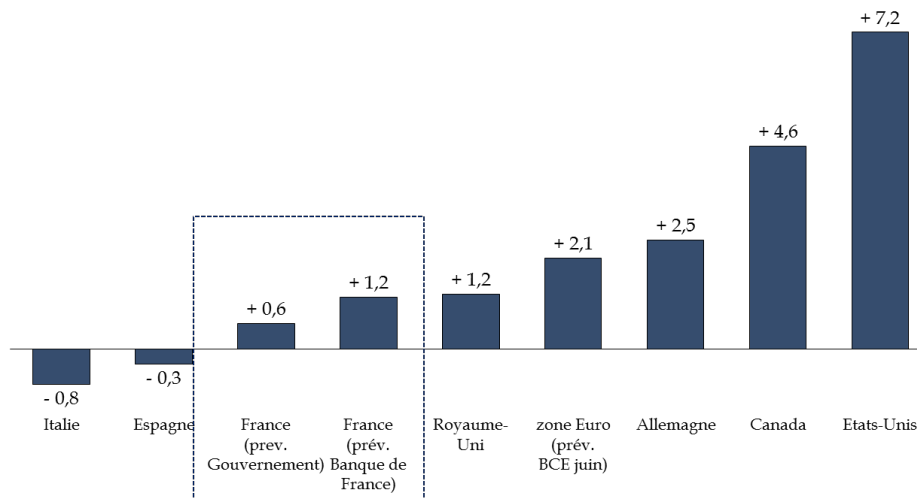


Source : commission des finances du Sénat d'après la Banque de France (prévision de juin 2021)

Toutefois, même en tenant compte des projections les plus favorables, il apparaît que **l'ampleur de la reprise française devrait être moins importante que celle de ses partenaires.**

Comparaison de la vitesse prévisionnelle de la reprise de l'activité d'ici 2022

(écart entre le PIB 2022 et le PIB 2019, en points de pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du Consensus Forecasts de juin 2021, des documents budgétaires et de la Banque de France au mois de juin 2021

En effet, la France reviendrait à son niveau d'activité de 2019 dès 2022 et le dépasserait, selon le scénario retenu, de 0,6 à 1,2 point de pourcentage, alors que cet écart serait de 2,1 points en zone euro et de 2,5 points en Allemagne, soit dans les deux cas près du double.

2. Les hausses récentes de l'inflation et des taux d'intérêt nominaux ne doivent pas susciter d'inquiétudes irraisonnées

a) *Le premier semestre 2021 est marqué par une accélération de l'inflation et une remontée progressive des taux d'intérêt nominaux*

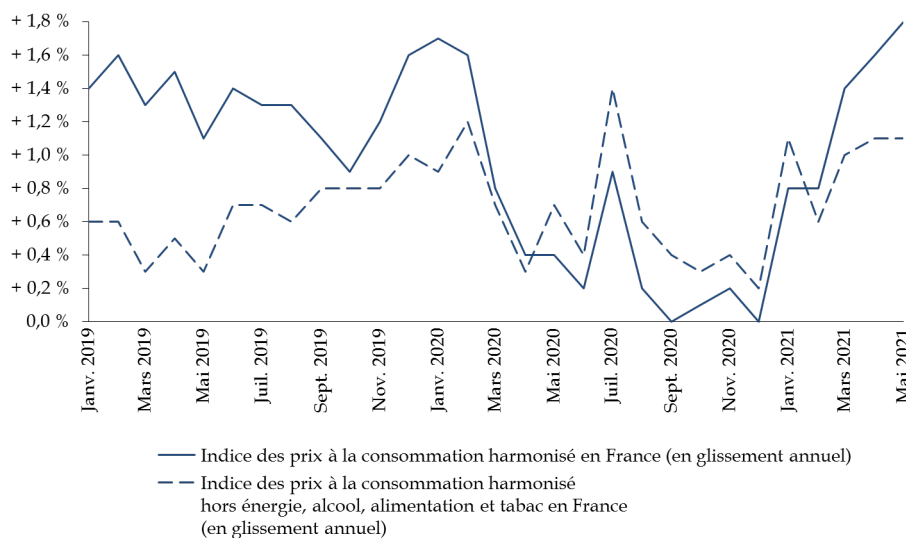
En premier lieu, on observe depuis le mois de décembre 2020 **une augmentation du niveau d'inflation** mesuré en glissement annuel.

Ainsi, **le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) au mois de mai s'élevait à + 1,8 % en glissement annuel.**

L'inflation sous-jacente augmente elle aussi mais dans une proportion plus mesurée (+ 0,9 % au mois de mai).

Évolution de l'indice des prix à la consommation en France

(en pourcentage)

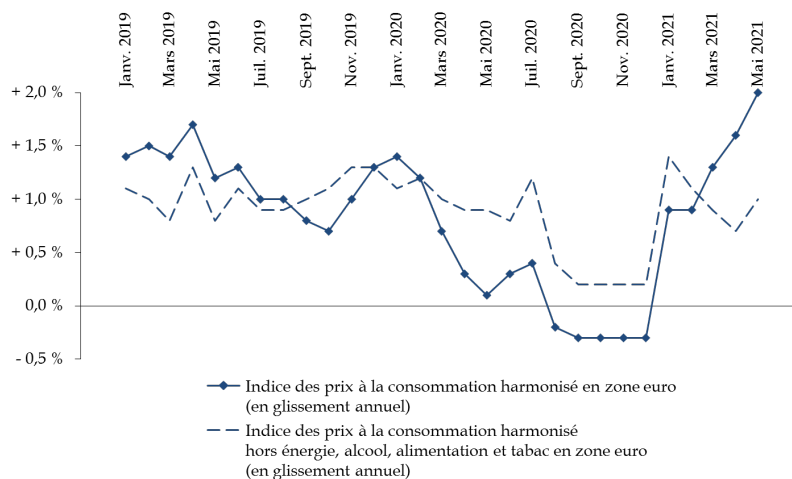


Source : commission des finances du Sénat d'après Eurostat

Ce phénomène n'est pas propre à la France et affecte l'ensemble de la zone euro - où l'inflation au mois de mai est estimée à + 2 % par Eurostat - ainsi que les États-Unis (+ 5 %).

Évolution de l'indice des prix à la consommation en zone euro

(en pourcentage)

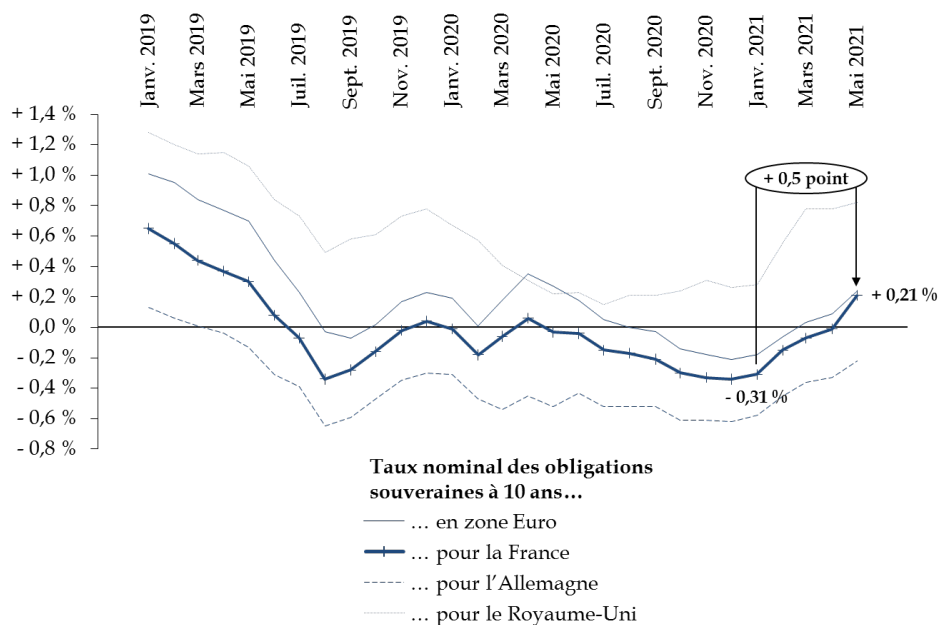


Source : commission des finances du Sénat d'après Eurostat

En second lieu, le **taux d'intérêt des obligations souveraines à 10 ans a augmenté en France de 0,5 point de pourcentage depuis le début de l'année 2021 pour s'établir à 0,21 % au mois de mai** alors qu'il évoluait jusqu'alors en territoire négatif.

Évolution du taux nominal des obligations d'État à 10 ans

(en pourcentage)

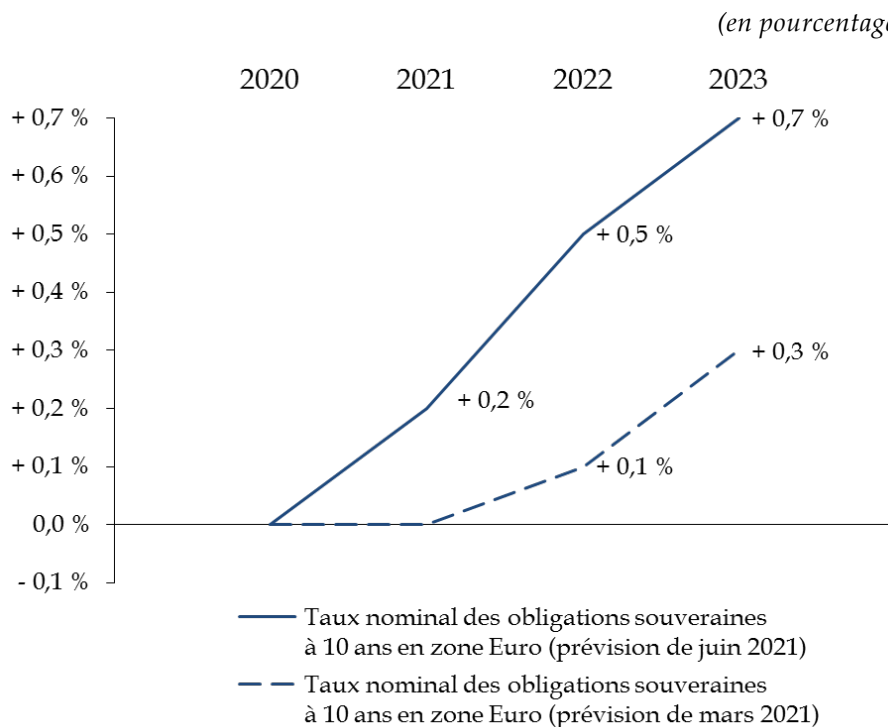


Source : commission des finances du Sénat d'après Eurostat

La Banque centrale européenne estime que cette tendance - qui s'observe en moyenne également dans l'ensemble de la zone euro - pourrait se confirmer dans les années à venir.

Ainsi, sa projection du mois de juin 2021 table sur une remontée des taux à 10 ans jusqu'à + 0,7 % en 2023. Ce phénomène surprend d'autant plus qu'au mois de mars, la BCE estimait que les taux souverains à long terme demeureraient en moyenne négatif en 2021, pour s'établir à + 0,3 % en 2023.

Prévision d'évolution des taux d'intérêt nominaux à 10 ans en zone euro



Source : commission des finances du Sénat d'après la Banque centrale européenne

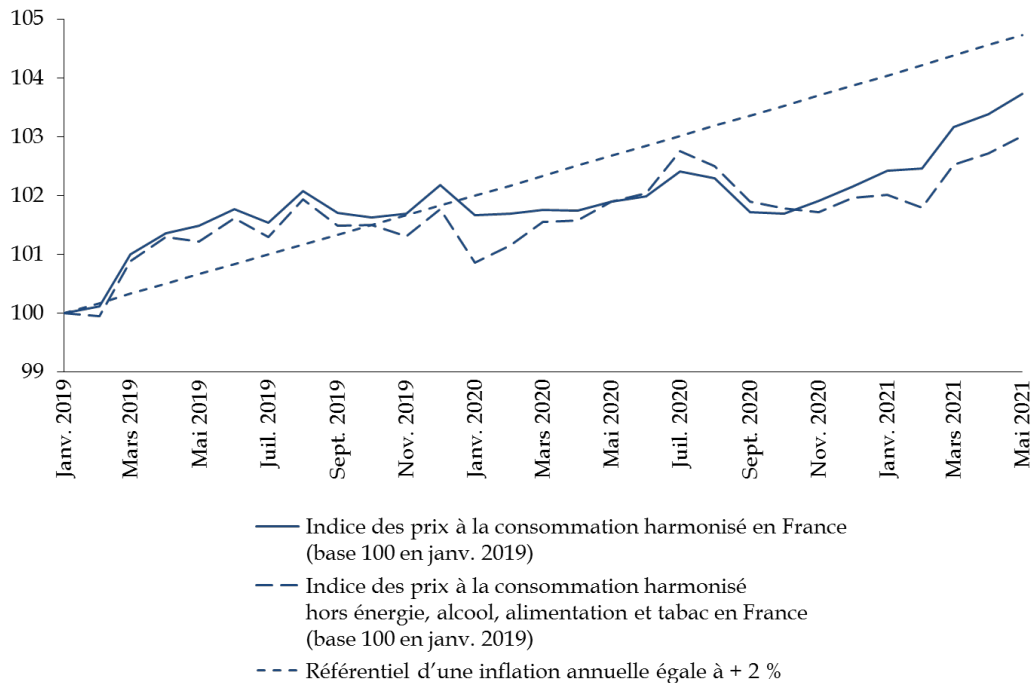
b) Limitée dans son impact sur le niveau des prix et présentant un caractère temporaire, l'inflation ne devrait avoir qu'un impact restreint sur les finances publiques

Analysée sur l'ensemble de la période 2019-2021, **l'intensité de l'augmentation des prix reste modérée.**

En effet, à titre de comparaison, le niveau de l'indice des prix à la consommation harmonisé en France se situe **en dessous de celui qu'il aurait pu atteindre si l'inflation avait été - ainsi que cela constitue la cible de la BCE - d'environ 2 % par an depuis janvier 2019.**

Évolution de l'indice des prix à la consommation en France

(base 100 en janvier 2019)



Source : commission des finances d'après Eurostat

Cette hausse modérée de prix entre janvier 2020 et mai 2021 **s'explique, en partie, par un phénomène de rattrapage.**

En effet, sous l'effet d'une baisse de la demande résultant des mesures de confinement, **l'indice des prix à la consommation avait diminué en 2020 par rapport à 2019.**

Par ailleurs, pour soutenir l'activité en 2020, **certains pays à l'instar de l'Allemagne avaient institué des mesures temporaires de baisse de la TVA** qui se sont traduites par une diminution générale du niveau des prix.

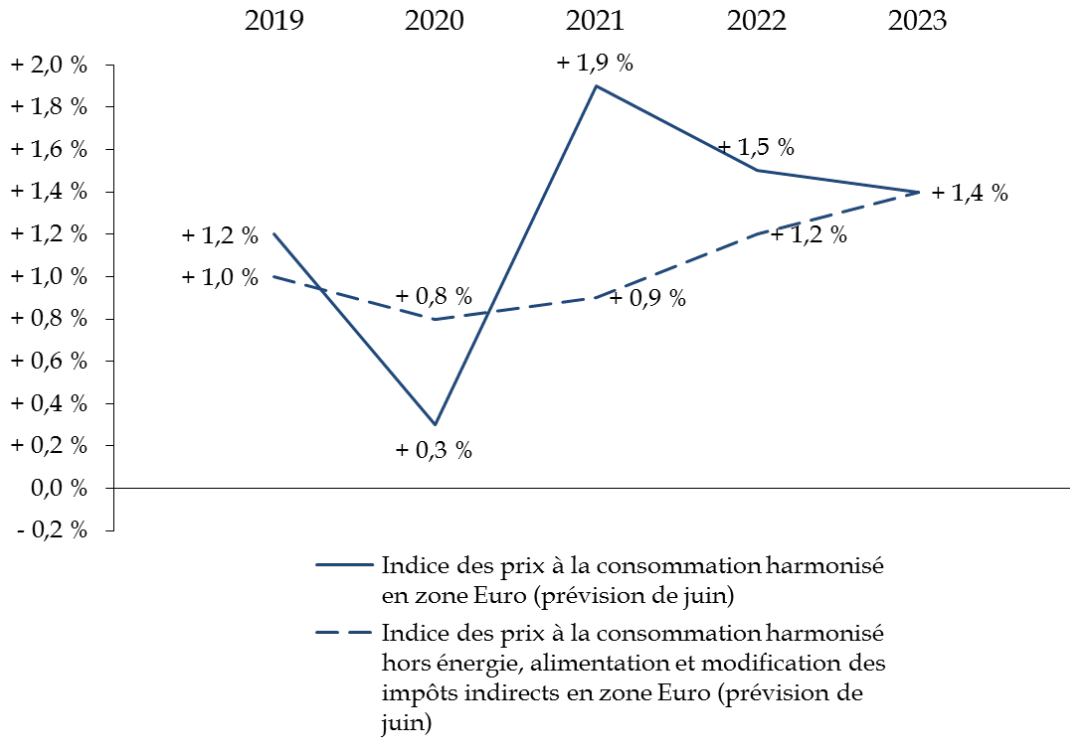
Le « retour à la normale » de la demande, d'une part, et l'extinction des allègements de fiscalité indirecte, d'autre part, se traduisent ainsi **par une convergence de l'inflation vers son niveau d'avant-crise.**

L'indice des prix est, par ailleurs, soutenu à la hausse par **une augmentation du prix des matières premières et de certains intrants spécifiques.** Celle-ci s'explique par la persistance de tension dans les chaînes d'approvisionnement en raison d'une réouverture hétérogène des capacités de production au niveau mondial.

Dans ce contexte, **la Banque centrale européenne (BCE) estime que l'accélération de l'inflation en 2021 devrait constituer un phénomène temporaire et anticipe une décélération de l'inflation de l'ordre de 0,4 point entre 2021 et 2022.**

Prévision d'inflation en zone euro

(en pourcentage)

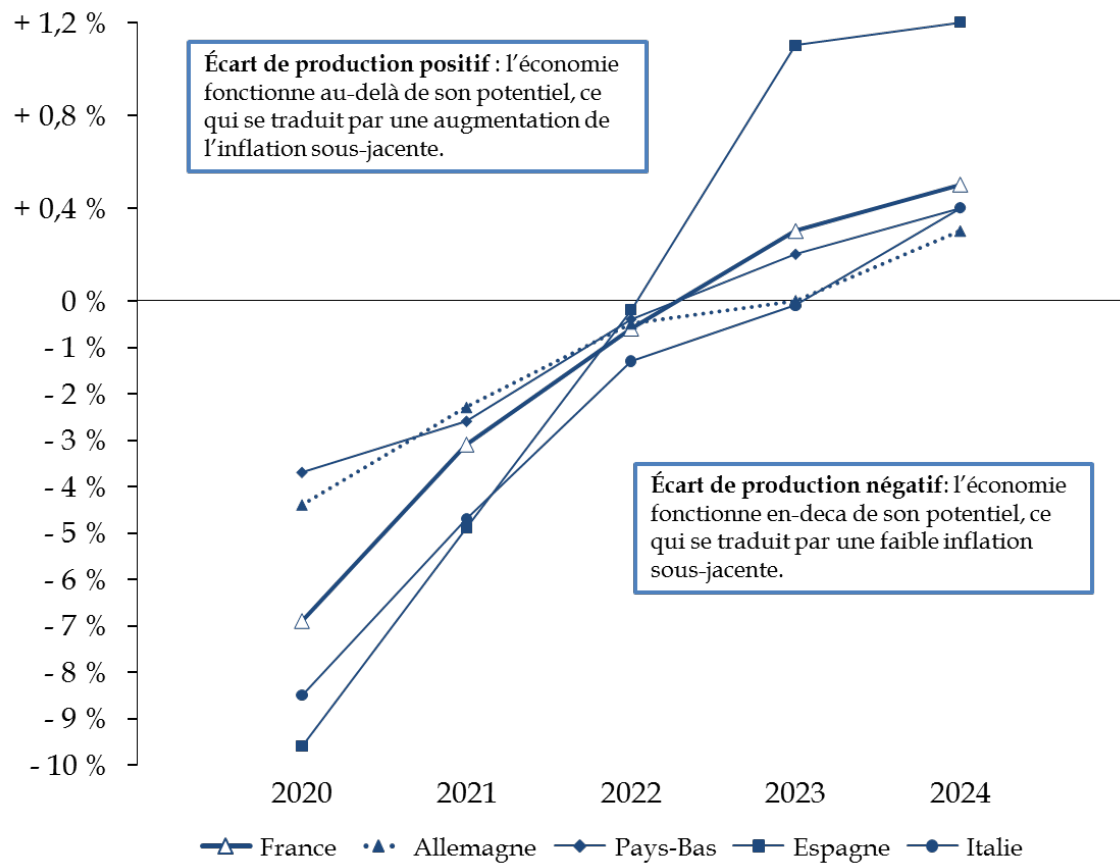


Source : commission des finances du Sénat d'après la Banque centrale européenne

Durant cette période, **l'inflation hors énergie, alimentation, tabac et alcool, qui rend compte des tendances de fonds de l'économie, demeurerait stable entre 2019 et 2021, autour de 1 %, avant de tendre progressivement vers + 1,4 % à l'horizon 2023, dans un contexte marqué par la fermeture des écarts de production de plusieurs économies de la zone euro.**

Prévision d'évolution de l'écart de production de certains pays membres de la zone euro

(en pourcentage du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat d'après le programme de stabilité des États membres

À cet égard, il convient de rappeler que **l'inquiétude principale en zone euro et dont témoigne l'orientation durablement accommodante de la politique monétaire, demeure, comme avant la crise, celle d'une inflation faible, c'est-à-dire inférieure à 2 %.**

La situation en zone euro apparaît, ainsi, assez différente de celle des États-Unis où l'ampleur du plan de relance pourrait se traduire par une hausse significative de l'inflation, en raison de la « surchauffe » de l'économie américaine¹.

Enfin, il convient probablement de **ne pas se montrer excessivement alarmiste quant à l'impact que cette accélération temporaire de l'inflation pourrait avoir sur les finances publiques.**

¹ O. Blanchard, « In defense of concerns over the \$1.9 trillion relief plan », 18 février 2021.

En effet, si elle devrait entraîner **une légère augmentation, en valeur, de la charge de la dette indexée** (de l'ordre de 1,9 milliards d'euros en 2021), l'inflation entraîne parallèlement **une hausse des recettes publiques et du PIB en valeur**.

Dans ces conditions, **la charge de la dette mesurée en pourcentage du PIB devrait encore diminuer en 2021**.

c) Malgré un ajustement à la hausse des taux d'intérêt, les conditions réelles de financement de la France restent très favorables

(1) Une augmentation des taux d'intérêt nominaux résultant probablement des incertitudes en matière de prévision d'inflation

Comme indiqué plus avant, **le taux d'intérêt nominal des obligations souveraines à 10 ans a augmenté en zone euro** depuis le début de l'année 2021.

Ce phénomène concerne également les obligations françaises, dont le taux d'intérêt a progressé de 0,5 point depuis le début du mois de janvier.

Pour mémoire, le taux d'intérêt nominal d'une obligation souveraine s'analyse comme la somme du **taux d'intérêt réel naturel** – paramètre structurel qui dépend des déterminants de l'épargne et de l'investissement – et de deux composantes valorisant, respectivement, **l'inflation anticipée** et le **risque pris par l'acheteur** (risque de défaut, incertitude sur le niveau de l'inflation et de la croissance, *etc.*).

De ce fait, le taux nominal peut augmenter si la hausse de l'inflation présente conduit **l'investisseur à réviser son anticipation sur l'inflation future** (hausse de l'inflation anticipée) **ou à douter de la solidité de la prévision** et de la capacité de la banque centrale à maîtriser l'inflation (hausse de la prime de risque).

À ce stade, la distinction entre ces deux effets s'agissant des titres français reste malaisée et nécessiterait des analyses complémentaires.

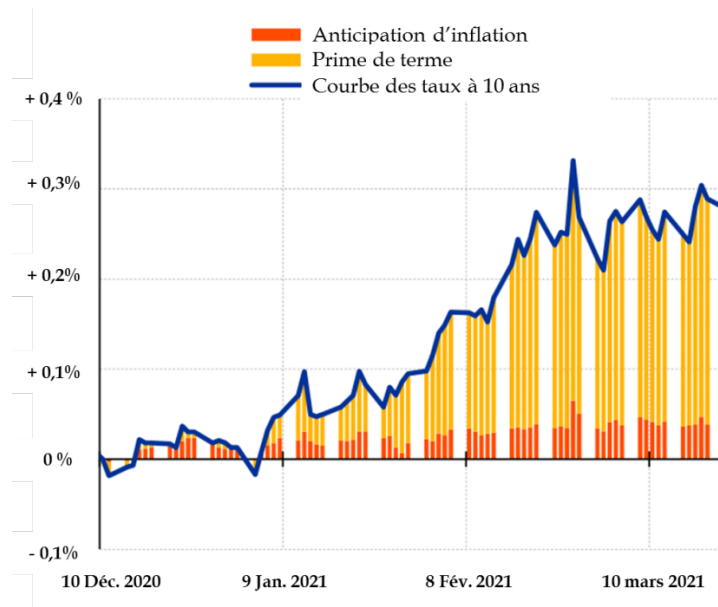
Toutefois, **une première étude réalisée par la Banque centrale européenne**¹ sur l'évolution du taux nominal à 10 ans de l'*overnight index swap*² suggère **que l'augmentation des taux d'intérêt nominaux en zone euro serait tirée majoritairement par la prime de risque d'inflation**, c'est-à-dire la composante reliée à l'incertitude sur la solidité de la prévision.

¹ Isabel Schnabel, membre du comité exécutif de la Banque centrale européenne, « *Paving the path to recovery by preserving favourable financing conditions* », 25 mars 2021.

² Les contrats *overnight index swap* (OIS) sont des instruments dérivés liés à un taux d'intérêt interbancaire de référence au jour le jour. En raison de l'absence de prime de risque souverain et de liquidité sur ces titres, les OIS à long terme sont utilisés en analyse économique et financière afin d'estimer les prévisions des marchés concernant des taux moyens sans risque à court terme (source : « *Les mesures de politique monétaire pendant la première phase de la crise de la Covid-19* », Banque de France, mars-avril 2021).

Décomposition des variations de taux nominal à 10 ans de l'*overnight index swap*¹ entre les anticipations d'inflation et la prime de terme

(en pourcentage)



Source : Banque centrale européenne – traduction des services de la commission des finances

- (2) Les conséquences d'une remontée des taux d'intérêt nominaux sur les finances publiques diffèrent selon les facteurs qui expliquent cette hausse

Pour rappel, une augmentation des taux nominaux peut s'expliquer, toutes choses égales par ailleurs, par une variation de ses trois composantes et entraîner, par suite, **des effets différents sur le solde public**.

D'abord, **une augmentation du taux d'intérêt réel naturel** pourrait traduire d'une hausse de la croissance.

Cette dernière s'accompagne d'**une hausse du PIB en valeur et, par suite, des recettes publiques**. Au total, malgré le renchérissement de la charge de la dette, **le solde public s'améliore**.

Ensuite, **une hausse de l'inflation anticipée** devrait se traduire, en toute hypothèse, par une augmentation à terme du niveau des prix.

À court terme, celle-ci améliore le solde public car les recettes publiques augmentent plus rapidement du fait de l'inflation que les dépenses publiques. Là encore, le solde public s'améliore, en dépit de la hausse du coût de financement.

¹ Cf. note précédente.

L'Agence France Trésor indique, à cet égard, qu'une « remontée des taux liée à une augmentation de [...] l'inflation serait [...] accompagnée d'un accroissement des recettes publiques » si bien que « l'effet de ce choc [...] devrait au total être positif sur le solde public »¹.

Enfin, **une augmentation de la prime de risque** qui traduit une moindre confiance des marchés ou **un plus fort niveau d'incertitude dans les prévisions d'inflation** tend – à besoin de financement constant – à **dégrader le solde public**.

En effet, le coût de financement augmente, ce qui aggrave la charge de la dette en valeur sans que ni le PIB, ni le niveau des recettes publiques ne s'accroissent en contrepartie.

Dans ce contexte, les perspectives françaises pourraient apparaître pessimistes dans la mesure où la remontée des taux nominaux résulterait plutôt d'un fort niveau d'incertitude en matière d'inflation.

(3) Une pression à la hausse des taux d'intérêt nominaux qui pourrait être temporaire et qui reste limitée

Toutefois, **ce phénomène apparaît d'une ampleur limitée** en comparaison historique, et pourrait présenter **un caractère temporaire**.

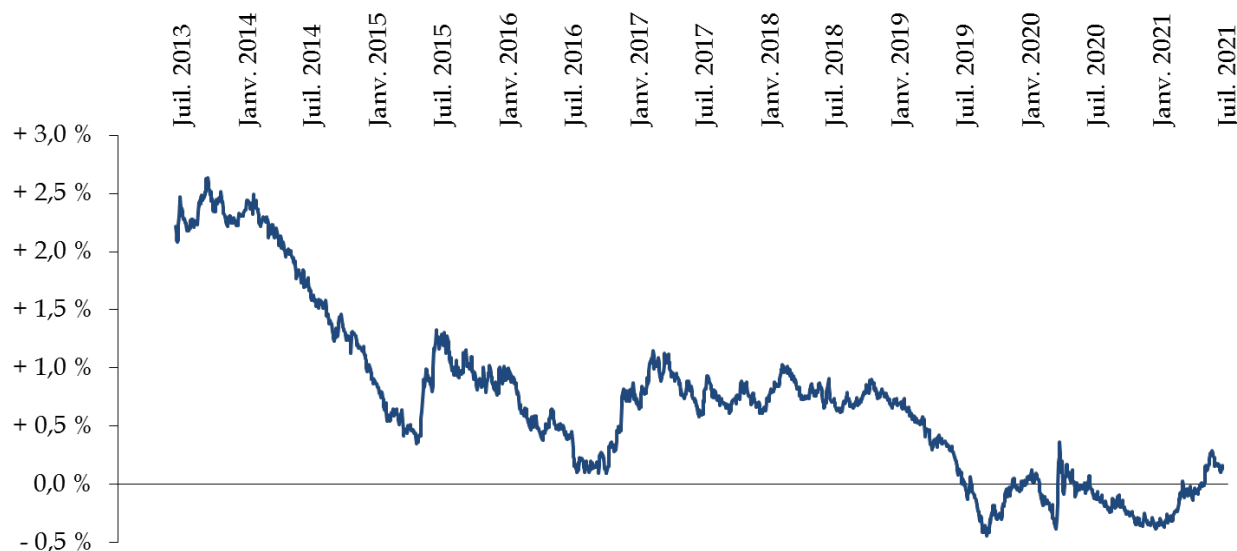
En effet, les incertitudes quant aux anticipations d'inflation devraient se résorber à mesure que l'impact des plans de relance sera mieux appréhendé – notamment grâce à la révision des estimations des PIB potentiel et des écarts de production – et que les tensions d'approvisionnement seront résorbées.

Par ailleurs et alors que les taux d'intérêt réels demeurent négatifs, **le niveau des taux d'intérêt nominaux continue d'être faible en comparaison historique**.

¹ *Projet annuel de performances pour 2021 de la mission « Engagements financiers de l'État ».*

Évolution du taux d'intérêt nominal des obligations assimilables du Trésor (OAT) depuis juillet 2013

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après la Banque de France

(4) La trajectoire de remontée des taux reste bien en-dessous du scénario gouvernemental

Au-delà du caractère probablement temporaire du phénomène, il convient de relever que **la prévision d'évolution des taux telle qu'elle ressort des anticipations des marchés financiers n'entame pas nos marges de manœuvre.**

En effet, **le scénario d'évolution des taux d'intérêt présenté par le Gouvernement** lors du programme de stabilité **repose sur des hypothèses bien plus conservatrices** que celles des marchés financiers actuellement.

Dans ce contexte, l'augmentation récente des taux d'intérêt nominaux des obligations françaises ne semble pas devoir être regardée avec beaucoup d'inquiétude.

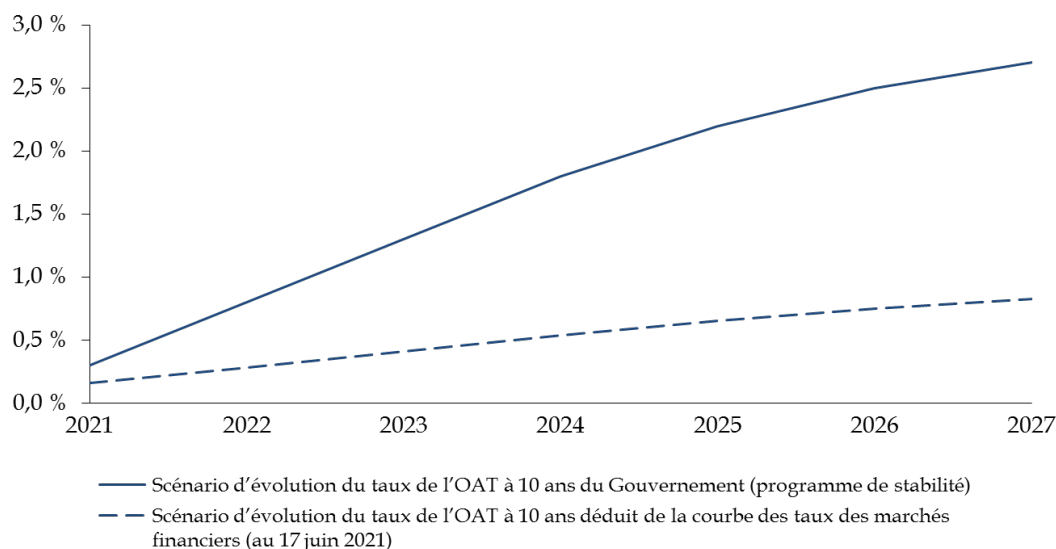
En effet, si celle-ci s'explique par **des facteurs qui appellent à la vigilance**, elle apparaît **temporaire** et bien **plus modérée** que le scénario sur lequel repose actuellement notre trajectoire budgétaire.

Par ailleurs, **si une remontée des taux d'intérêt nominal devait se confirmer, elle pourrait constituer une bonne nouvelle** pour notre économie et nos finances publiques si elle traduisait un redressement des perspectives de croissance et d'inflation, et non une hausse de la prime de risque.

En tout état de cause, fin, un retour prolongé des taux d'intérêt en territoire positif obligera aussi à une gestion efficiente et raisonnée de nos finances publiques.

Scénario d'évolution des taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après le programme de stabilité 2021-2027 et la Banque centrale européenne

B. LA QUÊTE D'UNE INTELLIGENCE DE LA SORTIE DE CRISE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE VRAIE DÉTERMINATION DANS LA RELANCE

1. Ce projet de loi de finances devrait être celui de la sortie ordonnée des mesures de soutien

a) La France a mobilisé des moyens substantiels pour soutenir son tissu économique...

Dans le prolongement des mesures prises en 2020 afin de **préserver le tissu productif en permettant aux entreprises de demeurer liquides et solvables** tout le temps que dure la crise sanitaire, l'État a mis en œuvre des transferts directs et des mesures de soutien à la trésorerie.

Hors dépenses de santé, **le coût budgétaire en 2021 des transferts directs s'élevait, au moment de la présentation du programme de stabilité, à 44 milliards d'euros** dont :

- 22,2 milliards d'euros au titre du fonds de solidarité et des aides annexes ;

- 11 milliards d'euros au titre de la prise en charge de l'activité partielle ;

- 3,7 milliards d'euros au titre d'exonérations de cotisations sociales.

Les dispositifs indirects de soutien à la trésorerie des entreprises ont principalement consisté, en France, en la mise en œuvre des prêts garantis par l'État (PGE).

Comme le rapporteur général en rendait compte dans son rapport relatif aux conditions de sortie des PGE¹, au 23 avril 2021 plus de 671 000 entreprises avaient contracté un PGE, pour un encours total de 136,4 milliards d'euros. À la mi-juin 2021, cet encours s'élevait à 138 milliards d'euros accordés à 679 000 entreprises.

Par ailleurs, l'État a également été autorisé à engager sa garantie au profit de véhicules d'investissement en quasi-fonds propres au titre des dispositions de l'article 209 de la loi de finances pour 2021.

L'ensemble de ces dispositifs aurait eu un effet positif sur la liquidité des entreprises.

Ainsi, une étude publiée par la direction du Trésor² et réalisée sur la base d'un modèle microéconomique montre que les mesures de soutien auraient, par rapport à un contrefactuel « sans intervention publique », participé à **réduire d'un tiers en 2020 le nombre d'entreprises devenues illiquides en raison de la crise**. Les effets seraient d'autant plus marqués dans les secteurs de l'hébergement-restauration et des activités récréatives.

La portée de ces travaux reste, néanmoins, limitée, dans la mesure où ceux-ci se fondent sur des modèles théoriques et non sur des observations empiriques. En définitive, **l'efficacité des dispositifs de soutien ne pourra être déterminée que lorsque ces derniers auront été levés**.

Plus particulièrement, **il conviendra d'apprécier l'impact de la crise sur le PIB potentiel**, qui représente le niveau d'activité soutenable pour une économie sans tension inflationniste. À ce jour, **l'hypothèse retenue par le Gouvernement porte sur une contraction du PIB potentiel de l'ordre de 2,2 %**.

Le rapporteur général rappelle, sur ce point, son inquiétude quant au niveau de solvabilité, en sortie de crise, des entreprises qui ont bénéficié des dispositifs tels que les PGE.

En effet, une solvabilité insuffisante pourrait conduire à **des faillites ou à un resserrement de l'accès à la liquidité d'entreprises pourtant viables** et entraîner une baisse de l'investissement, ce qui réduirait le PIB et la croissance potentiels.

¹ « Comment réussir la sortie des PGE ? », rapport d'information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, n° 583 (2020-2021), 12 mai 2021.

² Benjamin HADJIBEYLI, Guillaume ROULLEAU, Arthur BAUER, « L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises françaises », avril 2021.

Or, les travaux que le rapporteur général a conduits sur ce sujet ont montré que **près de 40 % des entreprises en général et 80 % des entreprises du secteur de l'hébergement-restauration, en particulier, ne dégageraient pas assez de profit pour couvrir la charge d'intérêt** accrue après avoir souscrit un PGE.

Il est donc prioritaire d'accompagner la sortie de crise en se dotant des moyens d'identifier, d'orienter et de traiter les entreprises viables confrontées à un risque de solvabilité.

b) ... dont il convient de préserver les effets en organisant intelligemment la sortie de crise.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2021 repose sur l'hypothèse d'une amélioration continue de la situation sanitaire et, en conséquence, de l'absence de remise en cause du calendrier de levée des restrictions sanitaires.

En espérant que cette hypothèse se confirme, le projet de loi de finances rectificative doit donc être celui qui permette une sortie ordonnée des mesures de soutien, pour mettre fin à une économie « sous perfusion » mais sans casser la croissance et la relance.

La sortie des aides doit ainsi nécessairement **s'adapter à la diversité des situations.**

D'une part, **le calendrier de levée des restrictions n'est pas le même pour tous les secteurs de l'économie.**

À titre d'exemple, si la réouverture complète des établissements du secteur de l'hébergement-restauration devrait être effective le 30 juin 2021, **le tourisme international pourrait demeurer contraint** compte tenu de la mise en œuvre d'obligation vaccinale à l'entrée.

En 2020, d'après l'opérateur Atout France, les recettes tirées du tourisme international s'étaient dégradées de 28,4 milliards d'euros, soit une baisse de 50 %.

D'autre part, **l'activité de certains secteurs est encore ralentie à ce jour du fait des conséquences de la crise et des restrictions sanitaires en termes d'approvisionnement en matière première ou en intrants spécifiques**, comme les microcomposants. Ainsi, dans une note du mois de juin de juin 2021¹, la Banque de France indiquait que **la moitié des dirigeants d'entreprises du bâtiment et 44 % de ceux de l'industrie renvoyaient avoir des difficultés d'approvisionnement.**

Certaines solutions à apporter à la diversité des situations des entreprises dans le contexte de la sortie de crise **ne relèvent pas de la loi de finances.**

¹ Banque de France, Point sur la conjoncture française à début juin 2021, 14 juin 2021.

Par exemple, des décisions ont été prises au niveau réglementaire et par accord avec la filière pour répondre aux difficultés d'approvisionnement dans le secteur du bâtiment et des travaux public¹.

Mais d'autres solutions devant permettre d'organiser la sortie ordonnée des mesures de préservation du tissu économique et de se tourner vers une logique de soutien à la reprise **relèvent bien de la loi de finances**.

Indépendamment des améliorations ou compléments qu'il sera utile d'y apporter, **certaines des mesures proposées au projet de loi de finances rectificative vont, à cet égard, dans ce sens**.

Tel est le cas de **l'aménagement temporaire du dispositif de « carry back »** adopté dès la troisième loi de finances rectificative pour 2020 par le Sénat, à l'initiative de la commission des finances.

Il en va de même de l'adaptation du **dispositif d'allègements de cotisations et de contributions sociales des entreprises et des travailleurs indépendants**.

Afin de soutenir la reprise, ce mécanisme de soutien sera, en effet, ouvert au plus grand nombre mais sur une période de temps relativement courte.

À l'inverse, **certaines évolutions pourtant nécessaires ne figurent pas dans ce projet de loi de finances rectificative**.

Le rapporteur général considère qu'il est, par exemple, nécessaire d'assurer davantage les conditions de solvabilité des entreprises en sortie de crise en **incitant temporairement mais de façon déterminante les investisseurs à renforcer leurs fonds propres**.

À cette fin, **un dispositif de déduction fiscale pour le capital à risque doit être mis en œuvre**, ainsi que le recommande d'ailleurs le FMI ou la Commission européenne et comme l'a proposé le rapporteur général dans son rapport précité sur la sortie des PGE².

Par ailleurs, le rapporteur général estime que les conditions de maintien et de mises en œuvre du fonds de solidarité dans cette période doivent être davantage précisées (voir le II du présent rapport).

¹ « Bercy annonce trois mesures pour aider le bâtiment confronté à une pénurie de matériaux », *Les Échos*, 16 juin 2021.

² « Comment réussir la sortie des PGE ? », rapport d'information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, n° 583 (2020-2021), 12 mai 2021.

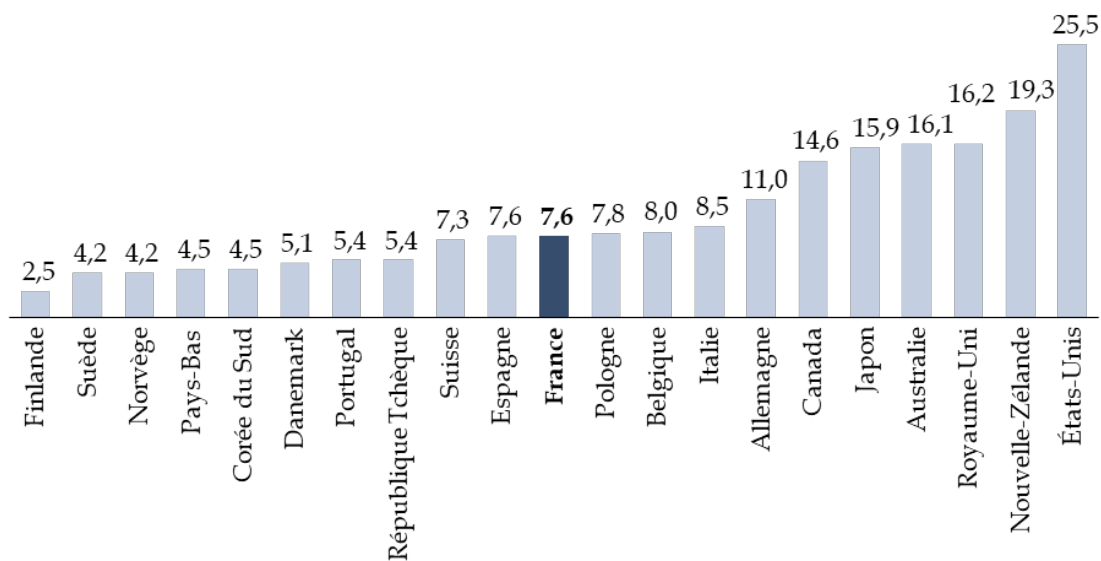
2. Il faut accélérer le plan de relance et ouvrir la réflexion sur les moyens de soutenir la croissance potentielle

Ainsi que le rapporteur général le rappelait à l'occasion de l'examen du programme de stabilité pour les années 2021-2027, la France a mis en œuvre des **mesures de relance**, dont l'impact sur le solde public est désormais estimé par le Gouvernement à **87,3 milliards d'euros**, dont 39,8 milliards d'euros en 2021¹.

Rapporté au PIB, **cet effort situe la France dans une situation intermédiaire vis-à-vis de ses partenaires**, même si l'on peut noter que quelques grandes puissances mondiales, disposant de marges de manœuvre plus importantes que la France, ont mis en place des plans bien plus ambitieux (Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis...).

Plans de soutien et de relance dans les économies avancées

(mesures avec impact immédiat sur le déficit public, en % du PIB)



Précision méthodologique : les chiffres du FMI peuvent différer de ceux du Gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'avril 2021 du *Moniteur des finances publiques* du FMI)

¹ L'écart avec le montant global de 100 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement tient à l'absence d'effet sur le solde public de certaines mesures. Par ailleurs, les effets de la baisse pérenne des impôts de production ne sont comptabilisés qu'au titre des années 2021 et 2022.

L'une des difficultés déjà relevée pour la France réside aussi dans la **relative lenteur dans l'adoption puis le décaissement de ce plan de relance.**

Ainsi, alors que 26,8 milliards d'euros de crédits ont été ouverts en faveur de ce plan en 2021 au titre de la mission « Plan de relance », du plan d'investissement d'avenir (PIA) et d'autres dépenses de l'État, **seuls 3,6 milliards d'euros en crédits de paiement auraient effectivement été engagés fin avril.**

Le rapporteur général considère que si un temps d'instruction des projets d'investissement et de coordination avec les acteurs est évidemment nécessaire, **il est absolument nécessaire d'accélérer la mise en œuvre du plan de relance.**

Dans le même temps, il rappelle que **si le volet européen du financement plan de relance¹ présenté dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR) doit encore être validé par la Commission européenne, les conditions très favorables de financement de la France justifient de ne pas attendre davantage.**

Il est, en effet, tout à fait possible de financer le plan de relance au niveau national sans attendre les financements européens, qui viendront dans un second temps réduire les besoins d'émissions.

En tout état de cause, l'éventuelle nécessité de compléter l'actuel plan de relance par de nouvelles mesures ne pourra valablement être déterminée que lorsque l'économie sera pleinement sortie des mesures de soutien et que les niveaux du PIB potentiel et de l'écart de production seront mieux appréhendés.

Si la question d'un renforcement du plan de relance n'a pas à être nécessairement tranchée maintenant, demeure ouverte celle des moyens qui devront être mis en œuvre par ailleurs pour renforcer la croissance potentielle.

Le financement des dépenses d'avenir – en matière d'éducation et de transition écologique, notamment – apparaît à la crucial et implique que nous soyons en mesure de dégager des ressources par la maîtrise des dépenses courantes.

En effet, compte tenu de nos objectifs en matière d'amélioration des comptes publics, **la mobilisation du seul levier budgétaire ne saurait être envisagée pour accroître notre croissance potentielle.**

¹ 40 milliards d'euros – dont 17,3 milliards d'euros en 2021 – sur les 87,3 milliards d'euros du plan de relance, hors baisse des impôts de production.

II. AU SORTIR DU « QUOI QU'IL EN COÛTE », UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MESURES DE SOUTIEN ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE RELANCE SE TRADUISENT MÉCANIQUEMENT PAR UN NIVEAU DE DÉFICIT TRÈS ÉLEVÉ

1. Une dégradation importante du solde public et du solde structurel

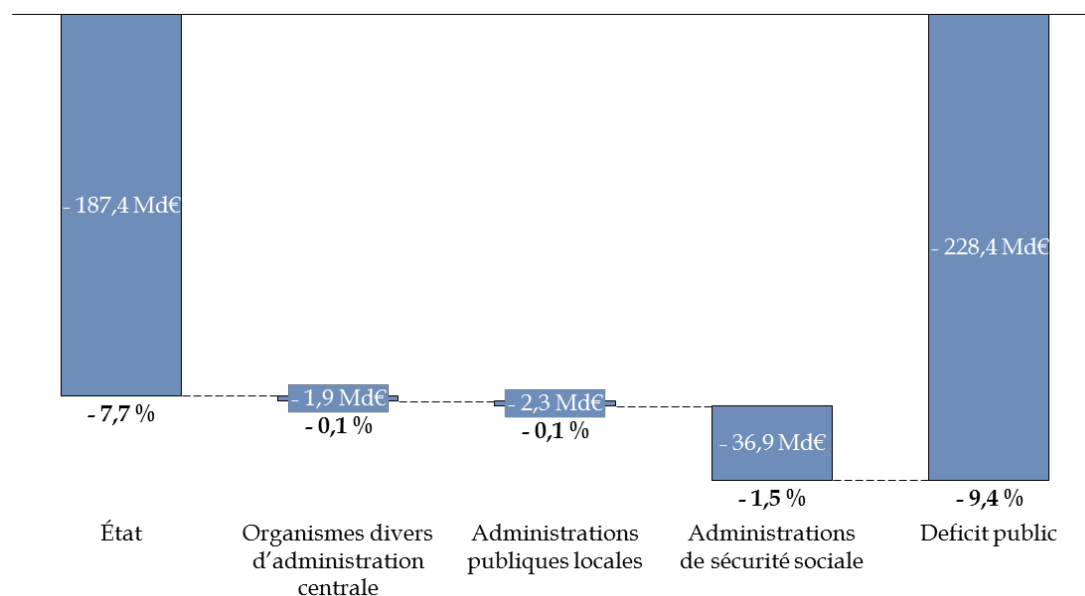
a) *Le solde effectif diminue dans le contexte d'une hausse des dépenses*

Le projet de loi de finances rectificative acte **une nouvelle prévision de déficit public équivalente à 9,4 % du PIB**, soit une dégradation de 0,4 point par rapport au programme de stabilité (9 %) et de 0,9 point par rapport à la loi de finances initiale (8,5 %).

De l'ordre de **228,4 milliards d'euros**, le déficit public serait essentiellement porté par l'État (**187,4 milliards d'euros**).

Décomposition du solde public en 2021

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général

D'après le scénario macroéconomique sous-jacent à la loi de finances initiale pour 2021 révisé en cours d'examen au Parlement, le **déficit public était attendu à 194,5 milliards d'euros**.

En conséquence, **la dégradation du solde public** entre la prévision initiale et le présent projet de loi de finances rectificative **s'élève à 33,9 milliards d'euros.**

La décomposition des facteurs d'écart entre la prévision initiale et actualisée de solde est rendue malaisée par **le niveau très important de reports de crédits et d'ouvertures par voie de décret d'avance** qui ont été mis en œuvre à l'occasion de cet exercice.

Le rapporteur général propose, à cet égard, une présentation détaillée et critique de ces mouvements au II du présent rapport consacré au budget de l'État.

Toutefois, il peut tout de même être rappelé que **la réévaluation du solde public entre la loi de finances initiale (- 8,5 %) et le programme de stabilité (- 9 %) s'expliquait :**

- à la baisse, pour 1,5 point, par **l'augmentation du coût des mesures de soutien au titre du fonds de solidarité** – dont les crédits progresseraient de 10 milliards d'euros entre 2020 et 2021 – **et de l'ONDAM**, qui augmentait de 9,1 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ;

- à la hausse, pour 1 point, par **une amélioration du contexte macroéconomique** par rapport à la prévision initiale de récession en 2020 et de croissance en 2021.

Par ailleurs, la dégradation du solde public depuis l'examen du programme de stabilité s'explique, d'abord, par une augmentation des dépenses de l'ordre de 13,9 milliards d'euros.

Parmi les mesures les plus coûteuses figurent le ré-abondement des crédits dédiés au fonds de solidarité (+3,8 milliards d'euros) ainsi qu'au soutien à l'activité partielle (+ 3,7 milliards).

Synthèse des dépenses supplémentaires depuis le PSTAB pour 2021 évoquées par le Gouvernement à l'exposé des motifs de l'article liminaire

Dépenses supplémentaires	Coût
Soutien à l'activité partielle	+ 3,7 Md€
Fonds de solidarité	+ 3,8 Md€
Primes à l'embauche et à l'alternance	+ 2,6 Md€
Accélération des dépenses en faveur du plan de relance	+ 0,5 Md€
Dotation pour dépenses accidentelles	+ 1,5 Md€
Rallonge aux « <i>permittents</i> »	+ 0,9 Md€
Assurance maladie	+ 0,5 Md€
Assouplissement du « <i>carry-back</i> »	+ 0,4 Md€
Total	+ 13,9 Md€

Source : *exposé des motifs de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative*

À l'inverse, **des recettes supplémentaires (+ 3,3 milliards d'euros) seraient attendues**, notamment en raison d'un moindre niveau d'exonération de cotisations sociales (+ 1,1 milliard d'euros) et d'une augmentation spontanée des recettes (+ 2,2 milliards d'euros).

La prévision du solde public pour 2021 demeure soumise à plusieurs aléas. Celui-ci pourrait être d'autant moins dégradé que la croissance serait finalement plus importante que prévu par le Gouvernement.

Ainsi, un point de croissance supplémentaire se traduit en moyenne par une amélioration du déficit de l'ordre de 0,6 point de PIB¹.

Par ailleurs, le Gouvernement retient l'hypothèse d'une élasticité des prélèvements obligatoires équivalente à 0,8 en 2021, comme en 2020, ce qui est prudent comparativement à la moyenne historique (1,1).

Ainsi, **une hausse d'un point de croissance pourrait se traduire par une augmentation des prélèvements obligatoires équivalente à 0,8 point de PIB.** Cette estimation de l'élasticité proche de l'unité et égale à celle constatée pour 2020 apparaît raisonnable.

Réciproquement, **le solde public pourrait être affecté par une éventuelle dégradation de la situation sanitaire** impliquant de prendre des mesures nouvelles.

Au total, **les dépenses publiques auraient augmenté de 66 milliards d'euros en 2021, après une hausse de 93 milliards d'euros en 2020.**

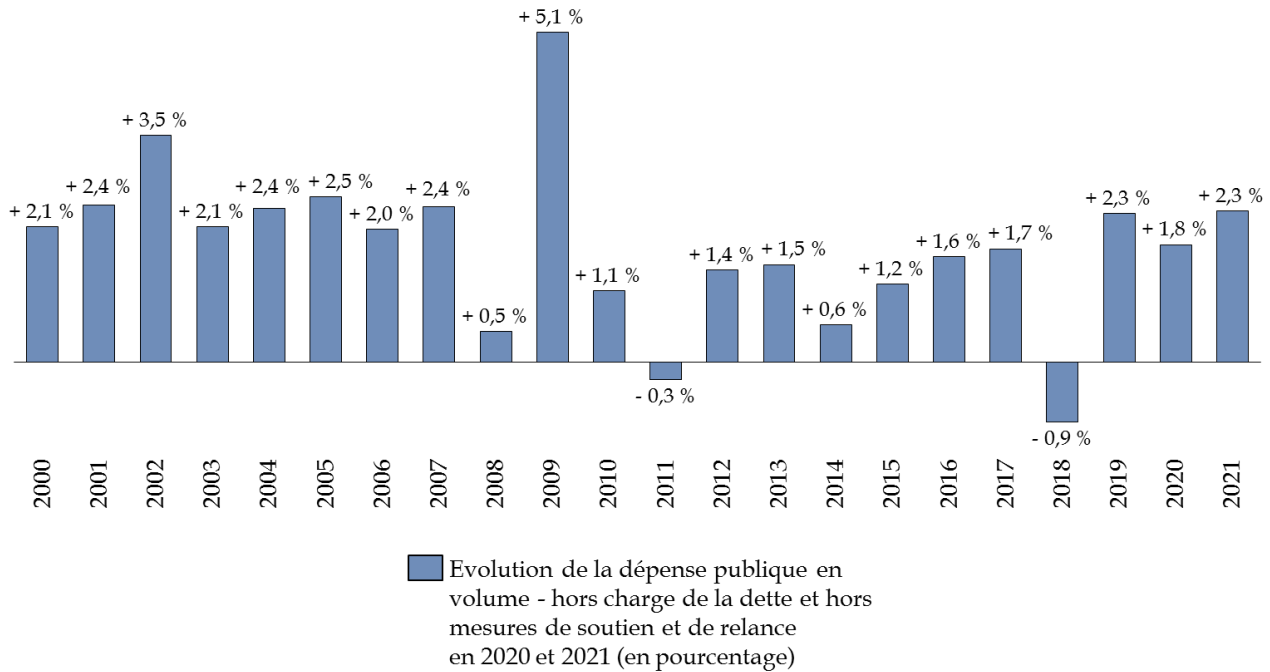
Au titre de 2021, les dépenses supplémentaires n'étant pas liées à la crise (soutien et relance) s'élèveraient à 41 milliards d'euros, ce qui constitue plus du double de l'augmentation constatée en 2020 (19 milliards d'euros).

En volume - c'est-à-dire neutralisée des effets de l'inflation - **l'augmentation des dépenses hors charge de la dette et mesure de soutien et relance entre 2020 et 2021 s'élèverait à + 2,3 %**, confirmant le relâchement de l'effort de la maîtrise de la dépense observé depuis la crise des « gilets jaunes ».

¹ Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « *The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis* », Commission européenne, *European Economy - Discussion Paper 098*, mai 2019.

Croissance annuelle des dépenses primaires en volume depuis 2000

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat

Ce niveau, comparable à la croissance des dépenses primaire constatée en 2019, est plus important qu'en 2020 et il est très éloigné des objectifs affichés à l'occasion de la LPFP 2018-2022.

Si cette croissance montre l'intensité de l'effort de consolidation à réaliser après crise, **la période n'a a priori pas servi de prétexte à une augmentation généralisée des dépenses.**

b) Le solde structurel se dégrade même si la pertinence de cet indicateur est temporairement restreinte

Le solde structurel – qui correspond au solde public corrigé de l'impact des mesures exceptionnelles et temporaires et de l'effet du cycle économique – **sortirait quant à lui fortement dégradé en 2021.**

Décomposition du solde public effectif

(en % du PIB)

Exécution 2020	Loi de finances initiale pour 2021	Loi de finances rectificative pour 2021	
<i>Solde structurel</i> *	- 1,3 %	- 3,8 %	- 6,3 %
<i>Solde conjoncturel</i>	- 5,0 %	- 4,5 %	- 3,0 %
<i>Mesures ponctuelles et temporaires</i> *	- 2,9 %	- 0,2 %	- 0,1 %
Solde effectif	- 9,2 %	- 8,5 %	- 9,4 %

* En pourcentage du PIB potentiel défini en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Source : commission des finances

La dégradation du solde structurel par rapport à 2020 (- 5 points) s'explique principalement par la prise en compte, au sein de cet agrégat, de plusieurs mesures de soutien qui avaient été, en 2020, regardées comme des dispositions ponctuelles et temporaires.

Toutefois, il convient de nuancer l'intérêt de cet indicateur pour l'exercice en cours.

D'une part, les règles qui prescrivent une amélioration du solde structurel au niveau européen ont été suspendues dans le cadre de la crise sanitaire, tandis que le Haut Conseil des Finances Publiques a autorisé le Gouvernement à y déroger.

D'autre part, au niveau national, le solde structurel est déterminé en référence au niveau du PIB potentiel inscrit en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, alors que celui-ci est économiquement obsolète.

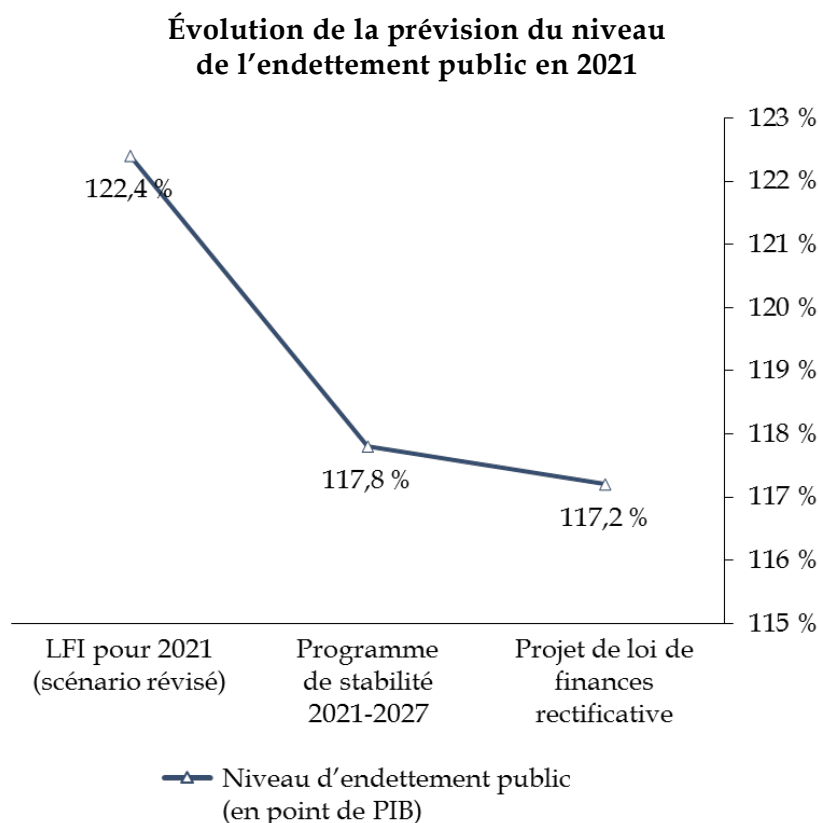
Il a, en effet, été fixé avant même les conséquences du mouvement des « Gilets jaunes » et la crise sanitaire, sans révision depuis l'automne 2017.

Pour information, une estimation du solde structurel tenant compte de l'actualisation à la baisse du niveau du PIB potentiel conduirait à le dégrader davantage, puisqu'il s'établirait à - 7,3 points de PIB, contre - 6,3 points de PIB dans le référentiel de la LPFP.

Toutefois, celui-ci repose sur une estimation du PIB potentiel qui demeure très incertaine à ce stade.

2. Une diminution de la prévision d'endettement

Le projet de loi de finances rectificative traduit **une diminution du niveau d'endettement, qui devrait s'établir à 117,2 % du PIB**, contre 122,4 % dans le cadre du projet de loi de finances initial.



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. SI LE GOUVERNEMENT A BIEN UN OBJECTIF D'AMÉLIORATION DES COMPTES PUBLICS EN SORTIE DE CRISE, IL N'A PAS DE STRATÉGIE POUR L'ATTEINDRE

1. Malgré un objectif de consolidation important, un retour à l'équilibre des comptes publics sera moins rapide pour la France que pour ses partenaires

Comme le rapporteur général l'avait indiqué à l'occasion du programme de stabilité, **la France a présenté une trajectoire de consolidation des comptes publics à l'horizon 2027.**

Celle-ci repose sur l'amélioration progressive de son déficit public à compter de 2023 afin de revenir sous la barre des 3 % de PIB à compter de 2027. D'après les données du programme de stabilité, l'effort devrait porter exclusivement sur des mesures en dépenses.

Dans la mesure où la prévisibilité en matière de prélèvements obligatoires apparaît comme un facteur clé pour favoriser la désépargne des ménages – qui pourraient, en cas contraire, anticiper des hausses d'impôts –, **le rapporteur général adhère à la décision de faire reposer l'effort sur la dépense publique.** À ceci s'ajoute évidemment le niveau déjà très élevé des prélèvements obligatoires en France, y compris par comparaison avec ses voisins européens.

De même, alors que l'écart de production devrait se refermer en 2023 selon les prévisions du Gouvernement, **le point de départ de cet effort paraît pertinent.**

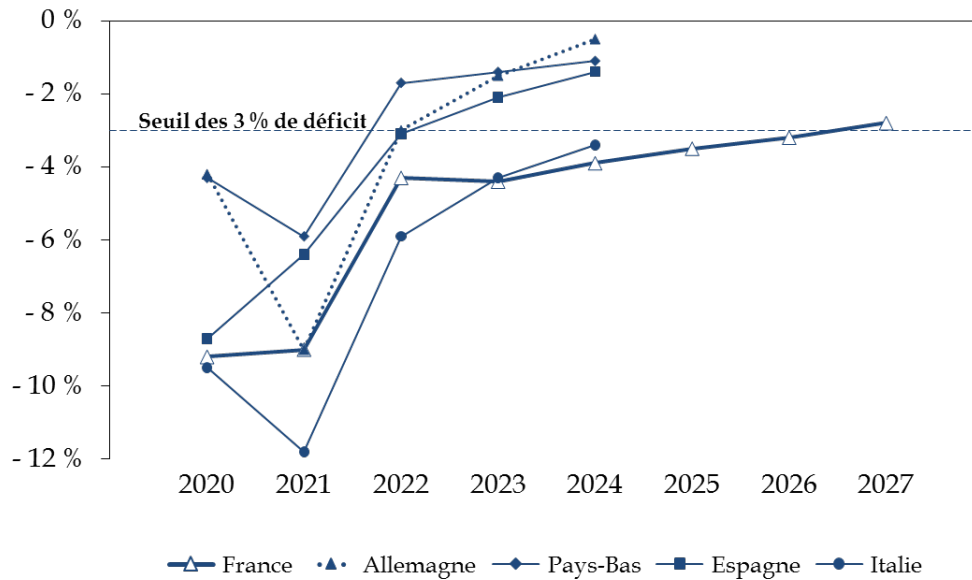
En effet, **les multiplicateurs budgétaires sont plus faibles en haut de cycle économique** – lorsque l'écart de production est refermé ou positif –, ce qui implique que **l'impact d'une baisse de la dépense publique sur le PIB sera moins important qu'en bas de cycle** – lorsque l'écart de production est négatif comme aujourd'hui.

Toutefois, **la France reviendra à l'équilibre des comptes publics moins rapidement que ses partenaires européens** et ce malgré un objectif ambitieux de réduction de la dépense publique de l'ordre de 68 milliards d'euros.

Ainsi, d'après les données communiquées à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité, **les quatre principales économies de la zone euro projettent un effort de consolidation bien plus rapide.**

Prévision d'évolution du solde public de certains États membres de la zone euro

(en pourcentage du PIB)



Source : commission des finances du Sénat d'après le programme de stabilité des États membres

Cette différence peut s'expliquer par le fait que **la France entretenait déjà, avant la crise, des niveaux de déficit public plus important que ceux de ses partenaires.**

En conséquence, **alors que la sortie de la crise sanitaire et des mesures de soutien entraîne un « retour à la normale », ces pays reviennent plus rapidement à l'équilibre des comptes publics que la France.**

Alors que le Sénat rappelait fréquemment la nécessité de profiter de la relativement bonne santé économique du pays pour redresser les comptes publics avant la crise, **les efforts se sont avérés insuffisants et désormais, le retour à un niveau raisonnable du déficit et de l'endettement sera plus long et probablement douloureux que pour nos voisins.**

L'effort de réduction de l'endettement public projeté par la France est également un facteur de distinction puisqu'il se traduirait par une hausse annuelle moyenne de 0,05 point de PIB entre 2021 et 2024.

Dans le même temps, nos partenaires réduiraient leur endettement de l'ordre de :

- 0,7 point de PIB par an en Allemagne ;
- 0,8 point de PIB par an au Pays-Bas ;
- 1,8 point par an en Espagne ;
- 1,7 point par an en Italie.

Là-encore, il s'agit moins pour le rapporteur général de plaider pour une accélération de **cet objectif de désendettement dont la trajectoire apparaît crédible et raisonnable** que d'observer que la France se démarque de ses partenaires.

Par ailleurs, l'ampleur des consolidations qui sont proposées par nos partenaires interroge quant à l'impact négatif qu'elles pourraient avoir sur la croissance de la zone euro. En effet, aucun d'entre eux n'aura refermé son écart de production au moment où il mettra en œuvre cet effort.

2. À ce jour, la France n'a pas défini les moyens permettant de respecter sa trajectoire de baisse des dépenses

Comme le rapporteur général l'a relevé récemment, l'objectif d'amélioration des comptes publics proposé par la France impliquerait, en première analyse, de contenir la croissance de la dépense publique en dessous de 0,7 % par an à compter de 2022.

En réalité et compte tenu du scénario gouvernemental concernant l'évolution de la charge de la dette, **la croissance de la dépense publique primaire devrait être contenue à 0,4 % par an pour atteindre les objectifs visés.**

À partir des travaux réalisés par la commission pour l'avenir des finances publiques¹, qui estimait le tendanciel de croissance des dépenses publiques à 0,95 % par an à politique inchangée, le rapporteur général avait déjà estimé lors de l'examen du programme de stabilité que l'effort requis s'élevait à 41 milliards d'euros au cours du prochain quinquennat.

En tenant compte d'hypothèses plus proches des observations empiriques – concernant, en particulier l'indexation du point d'indice de la fonction publique et la croissance de l'ONDAM –, **il est permis d'estimer que l'effort à réaliser serait plus proche de 68 milliards d'euros.**

¹ « Nos finances publiques post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu », commission pour l'avenir des finances publiques, mars 2019.

En tout état de cause, quels que soient les montants réellement en jeu, **ces efforts sont considérables et n'ont fait l'objet d'aucune documentation au programme de stabilité ou dans les débats ultérieurs.**

Plus encore, **certaines pistes d'économies dont le rendement était déjà insuffisant - notamment la réforme des retraites - apparaissent aujourd'hui écartées ou reportées.**

Le rapporteur général regrette que le Gouvernement ne présente à ce jour aucune stratégie permettant de respecter la trajectoire de consolidation.

DEUXIÈME PARTIE UN BUDGET RECTIFICATIF DE PRÉCAUTION

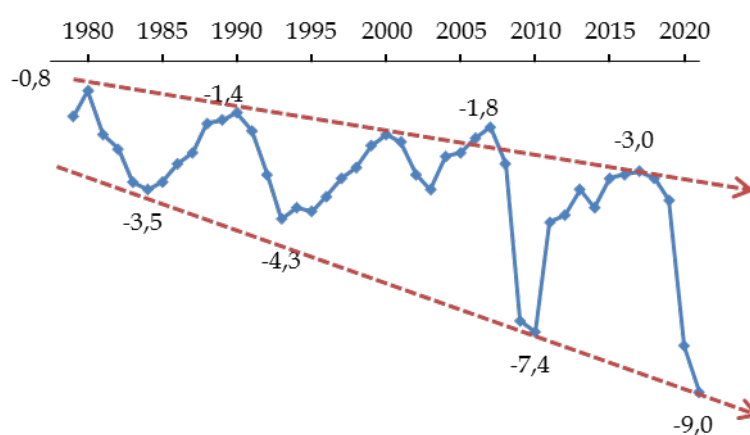
I. L'ACCROISSEMENT DU DÉFICIT RÉSULTE D'UNE VOLONTÉ D'OUVRIRE DÈS À PRÉSENT, AU-DELÀ DES BESOINS IMMÉDIATS, TOUS LES CRÉDITS POTENTIELLEMENT NÉCESSAIRES POUR 2021

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un **déficit budgétaire** de **219,5 milliards d'euros**, en augmentation de 46,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. L'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale a conduit à une aggravation du déficit de 0,5 milliard d'euros supplémentaires, en l'amenant à un niveau de **220,0 milliards d'euros**.

Ce niveau de déficit s'inscrit dans une tendance de long terme qui voit le **déficit** évoluer depuis la fin des années 1970 dans un entonnoir dont les points bas, à raison d'une crise par décennie, sont toujours plus accentués et dont les points hauts se rapprochent de moins en moins de l'équilibre. L'amélioration des années 2015-2018 semble avoir seulement permis de revenir légèrement au-dessus de la situation des années 1983-1984, jugée alors particulièrement préoccupante.

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 1979

(en % du produit intérieur brut)



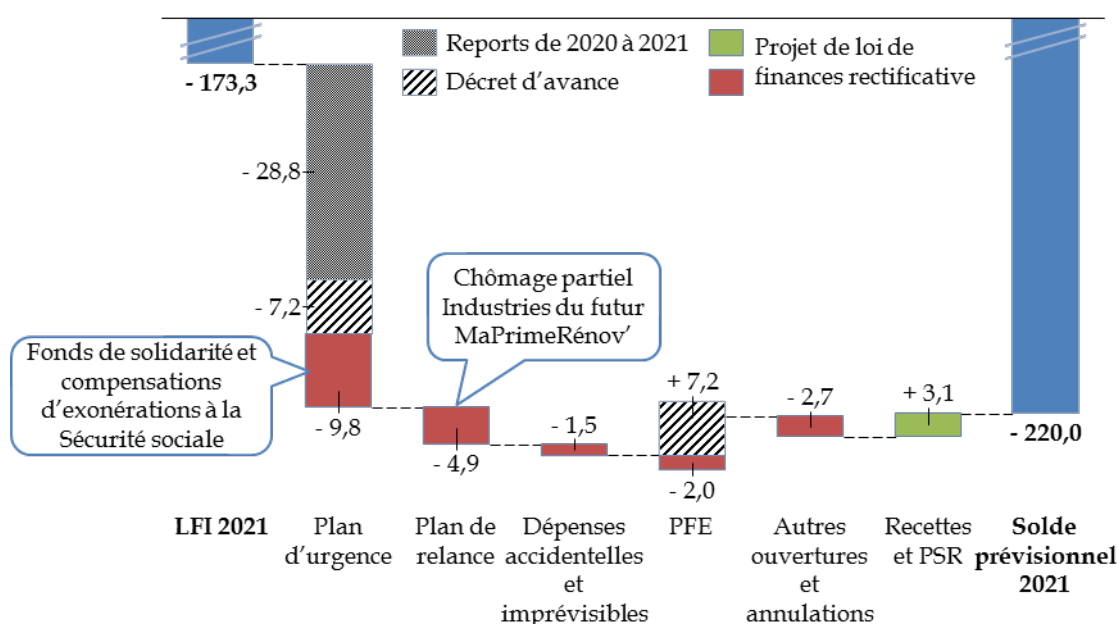
Source : commission des finances, à partir du rapport économique, social et financier pour 2020 et du projet de loi de finances rectificative pour 2021

A. LE DÉFICIT EST PRINCIPALEMENT AGGRAVÉ PAR LES MESURES D'URGENCE

L'évolution du solde entre la loi de finances initiale et le projet de loi de finances rectificative s'explique principalement par un **accroissement des dépenses liées à la crise**, dans la mesure où les ouvertures de crédit non liées aux mesures d'urgence sont en grande partie compensées par des annulations de crédits mis en réserve.

Évolution du solde budgétaire entre la loi de finances initiale et le projet de loi de finances rectificative (texte adopté par l'Assemblée nationale)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les seules dépenses supplémentaires de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », en dehors du programme 358 « Renforcement des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », sont, avec un montant total de 45,8 milliards d'euros, proches du surcroît de déficit.

Ces dépenses résultent à la fois d'un report de 28,8 milliards d'euros de crédits, de l'ouverture de crédits de 7,2 milliards d'euros réalisée par un décret d'avance en date du 19 mai 2021¹ sur le fonds de solidarité et le financement de l'activité partielle et d'une

¹ [Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021](#) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

ouverture de crédits complémentaires prévue par le présent projet de loi de finances rectificative à hauteur de **9,8 milliards d'euros**.

À ces dépenses s'ajoutent une ouverture de crédits de **4,9 milliards d'euros** sur la mission « **Plan de relance** ». La majeure partie, à hauteur de 4,2 milliards d'euros, vise en fait à compenser la participation de cette mission au financement du dispositif de chômage partiel créé en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire, et pour lequel la mission « Plan d'urgence » ne disposait plus des crédits nécessaires, ce qui a été l'une des raisons de la prise d'un décret d'avance le 19 mai dernier¹.

L'ouverture de crédits de **1,5 milliard d'euros** sur l'enveloppe des **dépenses accidentelles et imprévisibles** tend également à permettre au Gouvernement de prendre de nouvelles mesures d'urgence au cours des mois à venir, si la nécessité s'en faisait ressentir.

S'agissant des **participations financières de l'État**, une **annulation** de crédits de **7,2 milliards d'euros** réalisée par le décret d'avance a entériné la sous-consommation des crédits ouverts par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 sur le programme 358 de la mission « Plan d'urgence ». En sens inverse, le présent projet de loi de finances rectificative demande **l'ouverture de 2 milliards d'euros** sur un **nouveau programme 367** « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » », qui est rattaché à la mission « Économie » et non à la mission « Plan d'urgence », pour des opérations non liées directement à la crise sanitaire.

L'ensemble de ces ouvertures de crédits sont présentées plus en détail *infra*.

En sens inverse, **les recettes fiscales et non fiscales**, après déduction des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes (ces derniers étant en hausse de 0,8 milliard d'euros), sont en **augmentation de 3,1 milliards d'euros** par rapport aux prévisions en loi de finances initiale.

B. LE DÉFICIT SERAIT TRÈS SUPÉRIEUR À CELUI DE 2020, MALGRÉ DES RESTRICTIONS À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE MOINS IMPORTANTES

Le déficit budgétaire en 2021 serait supérieur de 41,4 milliards d'euros à celui exécuté en 2020, qui a été de 178,1 milliards d'euros, **alors même que l'année 2021 ne connaît pas la très sévère récession économique de 2020** et que les restrictions imposées au cours des premiers mois ont été bien moins strictes qu'au cours du printemps 2021.

¹ L'ensemble des mouvements de crédits correspondants ont été présentés en détail par le rapporteur général dans son [rapport n° 576 \(2020-2021\)](#), fait au nom de la commission des finances, sur le projet de décret d'avance relatif au financement de l'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises, déposé le 12 mai 2021.

Cet accroissement du déficit ne résulte pas des recettes, qui seraient au contraire en hausse de 10,6 milliards d'euros sur le périmètre du budget général¹, mais de l'augmentation des dépenses qui serait de 52 milliards d'euros. Sur le périmètre du budget général :

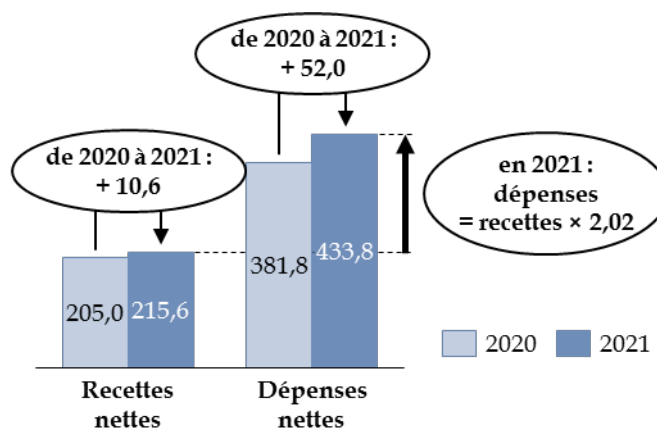
- les charges nettes ouvertes en lois de finances initiale et rectificative seraient de 405,0 milliards d'euros contre 381,8 milliards d'euros en 2020 ;

- en outre, 28,8 milliards d'euros ouverts mais non consommés en 2020 sur la mission « Plan d'urgence » ont été reportés et seraient dépensés en 2021.

Les dépenses nettes du budget général seraient ainsi égales au double des recettes nettes en 2021.

Évolution des recettes et des dépenses de 2020 à 2021

(en milliards d'euros)



Recettes du budget général nettes des remboursements et dégrèvements, après soustraction des prélèvements sur recettes. Dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Il est important de souligner toutefois le caractère **très incertain** de ces prévisions.

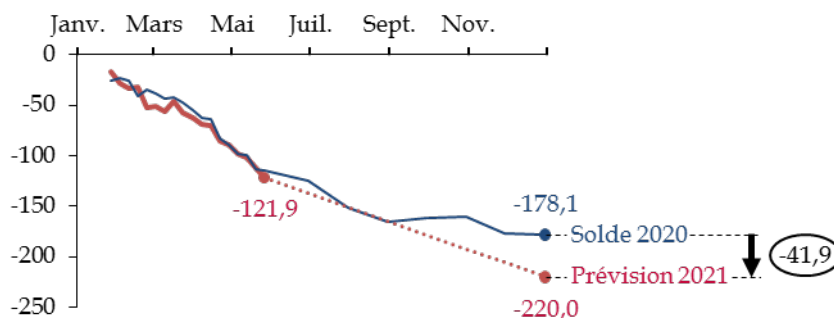
Le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, présenté et examiné au même moment de l'année en 2020, prévoyait lui aussi un déficit budgétaire de l'ordre de 220 milliards d'euros, très supérieur à celui finalement constaté de 178,1 milliards d'euros, alors même que l'automne a connu une très forte et inattendue résurgence de l'épidémie, qui a contraint à de nouvelles restrictions d'activités.

¹ Recettes nettes fiscales et non fiscales du budget général, une fois déduits les prélèvements sur recettes.

En outre, si l'on considère l'exécution budgétaire sur les cinq premiers mois de l'année, on constate que **le déficit n'est pas, jusqu'à présent, plus élevé en 2021 qu'en 2020**, et qu'il évolue même de manière remarquablement similaire.

Évolution du solde budgétaire de l'État en 2020 et 2021

(en milliards d'euros)



Lecture : le solde budgétaire exécuté était de -121,9 milliards d'euros au 27 mai 2021. La ligne en pointillés simule la poursuite de l'évolution en 2021 pour atteindre la prévision de -220,0 milliards d'euros prévue par le projet de loi de finances rectificative.

Source : commission des finances, à partir des situations hebdomadaires et mensuelles du budget de l'État

La décomposition du déficit est toutefois différente, les dépenses (+ 12,9 milliards d'euros) comme les recettes nettes (+ 13,7 milliards d'euros) étant en augmentation.

État des dépenses et des recettes du budget général

(en milliards d'euros)

	Dépenses du budget général	Recettes du budget général
27 mai 2020	159,4	90,3
27 mai 2021	172,3	104,0

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Dépenses et recettes nettes de remboursements et dégrèvements. Recettes hors prélèvements sur recettes

La prévision du PLFR-1 supposerait donc que l'écart entre les dépenses et les recettes, qui sur les cinq premiers mois a été presque identique à son niveau de 2020, soit au second semestre **beaucoup plus important qu'en 2020**, dans des proportions atteignant plus de 40 milliards d'euros en fin d'année, malgré l'allègement progressif des dépenses au titre de l'urgence.

Au total, **il apparaît que le Gouvernement constitue une réserve de budgétisation importante** qui va au-delà de la satisfaction des besoins immédiats et certains. C'est ce qu'indique aussi bien le niveau élevé des ouvertures de crédit sur la mission « Plan d'urgence » que l'abondement de l'enveloppe pour dépenses accidentelles et imprévisibles, présentés plus en détails *infra*.

Si le montant absolu du déficit affiché pourrait donc ne pas être atteint, l'écart avec le déficit présenté en loi de finances initiale résulte aussi de l'absence de mention de certains crédits ayant pourtant vocation à être consommés en 2021.

C. L'AUGMENTATION AFFICHÉE DU DÉFICIT EST AUSSI LIÉE POUR PARTIE AUX SILENCES DE LA LOI DE FINANCES INITIALE SUR LES CRÉDITS RÉELLEMENT DISPONIBLES EN 2021

Si le présent texte annonce une aggravation de 46,2 milliards d'euros du déficit budgétaire, le point de référence qu'est la loi de finances initiale pour 2021 omettait en réalité des crédits importants, qui avaient été reportés sans être explicitement mentionnés dans la loi. D'une manière générale, la gestion budgétaire actuelle se caractérise par des écarts anormaux entre l'utilisation des crédits et l'information présentée en loi de finances initiale.

1. Le report des crédits de la mission « Plan d'urgence » de 2020 à 2021 réduit la signification de la loi de finances initiale...

Comme il a été indiqué *supra*, le déficit budgétaire prévu en 2021 est désormais de 220,0 milliards d'euros, contre 173,3 milliards d'euros en loi de finances initiale. Toutefois **cet écart est en partie illusoire** dans la mesure où une partie du surcroît de déficit affiché maintenant était en fait implicite dès la fin 2020.

Ainsi que le rapporteur général l'a décrit en détail en présentant le projet de décret d'avance, 28,8 milliards d'euros de crédits ont été reportés de 2020 à 2021 sur la mission « Plan d'urgence », par six arrêtés successifs pris entre le 21 décembre 2020 et le 18 mars 2021. Ces crédits, qui avaient été ouverts par les lois de finances rectificatives successives de 2020, n'ont donc pas figuré explicitement dans la loi de finances initiale pour 2021, alors qu'ils ont vocation à être consommés au cours de cet exercice.

Dès lors, **les ouvertures de crédit inscrites dans la loi de finances pour 2021** perdaient une partie de leur signification et **ne constituaient plus une limite haute**, comme il est de règle dans le cadre d'une autorisation, **mais une limite basse** aux dépenses effectives.

Il aurait été plus sincère, comme l'avait relevé le rapporteur général dès l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative en novembre 2020, **d'annuler ces crédits au titre de 2020** (si possible en loi de finances rectificative, ou au plus tard en loi de règlement) **et de les ouvrir en loi de finances initiale** à un montant correspondant aux prévisions effectives, ce montant pouvant être corrigé par la suite en loi de finances rectificative en fonction de l'évolution de la situation. Le déficit inscrit en loi de finances aurait alors reflété l'état réel, selon les informations alors disponibles, des finances de l'État.

Cette utilisation extraordinaire des reports conduit d'ailleurs à une présentation inhabituelle du financement de ce déficit à l'article 4, qui sera présenté plus en détail *infra* : alors que le tableau des ressources et des charges conclut à une aggravation du déficit budgétaire de 191,2 milliards d'euros dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, le déficit inscrit quelques lignes plus bas dans le tableau de financement est de 220,0 milliards d'euros.

Toutefois ce surcroît de déficit est en réalité déjà financé : l'État a en effet conduit en 2020 son programme d'endettement conformément aux objectifs fixés en troisième et quatrième lois de finances rectificatives, c'est-à-dire sur l'hypothèse d'un déficit budgétaire supérieur à 220 milliards d'euros. Cette décision peut être comprise dans la mesure où il aurait été difficile du point de vue des conditions de financement, et probablement impossible compte tenu des délais, de revoir en urgence les émissions de dette afin de les adapter aux dépenses constatées dans les toutes dernières semaines de l'année.

En conséquence, **l'État** s'est trouvé en fin d'année doté d'une **trésorerie** non utilisée **d'un niveau considérable**. Alimentée en outre par l'augmentation de 27,8 milliards d'euros des fonds déposés au Trésor par les correspondants du Trésor¹, elle a augmenté en 2020 de 63,4 milliards d'euros. Cette trésorerie surabondante sera utilisée en 2021 pour financer le déficit reporté d'une année sur l'autre.

¹ Plusieurs grands organismes disposaient en fin d'année un niveau de trésorerie exceptionnel déposé auprès du Trésor : la Société du Grand Paris dans le cadre de son programme d'endettement (+ 8 milliards d'euros), l'Agence de services et de paiement (ASP), en charge des dépenses d'activité partielle (+ 6 milliards d'euros), la Cades à l'occasion de la reprise de la dette de la sécurité sociale (+ 7 milliards d'euros).

Ces phénomènes expliquent une situation qui pourrait paraître paradoxale : **alors que le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un accroissement du déficit budgétaire de plus de 45 milliards d'euros**, il ne demande **aucun emprunt supplémentaire** par rapport à la loi de finances initiale. Le déficit 2021 a en effet été, pour partie, financé en anticipation par les emprunts réalisés en 2020.

2. ... et les transferts de crédits contribuent à brouiller les limites entre les missions

Dans le projet de loi de règlement pour 2019, le Gouvernement faisait observer à juste titre qu'un faible niveau de reports, tel que celui qui avait été réalisé cette année-là à hauteur de 1,9 milliard d'euros sur le budget général, *« confirme les effets vertueux de la sincérisation de la budgétisation »*.

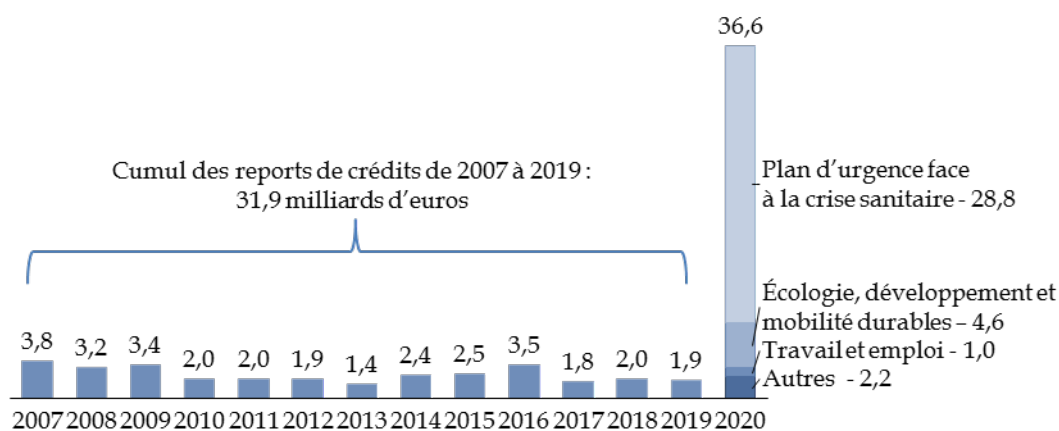
Au contraire, le niveau très élevé des reports de crédits de 2020 vers 2021 semble donc indiquer un changement de méthode budgétaire. La loi de finances initiale pour 2021 n'a en effet inscrit explicitement qu'un montant de crédits nettement inférieur à celui qui a été ultérieurement mis à disposition des ministères, sans que le caractère exceptionnel de la mission « Plan d'urgence » en constitue la seule explication.

Le montant des reports de crédits a en effet atteint 36,6 milliards d'euros, soit 7,8 milliards d'euros sur les missions traditionnelles, hors mission « Plan d'urgence ».

Au cours des années précédentes, le montant des reports était toujours inférieur à 3,5 milliards d'euros, y compris lors de périodes comme les années 2009 à 2011, pendant lesquelles une crise économique importante contraignait déjà le Gouvernement à demander l'ouverture de crédits importants en cours d'année.

Reports de crédits à l'exercice suivant de 2007 à 2020

(en milliards d'euros)



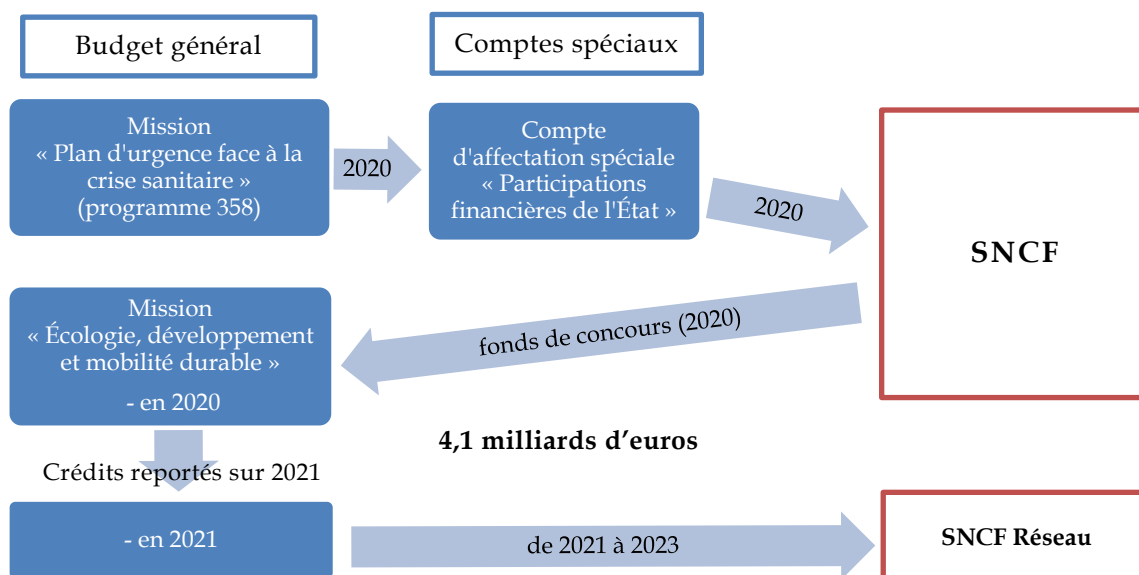
Source : commission des finances, à partir des projets de loi de règlement

Le plus important de ces reports concerne, pour 4,1 milliards d'euros, **l'opération de recapitalisation de la SNCF**, qui est **emblématique de la complexité de la gestion budgétaire mise en œuvre par le Gouvernement**. Cette opération, inscrite dans le plan de relance mais financée au départ par des crédits de la mission « Plan d'urgence », a conduit la SNCF à reverser les crédits reçus à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui les a reportés de 2020 vers 2021, car ces crédits n'avaient pas vocation à être utilisés immédiatement.

La recapitalisation de la SNCF, une opération au parcours budgétaire particulièrement opaque

Présentée comme faisant partie intégrante du plan de relance, sans pour autant être inscrite aux crédits de la mission « Plan de relance »¹, **la somme de 4,1 milliards d'euros destinée par l'État à une recapitalisation de la SNCF**, afin de soutenir les investissements de SNCF Réseau, a en fait été apportée **par le programme 358 de la mission « Plan d'urgence »**, dont elle constitue la principale opération².

Cette somme, versée à la SNCF par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » au mois de décembre 2020, **est toutefois revenue immédiatement dans le budget de l'État**, l'entreprise publique ayant versé ce montant à un fonds de concours du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dédié depuis 2017 à la régénération du réseau ferroviaire.



Les crédits correspondants, présentés par le Gouvernement comme déjà déployés dans le cadre du plan de relance³, n'ont donc pas encore été réellement dépensés mais ont été reportés vers 2021, **pour être ensuite versés à SNCF Réseau de manière progressive entre 2021 et 2023.**

Le montant correspondant figurera donc **deux fois dans les dépenses du budget général** : d'abord en 2020 sur la mission « Plan d'urgence », puis au cours des années à venir sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2020

¹ Projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », annexé au projet de loi de finances pour 2021, p. 40.

² Ce programme, doté de 20 milliards d'euros par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, n'a été exécuté qu'à hauteur de 8,3 milliards d'euros.

³ [Déclaration de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, sur la territorialisation de France Relance](#), 1^{er} mai 2021.

Si la mission « Plan d'urgence » a ainsi été utilisée pour financer un dispositif relevant principalement du plan de relance dans le cadre de l'opération de recapitalisation de la SNCF, **c'est en sens inverse à la mission « Plan de relance » que le Gouvernement a fait appel pour financer**, au premier semestre 2021 et pour un montant similaire, **le dispositif d'activité partielle porté par le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan d'urgence »**.

Ce dernier programme n'avait fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en loi de finances initiale et ses crédits non utilisés en 2020 avaient été en grande partie reportés non pas sur le même dispositif, mais sur celui du fonds de solidarité pour les entreprises. Ce financement d'un dispositif d'urgence par la mission « Plan de relance » est d'environ 4,2 milliards d'euros, ce qui nécessite la réouverture d'un montant de crédits équivalent sur le programme 364 dans le présent projet de loi de finances rectificative.

La gestion des crédits paraît fondée sur une définition mouvante des frontières entre les politiques publiques. La loi organique relative aux lois de finances reposait sur l'idée, qui est celle des principes de spécialité et d'annualité budgétaires, qu'une mission du budget « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » et qu'un programme « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* », les unes et les autres disposant de moyens précisément définis pour l'année en cours en loi de finances. Dans la pratique actuelle du ministère chargé de l'économie et des finances, **programmes et missions semblent être surtout utilisés comme des lignes de financement fongibles et reportables d'année en année**, pouvant être mis au service de plusieurs politiques différentes en fonction des besoins, sous couvert de répondre à la situation exceptionnelle que traverse actuellement la France.

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT SONT RÉVISÉES EN LÉGÈRE HAUSSE DE 3,1 MILLIARDS D'EUROS

Les recettes totales nettes du budget général selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, une fois déduits les prélèvements sur recettes, sont estimées à un niveau de **215,6 milliards d'euros**, en hausse de **3,1 milliards d'euros** par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Cette augmentation modérée des recettes ne compense donc pas l'augmentation bien plus importante des dépenses (voir III, *infra*).

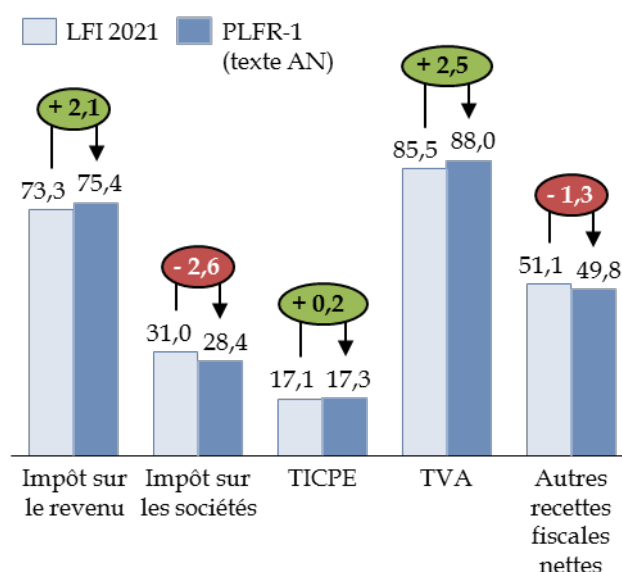
Les recettes totales nettes du budget général comprennent les recettes fiscales nettes, en augmentation de 1,1 milliard d'euros, les recettes non fiscales, en hausse 1,2 milliard d'euros, et en sont soustraites les prélèvements sur recettes, en diminution de 0,8 milliard d'euros.

A. MALGRÉ LA POURSUITE DE LA CRISE SANITAIRE, LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES NETTES EST AUGMENTÉE DE 1,1 MILLIARD D'EUROS

Le projet de loi de finances rectificative prévoit que le niveau des **recettes fiscales nettes** serait de **259,5 milliards d'euros**, en **hausse de 1,6 milliard d'euros** par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale. Les votes intervenus **en première lecture à l'Assemblée nationale** ont eu pour effet de les diminuer à un niveau de **259,0 milliards d'euros**, en **hausse de 1,1 milliard d'euros** par rapport à la prévision.

Ces recettes seraient donc **supérieures de 3,0 milliards d'euros** aux **recettes fiscales nettes de l'année 2020**, qui ont été de 256,0 milliards d'euros.

Évolution des recettes fiscales nettes dans le projet de loi de finances rectificative (texte adopté par l'Assemblée nationale)
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'exposé général du projet de loi de finances rectificative. Calculs Sénat pour les recettes nettes compte tenu des votes intervenus à l'Assemblée nationale

L'augmentation par rapport à la prévision en loi de finances initiale ne résulte pas de l'amélioration de la situation économique, puisque la poursuite des restrictions d'activité dans les premiers mois de l'année a au contraire constitué une contrainte pour l'activité économique.

La hausse du produit de **l'impôt net sur le revenu** (+ 2,2 milliards d'euros) provient en fait d'une **réévaluation à la hausse des estimations des revenus en 2020**, qui a un impact sur les recettes fiscales en 2021. Les recettes brutes (c'est-à-dire avant soustraction des remboursements et dégrèvements) sont ainsi en hausse de 3,0 milliards d'euros.

S'agissant de la **TVA** nette (+ 2,8 milliards d'euros), l'exécution 2020 est également meilleure que prévu, et les premiers résultats comptables à la fin avril sont d'un bon niveau.

La **TICPE** aurait également un produit légèrement plus important en 2021 (+ 0,2 milliard d'euros).

S'agissant des baisses, les recettes **d'impôt sur les sociétés** (- 2,6 milliards d'euros) souffriraient de la **révision à la baisse** des hypothèses de **profitabilité des entreprises**.

Les **autres recettes fiscales nettes** seraient également **en diminution de 1,1 milliard d'euros par rapport à la prévision**, notamment en raison du poids des remboursements et dégrèvements. Là encore, la comparaison avec 2020 doit tenir compte de la rebudgétisation temporaire de la taxe d'habitation qui accroît de manière importante cette catégorie de recettes.

Si l'on considère le **niveau des recettes fiscales à la fin du mois d'avril**¹, les recettes d'impôt sur le revenu sont en légère hausse de 0,4 milliard d'euros, soit 1,7 %.

Pour mémoire, les effets de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production ont pour effet de diminuer de plus de 30 milliards d'euros les recettes de TVA revenant à l'État en 2021². **En retraitant les données 2020 de cette modification de périmètre, les recettes de TVA sont en fait en hausse** de 8,6 milliards d'euros, soit 37,8 %.

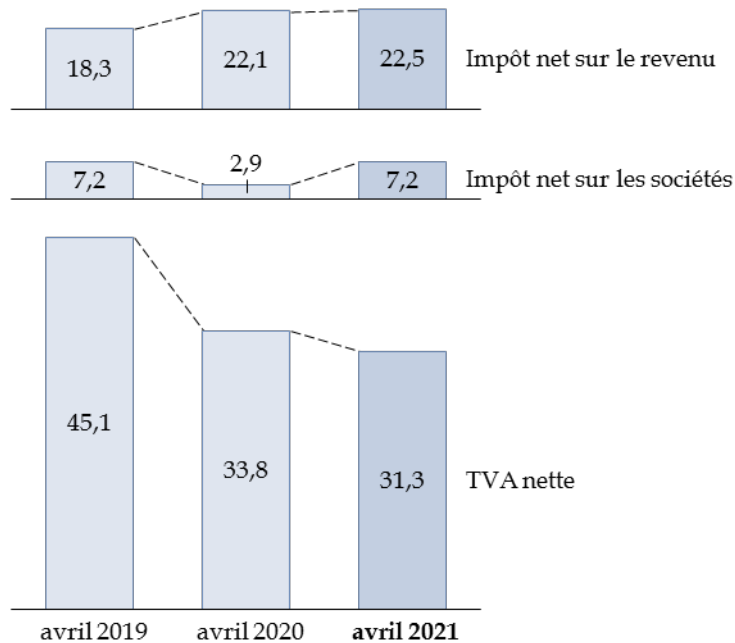
La comparaison entre 2021 et 2020 n'est pas pertinente pour l'impôt sur les sociétés, en raison du nombre important de mesures prises au printemps 2020 qui ont eu pour effet de repousser l'exécution des obligations fiscales.

¹ Les situations en fin de mois sont moins sujettes à des décalages calendaires entre année, liés en particulier à la date de versement des acomptes d'impôt sur les sociétés.

² Voir le [rapport général n° 138 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson sur le projet de loi de finances pour 2021, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

Niveau des recettes fiscales nettes des trois grands impôts à la fin avril entre 2019 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des situations mensuelles du budget de l'État

Par rapport à 2019, dernière année « normale » avant la crise sanitaire, **les rentrées d'impôt sur le revenu sont en hausse**, ce qui est sans doute lié à l'absence de rentrées fiscales de cet impôt au mois de janvier 2019 en raison de la mise en place du prélèvement à la source. **Les recettes de TVA sont nettement inférieures**, mais l'écart est principalement dû au **transfert en 2020 d'une part de TVA aux collectivités territoriales**, dont l'effet en 2021 est estimé à 37,1 milliards d'euros. **Les recettes d'impôt sur les sociétés, elles, sont identiques.**

B. LES RECETTES NON FISCALES FONT L'OBJET DE PLUSIEURS RÉÉVALUATIONS EN SENS OPPOSÉS

Les **recettes non fiscales** augmenteraient de **1,2 milliard d'euros** par combinaison de plusieurs effets.

Évolution des estimations de recettes non fiscales dans le projet de loi de finances rectificative

(en millions d'euros)

Dividendes et recettes assimilées	- 920,0
Produits du domaine de l'État	- 56,2
Produits de la vente de biens et services	+ 147,0
Remboursements et intérêts	- 15,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais	+ 536,1
Rémunérations de garanties	+ 800,0
Reversements du fonds Barnier	+ 600,0
Produits des chancelleries	- 70,9
Autres	+ 138,7
Total	+ 1 159,8

Source : commission des finances, à partir de l'état A annexé au projet de loi de finances rectificative

Le produit des **dividendes** versés par les entreprises non-financières serait **inférieur de 920,0 millions d'euros** au niveau de 4,8 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale.

Le niveau des **amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites** serait **supérieur de 536,1 millions d'euros** au niveau prévu, concernant principalement le montant des amendes prononcées par les autorités de la concurrence (+ 448,8 millions d'euros).

Les **rémunérations de garantie de l'État**, estimées en loi de finances initiale à 2,8 milliards d'euros, connaissent une révision en **hausse de 800 millions d'euros**, liée aux prêts garantis par l'État (PGE), ce qui pourrait être lié en partie à un décalage depuis 2020. Ce poste a en effet été moins élevé en fin d'année 2020 que prévu, atteignant 479,1 millions d'euros seulement pour une prévision de 708,6 millions d'euros dans la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Le reversement de la trésorerie du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** au budget de l'État, dit fonds Barnier, est également prévu en **hausse de 0,6 milliard d'euros**.

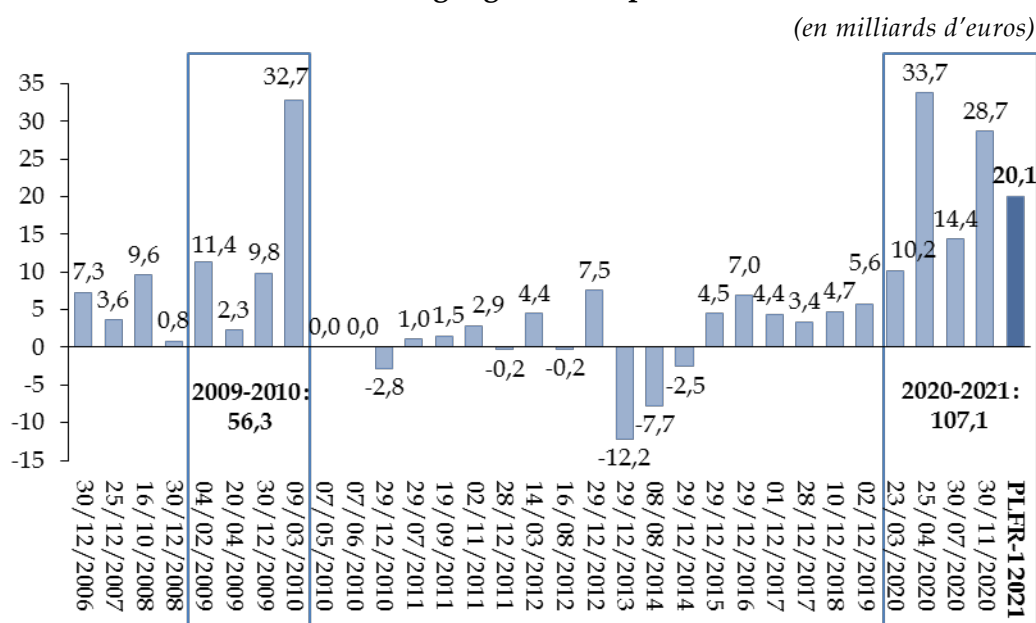
Enfin, le produit des chancelleries diplomatiques et consulaires, estimé à 166,0 millions d'euros en loi de finances initiale, voit cette estimation diminuer de 70,9 millions d'euros, évolution que l'on peut relier à la persistance des effets de la crise sanitaire. Ces recettes ont été de 234,5 millions d'euros en 2019 et 69,1 millions d'euros seulement en 2020.

III. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT S'ACCROÎTRAIENT ENCORE DE 20,1 MILLIARDS D'EUROS

Le projet de loi de finances rectificative, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, prévoit une **augmentation de 20,1 milliards d'euros des dépenses de l'État sur le budget général**. Les ouvertures nettes d'autorisations d'engagement sont de 19,4 milliards d'euros.

Ces ouvertures nettes de crédits font de ce projet de loi de finances rectificative l'un des quatre plus importants depuis 2006. D'ores et déjà, le montant total des crédits ouverts en lois de finances rectificative depuis le début de la présente crise est presque deux fois supérieur aux montants ouverts lors de la crise de 2009-2010.

Ouvertures nettes de crédits en lois de finances rectificatives sur le budget général depuis 2006

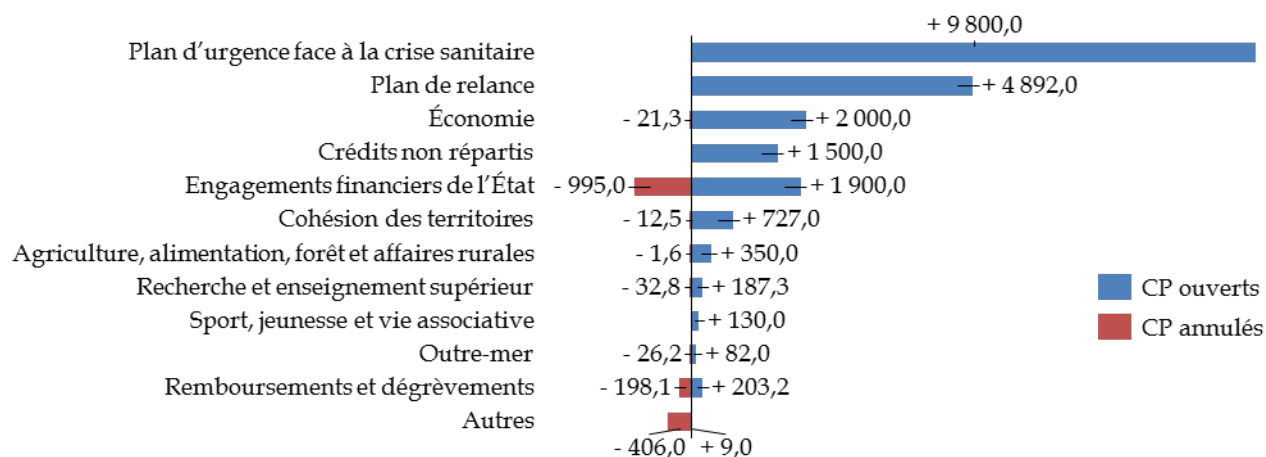


Source : commission des finances, à partir des lois de finances rectificatives

Près de la moitié des ouvertures de crédit concernent la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et près d'un quart la mission « Plan de relance », pour des mesures liées à l'urgence. Les autres ouvertures de crédit se répartissent sur les autres missions du budget général.

Principales ouvertures et annulations de crédits proposés par le projet de loi de finances rectificative sur le budget général

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du texte adopté par l'Assemblée nationale

S'agissant des **comptes d'affectation spéciale, 5,2 milliards d'euros sont annulés** sur le compte d'affectation spéciale « **Participations financières de l'État** », sans effet sur le solde. Cette annulation tire les conséquences de l'annulation de crédits de 7,2 milliards d'euros réalisée par le décret d'avance du 19 mai 2021 et portant sur le programme 358 dédié au renforcement des participations financières de l'État dans la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », partiellement compensée par l'ouverture de crédits de 2 milliards d'euros faisant l'objet de la création d'un nouveau programme de la mission « Économie » dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative (voir *infra*).

Enfin, **200 millions d'euros sont ouverts** sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » afin d'**accroître la capacité de prêt du budget annexe « Compte et exploitation aériens »** (voir *infra*) et **600 millions d'euros** sont ouverts sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » au profit d'un **fonds de transition** ayant pour objet de renforcer le haut de bilan des entreprises dont la solvabilité est dégradée.

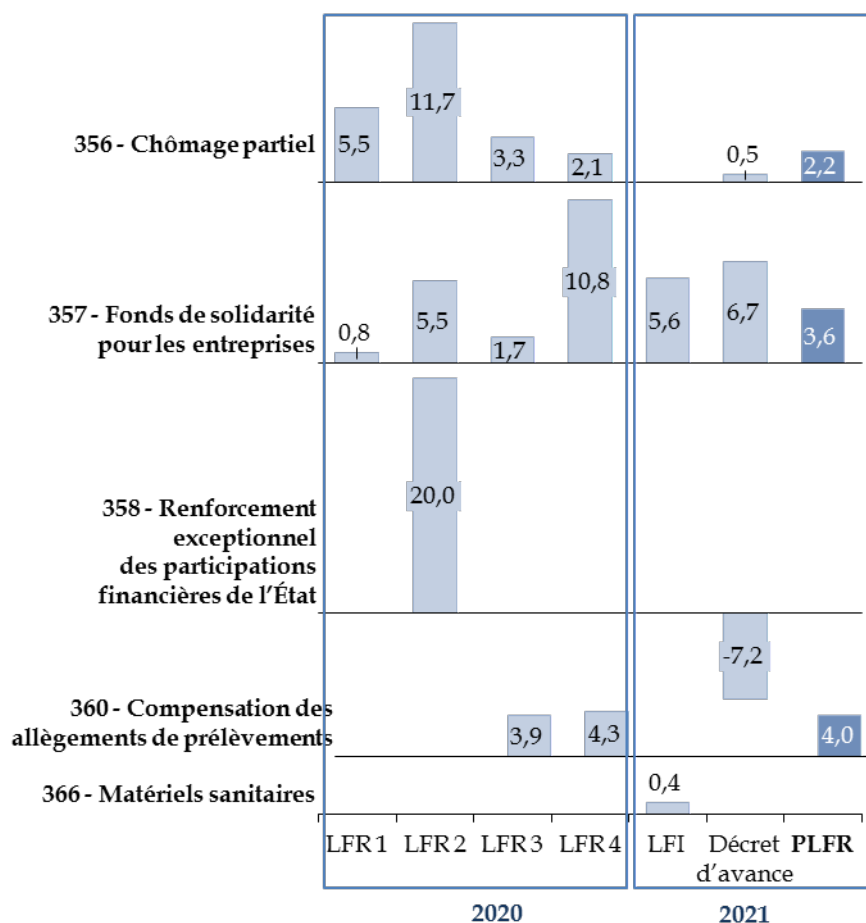
A. PRÈS DE LA MOITIÉ DES OUVERTURES DE CRÉDIT CONCERNENT, UNE NOUVELLE FOIS, LA MISSION « PLAN D'URGENCE »

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » a été créée par la première loi de finances rectificative pour 2020¹ et a fait l'objet d'ouvertures ou d'annulations de crédits dans toutes les lois financières qui ont suivi, ainsi que dans le décret d'avance du 19 mai 2021, pour un **montant total de 69,6 milliards d'euros en 2020 et 6,0 milliards d'euros en 2021, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.**

Le présent projet de loi de finances rectificative demande l'ouverture de **9,8 milliards d'euros supplémentaires**, ce qui porterait le montant total des mesures d'urgence relevant de cette mission à un niveau de **85,4 milliards d'euros sur les deux exercices.**

**Ouvertures et annulations de crédit sur la mission
« Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**

(en milliards d'euros)



LFR : loi de finances rectificative.

Source : commission des finances, à partir des lois de finances et du décret d'avance

¹ [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020](#) de finances rectificative pour 2020.

1. Le financement du chômage partiel doit être rechargé en crédits à cause du transfert de ses fonds non consommés en 2020 vers le fonds de solidarité

Le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » a été créé par la première loi de finances rectificative pour 2020 afin de financer le dispositif de chômage partiel mis en place à l'occasion du premier confinement et prolongé par la suite.

À présent, il finance également deux autres dispositifs : une fraction des congés payés pris par les salariés en janvier 2021 pour les secteurs ayant subi une longue fermeture et une aide exceptionnelle aux personnes alternant habituellement chômage et emploi, dits « permittents ».

Le programme 356 a reçu au total **22,6 milliards d'euros en 2020**, dont **17,8 milliards d'euros ont été consommés**. Les crédits restants n'ont pas été annulés, mais reportés à 2021 :

- sur le même programme à hauteur de 2,5 milliards d'euros, par deux arrêtés pris respectivement le 24 décembre 2020 (pour 1,5 milliard d'euros) et le 17 mars 2021 (pour 1 milliard d'euros) ;

- sur le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises » (voir *infra*), à hauteur de 2,3 milliards d'euros, par un arrêté pris le 18 mars 2021.

En outre, le décret d'avance du 19 mai 2021 a ouvert 500 millions d'euros de crédit sur ce programme, qui se retrouve doté de **3,0 milliards d'euros en 2021** exclusivement par **voie réglementaire**, la loi de finances initiale pour 2021 n'ayant prévu aucun crédit.

Ce montant est toutefois très inférieur au coût réel de l'activité partielle d'urgence en 2021.

Les crédits étant insuffisants en raison du maintien des dispositifs d'urgence, mais aussi du report d'une partie des crédits non consommés vers le fonds de solidarité, **le Gouvernement a eu recours aux crédits ouverts par la loi de finances initiale sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance »**, pour un montant de **plus de 4 milliards d'euros**, alors que ces crédits avaient été prévus pour alimenter un régime d'activité partielle de longue durée, finalement non mis en œuvre en raison de la poursuite du régime d'activité partielle mis en place au mois de mars 2020.

Le rapporteur général a déjà¹ critiqué ces transferts croisés de crédits qui, par leur montant considérable, nuisent aussi bien au principe de l'annualité budgétaire (la loi de finances initiale ne reflétant pas les crédits réellement disponibles) qu'au principe de spécialité (des crédits votés pour une politique étant utilisés pour une autre).

Au 15 juin 2021, les crédits consommés sont de 1,9 milliard d'euros et les crédits disponibles de 1,1 milliard d'euros². Les crédits consommés incluent, selon les éléments apportés par le Gouvernement et en tenant compte des approximations d'arrondi, 0,9 milliard d'euros au titre de l'activité partielle, avant que celle-ci ne soit financée par la mission « Plan de relance », 0,2 milliard d'euros au titre de l'indemnisation d'une fraction des congés payés et 0,9 milliard d'euros au titre de l'aide aux « permittents ». **Le montant des crédits disponibles n'inclut toutefois pas la trésorerie de l'Agence de services et de paiement**, qui reçoit périodiquement des versements du programme 356 et assure le paiement des aides aux bénéficiaires finaux.

Aucune rupture de paiement n'est donc à prévoir dans l'immédiat. Le Gouvernement, dans ses réponses à un questionnaire envoyé par le rapporteur général, indique que les besoins seraient ainsi couverts jusqu'à la fin du mois de juillet ou le début du mois d'août sans ouverture de crédits supplémentaire.

Des dépenses sont toutefois attendues pour les mois suivants. Si les nouvelles demandes devraient fortement diminuer en raison du retour progressif à la normale que connaissent d'ores et déjà la plupart des secteurs économiques, **il demeurera nécessaire de payer les indemnités dues pour les mois passés**, les entreprises disposant d'échéances pour transmettre leurs demandes à l'administration.

Le Gouvernement prévoit ainsi, sur les mois de juin à août, un versement de 2,7 milliards d'euros à l'Agence de services et de paiements pour le financement de l'activité partielle, dont 1 milliard d'euros proviendrait encore du programme 364 de la mission « Plan de relance », ainsi que le paiement de 0,4 milliard d'euros au titre de l'aide aux « permittents ». L'indemnisation au titre des congés payés, pour sa part, a pris fin au 7 mars et l'ensemble des versements ont déjà été réalisés.

Une ouverture de crédits paraît donc nécessaire, même si le montant demandé, de 2,2 milliards d'euros, est difficile à apprécier avec précision en raison notamment des incertitudes entourant les demandes qui seront formulées par les entreprises.

¹ Voir la présentation supra du déficit budgétaire, ainsi que le [rapport n° 576 \(2020-2021\)](#), fait au nom de la commission des finances, sur le projet de décret d'avance relatif au financement de l'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises, déposé le 12 mai 2021.

² Source : restitutions Chorus destinées au Parlement.

2. Le fonds de solidarité, déjà alimenté par des reports, bénéficie de 3,6 milliards d'euros supplémentaires

Comme cela a déjà été évoqué *supra*, les crédits du **programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire »** ne se limitent pas aux crédits ouverts en loi de finances pour 2021, soit **5,6 milliards d'euros**. S'y sont en effets ajoutés :

- **7,9 milliards d'euros** non consommés en 2020 sur le même programme et **reportés à 2021**, par un arrêté pris le 22 janvier 2021 ;

- **2,3 milliards d'euros** non consommés en 2020 sur le programme 356 « Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire » et **4,3 milliards d'euros**, également non consommés en 2020, sur le programme 360 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », **reportés de manière inhabituelle sur le programme 357** par un arrêté pris le 18 mars 2021. Le rapporteur général a critiqué cette pratique lors de la présentation du projet de décret d'avance, dans la mesure où elle a conduit à alimenter les crédits du fonds de solidarité sans passer par la voie normale du collectif budgétaire ou, à tout le moins, du décret d'avance.

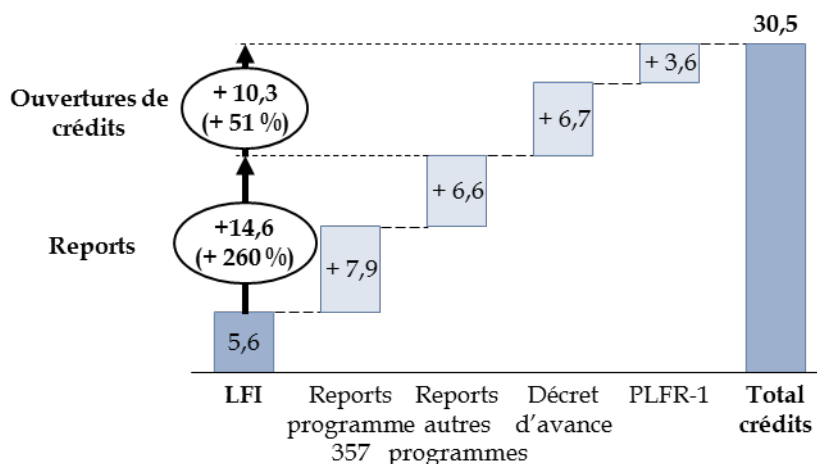
Les reports ont ainsi porté la dotation du programme en 2021 à **20,2 milliards d'euros**, dont un peu plus du quart seulement proviennent de l'autorisation en loi de finances initiale¹.

Par la suite, le décret d'avance du 19 mai 2021 a ouvert **6,7 milliards d'euros** de crédits supplémentaires et le présent projet de loi de finances rectificative demande à présent l'ouverture de **3,6 milliards d'euros** de crédits, ce qui porterait sa dotation totale à **30,5 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2021.

¹ Le programme a également bénéficié de 500 142 euros de fonds de concours en 2021.

Reports et ouvertures de crédits sur le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises » en 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Cette ouverture de crédits permettra de financer le **fonds de solidarité** pendant les mois à venir, en y incluant un **soutien**, estimé à 150 millions d'euros, **au secteur culturel** qui est touché notamment par les mesures de limitation de jauge encore en vigueur (entreprises du secteur du cinéma, spectacle vivant musical, théâtres privés, spectacle subventionné).

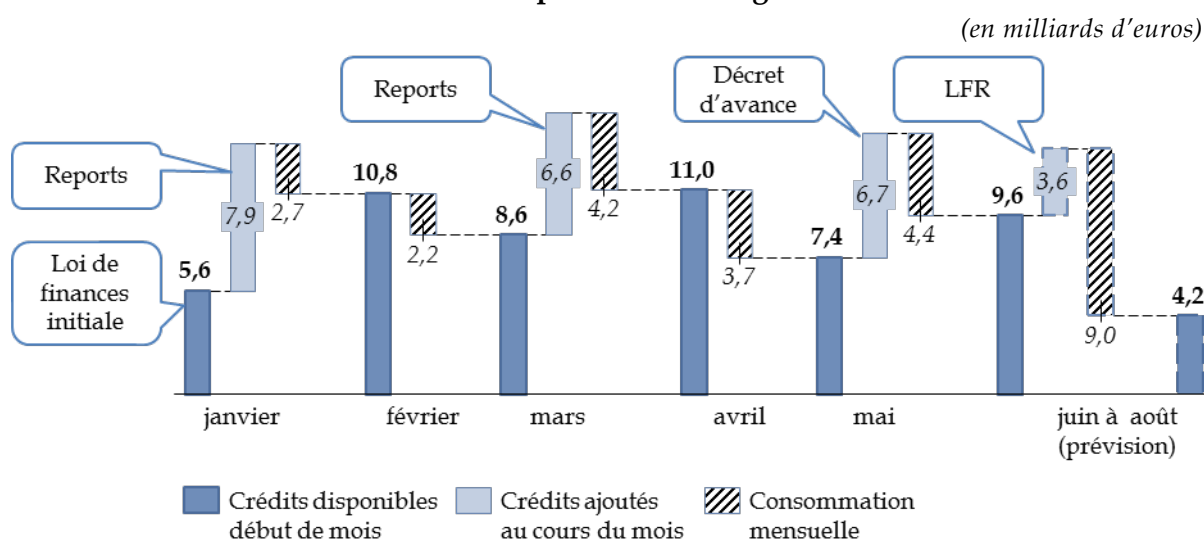
Le fonds de solidarité proprement dit voit également son périmètre diminuer progressivement, puisque, à compter de juin, il est **recentré sur les entreprises des secteurs les plus affectés** (S1 et S1 bis).

L'ouverture de crédits ne semble toutefois pas se limiter à des besoins certains à court terme, mais répondre à un motif de précaution.

Les ouvertures de crédit réalisées par le décret d'avance du 19 mai avaient déjà été basées sur des estimations de dépenses au mois de mai (5,9 milliards d'euros) plus élevées que celles effectivement constatées (4,4 milliards d'euros).

Pour les mois de juin à août, le Gouvernement maintient encore une **prévision de consommation de 9 milliards d'euros sur trois mois**, ce qui paraît **élevé** même si les droits nés au mois de mai sont payés au mois de juin, voire juillet. **Même si cette prévision était réalisée, le niveau des crédits à la fin du mois d'août serait encore de 4,2 milliards d'euros**, ce qui paraît confortable pour affronter les incertitudes qui demeurent sur la situation économique. Il est même possible que les crédits ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative sur le fonds de solidarité ne soient pas consommés.

Fonds de solidarité : consommations de crédit et évolution des disponibilités budgétaires



Lecture : entre juin et août, la prévision de consommation du Gouvernement est de 9,0 milliards d'euros, tandis que 3,6 milliards d'euros seraient ouverts par la présente loi de finances rectificative. Le niveau des crédits passerait donc de 9,6 milliards d'euros début juin à 4,2 milliards d'euros début septembre.

Source : commission des finances, à partir des données issues de Chorus

3. Le programme compensant à la Sécurité sociale les allègements de cotisation doit être rechargé pour 4 milliards d'euros

Le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » a été créé par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020¹ afin d'assurer la compensation à la sécurité sociale du coût de plusieurs dispositifs d'exonérations et d'aide au paiement mis en place pour soutenir les **employeurs et les travailleurs indépendants** affectés par les conséquences économiques de l'épidémie. Ce dispositif bénéficie en particulier aux secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, de la culture, de l'événementiel, du sport, du transport aérien et du commerce de détail non alimentaire.

Le dispositif initial, qui portait sur la période de mars à juin 2020, a vu son coût prévisionnel, estimé initialement à 3,9 milliards d'euros, augmenter à 5,2 milliards d'euros. Il a en outre été reconduit à compter d'octobre 2020, pour un coût supplémentaire estimé à 3 milliards d'euros.

¹ [Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020](#) de finances rectificative pour 2020.

Sa dotation initiale de **3,9 milliards d'euros** a donc été augmentée de **4,3 milliards d'euros supplémentaires** par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020¹.

Les crédits ouverts par le quatrième collectif budgétaire n'ont toutefois pas été consommés en 2020. Selon le rapport annuel de performances relatif à l'exécution budgétaire de la mission, cette non-consommation est due :

- d'une part, à un décalage dans l'application des mesures relatives aux travailleurs indépendants et artistes-auteurs, dont les déclarations seront transmises au deuxième trimestre de 2021 ;

- d'autre part, à la montée en charge progressive de l'application de ces mesures dans les déclarations effectuées par les employeurs, des régularisations étant attendues en 2021.

Ces délais permettent de penser que **ces crédits auraient aussi bien pu être ouverts en loi de finances initiale pour 2021**, plutôt que dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2020. Si ces délais n'ont été véritablement constatés qu'après l'adoption de la loi de finances rectificative, **il était possible de reporter les crédits non consommés de l'exercice 2020 vers l'exercice 2021 vers le même programme.**

Or c'est **un troisième choix** qui a été retenu : **les crédits non consommés**, à hauteur de 4,3 milliards d'euros, **ont été en totalité reportés sur 2021 vers un autre programme budgétaire**, à savoir le programme 357 relatif au fonds de solidarité, par un arrêté pris le 18 mars 2021 (voir *supra*).

Le Gouvernement a donc utilisé ces fonds non pas pour financer les compensations à la sécurité sociale des mesures d'aide aux indépendants, comme l'avait prévu la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, **mais pour combler temporairement l'impasse de financement dans laquelle se trouvait le fonds de solidarité en 2021.** Il aurait là encore suffi au Gouvernement d'inscrire des crédits suffisants en loi de finances initiale, puis de présenter un collectif budgétaire lorsque le besoin serait apparu, pour éviter ces transferts budgétaires.

Il n'est reste pas moins qu'**une ouverture de crédits apparaît à présent nécessaire** afin de cesser de faire peser sur la sécurité sociale le coût du financement de ces dispositifs, lequel doit être compensé sur le budget de l'État.

Le montant demandé, de 4 milliards d'euros, est fondé sur le niveau de déclaration des employeurs constaté par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) à l'issue des premiers mois de l'année.

¹ [Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020](#) de finances rectificative pour 2020.

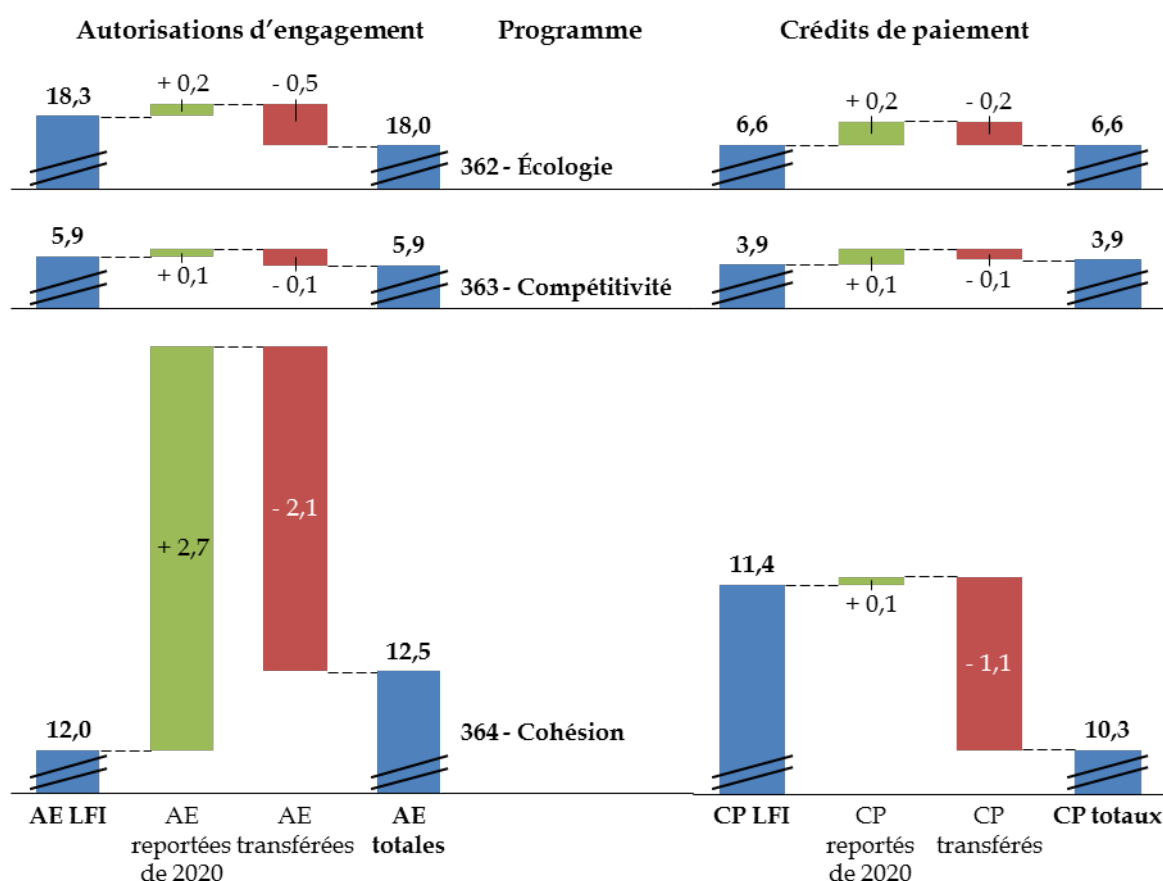
B. LES OUVERTURES DE CRÉDIT SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE » SONT POUR LA MAJEURE PARTIE LIÉES AU FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE D'URGENCE

La mission « Plan de relance » a été créée par la loi de finances pour 2021, qui l'a dotée de 36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 21,8 milliards d'euros en crédits de paiement. Elle comprend trois programmes aux périmètres larges : 362 « Écologie », 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion », regroupant chacun un grand nombre de dispositifs différents¹.

Deux séries de mouvements ont affecté les crédits ouverts en loi de finances initiale, concernant principalement le programme 364.

Crédits initiaux et mouvements de crédits sur les programmes de la mission « Plan de relance » en 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires, arrêtés de report et décrets de transfert

¹ Ces programmes ont été présentés en détail par le rapporteur général, Jean-François Husson, dans son [rapport spécial sur la mission « Plan de relance »](#), annexé au rapport général n° 138 (2020-2021) sur le projet de loi de finances pour 2021.

D'une part, **des crédits non consommés en 2020 sur d'autres programmes du budget général ont été reportés sur les programmes 362, 363 et 364**, pour 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 0,4 milliard d'euros en crédits de paiement au total. **L'information relative à ces reports est limitée :**

- un arrêté du 23 février 2021 a **reporté des crédits non consommés** de 17 programmes budgétaires, appartenant à 9 missions différentes, vers 16 programmes budgétaires, appartenant à 8 missions différentes, dont les **trois programmes de la mission « Plan de relance »** qui sont concernés pour un montant de **2,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 0,17 milliard d'euros en crédits de paiement**. Le programme 364 reçoit à lui seul 2,67 milliards d'euros d'autorisations d'engagements et 0,05 milliard d'euros de crédits de paiement, correspondant à des annulations d'un montant égal portant sur les crédits de la mission « Travail et emploi » ;

- un second arrêté pris le 12 mars a **reporté 156,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » vers le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

D'autre part, **2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement** ont été transférés vers **d'autres programmes du budget général** par un décret du 28 janvier 2021¹, chargés de la mise en œuvre des opérations.

¹ Décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits.

Transferts de crédit et mission « Plan de relance »

Le II de l'article 12 de la loi organique relatif aux lois de finances prévoit la possibilité de modifier, par décret de transfert, la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts « dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine ».

Une circulaire publiée le 11 janvier 2021¹ prévoit que le mode de gestion normal pour les crédits de la mission « Plan de relance » est celui de la délégation de gestion, dans laquelle les crédits restent confiés au gestionnaire de programme (c'est-à-dire le ministère de l'économie, des finances et de la relance), mais que moins de 15 % des crédits pourront faire l'objet d'un transfert vers d'autres ministères, « notamment pour des dispositifs mobilisant des circuits de gestion complexes ». Une annexe à cette circulaire dresse une liste de 25 programmes budgétaires susceptibles de porter des dépenses du plan de relance en 2021.

La limite de 15 % est pour l'instant respectée, puisque les crédits transférés par le décret du 28 janvier, à destination de 11 programmes budgétaires, correspondent à 7,7 % en autorisations d'engagement et 6,3 % en crédits de paiement des crédits ouverts en loi de finances initiale sur la mission « Plan de relance ».

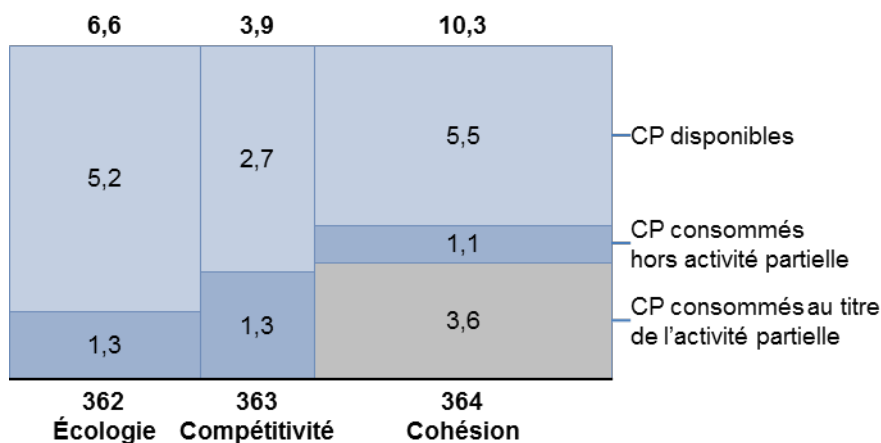
Source : commission des finances

Le montant des **crédits consommés** sur la mission « Plan de relance » est, au 15 juin, de 14,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,4 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 39,3 % et 33,3 % des crédits mis à disposition. **Si on retire toutefois les crédits utilisés pour le financement de l'activité partielle d'urgence**, soit 3,6 milliards d'euros déjà consommés au 15 juin, le taux de consommation n'est que de **29,5 % en autorisations d'engagement et 18,1 % en crédits de paiement**.

¹ Circulaire 2REC-21-3622 (NOR CPPB2100712C) de gestion budgétaire du Plan de relance, 11 janvier 2021.

**Crédits consommés et disponibles
sur la mission « Plan de relance » au 15 juin 2021**

(en milliards d'euros)



Les crédits déjà consommés au titre de l'activité partielle sont de 3,6 milliards d'euros, sur un total prévu de 4,2 milliards d'euros.

Source : commission des finances, à partir des données issues de Chorus

Le présent projet de loi de finances rectificative demande l'ouverture nette de 4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement sur la mission « Plan de relance », par combinaison de plusieurs opérations :

- une ouverture de **534 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **492 millions d'euros en crédits de paiement** sur le programme 363 « Compétitivité », afin de financer les besoins liés aux dossiers déposés en 2020 et 2021 au titre du **dispositif « Industrie du futur »** et des dispositifs d'appel à projet de relocalisation dans les secteurs critiques et les projets industriels dans les territoires ;

- une ouverture de **4,2 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 364 « Cohésion »** afin de **recharger les crédits de ce programme**, qui sont utilisés par le Gouvernement depuis le début de l'année afin de financer le **dispositif de chômage partiel** relevant normalement de la mission « Plan d'urgence » (voir *supra*) ;

- une **annulation de 534 millions d'euros en autorisations d'engagement** qui porte, selon les informations obtenues par le rapporteur général, sur le mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné, qui relève de l'action 08 « Énergies et technologies vertes » du programme 362. Cette annulation compense l'ouverture identique d'autorisations d'engagement sur le programme 364 ;

- une **ouverture de 200 millions d'euros de crédits de paiement** sur même programme 362, justifiée par les prévisions de décaissement plus importantes que prévu sur les **dispositifs de soutien à la transition écologique**, dont MaPrimeRénov'.

Sur ces montants, seulement **0,7 milliard d'euros en crédits de paiement contribuent aux objectifs du plan de relance**, puisque l'ouverture de crédits sur le programme 364 compense en fait une utilisation des fonds de ce crédit pour un autre dispositif.

En outre, la **diminution de 534 millions d'euros des autorisations d'engagement** du programme 362 « Écologie » **pose avec acuité la question du financement de la filière « hydrogène vert »**, pour laquelle la loi de finances pour 2021 avait prévu 2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement.

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF DE RENFORCEMENT DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT EST CRÉÉ SUR LA MISSION « ÉCONOMIE » POUR 2 MILLIARDS D'EUROS

Outre des annulations portant sur les crédits mis en réserve (voir *infra*), la mission « Économie » est principalement concernée par la création d'un nouveau programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État », qui est doté de 2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. Un dispositif de renforcement des participations financières de l'État dans les entreprises soumises à la crise a déjà été créé en avril 2020, mais a été peu utilisé

La deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020 a créé, dans le cadre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », un programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », doté de 20 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Comme le nouveau programme 367, **le programme 358 avait vocation à permettre à l'État de prendre des participations dans des entreprises** par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS-PFE).

Or le programme 358, qui avait pour objet de « *soutenir l'économie en renforçant les ressources des entreprises présentant un caractère stratégique jugées vulnérables et dont la situation pourrait s'avérer critique en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire résultant du Covid-19* »¹, a très peu été utilisé à cette fin.

D'une part, **le montant des crédits consommés en 2020 a été de seulement 8,3 milliards d'euros, dont près de la moitié, soit 4,1 milliards d'euros, a été utilisée pour une opération de recapitalisation de la SNCF, dont le lien avec la crise sanitaire n'apparaît pas clairement** puisque les fonds seront utilisés au cours des années à venir pour soutenir la régénération du réseau ferroviaire ; cette opération figure d'ailleurs, comme on l'a vu *supra*, parmi les objectifs du plan de relance et non du plan d'urgence. De même **la souscription aux obligations convertibles en actions nouvelles** ou existantes (OCEANE) d'EDF pour plus d'un milliard d'euros, **ne paraît que partiellement liée à la crise sanitaire**².

D'autre part, **les crédits non consommés**, soit 11,7 milliards d'euros, ont été reportés à 2020, mais **en majorité annulés**, à hauteur de 7,2 milliards d'euros, par le décret d'avance du 19 mai 2020. Les crédits consommés en 2020 à la mi-juin sont de 0,6 milliard d'euros au titre de l'opération de recapitalisation d'Air France-KLM et de la dotation prévue au fonds de filière automobile.

Le programme dispose donc encore de crédits s'élevant à 3,9 milliards d'euros qui, selon les informations recueillies par le rapporteur général, pourraient ne pas être utilisés entièrement d'ici à la fin de l'année.

2. Au lieu d'utiliser le dispositif créé en avril 2020, un nouveau programme est créé dans la mission « Économie »

Le présent projet de loi de finances rectificative propose de **créer un nouveau programme** dans le cadre de la mission « Économie », plutôt que d'utiliser les fonds disponibles sur le programme 358, parce que ce dernier, qui fait partie de la mission « Plan d'urgence », ne peut être utilisé que pour financer des prises de participation dans des entreprises mises en difficulté par les conséquences de la crise sanitaire.

La création de ce programme marque donc une nouvelle approche du Gouvernement, qui avait utilisé en 2020 le programme 358 pour financer des opérations qui, déjà, ne présentaient qu'un lien indirect avec la crise sanitaire, comme indiqué *supra*.

¹ [Deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020](#), déposé le 15 avril 2020.

² Voir la note d'exécution budgétaire 2020 « Participations financières de l'État » de la Cour des comptes, p. 5-6.

S'agissant des opérations qui pourraient être ainsi financées, les indications figurant dans le projet de loi de finances rectificative sont fort réduites : il est seulement précisé que le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS-PFE) peut être conduit à réaliser des opérations pour un niveau de dépenses supérieur à la normale et que la trésorerie disponible sur le compte pourrait ne pas être en mesure d'y faire face.

Le Gouvernement et l'Agence des participations de l'État (APE) justifient habituellement le caractère parcellaire des informations données sur les prévisions de recours au CAS-PFE par la nécessité d'éviter tout biais de marché, que pourrait entraîner une révélation prématurée des décisions d'investissement de l'État.

Toutefois il est regrettable que le Gouvernement n'apporte pas plus d'éléments sur les critères selon lesquels l'APE pourrait sélectionner les entreprises bénéficiant des prises de participation prévues, ainsi que sur les modalités d'intervention envisagées.

Alors que l'ouverture de crédits proposée au mois d'avril 2020 était pleinement justifiée par le contexte alors extrêmement incertain, **la situation est différente aujourd'hui**, les restrictions à l'activité économique ayant quasiment disparu à l'exception de certains secteurs très spécifiques. **C'est en conséquent une sorte de « chèque en blanc » que demande le Gouvernement** pour conduire des opérations qui seraient apparues depuis la dernière loi de finances.

En tout état de cause, **ces opérations devront respecter les règles du CAS-PFE** et consister par conséquent en opérations de nature patrimoniale, telles que des augmentations de capital, des dotations en fonds propres, des avances d'actionnaire ou des opérations assimilées. En conséquence elles ne devraient donc pas peser sur le déficit maastrichtien, mais seulement sur le déficit budgétaire.

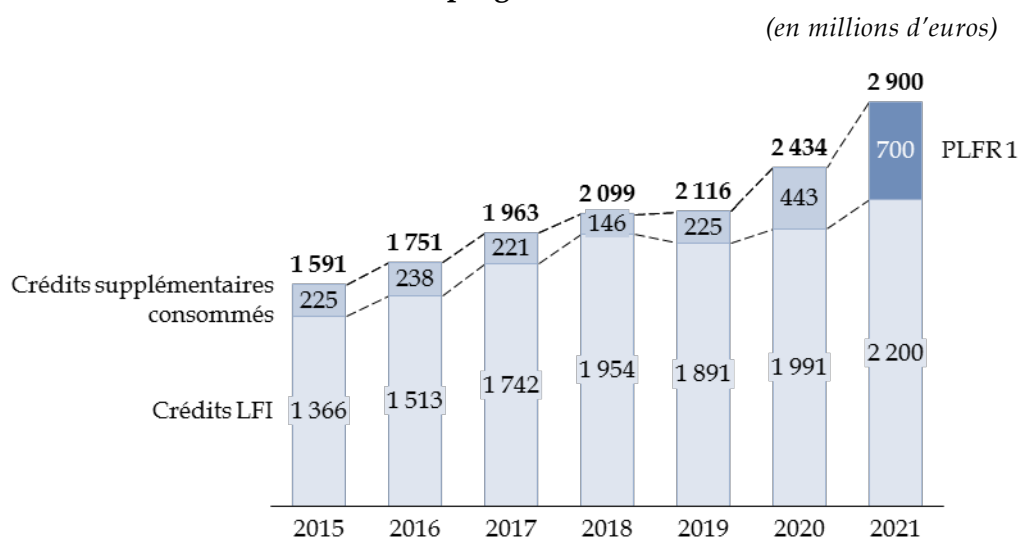
D. LES OUVERTURES DE CRÉDIT BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT À PLUSIEURS SECTEURS, EN MAJORITÉ ATTEINTS PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

1. Le financement de l'hébergement d'urgence nécessite un abondement exceptionnel de 700 millions d'euros

Parmi les missions « de droit commun », l'ouverture de crédits la plus importante concerne le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** de la mission « Cohésion des territoires », pour **700 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits de ce programme, de 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale, seraient donc portés au niveau exceptionnel de 2,9 milliards d'euros. Si ce programme consomme chaque année un montant de crédits supérieur à celui prévu en loi de finances initiale, **l'écart serait cette année d'un montant inhabituel.**

Crédits ouverts en loi de finances initiale et consommés en exécution sur le programme 177



Source : commission des finances, à partir des lois de finances

Cette ouverture de crédits fait suite à l'annonce par le Gouvernement du **maintien au moins jusqu'à la fin de l'année des 40 000 places d'hébergement supplémentaires** ouvertes depuis mars 2000, qui portent la taille du parc d'hébergement à 200 000 places environ.

Cette mesure correspond également à l'une des principales recommandations faites par le rapporteur spécial en charge des crédits du logement et de l'urbanisme à la commission des finances du sénat, Philippe Dallier, lors de la présentation de son rapport de contrôle budgétaire sur la politique d'hébergement le 26 mai dernier. En effet, elle devrait permettre de verser plus tôt dans l'année les crédits nécessaires aux associations et organismes en charge des établissements d'hébergement des personnes sans abri. **Le montant pourrait toutefois être encore insuffisant**, le manque de crédit ayant été évalué à ce titre à un montant compris entre 712 et 937 millions d'euros dès le début de l'année, donc avant l'annonce du maintien des places exceptionnelles ouvertes pendant la crise sanitaire.

Par ailleurs, sur le **programme 147 « Politique de la ville »** de la même mission « Cohésion des territoires », le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer :

- d'une part la reconduction du **dispositif des quartiers d'été** (activités et services de proximité proposés pendant l'été aux familles des quartiers prioritaires) **et des quartiers solidaires** (soutien à des associations de solidarité dans les quartiers prioritaires), déjà mis en œuvre en 2020 et financés notamment par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 ;

- d'autre part le **recrutement en 2021** de 300 éducateurs spécialisés, ainsi que la formation de 300 médiateurs.

Ces mesures ont été annoncées lors du Comité interministériel à la ville tenu le 29 janvier 2021.

2. Le projet de loi de finances rectificative contribue au financement de plusieurs aides d'urgence au monde agricole

Les agriculteurs et viticulteurs ont été atteints en début d'année par **plusieurs crises**, liées ou non à la crise sanitaire, qui justifient une **ouverture de crédits de 350 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les ouvertures de crédit se répartissent sur les programmes 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » (314 millions d'euros, s'ajoutant à 1 811 millions d'euros en loi de finances initiale) et 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » (36 millions d'euros, s'ajoutant à 599 millions d'euros en loi de finances initiale) de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »).

Plusieurs dispositifs sont concernés :

- **l'aide aux agriculteurs et viticulteurs victimes d'un épisode de gel tardif** constitue une première tranche de l'aide de 1 milliard d'euros annoncée le 17 avril dernier par le Premier ministre¹. Elle financera plus particulièrement le déploiement d'une enveloppe de 20 millions d'euros mise en place dès la fin mai et mise à la disposition des préfets, les avances qui seront versées dans le cadre du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et les indemnités versées après instruction des dossiers pour les cultures pour lesquelles les pertes économiques se matérialiseront immédiatement, ainsi qu'une avance versée en soutien aux entreprises de l'aval. Selon les informations communiquées au rapporteur

¹ [Mesures de soutien aux agriculteurs sinistrés par les épisodes de gel](#), communiqué du Gouvernement, 17 avril 2021.

général, d'autres mesures du « plan gel » ne nécessitent pas une ouverture de crédits immédiate (exonérations de cotisations sociales ou indemnités de pertes de récolte pour les exploitants en viticulture, pour lesquels la perte apparaîtra ultérieurement), d'autant que les programmes concernés conservent leur réserve de précaution ;

- une ouverture de 60 millions d'euros de crédits pour l'**aide aux bovins allaitants** a été annoncée le 8 mars dernier par le Premier ministre et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation¹. La crise sanitaire a en effet réduit les débouchés de la filière agro-alimentaire, notamment celui de la restauration, ainsi que des exportations ;

- la France est soumise depuis le mois de novembre 2020 à un **nouvel épisode d'influenza aviaire hautement pathogène**. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, Julien Denormandie, a annoncé le 11 mai une aide aux éleveurs de l'ordre de 90 millions d'euros à titre d'indemnisation pour les pertes d'exploitation, dont 40 millions d'euros seraient destinés aux éleveurs, 30 millions d'euros à la filière en amont, 500 000 euros pour les élevages de poules pondeuses et 9 millions d'euros aux éleveurs de gibier, ainsi que 10 millions d'euros d'avances de trésorerie remboursables aux entreprises en aval de la filière² ;

- FranceAgriMer est également chargé d'accorder une aide aux **planteurs de betteraves impactés par le virus de la jaunisse** en 2020³ ;

- sont enfin concernés un complément d'aide au stockage viticole et l'indemnisation des calamités agricoles reconnues au titre de 2020.

3. Une aide d'urgence est apportée à la Nouvelle-Calédonie

Sur le programme 123 « Conditions de la vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », doté de 603,3 millions d'euros en loi de finances initiale, il est proposé d'ouvrir **82 millions d'euros** supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin d'apporter une **aide financière d'urgence** à la Nouvelle-Calédonie.

Pour mémoire, un protocole sanitaire strict a été mis en place en Nouvelle-Calédonie, avec une quarantaine hôtelière obligatoire de 14 jours pour tous les arrivants, abaissée à 7 jours pour les passagers vaccinés, immunisés et non contagieux. Une indemnité de compensation est versée aux particuliers, à hauteur de 70 % de la perte de salaire ou de revenus⁴.

¹ [60 millions d'euros pour la filière bovine](#), communiqué de presse, 8 mars 2021.

² [Grippe aviaire : près de 90 millions d'euros débloqués pour indemniser les pertes économiques](#), Le Monde, 12 mai 2021.

³ FranceAgriMer, [Jaunisse de la betterave sucrière : une aide pour les producteurs](#), 9 mars 2021.

⁴ Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, [Quarantaine et régimes spéciaux](#).

Selon le projet de loi de finances rectificative, la collectivité dispose à ce jour d'une **trésorerie** de 26 millions d'euros, **insuffisante pour couvrir l'ensemble des dépenses en instance** qui sont de 77 millions d'euros, et une intervention de l'État est donc proposée, faisant suite à un prêt de 240 millions d'euros accordé en 2020 par l'Agence française de développement et garanti par l'État¹.

4. Des crédits sont redéployés entre le programme d'investissements d'avenir et la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Sur le **programme des investissements d'avenir** (PIA) et la mission « **Recherche et enseignement supérieur** », le projet de loi de finances rectificative prévoit **deux redéploiements de crédits**, ainsi qu'une ouverture de crédits nets sur cette dernière mission.

En premier lieu, à l'intérieur de la mission « Investissements d'avenir », 50 millions d'euros sont redéployés en crédits de paiement depuis le volet « Démonstrateurs » de l'action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » du programme 422 « Valorisation de la recherche » vers l'action « Accompagnement et transformation des filières » du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises », dotée de 433,8 millions d'euros en loi de finances initiale. Il s'agit de répondre à la forte mobilisation constatée sur un appel à manifestation d'intérêt (AMI) « capacity building » portant sur des **capacités de production de produits de santé et d'équipements** destinés à la lutte contre la pandémie de la covid-19 et à ses conséquences.

En second lieu, 46 millions d'euros de crédits sont transférés depuis l'action « Projets industriels d'avenir », issue du deuxième programme d'investissements d'avenir, vers l'action « Recherche aéronautique du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », pour contribuer au financement du **projet d'avion à hydrogène**.

Enfin, sur le programme 231 « Vie étudiante » de la même mission « Recherche et enseignement supérieur », le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 150 millions d'euros de crédits afin de sécuriser le **paiement des bourses sur critères sociaux**. Les bourses sur critères sociaux ont représenté une dépense de 2,3 milliards d'euros en 2020, bénéficiant à près de 750 000 étudiants. Le surcoût représenté par les

¹ Article 18 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

mesures prises pour prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire concernant les étudiants boursiers a été de près de 130 millions d'euros¹.

5. 130 millions d'euros sont ouverts en faveur de la pratique du sport

Sur le **programme 219 « Sport »** de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », doté en loi de finances initiale de 433,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 432,2 millions d'euros en crédits de paiement, le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de **130 millions d'euros** de crédits supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin :

- d'une part, de financer le **Pass Sport**, allocation de rentrée sportive annoncée le 19 mai 2021. D'un montant de 50 euros pour des enfants bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entre 16 et 18 ans, elle peut financer partiellement ou en totalité leur inscription dans une association sportive volontaire entre septembre 2021 et juin 2022. 3,3 millions de familles sont éligibles² ;

- d'autre part, de financer, par l'intermédiaire de l'Agence nationale du sport, des **équipements sportifs** dans les territoires ou au profit d'associations.

6. Les prévisions de remboursements et dégrèvements sont adaptées à l'évolution des prévisions de recettes fiscales

Les **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux**, d'un montant prévu à 6,9 milliards d'euros en loi de finances initiale, sont prévus **en hausse de 203,2 millions d'euros**, tandis qu'à l'inverse les **remboursements et dégrèvements d'impôts d'État** sont prévus **en diminution de 268,1 millions d'euros**, par rapport à un niveau de 122,4 milliards d'euros prévu initialement.

Ces variations, qui surviennent de manière habituelle en loi de finances rectificative, correspondent à l'évolution des prévisions de recettes fiscales depuis le début de l'année.

¹ Soit, selon le rapport annuel de performance de la mission « Recherche et enseignement supérieur », 16,5 millions d'euros pour l'attribution d'une mensualité supplémentaire en juillet pour les étudiants boursiers dont l'examen avait été reporté au-delà du 30 juin, 0,9 million d'euros pour la prolongation des bourses sur critères sociaux pour les étudiants boursiers ayant un stage sur septembre-décembre 2020 et surtout 112 millions d'euros pour l'attribution d'une aide de 150 euros versé aux étudiants boursiers avec la mensualité de décembre 2020.

² Ministère chargé des sports, [Le Pass'Sport](#).

7. Le Fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé non musical est abondé de 5 millions d'euros par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement** ouvrant **5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 131 « Création »** de la mission « Culture », doté en loi de finances initiale de 884,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 860,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette ouverture de crédit tend à abonder le **Fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé non musical** (FUSV), mis en place en 2020 par l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) afin de soutenir les théâtres, producteurs privés et compagnies, privés de recettes en raison de l'interruption des activités.

Cette mesure est donc directement liée à la crise sanitaire dans la mesure où elle contribue à combler les pertes de billetterie liées aux mesures de jauge imposées lors de la réouverture des établissements.

E. LA HAUSSE DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES PALLIE L'IMPOSSIBILITÉ DE PROCÉDER, EN CAS DE NÉCESSITÉ, À UN NOUVEAU DÉCRET D'AVANCE

Le décret d'avance du 19 mai 2021 a quasiment épuisé les possibilités offertes par la LOLF d'ouvrir des crédits par voie réglementaire en dehors des lois de finances. Il a en effet ouvert 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur deux programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », ce qui correspondait, à 35 millions d'euros près, à 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, limite fixée par l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances.

Afin toutefois de conserver la possibilité de faire face à de nouvelles dépenses imprévues, le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de **1,5 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** de la mission « Crédits non répartis », qui a été doté de 424 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale.

L'article 7 de la LOLF prévoit que cette dotation est destinée à faire face à des **calamités** ou à financer des **dépenses imprévisibles**. Son utilisation fait l'objet d'un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

En 2020, cette enveloppe a déjà fait l'objet d'un abondement en cours d'année de 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril. Cinq décrets de dépenses accidentelles ont été pris, pour un total de 631,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement¹ : il s'est agi au printemps de financer des besoins sur le fonds de solidarité² et de permettre l'achat de masques sanitaires³, puis à l'automne de soutenir les établissements culturels⁴ et sportifs⁵ soumis aux conséquences du deuxième confinement. Les crédits non consommés ont été annulés par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Le contexte était particulièrement incertain en avril 2020, la crise sanitaire connaissant alors sa phase la plus intense et les conséquences sur l'activité économique étant encore largement inconnues. **Aujourd'hui, les restrictions touchant les activités économiques sont aujourd'hui en grande partie levées** et le présent projet de loi de finances rectificative ouvre des crédits de 20,1 milliards d'euros, très majoritairement orientés vers les dispositifs compensant les effets de la crise sur l'activité économique.

En conséquence, **une telle extension de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles**, dont l'utilisation ne fait l'objet que d'une information a posteriori du Parlement, **ne paraît pas aussi justifiée qu'en avril 2020** et la commission a **adopté**, sur la proposition du rapporteur général un **amendement** qui limite à 500 millions d'euros, au lieu de 1,5 milliard d'euros, l'ouverture de crédits demandée. **La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles conserverait un niveau exceptionnellement élevé** de 924 millions d'euros en autorisations d'engagement et 624 millions d'euros en crédits de paiement, y compris les crédits ouverts en loi de finances initiale.

F. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, HORS CRÉDITS ÉVALUATIFS ET REDÉPLOIEMENTS, PORTENT SUR LES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE ET SUR CERTAINES PRÉVISIONS DE SOUS-CONSOMMATION

Le projet de loi de finances rectificative prévoit **l'annulation de 2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement.**

¹ Rapport annuel de performances 2020 de la mission « Crédits non répartis ».

² Décret n° 2020-443 du 17 avril 2020, permettant de combler un manque de financement avant la promulgation de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril.

³ Décret n° 2020-584 du 18 mai 2020, sur la mission « Économie », antérieur à la création à cet effet, par la loi de finances pour 2021, du programme 366 « Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 » sur la mission « Plan d'urgence ».

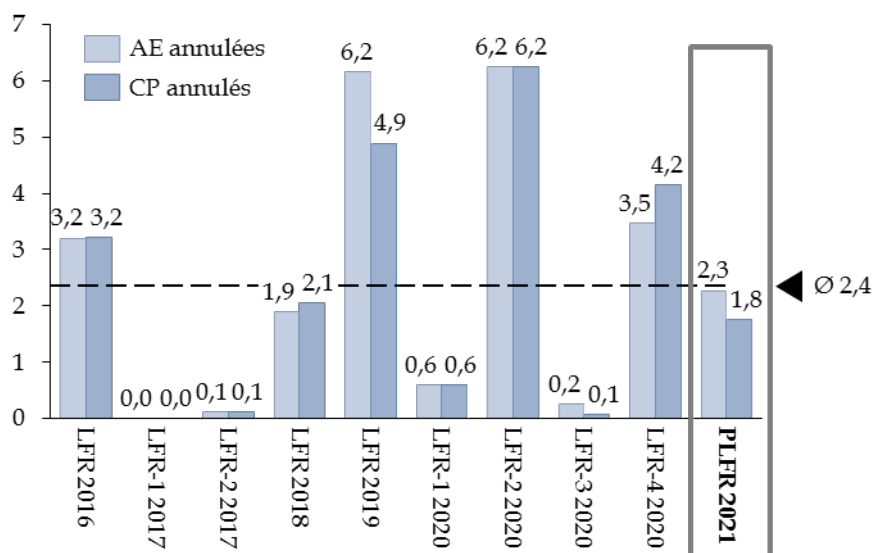
⁴ Décrets n° 2020-1258 du 14 octobre 2020 et n° 2020-1699 du 23 décembre 2020, sur les missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles ».

⁵ Décret n° 2020-1472 du 27 novembre 2020, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Ce niveau d'annulations est proche de la moyenne des lois de finances rectificatives des années récentes.

Annulations de crédits en lois de finances rectificatives

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances rectificatives

La grande majorité des annulations portent sur les appels en garantie de l'État (voir *infra*), les redéploiements de crédits ou les remboursements et dégrèvements (voir *supra*), soit 1 777 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 243 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant des annulations portant sur les missions à crédits non évaluatifs et non liées à des redéploiements, elles portent principalement, pour 360 millions d'euros en autorisations d'engagement et 373 millions d'euros en crédits de paiement, sur des **crédits mis en réserve** dans de nombreux programmes du budget général.

Enfin, le reliquat, soit 62,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 77,4 millions d'euros en crédits de paiement, correspond à des **prévisions de sous-consommations de crédits** :

- moindre charge de pensions sur les régimes des mines (annulation de 2,4 millions d'euros sur le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ») ;

- révision des besoins au titre de l'aide médicale d'État de droit commun (annulation de 6,7 millions d'euros sur le programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé ») ;

- sous-consommation prévisibles liées aux tensions actuelles dans le secteur du bâtiment et des transports publics (annulation de 15,2 millions d'euros sur le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Transformation et fonction publiques ») ;

- dynamique des projets de ressources humaines inférieure aux prévisions (annulation de 2,9 millions d'euros sur le programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines » de la même mission) ;

- révision à la baisse des besoins de l'allocation de solidarité spécifique ou ASS (annulation de 50 millions d'euros sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi »).

G. L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE SERAIT PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR DES ÉCONOMIES SUR LES APPELS EN GARANTIE

Sur la mission « Engagements financiers de l'État », le projet de loi de finances rectificative demande l'ouverture de **1,9 milliard d'euros de crédits** sur la **charge de la dette** et, en sens inverse, une **révision à la baisse de 995 millions d'euros** du coût des **appels en garantie de l'État** attendus en 2021.

1. La reprise de l'inflation accroît la charge de la dette en 2021

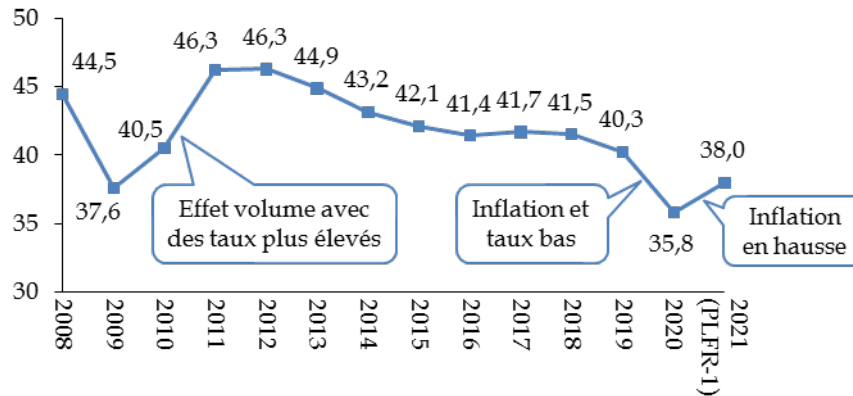
Le projet de loi de finances rectificative prévoit un **redressement de la charge de la dette**, qui augmenterait en 2021 pour la première fois depuis dix ans.

Mesurée sur le périmètre du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », donc non comprise la charge induite par la reprise de la dette reprise de SNCF Réseau¹, cette charge de la dette s'établirait à **38,0 milliards d'euros**, en augmentation de 1,9 milliard d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

¹ La charge de la dette reprise de SNCF Réseau, d'un montant de 692 millions d'euros en 2021, non modifié par le présent projet de loi de finances rectificative, est retracée dans le programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Évolution de la charge de la dette (programme 117) depuis 2008

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Contrairement à l'augmentation des années 2010 et 2011, toutefois, **cette augmentation n'est pas due principalement à l'augmentation du stock de dette** causé par la crise économique, mais à **celle de l'inflation au premier semestre**, qui détermine le coût du coupon sur les OAT indexées.

En effet, les références d'inflation utilisées pour calculer, en loi de finances initiale, la provision pour charge d'indexation s'appuient principalement sur l'évolution des prix entre les mois de mai de l'année précédente et de l'année suivante, en l'occurrence entre mai 2020 et mai 2021. **Les prévisions de charge de la dette** données par le projet de loi de finances pour 2021 étaient construites sur une **hypothèse de 0,6 % en moyenne pour l'inflation en France** et 0,8 % pour la zone euro.

Or, les données communiquées dans le projet de loi de finances rectificative font état d'une **inflation de 1,4 % en mai en glissement annuel** pour la France. Pour la zone euro, elle s'est établie à 1,6 % en avril. Il est estimé que toute variation de 0,1 point de l'inflation se traduit par une variation de la charge de la dette à hauteur de 200 millions d'euros dans le même sens.

Cette ouverture de crédits est donc due à la hausse de l'inflation, et non à la légère remontée des taux observée depuis le début de l'année.

En effet, s'agissant des taux, ils ont certes remonté depuis quelques mois, progressant de - 0,30 % à la fin 2020 à + 0,18 % environ, mais restent encore nettement inférieurs aux niveaux sur lesquels ont été formées les hypothèses de la loi de finances pour 2021, à savoir 0,20 % à la fin 2020 et 0,70 % à la fin 2021.

2. Les appels en garantie n'atteindraient pas le niveau très prudent retenu en loi de finances initiale

Sur le **programme 114 « Appels en garantie de l'État »**, doté comme le programme 117 de crédits évaluatifs, le projet de loi de finances rectificative prévoit **l'annulation de 995 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le Gouvernement considère en effet que **les défaillances des emprunteurs seraient moindres qu'anticipé en loi de finances initiale**, sur les prêts faisant l'objet d'une garantie de l'État.

Il s'agit en premier lieu du dispositif des **prêts garantis par l'État** (PGE), mis en place par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, dont ont bénéficié plus de 678 000 entreprises pour un montant total de prêts garantis de 138 milliards d'euros¹.

La prévision du coût des appels en garantie sur ce dispositif était de 1 266 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021². Cette estimation était probablement prudente, mais l'exposition finale de l'État était en tout état de cause difficile à connaître pour un dispositif créé dans des circonstances exceptionnelles.

L'Institut des politiques publiques, dans une étude sur les prêts garantis par l'État réalisée pour le compte de la commission des finances du Sénat³, a ainsi considéré que **le taux de sinistralité, sur l'ensemble de la période, devrait se limiter à environ 5 % pour les PGE en cours, et leur coût net à moins de 3 % du montant prêté** – contre 9 % du montant prêté dans les estimations faites lors du lancement du dispositif au printemps 2020. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021 estimait, pour sa part, les pertes finales brutes, hors primes, du dispositif à 4,6 % de l'encours accordé, tout en soulignant que la sinistralité attendue ne peut pas être calculée de manière précise et fiable ex ante.

Par ailleurs, l'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative propose de prolonger de six mois, jusqu'au 31 décembre 2021, la période pendant laquelle l'octroi des PGE est autorisé. Cette prolongation, selon l'évaluation préalable de l'article, ne devrait pas avoir de conséquences budgétaires importantes dans la mesure où le rythme de souscription actuel des PGE est très faible⁴.

¹ Ministère de l'économie, des finances et de la relance, [Prêt garanti par l'État - Tableau de bord interactif](#), 15 juin 2021.

² *Projet annuel de performances de la mission « Engagements financiers de l'État »*, p. 55.

³ *Rapport de l'Institut des politiques publiques portant évaluation de la contrainte pour les entreprises du remboursement des Prêts garantis par l'État (PGE)*, annexe au [rapport d'information n° 583 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021.

⁴ Voir le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative.

H. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » BÉNÉFICIE D'UNE NOUVELLE AVANCE DE 200 MILLIONS D'EUROS

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) peut recevoir des prêts et avances consentis par l'État, accordés par l'Agence France Trésor (AFT) via le programme 824 « Avances à des services de l'État » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ». La loi de finances fixe annuellement un plafond à cette autorisation d'emprunt.

1. Les recettes du budget annexe sont victimes, comme en 2020, du niveau exceptionnellement bas du trafic aérien

Les recettes du BACEA sont particulièrement sensibles à l'évolution du trafic aérien et les conséquences de la crise sanitaire se sont traduites, en 2020, par un effondrement de ses recettes. Sur cet exercice, les recettes du BACEA ont été **inférieures de 60 % au niveau prévu** en loi de finances initiale (831 millions d'euros contre 2 065 millions d'euros). Par-delà les conséquences induites directement par la baisse du trafic, le Gouvernement a décidé, afin de préserver la compétitivité des opérateurs du transport aérien, le report du paiement de certaines taxes et redevances aéronautiques perçues par le budget annexe.

Cet effondrement des recettes a nécessité, en 2020, **deux ouvertures de crédits** au titre d'avances sur le programme 824 : 500 millions d'euros à l'occasion de la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, puis 700 millions d'euros à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020. L'autorisation d'emprunt au bénéfice du BACEA est ainsi passée d'un montant de 50 millions d'euros prévu en loi de finances initiale à un montant supérieur à 1,25 milliard d'euros. Cette capacité a été intégralement consommée à travers des avances de l'AFT de 400 millions d'euros en avril 2020, 400 millions d'euros en juillet puis 450 millions d'euros en octobre.

La dette du BACEA a ainsi été multipliée par 2,7 et portée à 1 811 millions d'euros au 31 décembre 2020. Cette situation a interrompu une trajectoire de désendettement du budget annexe entamée en 2015. Après une diminution de près de 50 %, la dette du BACEA s'établissait à 667 millions d'euros au 31 décembre 2019.

Comme l'avait souligné le rapporteur spécial de la commission des finances, Vincent Capo-Canellas, dans son rapport spécial¹, **les hypothèses de trafic aérien retenues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021**, qui prévoient un déficit de trafic d'environ 30 % par rapport au

¹ Vincent Capo-Canellas, [annexe XI au rapport général n° 138 \(2020-2021\)](#) sur le projet de loi de finances pour 2021, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

niveau de 2019, **étaient exagérément optimistes**. De ces hypothèses de trafic aérien résultaient des recettes prévisionnelles du BACEA nettement surestimées. La loi de finances initiale pour 2021 prévoyait par ailleurs une autorisation de recourir à l'emprunt de 1 060 millions d'euros au bénéfice du BACEA.

La poursuite de la crise sanitaire et le maintien de nombreuses restrictions sur les déplacements, notamment internationaux, **ont continué à affecter le trafic aérien de manière importante en 2021** et le niveau de recettes effectivement constaté en 2021 est bien inférieur au niveau de recettes attendu. Au 30 avril 2021, l'ensemble des recettes du BACEA étaient inférieures de 57 % à celles constatées à la même date en 2019. S'agissant de la taxe de l'aviation civile (TAC) et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), les recettes constatées sont inférieures, respectivement, de 77 % et 74 % à leur niveau de 2019.

Pour l'exercice 2021, la DGAC a eu recours à un premier tirage auprès de l'AFT en mars pour un montant de 400 millions d'euros. La dette du BACEA s'établit ainsi à 2 200 millions d'euros au 1^{er} juin 2021.

Malgré les signes de reprises et les espoirs liés aux campagnes de vaccination, au développement d'un « pass » sanitaire européen et à l'assouplissement des restrictions aux déplacements internationaux, **les prévisions les plus récentes de l'organisme Eurocontrol estiment qu'en 2021, le trafic aérien en Europe sera comparable à celui qui a été observé en 2020**. Par rapport au niveau de 2019, la baisse de trafic se situerait entre 59 % et 65 %, de très loin supérieure à la baisse de 30 % que le gouvernement avait retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

2. Tout en étant nécessaire, l'avance de 200 millions d'euros pourrait être insuffisante et accroît la nécessité à terme de résoudre la question de l'endettement du budget annexe

Au regard de la situation décrite précédemment, **il apparaît nécessaire, comme cela avait été fait en 2020, d'accroître le niveau des avances consenties au BACEA** en ouvrant de nouveaux crédits sur le programme 824.

Actuellement, sous réserve des incertitudes qui demeurent sur une reprise effective du trafic aérien en Europe, la DGAC estime qu'en 2021, les recettes du BACEA pourraient être inférieures de 30 % à celles qui ont été inscrites en loi de finances initiale. Cette nouvelle prévision nécessiterait un besoin de financement complémentaire de 278 millions d'euros pour le BACEA. À la fin de l'année 2021, la dette du BACEA pourrait approcher les 2 230 millions d'euros.

L'ouverture de crédits prévue par le présent texte afin d'accroître les capacités de prêt de l'AFT au BACEA **se limite à 200 millions d'euros**. Selon le rythme et l'intensité de la reprise du trafic aérien dans les mois à venir, **il n'est pas certain que cette ouverture de crédits soit suffisante**. Elle est d'ores et déjà inférieure de 78 millions d'euros aux estimations de la DGAC.

Par ailleurs, **l'enjeu de la soutenabilité du BACEA devra faire l'objet d'une vigilance attentive**. L'Inspection générale des finances (IGF) et le Commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) mènent actuellement une mission commune sur ce sujet. **Il sera en effet nécessaire d'engager à nouveau la démarche de désendettement du BACEA** dès que les conditions du transport aérien seront revenues à la normale, afin que ces avances répétées d'année en année ne conduisent pas à faire « rouler » cette dette de manière indéfinie.

Enfin, **cette augmentation considérable des avances** faites par le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État » au BACEA **doit conduire à souligner leur caractère fortement dérogatoire**, comme le fait la Cour des comptes¹.

Pour mémoire, ce compte de concours financiers a été créé par le V de l'article 46 de la loi de finances pour 2006, qui a seulement la possibilité pour le Trésor d'accorder des avances (et non, comme pour d'autres comptes de concours financiers, des prêts), aux organismes concernés. **Ces avances, comme le prévoit l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), devraient être accordées pour une durée déterminée, qui est limitée à deux ans**, renouvelables une fois, par le recueil des normes comptables de l'État. Or **les avances accordées par le programme 824 au BACEA sont habituellement d'une durée de l'ordre de dix ans**².

Cette situation n'est pas satisfaisante, même si, en pratique, le principe du recours aux avances du Trésor est dans l'intérêt du BACEA, qui bénéficie de conditions de financement favorables, sans pour autant représenter véritablement un coût pour l'État compte tenu du niveau actuel des taux d'intérêt³.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2020 du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

² Projet annuel de performances du compte de concours financiers précité.

³ Alors que les avances sont en principe assorties d'un taux correspondant aux placements de trésorerie, qui est actuellement négatif, l'AFT applique un taux nul, voire une prime de risque, afin d'éviter que ces avances ne représentent un coût pour l'État.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

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

Le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2021.

Dès lors qu'il se borne à tirer les conséquences budgétaires de la dégradation de la conjoncture et des modifications proposées par le présent projet de loi de finances rectificative sur le solde public, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

Conformément à l'article 7 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques¹, le présent projet de loi de finances rectificative comporte un article liminaire qui retrace, dans un tableau synthétique, « l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre ».

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Exécution 2020	Loi de finances initiale pour 2020	PLFR
Solde structurel (1)	- 1,3	- 3,8	- 6,3
Solde conjoncturel (2)	- 5,0	- 4,5	- 3,0
Mesures exceptionnelles (3)	- 2,9	- 0,2	- 0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 9,2	- 8,5	- 9,4

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2021

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

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, auquel le lecteur est invité à se reporter.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

ARTICLE 1^{er}

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

Le présent article regroupe deux dispositions.

1/ La première mesure vise à aménager temporairement le dispositif de « carry back » (report en arrière des déficits) applicable au titre de l'impôt sur les sociétés, avec un déplafonnement intégral du montant de déficit susceptible d'être reporté en arrière et un élargissement des exercices sur lesquels le report peut intervenir, du seul dernier exercice aux trois derniers exercices.

L'assouplissement temporaire du « carry back » met en œuvre une mesure déjà adoptée à deux reprises par le Sénat depuis l'été dernier, dans une optique de relance économique. Elle doit permettre aux entreprises de tourner plus rapidement la page de la crise dans leurs comptes, en entraînant uniquement un coût de trésorerie pour les finances publiques, estimé à 400 millions d'euros par an jusqu'à 2027.

2/ La seconde mesure précise les conditions de fiscalisation et de socialisation de certaines aides accordées par l'État dans le cadre de la crise sanitaire. Elle conduit à réserver l'exonération totale introduite à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 aux seules aides versées par le fonds de solidarité et à prévoir l'assujettissement à l'impôt sur les bénéfices et aux contributions et cotisations sociales de celles versées par les dispositifs complémentaires introduits ensuite. Seraient ainsi fiscalisés et socialisés le mécanisme de compensation des coûts fixes, les aides aux remontées mécaniques, les aides aux stocks et les aides à la reprise.

Parmi ces différents dispositifs, l'aide à la reprise relève toutefois d'une logique différente : elle ne complète pas l'aide du fonds de solidarité mais s'y substitue, en ciblant des entreprises qui n'y sont pas éligibles, faute de chiffre d'affaires en 2020. Par cohérence, un régime fiscal et social analogue aux aides versées par le fonds de solidarité mérite donc de leur être appliqué.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement visant à exonérer d'impôt sur les bénéfices et de contributions et cotisations sociales les aides à la reprise. Il reviendra au Gouvernement de notifier cette exonération à la Commission européenne afin que l'exonération s'applique dans la limite des plafonds d'aides prévus par l'encadrement temporaire des aides d'État.

I. LE DROIT EXISTANT : DES MODALITÉS ENCADRÉES DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS ET UNE EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE DES AIDES VERSÉES AU TITRE DU FONDS DE SOLIDARITÉ

A. LE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS : UN RÉGIME DÉROGATOIRE, LIMITÉ DANS LE TEMPS ET PLAFONNÉ

1. Les deux régimes de report des déficits

Le report en arrière (« *carry back* ») constitue un régime dérogatoire de report des déficits au regard du régime de droit commun qui repose sur le report en avant (« *carry forward* »).

Ces deux mécanismes fonctionnent de la façon suivante :

- le report en avant des déficits consiste à imputer le déficit d'un exercice n comme une charge déductible du bénéfice réalisé au cours d'un exercice suivant ($n + x$), réduisant *de facto* le montant de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise (troisième à cinquième alinéas du I de l'article 209 du code général des impôts). **De droit et illimité dans le temps, ce report fait toutefois l'objet d'un plafonnement en valeur**, correspondant à un million d'euros, majoré le cas échéant de la moitié de la fraction du bénéfice excédant ce montant ;

- le report en arrière des déficits permet, sur option, d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice n sur le bénéfice réalisé au cours de l'exercice précédent ($n-1$)¹, conduisant à constater une différence avec l'impôt d'ores-et-déjà acquitté par l'entreprise au titre de l'exercice précédent, ce qui fait naître une créance fiscale en faveur de l'entreprise, non imposable (quatrième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI).

¹ Retraité pour exclure le bénéfice distribué, le bénéfice exonéré en application de dispositifs fiscaux spécifiques, à l'instar des mécanismes de zonages, le bénéfice ayant ouvert le droit à un crédit d'impôt pour le rachat d'une entreprise et le bénéfice ayant été acquitté au moyen de crédits d'impôts.

2. Des modalités actuellement limitées de report en arrière

Le report en arrière est une faculté pour l'entreprise, qui doit donc décider d'exercer l'option **dans les mêmes délais que ceux prévus pour le dépôt de la déclaration de résultat** de l'exercice déficitaire concerné. Cette option est toutefois exclue dans le cas d'un exercice au cours duquel interviendrait un événement mettant fin à l'activité de l'entreprise, telle une cession, une opération relevant du régime des fusions, etc.

Depuis 2011¹ les modalités du dispositif sont fortement limitées à deux égards :

- le report est limité au **seul exercice précédent** ;

- le déficit pouvant être reporté en arrière est limité au montant le plus faible entre le bénéfice réalisé et **un million d'euros**, étant entendu que la fraction de déficit n'ayant pu être reportée en arrière reste reportable en avant dans les conditions de droit commun.

La créance résultant du déficit reporté en arrière peut être utilisée pour le paiement ultérieur de l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos au cours des cinq années suivant l'exercice déficitaire ($n+5$), délai au terme duquel la fraction n'ayant pu être imputée donne lieu à un remboursement par l'administration fiscale au terme d'un délai de cinq ans².

Ce principe général fait toutefois l'objet de **deux exceptions** :

- **de nature pérenne, les entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation³ ou d'une procédure collective pouvant solliciter un remboursement anticipé de leur créance non utilisée** à compter de la date du jugement ayant ouvert la procédure – sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires⁴ ;

- **de nature exceptionnelle, la troisième loi de finances rectificative pour 2020⁵ ayant prévu le remboursement anticipé** des créances non utilisées ou non cédées et nées d'une option exercée au titre d'un **exercice clos au plus tard le 31 décembre 2020**.

¹ Article 2 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Le décompte du délai est apprécié à partir de l'exercice d'origine du déficit, par années civiles.

³ Cette extension résulte de la modification opérée par l'article 19 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et s'applique aux créances de report en arrière de déficits constatées à compter du 1^{er} janvier 2021.

⁴ Le remboursement intervient en ce cas sous déduction d'un intérêt appliqué à la créance restant à imputer, calculé au taux de l'intérêt légal, à 0,84 % pour les créances des professionnels au second semestre 2020.

⁵ Article 5 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

B. LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX ENTREPRISES FACE À LA CRISE SANITAIRE

1. L'exonération fiscale et sociale des aides versées par le fonds de solidarité prévue depuis la deuxième loi de finances rectificative pour 2020

Pour soutenir les petites entreprises touchées par la crise, un **fonds de solidarité des entreprises** a été créé par ordonnance le 25 mars 2020¹ pour une durée initiale de trois mois, **finalement prolongée jusqu'au 16 février 2021². Cette échéance peut, de surcroît, être prolongée par décret pour une durée maximale de six mois.** C'est ce que prévoient, depuis cette date, les décrets successifs pris pour préciser les conditions de versement des aides pour les mois de mars, avril et mai.

L'article 11 du présent projet de loi de finances rectificative propose de prolonger le fonds de solidarité jusqu'au 31 août 2021, en assortissant cela d'une prolongation complémentaire de quatre mois maximum pouvant être mise en œuvre par décret, soit jusqu'à la fin de l'année.

À la mi-juin 2021, le fonds de solidarité a versé près de 30 milliards d'euros d'aides à plus de deux millions d'entreprises³.

Le droit commun prévoit que les subventions publiques perçues par une entreprise sont prises en compte dans la détermination du résultat imposable (article 38 du code général des impôts).

Toutefois, l'article 1^{er} de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020⁴ dispose que les aides perçues au titre du fonds de solidarité institué par l'ordonnance du 25 mars 2020 sont exonérées de tout prélèvement obligatoire, ce qui recouvre à la fois les impôts sur les bénéfices et les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle.

Notifiée par la France, cette exonération a été approuvée par la Commission européenne le 20 mai dernier au titre du régime temporaire d'encadrement des aides d'État⁵.

¹ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020.

³ Selon [le tableau de bord](#) du Gouvernement.

⁴ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁵ Voir [la décision](#) de la Commission européenne C(2020) 3460 final, publiée le 20 mai 2020.

Pour les aides perçues par une entreprise en difficulté au 31 décembre 2019, qui sont exclues de l'encadrement temporaire des aides d'État¹, **l'exonération des aides perçues est subordonnée au règlement « de minimis »**² – à savoir dans la limite d'un montant total d'aides perçues de 200 000 euros au cours des trois derniers exercices fiscaux.

En outre, il est prévu que **le montant de l'aide perçue n'est pas pris en compte dans l'appréciation des seuils conditionnant l'application d'un régime simplifié d'imposition et des obligations comptables et déclaratives allégées** qu'ils autorisent. Sont ainsi visés les seuils de chiffre d'affaires prévus pour l'application :

- des régimes semi-forfaitaires d'imposition, dits « micro », prévus aux articles 50-0 (bénéfices industriels et commerciaux), 69 (bénéfices agricoles) et 102 *ter* (bénéfices non commerciaux) du code général des impôts ;

- des obligations comptables et déclaratives allégées appliquées à certains régimes simplifiés d'imposition et prévues aux articles 69 (bénéfices agricoles) et 302 *septies A bis* (bénéfices industriels et commerciaux) du code général des impôts ;

- de l'exonération totale ou partielle des plus-values réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale, industrielle ou libérale en application de l'article 151 *septies* du code général des impôts.

2. Une incertitude juridique potentielle s'agissant des aides versées au titre des dispositifs complémentaires introduits ultérieurement

Outre le fonds de solidarité, **différents mécanismes de subventionnement ont été introduits**, pour soutenir les entreprises confrontées à des situations spécifiques.

Il s'agit des **dispositifs suivants** :

- l'adaptation de l'aide du fonds de solidarité pour **les discothèques**, prévue par le décret du 14 août 2020³ ;

- l'aide destinée à **compenser les coûts fixes des entreprises**, prévue par un décret du 24 mars dernier¹ ;

¹ Sous réserve des micro ou petites entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019, dès lors que celles-ci ne font pas l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité en vertu du droit national et n'ont pas bénéficié d'une aide au sauvetage ou d'une aide à la restructuration.

² Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

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

- l'aide aux personnes physiques et morales exploitant des **remontées mécaniques**, prévue par un décret du 24 mars dernier² ;

- l'aide destinée à tenir compte des **difficultés d'écoulement des stocks** de certains commerces à la suite des restrictions d'activité, prévue par le décret du 14 mai dernier³ ;

- **l'aide à la reprise**, prévue par le décret du 20 mai dernier⁴ et concernant **les entreprises ayant repris en 2020 un fonds de commerce existant** pour exercer la même activité principale.

À l'exception de l'aide prévue pour les remontées mécaniques, ces différents dispositifs réglementaires renvoient expressément à l'ordonnance du 25 mars 2020.

Si l'article 1^{er} de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 vise les aides versées par le fonds de solidarité, il renvoie à cette même ordonnance. Il pourrait en résulter **une incertitude juridique sur le régime fiscal et social des aides complémentaires** prévues par voie réglementaire sur son fondement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ASSOUBLIR TEMPORAIREMENT LES CONDITIONS DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS ET PRÉVOIR L'IMPOSITION DE CERTAINES AIDES VERSÉES INDÉPENDAMMENT DU FONDS DE SOLIDARITÉ

Le présent article regroupe deux dispositions très différentes :

- d'une part, **un assouplissement temporaire du dispositif de « carry back »**, consistant en un **déplafonnement intégral** du montant de déficit susceptible d'être reporté en arrière et en un **élargissement des exercices** sur lesquels le report peut intervenir, du seul dernier exercice aux trois derniers exercices (**I du présent article**) ;

- d'autre part, **une précision relative aux conditions de fiscalisation et de socialisation de certaines aides accordées par l'État** dans le cadre de la crise sanitaire, conduisant à **réserver l'exonération totale** introduite à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020⁵ **aux seules aides versées par le fonds de solidarité** et à prévoir un assujettissement à l'impôt sur les bénéfices et aux contributions et cotisations sociales celles

¹ Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021 instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

² Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 instituant une aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

³ Décret n° 2021-594 du 14 mai 2021 instituant une aide relative aux stocks de certains commerces.

⁴ Décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 instituant une aide à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020 et dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

versées par les dispositifs complémentaires introduits ensuite. Seraient ainsi concernés le mécanisme de compensation des coûts fixes, les aides aux remontées mécaniques, les aides aux stocks et les aides à la reprise (**II du présent article**).

A. UN AMÉNAGEMENT TEMPORAIRE DES CONDITIONS DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS

Le I du présent article procède à un assouplissement temporaire des conditions de report en arrière des déficits.

1. Un déplafonnement intégral du « carry back », assorti d'une extension de l'imputation sur les trois derniers exercices

Deux modifications essentielles sont proposées :

- d'une part, **un déplafonnement total** du montant de déficit pouvant être reporté en arrière;

- d'autre part, **une extension du nombre d'exercices** sur lesquels le déficit constaté peut être imputé, du seul dernier exercice **aux trois derniers exercices**. Pour les pertes constatées en 2020, cela signifie que l'imputation serait possible sur les exercices 2017, 2018 et 2019.

Cette faculté serait offerte aux entreprises sur option, pour le déficit constaté au titre du **premier exercice déficitaire clos entre le 30 juin 2020 et le 30 juin 2021 (alinéa 1^{er})**.

2. Les conditions de mise en œuvre

Compte tenu de l'intervalle retenu, **un délai d'option dérogatoire est prévu pour les entreprises** dont il serait déjà expiré (**alinéa 2**). En pratique, l'option pourrait être exercée jusqu'à la date limite de dépôt de la déclaration de résultats d'un exercice clos au 30 juin 2021 et au plus tard avant que la liquidation définitive de l'impôt dû au titre de l'exercice suivant celui au titre duquel l'option est exercée ne soit intervenue.

Les conditions de mise en œuvre de l'assouplissement temporaire proposé sont précisées pour les groupes fiscalement intégrés. À l'instar de ce que prévoit le droit commun, le déficit d'ensemble constaté sur la période éligible serait imputable sur les bénéfices d'ensemble déclarés au cours des trois derniers exercices ou, s'il y a lieu, les bénéfices que la société mère a déclarés avant la constitution du groupe fiscal (**alinéa 3**).

Deux précisions sont toutefois prévues pour éviter que l'assouplissement proposé ne fasse naître un double avantage fiscal :

- **s'agissant des déficits constatés au titre d'exercices antérieurs**, d'une part, de sorte que les bénéfices d'imputation des trois exercices précédents sont diminués du montant des déficits constatés au titre des exercices antérieurs pour lesquels l'entreprise a déjà opté pour le report en arrière (**alinéa 4**) ;

- **s'agissant du déficit constaté au titre du même exercice**, d'autre part, la créance constatée en application des dispositions du présent article étant minorée du montant de la créance de report en arrière déjà liquidée lorsque l'option a déjà été exercée par l'entreprise (**alinéa 6**).

Sous cette dernière éventualité, il est précisé que la créance supplémentaire constatée en application des dispositions du présent article n'est pas éligible au remboursement anticipé prévu par l'article 5 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹.

3. Une créance calculée sur la base du taux futur de l'impôt sur les sociétés de 25 %

Le cinquième alinéa du présent article précise la façon dont la créance doit être calculée, en retenant pour cela **le taux de l'impôt sur les sociétés applicable à compter du 1^{er} janvier 2022, à savoir 25 % pour le taux normal**.

Selon l'évaluation préalable, il s'agit ainsi d'assurer **la neutralité de l'option pour les entreprises**, dès lors qu'en cas de report en avant, le taux de 25 % trouverait également à s'appliquer.

B. L'ASSUJETTISSEMENT AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES AIDES COMPLÉMENTAIRES AU FONDS DE SOLIDARITÉ VERSÉES AUX ENTREPRISES FACE À LA CRISE SANITAIRE

Le II du présent article vise à préciser le régime fiscal et social des aides versées aux entreprises touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire **indépendamment du fonds de solidarité**.

À cette fin, il modifie l'article 1^{er} de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020² prévoyant l'exonération fiscale et sociale des aides du fonds de solidarité.

Il est proposé que l'exonération prévue s'applique aux seules aides versées au titre du fonds de solidarité et de sa déclinaison spécifique pour les discothèques (alinéa 8).

¹ Article 5 de la loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Article 1^{er} de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

En revanche, **seraient exclus de cette exonération** et donc assujetties aux impôts sur le bénéficiaire et aux contributions et cotisations sociales **les subventions perçues au titre des dispositifs suivants (alinéas 9 à 13) :**

- l'aide destinée à **compenser les coûts fixes des entreprises**, prévue par un décret du 24 mars dernier¹ ;

- l'aide aux personnes physiques et morales exploitant des **remontées mécaniques**, prévue par un décret du 24 mars dernier² ;

- l'aide destinée à tenir compte des **difficultés d'écoulement des stocks de certains commerces à la suite des restrictions d'activité**, prévue par le décret du 14 mai dernier³ ;

- **l'aide à la reprise**, prévue par le décret du 20 mai dernier⁴ et concernant **les entreprises ayant repris en 2020 un fonds de commerce existant** pour exercer la même activité principale.

De même, les aides perçues au titre des dispositifs qui précèdent seraient prises en compte **dans l'appréciation des seuils conditionnant l'application d'un régime simplifié d'imposition et des obligations comptables et déclaratives allégées** qu'ils autorisent.

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

¹ Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021 instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

² Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 instituant une aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

³ Décret n° 2021-594 du 14 mai 2021 instituant une aide relative aux stocks de certains commerces.

⁴ Décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 instituant une aide à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020 et dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RECOURS AU « CARRY BACK » AUSSI TARDIF QU'INDISPENSABLE, UN RÉGIME FISCAL DES SUBVENTIONS VERSÉES À RENDRE PLUS COHÉRENT

A. L'AMÉNAGEMENT TEMPORAIRE DU « CARRY BACK » : UN DISPOSITIF EFFICACE DE RELANCE ÉCONOMIQUE QUE LE SÉNAT PRÉCONISE DEPUIS PRÈS D'UN AN

1. Un outil de relance traditionnel, dont le Gouvernement a privé les entreprises pendant près d'un an à défaut d'écouter le Sénat

Plus de quinze mois après le début de la crise sanitaire et après le vote de cinq textes financiers successifs, le Gouvernement a finalement décidé d'aménager temporairement les conditions de report en arrière des déficits. Souvent mieux connu sous le nom anglo-saxon de « *carry back* », ce dispositif constitue un outil aussi classique qu'efficace d'apurement des pertes des entreprises.

Pour les entreprises, il présente en effet l'avantage de pouvoir rapidement tourner la page d'un exercice dégradé, en bénéficiant d'une créance d'impôt sur les sociétés monétisable immédiatement en cas de cession à un établissement de crédit.

Pour les comptes publics, le dispositif est théoriquement neutre au plan budgétaire : les déficits étant de droit reportables en avant sans limitation de durée, seul un coût de trésorerie est constaté.

Pour les salariés en revanche, le recours au « *carry back* » est loin d'être neutre, dans la mesure où le report en arrière ne remet pas en cause la participation calculée au titre des exercices antérieurs et la créance qui en résulte n'est ensuite pas prise en compte dans la détermination du bénéfice net ouvrant droit à la participation¹. Autrement dit, à la différence du report en avant, le « *carry back* » n'affecte pas la participation des salariés.

Pour ces différentes raisons, le Sénat a adopté à deux reprises un aménagement temporaire des conditions de report en arrière des déficits, il y a un an à l'occasion de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 puis à nouveau lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

¹ La créance résultant du report en arrière des déficits n'ayant pas la nature d'un crédit d'impôt, elle ne réduit pas l'impôt à déduire du bénéfice pour la détermination du bénéfice net ouvrant droit à participation. En revanche, le déficit reporté en avant vient s'imputer en charge déductible du bénéfice constaté au cours d'un exercice ultérieur, ce qui réduit de facto le bénéfice net sur la base duquel la participation est calculée.

À chaque fois, le Gouvernement s’y était opposé, n’y voyant pas une priorité et soulignant son « coût pour les finances publiques extrêmement important »¹.

Le présent article constitue en cela **un net revirement** de la part du Gouvernement, qui décide finalement de mettre en œuvre le dispositif adopté par le Sénat en juillet 2020.

2. Un revirement tardif mais indispensable

Dans ces conditions, le rapporteur général ne peut qu’approuver le dispositif proposé, qui répond à une attente des entreprises sans entraîner de dégradation pérenne des comptes publics.

Large, l’aménagement proposé conduit à revenir aux règles en vigueur lors de la crise de 2008, avant l’encadrement du mécanisme opéré en 2011. Il est de nature à soulager de nombreuses entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire.

En contenant la dégradation de leurs bilans, l’aménagement du « carry back » devrait de surcroît faciliter leur accès aux financements. Or il s’agit d’une **condition centrale pour contenir les effets économiques de la crise**, comme l’a récemment détaillé le rapporteur général dans son rapport consacré à la sortie des prêts garantis par l’État².

C’est la raison pour laquelle **il correspond à une réelle demande de la part des entreprises**, ce que traduisent les indications de Christophe Beaux, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef) devant la commission des finances du Sénat le 9 juin dernier : *« le déplafonnement du report en arrière du déficit [...] permettra aux entreprises ayant subi des pertes majeures en 2020 et qui en subiront encore en 2021 de [les] amortir »*. Selon l’organisation patronale, **une trentaine d’entreprises de taille significative pourraient ainsi en bénéficier**³.

Pour les finances publiques, **le coût en trésorerie est évalué à environ 400 millions d’euros par an jusqu’en 2027**⁴, en fonction des pertes effectivement constatées par les entreprises en 2020.

¹ Voir l’avis de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, sur l’amendement de la commission des finances proposant l’aménagement du « carry back » à l’occasion de l’examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2021, [compte-rendu](#) de la séance du samedi 21 novembre 2020.

² « [Comment réussir la sortie des PGE ?](#) », rapport d’information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, n° 583 (2020-2021), 12 mai 2021.

³ Voir [le compte-rendu](#) de l’audition commune organisée par la commission des finances du Sénat sur les modalités de sortie des aides aux entreprises le 9 juin dernier.

⁴ Selon les indications de M. Bruno Le Maire, ministre de l’économie, des finances et de la relance, lors de [son audition](#) par la commission des finances du Sénat le 2 juin dernier.

S'il est judicieux, le revirement du Gouvernement n'en demeure pas moins tardif, comme en témoigne la nécessité de prévoir un délai d'option dérogatoire pour recourir au dispositif.

Il intervient d'ailleurs **moins de deux semaines après la publication, par la Commission européenne, d'une recommandation** invitant les États membres à recourir plus fortement à cet outil¹. Pourtant certains pays n'avaient pas attendu cette communication pour le faire, à l'instar de l'Allemagne ou des Pays-Bas.

Sans considérer que le Gouvernement ait été plus attentif aux recommandations de la Commission européenne qu'aux initiatives parlementaires, **le rapporteur général y voit davantage la réponse au diagnostic qu'il a posé à l'occasion de son rapport sur la sortie des PGE.**

L'analyse des comptes nationaux annuels révèlent **la part sensiblement plus forte des pertes subies en 2020 laissées à la charge des entreprises françaises** par rapport à leurs concurrentes européennes. Ainsi, **22 % des pertes sont restés à la charge des entreprises françaises**, contre 7 % en moyenne européenne et une socialisation intégrale en Allemagne.

Face à cette situation, le « carry back » constitue un premier élément de réponse.

B. LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES AIDES AUX ENTREPRISES : UNE DISTINCTION PLUS COHÉRENTE DOIT ÊTRE RETENUE

En complément de l'aménagement du « carry back », **le présent article précise le régime fiscal et social des subventions versées aux entreprises.**

Si le fonds de solidarité a été rapidement mis en place dès le mois de mars 2020, **d'autres mécanismes ont été introduits plus tardivement** pour répondre à des besoins complémentaires ou spécifiques. Tel est en particulier le cas de **l'aide aux coûts fixes**, recommandée par le Sénat dès la première vague de la crise sanitaire, finalement introduite par le Gouvernement au premier trimestre 2021.

Ces dispositifs ont été mis en place après que le Parlement a prévu l'exonération fiscale et sociale des aides du fonds de solidarité, à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

¹ [Voir C\(2021\) 3484 final](#), Commission recommendation on the tax treatment of losses during the Covid-19 crisis, 18 mai 2021.

Le présent article propose donc de limiter l'exonération aux seules aides versées au titre du fonds de solidarité telles qu'initialement définies, ainsi que pour sa déclinaison spécifique pour les discothèques, introduite à l'été 2020.

Le Gouvernement justifie ce choix pour une raison juridique, afin d'assurer sa compatibilité avec l'encadrement européen des aides d'État. La notification de l'exonération fiscale et sociale, acceptée par la Commission européenne le 20 mai 2020, ne porte en effet que sur les aides du fonds de solidarité en tant que telles¹.

La portée de cet argument ne saurait toutefois être exagérée. Le cadre temporaire des aides d'État adopté ne distingue pas la nature de l'aide octroyée – subvention, exonération, etc. – mais fixe un plafond du concours total dont bénéficie l'entreprise. Autrement dit, rien ne s'oppose, en soi, à ce que d'autres exonérations soient notifiées.

En réalité, le choix du Gouvernement semble surtout prendre acte d'une différence dans la nature des dispositifs de subvention. Ils viennent en effet compléter l'aide du fonds de solidarité pour des entreprises faisant face à des difficultés spécifiques, en ciblant des entreprises de plus grande taille et en proposant des aides d'un montant supérieur.

Toutefois, cette distinction n'a pas à s'appliquer à l'aide à la reprise prévue par le décret du 20 mai dernier², lequel relève d'une logique différente. Comme l'indique explicitement la présentation du décret, l'aide vise « les entreprises qui ont repris un fonds de commerce en 2020, qui ont subi une interdiction d'accueil du public entre novembre 2020 et mai 2021 et qui ne sont pas éligibles au fonds de solidarité en l'absence de chiffre d'affaires de référence ».

Ce dispositif n'est pas complémentaire mais bien subsidiaire au fonds de solidarité. La cohérence commande donc de prévoir un régime fiscal et social analogue aux aides perçues par les entreprises à ce titre.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement n° 45 visant à exonérer d'impôt sur les bénéfices et de contributions et cotisations sociales les aides à la reprise. Il reviendra au Gouvernement de notifier cette exonération à la Commission européenne afin que l'exonération s'applique dans la limite des plafonds d'aides prévus par l'encadrement temporaire des aides d'État.

¹ Voir la *décision* de la Commission européenne C(2020) 3460 final, publiée le 20 mai 2020.

² Décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 instituant une aide à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020 et dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

Le coût pour les finances publiques d'une telle mesure ne devrait pas être très élevé et doit être comparé au soutien qu'il permet d'apporter par la subvention publique à une entreprise durement affectée par les conséquences économiques de la crise sanitaire et alors que, sans chiffre d'affaires existant, elle n'était pas éligible au fonds de solidarité.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER}

Actualisation des seuils fiscaux applicables aux PME

Le présent article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur général adopté par la commission des finances, propose d'actualiser les seuils prévus pour les petites et moyennes entreprises (PME) en matière d'imposition des sociétés. Il s'inscrit dans un double objectif de soutien aux PME et de simplification des règles fiscales.

À l'occasion de la loi de finances pour 2021, pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021, le seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel une PME applique un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour une fraction de son bénéfice a été porté de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros.

Cette mesure correspondait en réalité à une actualisation d'un montant non modifié depuis le passage à l'euro, en tenant compte des effets de l'inflation.

Elle n'a toutefois pas concerné les autres montants prévus pour l'application du dispositif puisque ni la fraction de bénéfice imposable à taux réduit, ni le seuil de chiffre d'affaires d'assujettissement à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, initialement défini par mimétisme avec le seuil permettant l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés, ni même l'abattement applicable n'ont été actualisés.

Au-delà de l'impact sur le montant de l'impôt dû, il en résulte une source de complexité de la norme fiscale pour les PME.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, par cohérence avec la mesure introduite en loi de finances pour 2021, d'opérer trois modifications complémentaires :

- premièrement, en relevant de 38 120 euros à 50 000 euros la fraction de bénéfices des PME imposable à un taux réduit de 15 % ;
- deuxièmement, en portant de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le montant de chiffre d'affaires annuel au-delà duquel une entreprise est redevable de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, sur le modèle du nouveau seuil retenu pour l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés ;
- troisièmement, en augmentant de 763 000 euros à 1 million d'euros l'abattement applicable pour déterminer le montant de la contribution sociale.

I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX RÉDUIT D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DE 15 %, RÉSERVÉ AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES POUR UNE FRACTION DE LEURS BÉNÉFICES

A. UN TAUX NORMAL DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, QUI S'ACCOMPAGNE DE TAUX RÉDUITS POUR CERTAINS TYPES D'ENTREPRISES OU DE REVENUS

L'impôt sur les sociétés est assis sur les bénéfices réalisés par les entreprises, desquels est retranché l'ensemble des charges exposées dans l'intérêt de l'exploitation.

À cette assiette est appliqué un **taux normal**, qui a fait l'objet de plusieurs trajectoires de baisse successives, prévu au I de l'article 219 du code général des impôts.

La trajectoire en vigueur, qui résulte de la loi de finances pour 2020¹, est détaillée dans le tableau ci-après.

**Évolution du taux normal
de l'impôt sur les sociétés prévue par le droit en vigueur**

Année d'ouverture de l'exercice		Entreprises	
		Chiffre d'affaires < 250 millions d'euros	Chiffre d'affaires ≥ 250 millions d'euros
2020	Bénéfices ≤ 500 000 euros	28 %	
	Bénéfices > 500 000 euros	28 %	31 %
2021		26,5 %	27,5 %
2022		25 %	

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, le taux normal s'applique sous réserve de taux réduits concernant certains types d'entreprises ou de revenus.

Un **taux réduit de 15 %** s'applique ainsi pour les **petites et moyennes entreprises (PME)** réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 7,63 millions d'euros et dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques, **dans la limite de 38 120 euros de bénéfices** (b du I de l'article 219 du CGI).

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021, le seuil de chiffre d'affaires permettant à une entreprise de bénéficier du taux réduit est porté à 10 millions d'euros. Cette modification résulte de l'article 18 de la loi de finances pour 2021.²

¹ Article 39 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

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

Ensuite, **des taux réduits s'appliquent pour une partie des bénéfiques**. En particulier, les **plus-values de cession à long terme de certains éléments de l'actif immobilisé** sont taxées à taux réduits, afin de favoriser l'investissement de long terme dans ce type d'actifs. Il s'agit :

- du régime des **plus-values à long-terme**, imposables au **taux de 15 %** (a du I de l'article 219 du CGI) ;

- du résultat net tiré de la cession ou de la concession de certains **produits de la propriété industrielle**, imposable au **taux de 10 %** (deuxième alinéa du I de l'article 219 du CGI).

B. À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS S'AJOUTE, POUR LES ENTREPRISES DE CERTAINE TAILLE, UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE MAJORANT LE MONTANT DÛ

Une contribution additionnelle s'ajoute à l'impôt sur les sociétés et augmente la charge fiscale pesant sur les entreprises.

Cette **contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 et codifiée à l'article 235 *ter* ZC du code général des impôts, s'applique ainsi aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 7,63 millions d'euros, sous réserve d'un abattement de 763 000 euros pour un exercice de douze mois.

Fixée au taux de 3,3 % de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise, **cette contribution porte en pratique le taux d'impôt sur les sociétés à 27,375 %¹**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: PROLONGER ET SIMPLIFIER L'ACTUALISATION DES SEUILS FISCAUX APPLICABLES AUX PME INTRODUITE EN LOI DE FINANCES POUR 2021

Le présent article s'inscrit dans **une double démarche de soutien aux PME et de simplification de la norme fiscale**.

À l'occasion de la loi de finances pour 2021², pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021, **le seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel une PME applique un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour une fraction de son bénéfice a été porté de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros**.

Cette mesure correspondait en réalité à **une actualisation d'un montant non modifié depuis le passage à l'euro**, tenant compte des effets de l'inflation.

¹ Pour un taux normal d'impôt sur les sociétés de 26,5 %, soit 26,5 % + 26,5 * 3,3 %.

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

Elle n'a toutefois pas concerné les autres montants prévus pour l'application du dispositif. En effet, n'ont pas été actualisés :

- la fraction de bénéfice imposable à taux réduit, fixée à 38 120 euros et non actualisée depuis le passage à l'euro ;

- le seuil de chiffre d'affaires d'assujettissement à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, alors même qu'il avait été initialement défini par le législateur en cohérence avec le seuil permettant l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés¹ ;

- l'abattement applicable pour le calcul de la contribution sociale.

Pour les PME, il en résulte notamment une source de complexité de la norme fiscale.

En outre, la mesure adoptée en projet de loi de finances pour 2021 n'avait finalement que peu d'impact sur le montant de l'impôt dû.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, par cohérence avec la mesure introduite en loi de finances pour 2021, d'opérer trois modifications complémentaires :

- premièrement, en relevant de 38 120 euros à 50 000 euros la fraction de bénéfices des PME imposable à un taux réduit de 15 % ;

- deuxièmement, en portant de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le montant de chiffre d'affaires annuel au-delà duquel une entreprise est redevable de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, sur le modèle du nouveau seuil retenu pour l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés ;

- troisièmement, en augmentant de 763 000 euros à 1 million d'euros l'abattement applicable pour déterminer le montant de la contribution sociale.

Pour cela, la commission a adopté un amendement n° 46.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article.

¹ Voir, par exemple, [le tome I du rapport n° 1876](#) de M. Alfred Recours, député, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le PLFSS pour 2000, soulignant que « ces conditions d'exonération sont identiques à celles existant pour la contribution temporaire d'impôt sur les sociétés instituée en 1997, elles-mêmes directement inspirées du dispositif en vigueur pour déterminer l'éligibilité des petites entreprises admises au réduit d'impôt sur les sociétés ».

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER}

Introduction d'une déduction fiscale temporaire pour le capital à risque

Le présent article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur général adopté par la commission des finances, propose d'introduire, de façon temporaire, une déduction fiscale pour le capital à risque - dispositif également connu sous la désignation anglo-saxonne d'« *allowance for corporate equity* ». Il met en œuvre la recommandation n° 6 du rapport « Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État ? », présenté par le rapporteur général le 12 mai dernier.

L'objectif est de neutraliser le biais fiscal en faveur de l'endettement pour inciter les entreprises à lever des fonds propres en sortie de crise, ce qui permettra d'améliorer leur levier d'endettement et leur bilan.

Pour cela, le dispositif proposé présente deux caractéristiques essentielles :

- d'abord, pour le rendre davantage incitatif tout en maîtrisant son coût pour les finances publiques, il est temporaire et ne s'applique qu'aux nouveaux fonds propres apportés à compter de 2021 et jusqu'à la fin de l'année 2023. Il s'inscrit aussi dans un objectif d'expérimentation, alors que la Commission européenne a lancé le 14 juin dernier une consultation en amont de la présentation d'un projet de directive visant à introduire ce dispositif au sein de l'Union européenne ;
- ensuite, pour renforcer son effet sur les petites et moyennes entreprises, le taux d'intérêt notionnel retenu pour apprécier la rémunération des fonds propres serait porté de 5 % à 7 % pour ces entités.

I. LE DROIT EXISTANT : LE BIAIS FISCAL EN FAVEUR DE L'ENDETTEMENT POUR LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES

D'un point de vue économique, pour leur financement, les entreprises peuvent recourir soit à une ressource externe, en contractant un emprunt bancaire ou obligataire, soit à une ressource interne, en mobilisant leurs fonds propres.

D'un point de vue fiscal, les conséquences de l'arbitrage entre les deux sources de financement ne sont pas neutres en France.

En effet, les charges financières sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, tandis que le financement par fonds propres ne fait pas l'objet d'une aide fiscale, dans la mesure où il n'est pas considéré comptablement comme une charge.

Cette différence, bien identifiée par la théorie économique, est désignée comme le **biais fiscal en faveur de l'endettement** (ou « *debt bias* »).

Réformé par la loi de finances pour 2019¹, afin de transposer les dispositions de la directive dite « ATAD » du 12 juillet 2016², le régime de la déductibilité des charges financières est prévu aux articles 212 *bis* (cas général) et 223 B *bis* (régime de groupe) du code général des impôts.

Il en résulte que **les charges financières nettes peuvent être déduites du résultat fiscal** dans la limite du montant le plus élevé entre :

- trois millions d'euros ;
- 30 % de son EBITDA (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : INCITER LES ENTREPRISES À LEVER DU CAPITAL EN CORRIGEANT LE BIAIS FISCAL EN FAVEUR DE L'ENDETTEMENT

Afin de neutraliser le biais fiscal en faveur de l'endettement, le présent article propose d'introduire un mécanisme fiscal de déduction pour le capital à risque, aussi connu sous la désignation anglo-saxonne d'« *allowance for corporate equity* ». Il met en œuvre **la recommandation n° 6 du rapport « Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État ? »** présenté par le rapporteur général le 12 mai dernier³.

Un tel mécanisme est **déjà mis en œuvre par plusieurs États membres de l'Union européenne**, dont la Belgique, l'Italie et la Pologne. Concrètement, il définit une rémunération notionnelle des fonds propres, laquelle peut ensuite être déduite du résultat imposable⁴, sur le modèle de ce qui s'applique pour les charges financières supportées par une entreprise.

Depuis la présentation du rapport du Sénat sur la sortie des PGE, **la Commission européenne a d'ailleurs lancé une consultation le 14 juin dernier en vue de présenter, au premier trimestre 2022, une proposition de directive** introduisant un dispositif harmonisé au niveau de l'Union européenne⁵.

¹ Article 34 de la loi n° 2018(1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

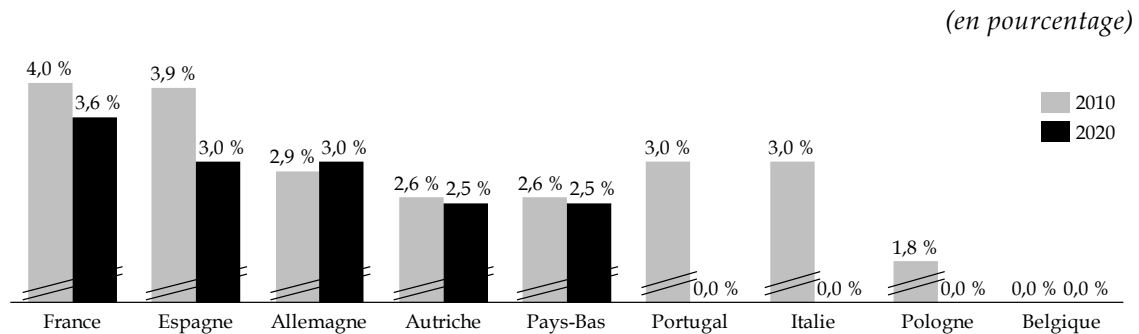
³ « [Comment réussir la sortie des PGE ?](#) », rapport d'information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, n° 583 (2020-2021), 12 mai 2021.

⁴ Le mécanisme est, pour cette raison, également connu sous le nom de *déduction des intérêts notionnels* ou « *notional interest deduction* ».

⁵ Voir [la consultation](#) lancée par la Commission européenne, ouverte du 14 juin au 12 juillet 2021.

Or la France se distingue des autres pays européens par le niveau élevé du biais fiscal en faveur de l'endettement. Comme l'illustre le graphique ci-après, il atteint 3,6 % en 2020, soit le niveau le plus élevé au sein de l'Union européenne.

Évolution du biais en faveur de l'endettement entre 2010 et 2020



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données ZEW, 2020

S'il doit permettre de corriger le biais fiscal en faveur de l'endettement, le dispositif proposé s'inscrit surtout dans le contexte de la sortie de crise.

Comme l'a récemment indiqué la Commission européenne, « la pandémie du Covid-19 a rendu d'autant plus crucial de s'attaquer au biais fiscal en faveur de l'endettement. Les pertes liées à la crise sanitaire ont fortement fragilisé le niveau des fonds propres de nombreuses sociétés. De plus, la chute brutale des flux de trésorerie a conduit de nombreuses entreprises européennes à s'endetter davantage pour couvrir leurs besoins de financement de court terme. En conséquence, la structure capitalistique de nombreuses entreprises en ressort encore plus fragilisée, conduisant certaines d'entre elles au bord de la faillite. C'est pourquoi il est plus important que jamais de s'attaquer au biais fiscal en faveur de l'endettement, et ainsi de soutenir la recapitalisation des entreprises européennes et de réduire les risques futurs »¹.

Il existe donc un **besoin urgent d'agir**, pour accompagner et soutenir les entreprises françaises dans **l'amélioration de leur levier d'endettement**. Cette situation concerne particulièrement la France, dans la mesure où tant les conséquences économiques que les mesures de soutien prises en réponse à la crise sanitaire ont dégradé la situation financière de nombreuses entreprises dans une ampleur plus marquée en France. En effet, **les entreprises françaises ont conservé à leur charge 22 % de la perte de revenus enregistrée en 2020, contre 7 % en moyenne au sein de l'Union européenne et 0 % en Allemagne**.

¹ « [Annual report on taxation 2021](#) », Commission européenne, DG Taxud, mai 2021, p. 37, traduction de l'auteur.

Pour certaines entreprises, le renforcement des fonds propres constitue donc une condition importante pour restaurer leurs marges de manœuvre financière et **continuer d'accéder au marché du crédit**. Faute de solution « magique » en matière de renforcement des fonds propres, l'incitation doit prévaloir, à commencer par **ne pas pénaliser fiscalement les entreprises procédant à une levée de fonds propres**.

Alors que la proposition de directive devrait être présentée sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022, **la France a un rôle moteur à jouer en la matière en expérimentant dès maintenant la déduction fiscale pour le capital à risque**.

Pour toutes ces raisons, le présent article propose d'introduire ce mécanisme de façon temporaire et sans attendre l'application d'une directive encore en cours de rédaction.

Il présente **deux caractéristiques essentielles** :

- d'abord, **pour le rendre davantage incitatif tout en maîtrisant son coût pour les finances publiques, le dispositif proposé est temporaire et ne s'applique qu'aux nouveaux fonds propres** apportés à compter de 2021 et jusqu'à la fin de l'année 2023, dans la perspective d'une entrée en vigueur possible d'un mécanisme européen harmonisé à compter de 2024 ;

- ensuite, **pour renforcer son effet sur les petites et moyennes entreprises (PME)¹, le taux d'intérêt notionnel retenu pour apprécier la rémunération des fonds propres serait porté de 5 % à 7 %** pour ces entités.

Ainsi défini, **le dispositif doit permettre d'inciter les entreprises à renforcer leurs fonds propres en sortie de crise**, en complétant les mesures sur lesquelles le Gouvernement s'appuie par ailleurs - à l'instar de la réduction des impôts de production ou de l'aménagement temporaire des règles de report en arrière des déficits (« *carry back* »). Les évaluations empiriques conduites dans les pays l'appliquant déjà attestent d'une **réelle efficacité pour réduire le ratio d'endettement, surtout s'agissant des petites et moyennes entreprises²**.

Par ailleurs, **les caractéristiques retenues doivent permettre de maîtriser le coût du dispositif pour les finances publiques**, en ne s'appliquant qu'aux nouveaux fonds propres apportés et non au capital préexistant. Comme le souligne le Fonds monétaire international (FMI), qui recommande à la France la mise en place d'une déduction fiscale pour le

¹ Au sens communautaire, à savoir les entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Cette définition résulte de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

² Voir par exemple : Nicola Branzoli et Antonella Caiumi, « How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns », *European Commission Taxation Papers*, [Working paper n° 72](#), 2018.

capital à risque¹, « un [mécanisme] incrémental n'autorise la déduction que pour les nouveaux fonds propres. **Cette option est considérablement moins coûteuse qu'un régime qui s'applique sur la totalité des fonds propres** »².

À titre de comparaison, **l'Italie et la Belgique retiennent deux versions différentes :**

- **l'Italie réserve la déduction aux seuls nouveaux fonds propres, ce qui correspond au choix proposé par le présent article ;**

- **la Belgique applique la déduction à l'ensemble du stock de capital.**

Lors de l'entrée en vigueur du mécanisme, **la perte de recettes constatée s'est élevée à 400 millions d'euros environ en Italie (en 2011)**³.

La commission a adopté **un amendement n° 47** en ce sens.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article.

¹ Voir par exemple « France : selected issues. A review of capital taxation in France », *Fonds monétaire international*, [n° 289](#), septembre 2017, pp. 13-15.

² Ibid.

³ Voir Ernesto Zangari, « Addressing the debt bias : a comparison between the Belgian and the Italian ACE systems », Commission européenne, *Taxation papers*, [working paper n° 44](#), 2014. Pour la Belgique, la déduction appliquée à l'ensemble du stock de capital s'est traduite par une perte de recettes de 1,8 milliard d'euros en 2006.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER}

Incitation fiscale à l'investissement dans la transition écologique

Le présent article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur général adopté par la commission des finances, propose d'introduire un mécanisme d'incitation fiscale à l'investissement des entreprises en faveur de la transition écologique.

Il comprend deux mesures :

- à titre principal, un amortissement accéléré sur douze mois des matériels destiné à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables acquis entre le 23 juin 2021 et le 31 décembre 2022 ;
- de façon complémentaire, une modalité dérogatoire d'imputation de cet avantage fiscal, permettant aux entreprises constatant un déficit en raison de la situation actuelle de le monétiser immédiatement. Cela permet de maximiser le périmètre des entreprises visées et de cibler plus spécifiquement les entreprises innovantes engagées dans la transition écologique.

Le dispositif proposé présente ainsi un double avantage :

- pour les entreprises, en les incitant à investir dès aujourd'hui en faveur de la transition écologique, quelle que soit leur situation financière en sortie de crise ;
- pour les pouvoirs publics, en stimulant des investissements indispensables à la compétitivité des entreprises françaises pour un simple coût de trésorerie.

I. LE DROIT EXISTANT : DES DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT NON LINÉAIRES POUR ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT

En application de l'article 39 du code général des impôts (CGI), le bénéfice net d'une entreprise, ou bénéfice imposable, « *est établi sous déduction de toutes charges* », pour autant qu'elles soient exposées dans l'intérêt de l'entreprise, régulièrement comptabilisées, et qu'elles se traduisent par une diminution nette de l'actif de l'entreprise.

Or les investissements réalisés par les entreprises (**immobilisations**) connaissent **une usure dans le temps qui se traduit par une perte de valeur patrimoniale**. Cette diminution de l'actif constitue une charge qui vient en déduction du bénéfice imposable : **l'amortissement**.

L'étalement dans le temps de la perte de valeur de l'investissement initial se traduit dans les modalités de calcul de l'amortissement.

Trois grandes modalités sont possibles :

- **l'amortissement linéaire**, consistant à appliquer une annuité constante sur l'ensemble de la durée normale d'utilisation ;

- **l'amortissement dégressif**, consistant à appliquer des annuités plus importantes pour les premières années d'utilisation du bien ;

- **les amortissements exceptionnels**, prévus par des textes législatifs particuliers ou par la doctrine, soit sous la forme d'un **amortissement consistant en une dotation supplémentaire la première année d'amortissement**, soit sous la forme d'un **amortissement accéléré**, consistant à prévoir une période d'amortissement plus réduite.

De façon générale, **les amortissements dégressifs ou exceptionnels ont pour objet de favoriser l'investissement des entreprises** en leur permettant d'augmenter les charges imputables aux bénéficiaires de la première ou des premières années de mise en service des immobilisations et, ainsi, de réduire leur impôt pour ces exercices.

Pour l'État, ces possibilités d'amortissement se traduisent par un coût de trésorerie, dans la mesure où les charges venant en déduction de l'assiette de l'impôt sont anticipées par rapport aux exercices suivants.

Par exemple, **l'article 39 AB du code général des impôts**, introduit par la loi de finances pour 1991¹, prévoit **un amortissement exceptionnel linéaire sur douze mois de biens destinés à économiser l'énergie** ainsi que des **équipements de production d'énergies renouvelables**, selon une liste établie par voie réglementaire. Ces dispositions ont toutefois **cessé de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2011**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EN SORTIE DE CRISE

Le présent article s'inscrit dans un objectif de relance de l'économie, en soutenant l'investissement des entreprises en faveur de la **transition écologique**.

À titre principal, il est ainsi proposé de **reconduire temporairement le mécanisme d'amortissement exceptionnel sur douze mois de biens destinés à économiser l'énergie et d'équipements de production d'énergies renouvelables** prévu à l'article 39 AB du code général des impôts. Pour inciter les entreprises à investir rapidement et amplifier la relance, ce régime d'amortissement accéléré serait **réservé aux biens acquis ou fabriqués entre le 23 juin 2021 et le 31 décembre 2022**.

¹ Article 90 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

Toutefois, **pour des entreprises ayant constaté des pertes en raison de la crise sanitaire, la portée incitative de ce mécanisme pourrait ne pas suffire**. En effet, il n'en résulterait pour l'entreprise qu'une accentuation de son déficit pouvant être reporté. En l'absence de bénéfices suffisants au cours des exercices antérieurs, le déficit devrait être reporté en avant. L'avantage fiscal proposé pourrait prendre du temps avant d'être effectivement encaissé par l'entreprise.

Autrement dit, ce pourrait être un « pari » que certaines entreprises ne seraient pas prêtes à prendre.

C'est pourquoi le présent article propose, de façon complémentaire, **une modalité dérogatoire d'imputation de l'avantage fiscal** pour permettre aux entreprises constatant un déficit en raison de la situation économique actuelle de le **monétiser immédiatement**.

À cet effet, les entreprises pourraient **opter pour un crédit d'impôt égal à l'avantage fiscal obtenu en cas de déduction intégrale immédiate**, lequel pourrait faire l'objet d'une imputation sur l'impôt dû au titre des exercices suivants. Si les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires ne permettent pas de le prévoir directement, l'objectif serait également de **permettre un remboursement de la créance non imputée au bout de trois ans et une cession « Dailly »**.

Un tel mécanisme viendrait utilement compléter l'assouplissement des modalités de report en arrière des déficits (ou « carry back »), en visant les entreprises ne disposant pas de bénéfices antérieurs suffisants pour imputer le déficit constaté en 2020. Ce faisant, le dispositif cible plus particulièrement **les entreprises innovantes engagées dans la démarche de transition écologique**.

Le dispositif proposé présente ainsi un **double avantage** :

- **pour les entreprises, en les incitant à investir dès aujourd'hui en faveur de la transition écologique** quelle que soit leur situation financière en sortie de crise ;

- **pour les pouvoirs publics, en stimulant des investissements indispensables** à la compétitivité des entreprises françaises répondant au défi climatique, **pour un seul coût de trésorerie**.

La commission a adopté **un amendement n° 48** en ce sens.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article.

ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)

**Prolongation de l'assouplissement des conditions de mobilisation
de l'épargne constituée sous le régime de dotation pour aléas**

Le présent article introduit par l'Assemblée nationale étend la possibilité d'utiliser les sommes épargnées au titre de l'ancien dispositif de la déduction pour aléas (DPA) et non rapportées au 1^{er} juin 2021 sous le régime d'emploi plus souple de la déduction pour épargne de précaution (DEP). Alors que l'article 7 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoyait qu'elles puissent être utilisées selon le régime de la DEP au cours des exercices clos entre le 31 mars 2020 et le 31 mars 2021, le présent article étend cette possibilité pour toute l'année 2021, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DÉDUCTION POUR ÉPARGNE DE PRÉCAUTION (DEP) REMPLACE DEPUIS 2019 LA DÉDUCTION POUR ALÉAS ET LA DÉDUCTION POUR INVESTISSEMENTS

A. LA DÉDUCTION POUR ÉPARGNE DE PRÉCAUTION, UN MÉCANISME ASSORTI DE CONDITIONS D'EMPLOI PLUS SIMPLES ET MOINS RIGOUREUSES QUE CELLES APPLICABLES AUX DISPOSITIFS AUXQUELS ELLE SE SUBSTITUE

L'article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 instituant une **déduction pour épargne de précaution (DEP)** a abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2019, l'article 72 D *bis* du code général des impôts, qui permettait aux exploitants agricoles de pratiquer, sur leur revenu imposable et selon un régime réel d'imposition, une **déduction pour aléas (DPA)**.

La déduction pour aléas était subordonnée à la constitution d'une épargne professionnelle, condition réputée remplie dès lors qu'une somme comprise entre 50 % et 100 % de la déduction est inscrite sur un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement financier¹.

¹ Une alternative matérielle assimile sous conditions certains achats à la condition de réservation d'une fraction minimale de la déduction pour la constitution d'une épargne monétaire.

Cette déduction pour aléas n'était pas libre d'emploi :

- **elle doit être mobilisée au cours des sept exercices qui suivent celui où elle a été pratiquée ;**

- **en outre, elle ne peut servir qu'à certaines fins qui recouvrent des situations de risque ou de crise traversées par l'exploitation, qu'elles soient physiques¹ ou économiques².**

De plus, la DPA est soumise à un plafond annuel : **le montant déductible est plafonné à 27 000 euros par an³.**

La DEP, instituée par la loi de finances pour 2019 précitée, constitue un **mécanisme assorti de conditions d'emploi plus simples et moins rigoureuses que les dispositifs auxquels elle se substitue :**

- la déductibilité atteint un montant annuel supérieur à celui de la DPA, car le montant de la DEP est calculé sur la base du bénéfice de l'exploitation au cours d'un exercice de douze mois, à partir d'un barème qui comporte cinq tranches correspondant aux différents plafonds annuels de la déduction ; **le plafond de la déduction est donc significativement augmenté pour les exploitations dégageant un bénéfice excédant 27 000 euros.**

¹ Cela couvre les possibilités suivantes :

- au titre des exercices où intervient l'acquisition de fourrages destinés à être consommés par les animaux d'une exploitation sise dans un canton ayant fait l'objet d'une reconnaissance du caractère de calamité agricole, cette condition étant satisfaite si l'exploitation est située dans un canton limitrophe ;

- pour payer les primes d'assurance de dommage aux biens ou pour perte d'exploitation ;

- au titre de l'exercice de survenance d'un incendie, d'un dommage aux cultures ou d'une perte de bétail lorsqu'ils sont assurés ;

- au titre de l'exercice de survenance d'un aléa non assuré d'origine climatique, naturelle ou sanitaire, reconnu par une autorité administrative compétente.

² La DPA peut alors être utilisée pour faire face soit à une baisse de la valeur ajoutée de l'exercice supérieure de 10 % par rapport à la moyenne des valeurs ajoutées des trois exercices précédents, soit à une baisse de la valeur ajoutée de l'exercice supérieure à 15 % par rapport à la moyenne des valeurs ajoutées des trois derniers exercices clos avant l'exercice précédent.

³ Il est multiplié par le nombre des associés dans les structures à responsabilité limitée, transparents fiscalement, mais dans la limite de quatre fois.

**Comparaison des montants annuels déductibles
au titre de la DPI/DPA et de la DEP**

(en euros)

Niveau de bénéfice	Plafond DPA	Plafond DEP	Différence
27 000	27 000	27 000	0
27 000 à 49 999	27 000	33 900	6 900
50 000 à 74 999	27 000	38 900	11 900
75 000 à 99 999	27 000	41 399	14 399
100 000 et au-delà	27 000	41 400	14 400

Source : commission des finances du Sénat

- les conditions d'emploi de la DEP sont considérablement assouplies par rapport aux régimes en vigueur :

- les sommes déduites doivent être utilisées au cours des **dix exercices** qui suivent l'exercice au titre duquel la déduction a été pratiquée¹. Le délai d'emploi est donc allongé de trois ans par rapport au délai d'utilisation de la DPA ;

- **la DEP peut couvrir toutes les dépenses nécessitées par l'activité professionnelle** alors que des restrictions étaient posées pour la DPI et la DPA ; sous le régime de la DEP, **la condition de constitution d'une épargne minimale égale à 50 % de la déduction peut en outre être assurée par la seule constitution de stocks et de produits**, dont le cycle de rotation est supérieur à un an, contrairement à l'allocation minimale en actifs monétaires prévue pour la DPA ;

Ces dispositifs de la DPA et de la DEP ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du rapport relatif au projet de loi de finances pour 2019, auquel le lecteur est invité à se reporter².

Aujourd'hui, dans le cadre de la transition entre l'ancien régime de la dotation pour aléas et le nouveau régime de la DEP, des fonds d'épargne constitués dans le cadre du régime de l'article abrogé demeurent ainsi inscrits dans les livres des établissements bancaires et restent soumis du point de vue fiscal au régime de l'article 72 D *bis* du code général des impôts.

¹ Lorsque la DEP est utilisée au cours de l'un des dix exercices suivant celui au titre duquel elle a été pratiquée, elle est réintégrée, de la même manière que l'actuelle DPA, c'est-à-dire au résultat de l'exercice d'utilisation ou du suivant.

² Voir le commentaire de l'article 18 du rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2019, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 22 novembre 2018.

B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 25 AVRIL 2020 A PERMIS AUX EXPLOITANTS AGRICOLES DE DÉROGER AUX CONDITIONS D'EMPLOI DES SOMMES ÉPARGNÉES AU TITRE DE LA DPA EN LES PLAÇANT SOUS LE RÉGIME D'EMPLOI PLUS SOUPLE DE LA DPE

L'article 7 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert la possibilité de **mobiliser les avoirs épargnés et non encore rapportés au bénéficiaire au titre de la DPA et les intérêts capitalisés correspondants selon les règles applicables à la DEP en cas de survenance d'un aléa économique.**

Ces règles s'avèrent en effet plus souples que celles qui régissent l'emploi de la DPA¹. L'article 7 prévoit que ces règles sont appelées à régir l'épargne constituée au titre de la DPA pour une période limitée : **au cours des exercices clos entre le 31 mars 2020 et le 31 mars 2021.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION DE L'ASSOUPLISSEMENT TEMPORAIRE DES CONDITIONS D'EMPLOI DE LA DPA

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de Christophe Jerretie et plusieurs collègues députés membres du groupe Mouvement démocrate (MoDem), avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement moyennant l'adoption d'un sous-amendement de précision.

Il permettrait de prolonger la possibilité de mobiliser les avoirs épargnés au titre de la DPA et les intérêts capitalisés correspondants selon les règles applicables à la DEP en cas de survenance d'un aléa économique.

Pour ce faire, le présent article modifie l'article 7 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, en prévoyant que **les sommes déduites et leurs intérêts capitalisés en application de la DPA et non encore rapportés au 1^{er} juin 2021 peuvent être utilisés au cours des exercices clos entre le 31 mars 2020 et le 31 décembre 2021 selon les règles applicables à la DEP.**

Le présent article prolonge donc de neuf mois l'assouplissement temporaire des conditions d'emploi de la DPA.

¹ Voir le commentaire de l'article 18 du rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2019, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 22 novembre 2018.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT BIENVENU MÊME SI LA PORTÉE DU DISPOSITIF RESTE LIMITÉE

Le présent article propose de prolonger jusqu'aux exercices clos d'ici la fin de l'année 2021 la possibilité ouverte par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 de mobiliser l'épargne constituée sous le régime de déduction pour aléas et non encore rapportée au bénéfice selon les règles applicables à la DEP en cas de survenance d'un aléa économique.

Le nouveau régime de la DEP élargit et simplifie incontestablement les conditions de constitution et d'utilisation de l'épargne de précaution. Par conséquent, la commission des finances ne peut qu'être favorable au dispositif proposé.

Toutefois, **son utilité ne doit pas être exagérée.** Les auteurs de l'amendement portant article additionnel prétendent en effet que ce dispositif constitue une mesure de soutien aux exploitations agricoles fortement fragilisées en 2020 et en 2021, du fait des mesures prophylactiques mais aussi d'évènements climatiques exceptionnels, à l'instar de l'épisode de gel d'avril 2021.

La portée du dispositif apparaît cependant limitée, au vu des réserves d'épargne assez maigres restant constituées sous le régime de la DPA et du peu d'exploitations concernées : en effet, seuls 5 700 agriculteurs avaient eu recours à la DPA en 2017, pour un coût pour les finances publiques de 15 millions d'euros.

En outre, ces réserves disponibles ont probablement d'ores et déjà été sollicitées au terme de 2020 d'autant que l'article 7 de la deuxième loi de finances rectificative en a facilité la mobilisation, en prévoyant que les disponibilités mobilisées puissent l'être sous les conditions d'emploi plus souples de la DPE - possibilité prolongée par le présent article.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que la DEP s'imputant sur le résultat imposable, ce dispositif n'est efficace que pour les entreprises dégageant des bénéfices, qui plus est des bénéfices taxables ; or, **une proportion élevée d'exploitations agricoles se trouve dans une situation rarement ou très légèrement bénéficiaire.** Les entreprises agricoles les plus fragiles n'ont donc pas accès au dispositif.

Ainsi, **le présent article ne peut être un alibi pour le Gouvernement pour se dégager de la responsabilité de soutenir les nombreuses exploitations à l'écart de ces dispositifs et d'apporter le soutien promis aux exploitants agricoles durement touchés par le gel tardif d'avril dernier.**

Force est pourtant de constater que **le milliard d'euros promis au secteur agricole à la suite de l'épisode de gel tardif d'avril dernier ne connaît encore qu'une traduction minime et loin des promesses dans les**

ouvertures de crédits prévues sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » par le présent projet de loi. Il conviendra de rester vigilant d'ici la fin de l'année, notamment lorsque l'ampleur des pertes des récoltes sera réellement connue.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

**Reconduction de la PEPA
(exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu)**

Le présent article propose un nouveau dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA). Pouvant être versée du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022 par les employeurs éligibles à leurs salariés, elle est exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations et contributions sociales. Son plafond de 1 000 euros pourra être porté à 2 000 euros pour les entreprises ayant conclu un accord d'intéressement ou un accord visant à revaloriser les salariés dits de la « deuxième ligne ». L'Assemblée nationale a ajouté une troisième situation, concernant les entreprises ayant conclu un accord de participation volontaire, sous la forme d'un plan d'épargne d'entreprise.

Outre un amendement de précision visant à s'assurer que les associations sans but lucratif et les fondations d'utilité publique pourront bénéficier du plafond de 2 000 euros sans condition, la commission a adopté un amendement afin que seules les entreprises de moins de 50 salariés ayant mis en œuvre un dispositif de participation volontaire, mais quelle que soit sa forme, puissent bénéficier du plafond à 2 000 euros. Les plus grandes entreprises doivent être encouragées à mettre en place des accords d'intéressement.

En dépit de réserves sur la portée de ce troisième renouvellement de la PEPA, qui ne peut pallier les nécessaires efforts à mener en matière de formation et de revalorisation des métiers peu qualifiés et pourtant fortement mobilisés durant la crise sanitaire et économique, la commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT, UN DISPOSITIF À LA DISCRÉTION DES EMPLOYEURS ET EXONÉRÉE D'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE COTISATIONS SOCIALES

A. UN DISPOSITIF ADOPTÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS À LA FIN DE L'ANNÉE 2018 EN RÉPONSE AU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »

1. Un dispositif adopté en urgence à la fin de l'année 2018 pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés

La possibilité, pour les employeurs éligibles¹, de verser **une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA)** faisait partie des **mesures législatives et temporaires adoptées pour répondre au mouvement dit des « Gilets jaunes »**². Il revenait à chaque entreprise de décider de la verser et de définir son montant, étant entendu que ce dernier pouvait être modulé selon des critères tels que la rémunération, le niveau de classification, la durée de présence effective dans l'entreprise ou encore la durée de travail du salarié.

Cette prime était **totale­ment exonérée d'impôt sur le revenu, de taxes s'attachant à la rémunération, de cotisations sociales (salariales comme patronales) et de contributions**, dans la limite de **1 000 euros** et pour les salariés dont **la rémunération était inférieure à trois fois la valeur annuelle du salaire minimum de croissance (SMIC)**. Elle ne pouvait pas venir en remplacement d'un quelconque élément de rémunération auquel avaient droit les salariés.

¹ À savoir les entreprises privées, les entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, les établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, les sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire, les chambres de métiers, de commerce et d'industrie et d'agriculture, Orange et les entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières. Voir le [rapport n° 232 \(2018-2019\) de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, fait au nom de la commission des affaires sociales](#), déposé le 21 décembre 2018 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

² [Article 1^{er} de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales](#).

2. Un dispositif renouvelé du 1^{er} janvier au 30 juin 2020, mais accompagné de conditions de versement plus strictes

L'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020¹ a repris ce dispositif de prime exceptionnelle pour les salariés² dont la rémunération annuelle est inférieure à trois fois la valeur annuelle brute du SMIC (soit 55 419 euros en valeur 2020), mais **sous une forme aménagée**³.

Ainsi, une nouvelle condition a été ajoutée : la PEPA ne pouvait être versée que par les entreprises ayant conclu un **accord d'intéressement**. L'ajout de cette condition visait à encourager les entreprises à adopter de tels accords. En outre, pour renforcer cet effet incitatif, l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 autorisait les entreprises à conclure un accord d'intéressement dérogatoire⁴ entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2020. Les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique⁵ n'étaient toutefois pas soumises à cette condition pour pouvoir verser la prime à leurs salariés.

La prime exceptionnelle pouvait ainsi être versée jusqu'au 30 juin 2020 et son montant modulé en fonction du niveau de rémunération et de classification, de la durée de présence effective dans l'entreprise et de la durée du travail. Le plafond des exonérations fiscales et sociales restait identique, à savoir 1 000 euros.

¹ [Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020](#).

² En y ajoutant, en plus des employeurs éligibles précédemment, les agents contractuels de droit privé relevant d'un établissement public et les salariés mis temporairement à disposition d'une entreprise utilisatrice.

³ Pour une description détaillée de ce dispositif, voir le [rapport n° 104 \(2019-2020\) de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Catherine Deroche, MM. Bernard Bonne, Gérard Dériot, René-Paul Savary et Mme Elisabeth Doineau, fait au nom de la commission des affaires sociales](#), déposé le 6 novembre 2019, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ainsi que le rapport n° 232 (2018-2019) de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 21 décembre 2018 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

⁴ Par dérogation à l'article L. 3312-5 du code du travail, qui dispose qu'il est conclu pour une durée de trois ans, l'accord d'intéressement pouvait être conclu pour une durée comprise entre un an et trois ans. Également, par dérogation à l'article L. 3314-4 du code du travail, l'accord d'intéressement pouvait bénéficier de certaines exonérations fiscales (déduction des bases retenues pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu des sommes versées aux bénéficiaires, exonération d'impôt sur le revenu pour le bénéficiaire et exclusion de l'assiette des bénéfices industriels et commerciaux ou non commerciaux sous un certain plafond) même s'il a été conclu après le premier jour de la deuxième moitié de la période de calcul suivant la date de sa prise d'effet.

⁵ Ce sont précisément les organismes définies aux a et b du 1 de l'article 200 et aux a et b du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts.

B. DES CONDITIONS DE VERSEMENT ASSOULPIES ET UNE DURÉE DE VERSEMENT PROLONGÉE EN 2020 AFIN DE TENIR COMPTE DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE

1. Des conditions de versement assouplies par ordonnance

Dans le contexte de l'épidémie de covid-19 et de l'état d'urgence sanitaire, les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) ont été jugées trop rigides et peu adaptées à la crise. Concomitamment à l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, avait en effet appelé les entreprises à recourir à la PEPA pour soutenir leurs salariés les plus mobilisés. **Notre collègue Albéric de Montgolfier, alors rapporteur général, avait toutefois estimé¹, comme plusieurs de nos collègues, que les conditions de versement de la PEPA n'étaient pas adaptées au contexte exceptionnel de crise que la France traversait.** Lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative par le Sénat², le Gouvernement s'était engagé à simplifier et à assouplir les conditions de versement de la prime exceptionnelle.

L'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19³ a ainsi habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure en matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet de modifier la date limite et les conditions de versement de la PEPA.

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020⁴, prise sur le fondement de cette disposition, a procédé aux assouplissements suivants :

- la date limite de versement a été repoussée au 31 août 2020 et la condition de l'existence d'un accord d'intéressement a été levée pour le versement de la prime dans la limite du plafond de 1 000 euros ;

- le plafond de 1 000 euros a été relevé à 2 000 euros pour les entreprises disposant d'un accord d'intéressement⁵. Pour faciliter la conclusion de ces accords, la date limite permettant de conclure un accord d'intéressement dérogatoire a également été reportée du 30 juin au 31 août 2020 ;

¹ [Séance du 20 mars 2020.](#)

² *Ibid.*

³ [Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.](#)

⁴ [Ordonnance n° 2020-385 du 1er avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.](#)

⁵ D'après une [étude de la Dares](#), publiée en décembre 2020, 39,3 % de l'ensemble des salariés du secteur marchand non-agricole étaient couverts par un accord d'intéressement à la fin de l'année 2018, dont 53,5 % dans le secteur agroalimentaire, 61,7 % dans le secteur de la fabrication d'équipements électroniques et de machines, 44,7 % dans le secteur du commerce, 35,6 % dans le secteur de la construction et 11,9 % dans le secteur de l'hébergement et de la restauration.

- enfin, afin de tenir compte des contraintes particulières auxquelles ont été soumis certains salariés en période de crise sanitaire, il a été précisé que « *les conditions de travail liées à l'épidémie de covid-19* » pourraient constituer un nouveau critère de modulation du montant de la prime¹.

Ni le champ des salariés concernés ni les exonérations fiscales et sociales n'ont quant à eux été modifiés.

L'article 19 de l'ordonnance du 22 avril 2020² est venu compléter ce dispositif en prévoyant que l'obligation de conclure un accord d'intéressement pour pouvoir bénéficier de l'application du plafond de 2 000 euros ne s'appliquait pas aux associations et aux fondations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général. Si tel était bien le cas aux termes de l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, les modifications apportées par l'ordonnance n° 2020-385 avaient, en effet, omis de tenir compte de cette exception, de fait abrogée. Il était heureux que cette erreur fût corrigée : il est en effet plus difficile d'attendre de ces organismes qu'ils mettent en place des accords d'intéressement, leur fonctionnement reposant sur une logique non-lucrative.

L'octroi d'une prime défiscalisée et désocialisée aux agents des administrations publiques a fait l'objet d'une disposition spécifique, dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative³, ainsi que de trois décrets d'application des 14 mai, 8 juin et 12 juin 2020⁴.

¹ Aux termes du [rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-385 du 1er avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat](#), ce nouveau critère doit permettre de « récompenser plus spécifiquement les salariés ayant travaillé pendant l'épidémie de covid-19 » et de tenir compte des conditions de travail en cette période.

² [Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19](#).

³ [Article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020](#). Pour une description détaillée de ce dispositif, se reporter au [rapport n° 406 \(2019-2020\) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances](#), déposé le 21 avril 2020 sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

⁴ [Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020](#) relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19, modifié par le [décret n° 2020-698 du 8 juin 2020](#) et [décret n° 2020-711 du 12 juin 2020](#) relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

2. Une durée de versement de la PEPA une nouvelle fois prolongée par la troisième loi de finances rectificative pour 2020

L'article 2 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a permis de **proroger le délai de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat du 31 août au 31 décembre 2020**, dans les conditions définies et assouplies par les ordonnances du 1^{er} et du 22 avril 2020. Le Sénat avait alors soutenu ce prolongement, en estimant qu'il donnait davantage de temps et de visibilité aux entreprises pour décider d'octroyer cette prime à leurs salariés particulièrement mobilisés en cette période de crise sanitaire et économique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RENOUVELLEMENT DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE 2022 ET QUI TIENT COMPTE DE LA MOBILISATION DES SALARIÉS DURANT LA CRISE SANITAIRE

Le présent article propose d'instaurer une nouvelle fois une **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA)**, qui pourrait être versée par les employeurs éligibles du **1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022** (3^o du II du présent article), ce qui lui confère donc une portée rétroactive. Les critères de versement de cette prime correspondent pour l'essentiel aux conditions qui étaient précédemment prévues, à savoir :

- **les employeurs éligibles demeurent les mêmes**, ce sont toujours les employeurs de droit privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial et les établissements publics administratifs pour leur personnel de droit privé (I du présent article) ;

- la prime est **exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes les cotisations et contributions sociales** d'origine légale ou conventionnelle lorsqu'elle est attribuée aux salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois la valeur annuelle du SMIC (V du présent article) ;

- **le plafond de la prime est de 1 000 euros et de 2 000 euros pour les entreprises ayant conclu un accord d'intéressement²** ;

- pour définir le montant de la prime exceptionnelle versée à leurs salariés, les employeurs pourront tenir compte de leur rémunération, de leur niveau de classification, de leur durée de présence effective durant l'année

¹ [Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.](#)

² La disposition existante dans l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et permettant aux entreprises de conclure un accord d'intéressement d'une durée dérogatoire d'un an n'est plus nécessaire, l'article 121 de la [loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique](#) ayant d'ores et déjà prévu que la durée de ces accords soit désormais comprise entre un et trois ans.

écoulée et de leur durée de travail. Les conditions de travail liées à l'épidémie de covid-19 ne font donc plus explicitement partie des critères de modulation (2° du II du présent article) ;

- les autres dispositions relatives à l'éligibilité des travailleurs handicapés (I et IV du présent article), à l'interdiction de substituer la prime à un élément de rémunération du salarié (4° du II) ou à son absence de prise en compte pour le calcul de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (V du présent article) sont identiques à celles prévues pour le dispositif de PEPA en 2020.

Une différence majeure est toutefois à relever. Elle concerne l'ajout d'une autre situation dans laquelle les employeurs pourront verser **une prime allant jusqu'à 2 000 euros : si les employeurs ont conclu un accord de branche ou un accord d'entreprise qui identifient les salariés dits de « la deuxième ligne »**. Aux termes du 2° et du 3° du VI du présent article, ce sont ceux qui *« en raison de leurs tâches ont contribué directement à la continuité de l'activité économique et au maintien de la cohésion sociale, et dont l'activité s'est exercée, en 2020 ou 2021, uniquement ou majoritairement sur site pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire »*.

Cet accord, conclu dans le respect des dispositions du livre II de la partie II du code du travail, relatif à la négociation collective, doit **permettre de valoriser les métiers des salariés concernés ou prévoir l'engagement d'ouvrir des négociations sur cette valorisation, en couvrant au moins deux des cinq thèmes suivants :**

1. la rémunération, et notamment dans un objectif d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
2. la nature du contrat du travail ;
3. la santé et la sécurité au travail ;
4. la durée du travail et l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale ;
5. la formation et l'évolution professionnelles.

Dans le cas où l'accord prévoit un engagement à ouvrir ces négociations, il doit également préciser le calendrier et les modalités de suivi de ces négociations, qui doivent s'ouvrir dans les deux mois après la signature de l'accord.

Sont également éligibles au plafond de 2 000 euros les employeurs qui ont engagé une négociation sur la conclusion d'un tel accord ou dont l'activité principale relève d'une branche ayant engagé de telles négociations (4° du VI du présent article).

À noter que, comme pour les accords d'intéressement, **cette condition ne s'applique pas aux associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE LE PLAFOND DE 2 000 EUROS AUX ENTREPRISES AYANT MIS EN ŒUVRE UN PLAN D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE

Outre un amendement rédactionnel du rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du rapporteur général et du Gouvernement, l'amendement 491 de nos collègues députés membres du groupe du mouvement démocrate et apparentés tendant à prévoir **une troisième situation dans laquelle les employeurs pourront verser une prime exceptionnelle allant jusqu'à 2 000 euros** : il s'agirait du cas où les employeurs mettent en œuvre **un accord de participation volontaire** au sens de l'article L. 3332-3 du code du travail, soit par le biais d'un plan d'épargne d'entreprise.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DISCRÉTIONNAIRE MAIS BIENVENU DE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT, QUI NE POURRA TOUTEFOIS PAS SEUL SOUTENIR LA REVALORISATION DES MÉTIERS DES SALARIÉS LES PLUS FORTEMENT MOBILISÉS DURANT LA CRISE

La crise sanitaire et économique a mis en exergue le rôle essentiel joué par **les salariés des secteurs les plus mobilisés pour répondre à la fourniture de biens et de services vitaux à l'ensemble de la population française**. Il est à ce titre bienvenu qu'ils puissent être récompensés par le versement d'une prime, exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations sociales. Renouveler le dispositif du 1^{er} juin 2021 au 31 mars 2022 pourrait en outre **permettre aux entreprises qui n'ont pas eu recours à ce dispositif en 2020, faute de visibilité sur leurs perspectives économiques et sur leur reprise, de verser cette prime à leurs salariés**, soutenant ainsi en parallèle leur pouvoir d'achat en cette phase de relance de l'économie.

D'après les données transmises dans l'évaluation préalable du présent article, 5 millions de salariés ont bénéficié de la première PEPA (2019), pour un montant total versé de 2,2 milliards d'euros et un montant moyen de 400 euros, de même que 5 millions de salariés en 2020, pour un montant total de 3,1 milliards d'euros et un montant moyen de 590 euros. Près d'un cinquième (18 %) des salariés ont bénéficié de la prime dans ses deux versions.

Pour autant, s'il soutient le renouvellement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), le rapporteur général rappelle toutefois que ce dispositif connaît aussi des **limites**.

La première concerne son **caractère répétitif** : c'est désormais la troisième version de la PEPA, **un dispositif conçu à l'origine comme temporaire et très ciblé**. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement s'était ainsi montré défavorable à son prolongement. Il est finalement revenu sur cette position, le Premier ministre Jean Castex annonçant son renouvellement lors de la conférence du dialogue social du 15 mars 2021. Ainsi, comme l'écrivait la commission des affaires sociales du Sénat lors de l'examen de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, « *plus une « niche sociale » d'une telle puissance perdurera, plus elle sera délicate à supprimer* »¹. Une étude de l'Insee² a par ailleurs montré **les effets d'aubaine de ce dispositif** en suggérant que « *des établissements auraient sans doute versé, sous une forme différente, au moins une partie du montant de cette prime en l'absence de cette mesure* ». Elle montre ainsi que net du montant de la prime versée au premier trimestre 2019, la croissance du salaire moyen par tête a été inférieure à celle constatée en moyenne les trimestres précédents ou suivants (1,3 % contre plus d'1,5 %).

La deuxième limite concerne les salariés visés. Il est vrai que, dans cette nouvelle version de la PEPA, le Gouvernement a proposé un dispositif permettant de relever le plafond à 2 000 euros pour les entreprises ayant conclu un accord identifiant **les salariés « de la deuxième ligne »** et visant à revaloriser ces métiers. Pour les identifier, et alors que la formulation prévue au présent article demeure générale, les employeurs pourront s'appuyer sur les conclusions de la mission de Christine Erhel et Sophie Moreau-Follenfant, à qui la ministre chargée du travail, Élisabeth Borne, avait confié le soin d'identifier ces travailleurs. 17 familles de métiers, souvent peu qualifiés, avaient alors été retenues, que ce soit dans l'agriculture, le bâtiment, l'industrie agro-alimentaire, les conducteurs de véhicule, la vente, l'aide à domicile ou encore les agents d'entretien, de gardiennage et de sécurité.

Seulement, l'octroi de la PEPA n'est là qu'**un palliatif**. Proposer une prime, qui plus est à la discrétion des employeurs, **ne suffira pas à revaloriser les filières visées, à savoir les métiers peu qualifiés**. C'est le signe d'un **manque d'ambition de la politique publique menée par le Gouvernement** dans ces secteurs, qui souffrent d'une absence de stratégie globale, portant à la fois sur la formation, sur les qualifications et, *in fine*, sur les rémunérations de ces salariés.

¹ [Rapport n° 232 \(2018-2019\) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 21 décembre 2018 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.](#)

² [Etienne Frel Cazenave et Fabien Guggemos \(INSEE\), « Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises », 2 juillet 2020.](#)

S'il est par ailleurs opportun que le plafond de 2 000 euros soit réservé aux employeurs mettant en œuvre un accord d'intéressement, ce dispositif permettant de **favoriser le partage de la valeur dans les entreprises en incitant les employeurs à mettre en place ces accords**, une interrogation demeure toutefois sur la portée de la modification apportée par les députés. Elle ne vise d'abord, au sein des accords de participation, que ceux prenant la forme d'un plan d'épargne d'entreprise. Par ailleurs, si l'objectif de nos collègues députés était de permettre aux entreprises de moins de 50 salariés, qui recourent moins aux accords d'intéressement, de pouvoir bénéficier du plafond de 2 000 euros, la rédaction proposée n'y fait pas référence. Sans autre précision, ce sont donc toutes les entreprises mettant en œuvre un plan d'épargne d'entreprise qui seraient visées, alors que celui-ci est déjà obligatoire pour celles dont l'effectif est de 50 salariés ou plus.

Le rapporteur général propose donc un amendement n° 49 tendant à donner toute sa portée à cette nouvelle condition dans laquelle la PEPA pourrait s'élever jusqu'à 2 000 euros, à savoir en cas de mise en œuvre d'un accord de participation volontaire, en prévoyant à la fois :

- de cibler les entreprises de moins de 50 salariés, c'est-à-dire celles qui ne sont pas déjà obligées de mettre en place un plan d'épargne d'entreprise ;

- et, en parallèle, d'élargir cette possibilité quelle que soit la forme de l'accord de participation mis en place, sans la restreindre aux seuls plans d'épargne d'entreprise.

Enfin, **la commission a adopté un amendement de précision n° 50, afin de s'assurer que les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique soient bien exemptées de toutes conditions pour bénéficier du plafond relevé à 2 000 euros, comme c'était le cas dans le précédent dispositif de prime exceptionnelle.**

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 2 bis (nouveau)

Décalage de l'entrée en vigueur de la suppression du tarif réduit de TICPE pour le GNR

Le présent article propose que la suppression du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du gazole non routier (GNR), prévue au 1^{er} juillet 2021 en vertu de l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, intervienne le 1^{er} juillet 2022.

Cette mesure, dont la perte de recettes pour les finances publiques, cumulé sur les exercices 2021 à 2023¹, peut être estimée à environ 875 millions d'euros, a pour objet d'éviter une hausse de la fiscalité susceptible de pénaliser davantage des entreprises frappées par la crise sanitaire et fragilisées par la pénurie de matériaux et de matières premières.

Alors que le gouvernement avait lui-même pris l'engagement de reporter la mesure non pas de 12 mois mais de 18 mois, compte tenu des incertitudes persistantes relatives aux perspectives économiques des secteurs exposés et dans la mesure où l'offre d'engins à motorisations alternatives au gazole s'avère encore balbutiante, la commission a adopté un amendement qui propose de décaler la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR au 1^{er} janvier 2023 plutôt qu'au 1^{er} juillet 2022.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE PERSPECTIVE D'ALIGNEMENT DU TARIF DE TICPE DU GAZOLE NON ROUTIER SUR CELUI DU GAZOLE ROUTIER RÉAMÉNAGÉE À DEUX REPRISES DEPUIS 2018 ET DésORMAIS FIXÉE AU 1^{ER} JUILLET 2021

A. LE TARIF RÉDUIT DE TICPE POUR LES CARBURANTS NON ROUTIERS EST UNE DÉPENSE FISCALE DONT LE COÛT EST SIGNIFICATIF POUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. Les carburants sous condition d'emploi

L'article 8 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et l'électricité autorise les États membres de l'Union européenne à prévoir

¹ Le remboursement dont bénéficient les agriculteurs en année N+1 explique l'étalement sur plusieurs exercices des conséquences financières induites par le dispositif, compris donc sur l'année 2023.

des **niveaux de taxation réduits** pour les carburants qualifiés de « *carburants sous conditions d'emploi* » ou « *carburants non routiers* », c'est-à-dire pour les carburants utilisés pour **le fonctionnement des moteurs qui ne sont pas destinés à la propulsion des véhicules sur route.**

Il s'agit de carburants qui sont consommés pour :

- **les travaux agricoles et horticoles, la pisciculture et la sylviculture ;**

- **les moteurs stationnaires ;**

- les installations et les machines utilisées **dans la construction, le génie civil et les travaux publics ;**

- les véhicules destinés à **une utilisation hors voie publique** ou qui n'ont pas reçu d'autorisation pour être principalement utilisés sur la voie publique.

Le **gazole non routier (GNR)** est un mélange d'hydrocarbures d'origine minérale ou de synthèse et, le cas échéant, d'esters méthyliques d'acides gras (indice 20 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes)¹. Il possède les mêmes caractéristiques que le gazole routier. Il a remplacé depuis 2011² **le fioul domestique (FOD)** dont la teneur en soufre était trop élevée.

La TICPE est acquittée **lors de la mise à la consommation des produits sur le territoire national, c'est-à-dire en amont du circuit de distribution.**

Pour que les carburants sous conditions d'emploi puissent être distingués des carburants routiers, ils font l'objet **d'un marquage fiscal, c'est-à-dire d'une dénaturation** par adjonction **de colorants** et/ou **de traceurs** : le gazole non routier est ainsi coloré **en rouge** (colorant rouge écarlate RED 24) et suivi à l'aide de **l'agent traceur « Solvent Yellow 124 ».**

Ce marquage des produits mis à la consommation avec un tarif réduit de TICPE permet aux services de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) **de vérifier par un contrôle visuel** ou **des analyses chimiques** qu'ils ne sont **pas utilisés pour des usages routiers**, pour lesquels il convient de recourir aux carburants auxquels s'applique le tarif normal de TICPE.

Toute utilisation sur la route d'un carburant non routier est strictement interdite et passible **de sanctions pénales** en cas de contrôle réalisé par la DGDDI.

¹ Ses caractéristiques sont définies par un arrêté du 10 décembre 2010.

² Depuis le 1^{er} novembre 2011 pour le secteur agricole et depuis le 1^{er} mai 2011 pour les autres secteurs.

Le système de traçage des carburants non routiers a requis la mise en place **d'un circuit de distribution distinct de celui des carburants routiers**. Il est dédié uniquement aux professionnels et est assuré par environ **1 600 entreprises locales de distribution** réparties sur le territoire français.

L'existence de ce réseau permet aux utilisateurs d'acquérir un produit ayant été **directement taxé au tarif réduit de TICPE** en amont de la distribution.

2. Le tarif réduit sur le GNR représente une dépense fiscale significative

Le tarif réduit dont bénéficie le GNR constitue **une aide pour les entreprises** qui utilisent **des moteurs à combustion** dans le cadre de **leurs chaînes de production industrielles**. Les écarts de fiscalité par rapport aux tarifs routiers de TICPE sont **très significatifs**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Différentiel de tarifs entre gazoles routier et non routier au premier semestre 2021

(en centimes d'euros par litre)

	Tarif routier (2021)	Tarif sous condition d'emploi (2021)	Écart de fiscalité (2021)
Gazole	59,40 c€/L	18,82 c€/L	- 40,58 c€/L

Source : commission des finances du Sénat

Selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, le tarif réduit de TICPE applicable au GNR autre que celui utilisé pour les usages agricoles aurait représenté pour l'État une dépense fiscale de **1 130 millions d'euros en 2019**. En ce qui concerne le tarif réduit de TICPE sur le GNR, le fioul lourd, le gaz naturel et le GPL utilisé pour les travaux agricoles et forestiers, la dépense fiscale est évaluée à **1 250 millions d'euros en 2019**.

Il convient d'ajouter à ces sommes les **45 millions d'euros** en 2019 et correspondant au tarif réduit de TICPE pour la consommation de GPL utilisé comme carburant non routier.

**Montant des dépenses fiscales relatives aux carburants
sous conditions d'emploi**

(en millions d'euros)

Tarifs réduits de TICPE / remboursements	GNR autre que celui utilisé pour les usages agricoles	GNR, fiouls lourds et GPL utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	GPL	Total
2019	1 130	1 250	45	2 425
2020	1 130	1 250	45	2 425

Source : Tome II du rapport Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2021

Le montant total des dépenses fiscales relatives aux carburants sous conditions d'emploi a donc représenté en 2019 **environ 2,4 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'État.**

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, ces dépenses fiscales étaient jusqu'ici conçues comme **une aide apportée aux entreprises industrielles et agricoles.**

Le premier secteur qui utilise des « carburants sous conditions d'emploi », en dehors du secteur agricole, est **le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP).**

Ce carburant est utilisé pour **l'alimentation de moteurs** qui actionnent des pompes et compresseurs, des générateurs, des treuils, des grues, des appareils de sondage, de forage, etc.

Le transport ferroviaire non électrifié est également un consommateur important de GNR. Il s'agit là d'alimenter des moteurs de propulsion, mais uniquement d'autorails et de locomotives.

D'autres secteurs utilisent du carburant sous conditions d'emploi **de façon diffuse**, notamment **l'industrie extractive**, ainsi que celles du commerce et du transport, qu'il s'agisse de carburants destinés à alimenter **des moteurs actionnant des machines, de moteurs fixes ou de moteurs au banc.**

3. Un tarif encore plus réduit pour le secteur agricole grâce à un mécanisme de remboursement

Si ces différents secteurs de l'économie bénéficient de tarifs réduits s'appliquant au gazole non routier (GNR), **le régime fiscal de TICPE du secteur agricole est encore plus favorable** pour l'utilisation de GNR par les **tracteurs agricoles ou forestiers**.

Ce régime dérogatoire au droit commun est défini au II de l'article 32 de la loi n° 2013-1728 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Il prévoit en particulier que **le tarif du gazole non routier (GNR) des exploitants agricoles est de 3,86 c€/L**, contre **18,82 c€/L pour le gazole non routier (GNR)** des autres secteurs et **59,40 c€/L pour le gazole routier**. Le différentiel avec le gazole non routier est donc de **14,96 c€/L** et celui avec le gazole routier est de **55,54 c€/L**.

Pour bénéficier de ce tarif très réduit, les exploitants agricoles s'approvisionnent dans un premier temps **en carburants sous conditions d'emploi tracés** auprès du circuit de distribution spécialisé, ce qui les conduit à s'acquitter du tarif de TICPE de carburant non routier des autres secteurs, soit **18,82 c€/L pour le gazole non routier (GNR)** .

Ils demandent ensuite à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) un remboursement du différentiel entre **leur tarif spécifique (3,86 c€/L)** et **le tarif de TICPE des carburants non routiers (18,82 c€/L)**, soit **14,96 c€/L**.

Cette procédure de remboursement est **dématérialisée**. Elle est annuelle et nécessite **la compilation et la vérification de l'ensemble des factures d'achats de carburants non routier des exploitants agricoles**, si bien qu'elle représente **une charge administrative**.

Elle conduit ainsi les exploitants agricoles, au titre d'une année donnée, à consentir, au moment de l'achat du carburant, **une avance de trésorerie** égale à la différence de fiscalité entre carburant sous condition d'emploi et carburant à usage agricole. Cette avance n'est remboursée que **l'année suivante avec la demande de remboursement**.

La dépense fiscale relative au tarif de TICPE sous conditions d'emploi des exploitants agricoles était évaluée à **un total de 1 250 millions d'euros** environ pour l'État en 2020 selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2021.

B. APRÈS AVOIR ÉTÉ ENVISAGÉE EN TROIS TEMPS ENTRE JUILLET 2020 ET JANVIER 2022, LE MISE EN ŒUVRE DE LA SUPPRESSION DU TARIF RÉDUIT DE TICPE POUR LE GNR EST DÉSORMAIS PRÉVUE EN UNE SEULE FOIS, LE 1^{ER} JUILLET 2021

1. La loi de finances initiale pour 2020 avait prévu une suppression échelonnée en trois temps du tarif réduit de TICPE pour le GNR ainsi que des mesures d'accompagnement

a) *Contrairement à la suppression brutale qui avait été envisagée, puis abandonnée, dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2019, l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 prévoyait une suppression progressive, en trois étapes, entre juillet 2020 et janvier 2022*

Alors que l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019, supprimé au cours de la navette parlementaire, avait prévu une fin brutale, dès le 1^{er} janvier 2019, du tarif réduit de TICPE **pour les « carburants sous conditions d'emploi »** dont bénéficient **de nombreux secteurs industriels** et, en premier lieu, **le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)**, l'article 60 de la loi finances initiale pour 2020 posait quant à lui le principe **d'une suppression progressive en trois étapes de ce tarif réduit**, avec un premier rehaussement **le 1^{er} juillet 2020** puis un deuxième **le 1^{er} janvier 2021** avant une disparition totale **le 1^{er} janvier 2022**.

Le tarif de TICPE du gazole non routier, devait ainsi connaître **une hausse graduelle** selon l'échéancier suivant :

Échéancier de la hausse du tarif réduit de TICPE sur le GNR prévu par la loi de finances pour 2020

	2019	1 ^{er} semestre 2020	2 nd semestre 2020	2021	2022
Tarif gazole non routier (en c€/L)	18,82	18,82	37,68	50,27	59,40
Hausse du tarif par rapport à la période précédente (en c€/L)	-	-	18,86	12,59	9,13
Différentiel avec le gazole routier (en c€/L)	40,58	40,58	21,72	9,13	-

Source : article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

Les entreprises industrielles devaient ainsi connaître, le **1^{er} juillet 2020**, une première hausse de **18,86 c€/L** pour leur gazole non routier, puis de **12,59 c€/L** le **1^{er} janvier 2021**.

Il était prévu, qu'à compter du **1^{er} janvier 2022**, ces entreprises **ne pourraient plus acheter de gazole non routier** et devraient recourir au **gazole routier**.

En conséquence, elles auraient dû **s'acquitter à partir de cette date du même montant de TICPE pour l'achat de tous leurs carburants**, ce qui aurait représenté une dernière hausse de **9,13 c€/L** pour leur carburant utilisé précédemment pour des usages non routiers.

La fin progressive de cette dépense fiscale était censée **augmenter les recettes de TICPE pour l'État** de **200 millions d'euros** en 2020, de **650 millions d'euros** en 2021 et de **600 millions d'euros** en 2022. Elle aurait représenté **une hausse pérenne de recettes de 870 millions d'euros** pour l'État à compter de 2023.

Plusieurs secteurs seraient toutefois **exemptés** de cet alignement sur les tarifs de la TICPE des carburants routiers : le secteur **ferroviaire**, celui de **la manutention portuaire**, le secteur **des industries extractives** spécialisées dans certains matériaux à forte valeur ajoutée **et le secteur agricole** (seuls le secteur ferroviaire et le secteur agricole l'étaient dans l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019).

En outre, contrairement à la mesure de suppression brutale qui avait été proposée en 2019, l'article 60 de la loi de finances pour 2020 avait prévu **de nombreux dispositifs pour accompagner** les secteurs concernés par la mise en extinction de cette dépense fiscale.

b) L'article 60 de la loi de finances pour 2020 avait prévu de nombreuses mesures d'accompagnement pour les secteurs les plus touchés par la suppression de la dépense fiscale

(1) Le maintien d'un tarif réduit pour les engins effectuant des missions de service public en zone de montagne

L'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 a inséré un article 265 *octies* A dans le code des douanes pour **préserver de la hausse de taxation** sur la gazole non routier **le carburant des engins utilisés aux fins de missions de service public en zone de montagne**.

Le tarif de TICPE de ce carburant, utilisé notamment pour les opérations de déneigement des routes en période hivernale, **devait donc être maintenu à 18,82 euros par hectolitre**.

- (2) Le maintien d'un tarif réduit pour le transport ferroviaire et l'extension de l'exonération de TICPE à l'ensemble des activités de navigation intérieure à l'exception de la plaisance

Il a été inséré un article 265 *octies* B dans le code des douanes pour prévoir une fixation du tarif de la taxe intérieure de consommation applicable au gazole utilisé pour **le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises sur le réseau ferré national à 18,82 c€/L.**

Le transport ferroviaire non électrifié est un consommateur important de gazole non routier (GNR).

L'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 a aussi **totalemment exonéré de TICPE l'ensemble des activités de navigation intérieure**, à l'exception de la navigation de plaisance privée en modifiant le e du 1 de l'article 265 *bis* du code des douanes.

Celui-ci prévoyait déjà une exonération totale de TICPE pour le **transport de marchandises sur les voies navigables intérieures.**

L'article 60 a donc étendu cette exonération de TICPE :

- **au transport fluvial de passagers ;**
- **à la pêche** dans les eaux intérieures ainsi qu'à **toute autre activité commerciale** réalisée sur ces eaux ;
- **aux bateaux utilisés pour les besoins des autorités publiques.**

- (3) Un dispositif spécifique pour la manutention portuaire dans les ports maritimes et pour les industries extractives spécialisées dans certains matériaux à forte valeur ajoutée

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait inséré un article 265 *octies* C dans le code des douanes pour prévoir **un tarif réduit de TICPE fixé à 12,1 c€/L en 2020, 7,6 c€/L en 2021 et 3,86 c€/L en 2022 pour le gazole utilisé par les entreprises grandes consommatrices d'énergie¹** pour les besoins des activités suivantes :

- **extraction de matériaux à forte valeur ajoutée² ;**
- **manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes.**

Il s'agissait de protéger des secteurs **particulièrement exposés à la concurrence internationale.**

¹ Au sens du a du 1 de l'article 17 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 23 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

² Il s'agit des matériaux suivants : roches destinées à la transformation en pierre ornementale et de construction ; gypse et anhydrite ; pierre calcaire destinée à la production de chaux calcique et dolomitique pour l'industrie ; andalousite, carbonates de calcium comprenant 95 % de calcite, roches silicieuses comprenant 95 % de silice, talc, micas, feldspaths, bauxite, argiles kaoliniques, diatomite, kaolin, phonolite, dolomie comprenant 50 % de dolomite.

Ce tarif super réduit de TICPE sur le gazole devait s'appliquer dans le cadre des deux activités susmentionnées, uniquement pour le **fonctionnement des moteurs de tout engin ou machine** qui :

- soit **réalise des travaux statiques**, à l'exclusion des consommations utilisées pour véhiculer l'engin ou la machine ;
- soit est utilisé **pour des travaux de terrassement**.

Pour permettre aux entreprises des deux secteurs concernés de **bénéficier du tarif réduit de TICPE à 12,1 c€/L en 2020 puis à 7,6 c€/L en 2021 pour le gazole** utilisé aux fins précitées, il était prévu la mise en place **d'un dispositif de remboursement** destiné à **compenser la différence** entre ce tarif réduit et le tarif normal de TICPE du gazole non routier.

À compter de 2022, **ce mécanisme de remboursement ne devait plus être nécessaire** car les entreprises concernées devaient pouvoir bénéficier **du tarif super réduit de TICPE de 3,86 c€/L** directement à la pompe, comme les exploitants agricoles (cf. *infra*).

Il convient en revanche de noter que tant les entreprises d'extraction que les entreprises de manutention portuaire devaient s'acquitter **d'un tarif normal de TICPE du gazole routier à 59,40 c€/L pour toutes leurs autres utilisations de gazole**.

Par ailleurs, **l'article 60** de la loi de finances initiale pour 2020 a inséré un g au C du 8 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes pour prévoir la mise en place **d'un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** (TICFE, également connue sous le nom de « contribution au service public de l'électricité ») **pour l'électricité consommée par les entreprises pour les besoins de la manutention portuaire** dans l'enceinte des ports maritimes, lorsque cette consommation est supérieure à **222 wattheures par euro de valeur ajoutée**.

Ce tarif réduit spécifique de TICFE avait été fixé à **12,6 euros par mégawattheure**, alors que le tarif normal était de **22,5 euros par mégawattheure**, soit **un avantage de 9,9 euros par mégawattheure** pour les entreprises de manutention portuaire.

(4) Le tarif super réduit de TICPE pour les exploitants agricoles devait être maintenu et bénéficiaire de mesures de simplification mettant fin à la procédure de remboursement

(a) La création d'une avance sur remboursement était prévue pour 2020 et 2021

L'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 entendait créer **un mécanisme d'avance de remboursement relatif aux quantités de gazole** acquises au cours de l'année pour les exploitants agricoles en insérant un D au II de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

La création de ce dispositif d'avance visait à compenser, pour les exploitants agricoles, **l'augmentation des effets de trésorerie** que devait occasionner pour eux **les hausses des tarifs de TICPE sur le gazole non routier (GNR)** devant intervenir au 1^{er} juillet 2020 puis au 1^{er} janvier 2021.

Le différentiel entre leur tarif super réduit de TICPE de **3,86 c€/L** (après remboursement) et le tarif de TICPE du GNR devait en effet passer de **14,96 c€/L** en 2019 à **33,82 c€/L** au 1^{er} juillet 2020 puis **46,41 c€/L** au 1^{er} janvier 2021, ce qui rendait nécessaire la mise en place d'un mécanisme correcteur.

(b) La fin de la procédure de remboursement était prévue à compter du 1^{er} janvier 2022

La loi de finances initiale pour 2020 devait remplacer le D du II de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévu au B du I du même article et valable pour les deux années 2020 et 2021 par **un nouveau D qui devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022**.

Ce nouveau D avait pour vocation de **préserver le tarif très réduit de TICPE dont bénéficient les exploitants agricoles** puisqu'il prévoyait que **le gazole acquis par les exploitants agricoles**, utilisé comme carburant pour les moteurs ou **véhicules utilisés pour les travaux agricoles ou forestiers** devait bénéficier, à compter du 1^{er} janvier 2022, **d'un tarif de TICPE de 3,86 c€/L** directement à la pompe.

L'article 60 prévoyait également que le gazole non routier (GNR) coloré **en rouge** (colorant rouge écarlate RED 24) et suivi à l'aide de **l'agent traceur « Solvent Yellow 124 »** (carburant « rouge ») serait dorénavant **réservé aux usages agricoles**. En d'autres termes, le carburant rouge ne serait plus vendu **qu'aux exploitants agricoles**, au tarif de **3,86 c€/L**.

Les exploitants agricoles, qui, actuellement, acquièrent encore leur carburant rouge en payant le tarif de TICPE des autres secteurs puis doivent attendre pendant un an que la DGDDI les rembourse, devaient, à compter du 1^{er} janvier 2022, pouvoir se procurer **un carburant directement taxé au niveau de tarif correspondant**.

Cette disposition relève d'une **mesure de simplification** tant pour les exploitants agricoles, que pour la DGDDI.

Conséquence pratique de cette évolution, le réseau de distribution spécialisé qui fournit le gazole rouge marqué fiscalement devait être **entièrement dédié aux usages agricoles**.

- (c) Un mécanisme d'indexation des prix pour les entreprises du secteur du transport frigorifique calqué sur celui dont bénéficient les transporteurs routiers

Depuis la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, les transporteurs routiers bénéficient **d'un mécanisme d'indexation du prix de leurs prestations sur les variations du coût du carburant** prévu aux articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports et connu sous le nom de « **ped de facture** ».

S'inspirant de ce système, la loi de finances initiale pour 2020 a complété les articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports en mettant en place un dispositif analogue au profit des entreprises qui utilisent des carburants **pour faire fonctionner des groupes frigorifiques autonomes**.

Lorsque les charges de carburant sont mentionnées dans le contrat, il était prévu que le prix de transport initialement convenu soit **révisé de plein droit** pour couvrir **la variation des charges liées à la variation du coût du carburant** entre la date du contrat et la date de réalisation de l'opération de transport.

À défaut de stipulations contractuelles identifiant les charges de carburant, le VIII de l'article prévoyait que celles-ci seraient déterminées, au jour de la commande de transport, **par référence au prix du gazole utilisé pour le fonctionnement de groupes frigorifiques autonomes publié par le Comité national routier** et à **la part des charges de carburant nécessaire au fonctionnement des groupes frigorifiques autonomes dans le prix du transport**, telle qu'établie dans les indices synthétiques du Comité national routier.

Le prix du transport initialement convenu serait alors **révisé de plein droit** en appliquant aux charges de carburant la variation de l'indice gazole utilisé pour le fonctionnement de groupes frigorifiques autonomes publié par le Comité national routier sur la période allant de la date de la commande de l'opération de transport à sa date de réalisation.

- (5) La mise en place d'un système de « pieds de facture » permettant de répercuter en partie les hausses de GNR sur les contrats en cours

Il avait été prévu un dispositif autorisant les entreprises qui devaient subir une hausse du tarif de leur gazole non routier à **répercuter cette hausse sur leurs clients**, de sorte que celle-ci **ne pèse pas excessivement sur leurs marges**.

Dans cette perspective, il prévoyait **que devaient faire l'objet de plein droit de majorations le prix des contrats** répondant à certaines conditions.

- (6) Un suramortissement pour les entreprises utilisant du gazole non routier appartenant à quatre secteurs d'activité particulièrement énergivores

L'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 a inséré un article 39 *decies* F dans le code général des impôts pour prévoir la mise en place **d'un mécanisme de suramortissement pour l'achat d'un certain nombre de matériels utilisant des carburants alternatifs au gazole**.

Il s'agissait ainsi de permettre aux entreprises qui utilisaient auparavant des moteurs fonctionnant avec du gazole non routier d'acquérir **des machines utilisant des moteurs fonctionnant avec des énergies renouvelables ou des carburants moins émetteurs de CO₂**.

Quatre secteurs d'activité peuvent, avec ces mesures, bénéficier de ce suramortissement : les entreprises **de travaux publics**, celles qui produisent **des substances minérales solides**, **les exploitants aéroportuaires** ainsi que les exploitants **de remontées mécaniques et de domaines skiables**.

Les entreprises appartenant à ces secteurs et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon le régime réel sont ainsi autorisées à **déduire de leur résultat imposable une somme égale à 40 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, des engins non routiers inscrits à l'actif immobilisé fonctionnant exclusivement **au gaz naturel**, à **l'énergie électrique** ou à **l'hydrogène** qui relèvent de l'une des catégories suivantes :

- **matériels et outillages** utilisés pour **des opérations industrielles** ;
- **matériels de manutention** ;
- **moteurs** installés dans les deux types de matériels précédemment cités.

Cette déduction est applicable aux matériels et moteurs acquis à l'état neuf à **compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.**

Elle s'applique aussi lorsque **l'entreprise prend en location un bien neuf** en application d'un contrat de crédit-bail ou dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat, conclu à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022

Un second mécanisme de suramortissement pour les PME qui distribuent exclusivement du GNR

La loi de finances initiale pour 2020 a également inséré un article 39 *decies* G dans le code général des impôts pour prévoir **un mécanisme de suramortissement au profit des petites et moyennes entreprises (PME)¹ de commerce de détail de gazole non routier** qui, au 1^{er} janvier 2020, ne disposaient pas d'installations permettant de stocker et de distribuer du gazole qui n'est pas coloré et tracé.

L'objectif de ce mécanisme est de leur permettre de faire face à **la réduction de leur clientèle**, le gazole rouge tracé devant désormais être réservé aux seuls agriculteurs.

Ces PME soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel, peuvent déduire de leur résultat imposable une somme égale à **40 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des installations de stockage et des matériels de manutention et de distribution du gazole routier** inscrits à l'actif immobilisé.

Cette déduction s'applique aux biens acquis à l'état neuf à **compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.**

¹ *Bénéficiaire de ce mécanisme de suramortissement uniquement les petites et moyennes entreprises au sens de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).*

2. Compte tenu de la crise sanitaire, l'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a modifié le calendrier de suppression du tarif réduit de TICPE pour les carburants non routiers, en décalant la mise en œuvre de cette mesure, en une seule fois, au 1^{er} juillet 2021

a) L'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit une hausse unique du tarif de TICPE sur le GNR au 1er juillet 2021

(1) Après l'abandon de la disposition prévue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, le calendrier de suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR est réaménagé pour la deuxième fois

Les **répercussions** de la crise sanitaire et économique, en particulier au cours du premier semestre 2020, ont été **sévères pour les secteurs économiques** par ailleurs concernés par le calendrier de suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR. **Le secteur du bâtiment et des travaux publics a notamment été fragilisé par l'arrêt des chantiers** au cours du premier confinement.

De nombreuses entreprises des secteurs industriels utilisant du gazole non routier étaient confrontées à **des problèmes de trésorerie et à des difficultés économiques plus structurelles** résultant notamment de la forte incertitude liée aux perspectives de reprise économique. Aussi, dans un contexte économique si fragile et incertain, **une hausse de la fiscalité de ces secteurs dès le 1^{er} juillet 2020 est apparue malvenue** et de nature à affecter de façon **disproportionnée** leur rentabilité.

C'est pourquoi l'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a prévu que la suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier (GNR) interviendrait finalement en une seule fois, le 1^{er} juillet 2021.

Le tarif de TICPE du gazole non routier devait donc connaître **une hausse unique** et à compter du 1^{er} juillet 2021, les entreprises industrielles qui l'utilisaient **ne devaient plus pouvoir acheter de gazole non routier** pour faire fonctionner leurs moteurs qui ne sont pas destinés à la propulsion des véhicules sur route, pour **les alimenter avec du gazole routier** (carburant « blanc »).

Le tableau ci-après permet de mesurer **l'impact de cette nouvelle modification des tarifs de TICPE sur le GNR** pour les entreprises qui utilisent ce carburant.

**La chronique de la suppression du tarif réduit de TICPE
sur le GNR dans la loi de finances initiale pour 2020
et dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020**

	2019	1 ^{er} semestre 2020	2 nd semestre 2020	1 ^{er} semestre 2021	2 nd semestre 2021	2022
Tarif gazole non routier (en c€/L) prévu par l'article 60 de la LFI 2020	18,82	18,82	37,68	50,27	50,27	59,40
<i>Hausse du tarif par rapport à la période précédente (en c€/L)</i>	-	-	18,86	12,59	12,59	9,13
<i>Différentiel avec le gazole routier (en c€/L)</i>	40,58	40,58	21,72	9,13	9,13	-
Tarif gazole non routier (en c€/L) prévu par l'article 6 de la troisième LFR pour 2020	18,82	18,82	18,82	18,82	59,40	59,40
<i>Hausse du tarif par rapport à la période précédente (en c€/L)</i>	-	-	-	-	40,58	40,58
<i>Différentiel avec le gazole routier (en c€/L)</i>	40,58	40,58	40,58	40,58	-	-

Source : article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 et article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020

(2) Cette modification du calendrier d'application de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR s'est traduite par une perte de recettes d'environ 400 millions d'euros pour l'État

Le tarif de TICPE du GNR **n'est pas passé de 18,82 c€/L à 37,68 c€/L** au 1^{er} juillet 2020. L'annulation de cette **première hausse de 18,86 c€/L** qui était prévue par la loi de finances initiale pour 2020 a induit l'adoption de dispositions législatives rétroactives. Du fait de cette annulation, au titre de l'année 2020, **la perte de recettes pour l'État était estimée¹ à environ 200 millions d'euros.**

¹ Par l'évaluation préalable de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2020.

L'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a également annulé la seconde étape de hausse du tarif de TICPE sur le GNR prévue le 1^{er} janvier 2021¹, par le calendrier de suppression fixé par la loi de finances initiale pour 2020. Au premier semestre 2021, le tarif de TICPE du GNR est donc resté à **18,82 c€/L**, soit **31,45 c€/L** de moins que ce que prévoyait l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le manque à gagner pour l'État au titre du premier semestre de l'année 2021 a pu représenter environ **300 millions d'euros**, puisque un tarif de TICPE sur le GNR de **50,27 c€/L** était censé rapporter à l'État 650 millions d'euros².

Pour le second semestre 2021 en revanche, la trajectoire prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2020 précitée prévoyait un tarif de **50,27 c€/L**, soit **9,13 c€/L** de moins que le tarif de **59,40 c€/L** qui doit résulter de l'application de la suppression du tarif réduit en une seule fois au 1^{er} juillet 2021 telle que prévue à l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

La hausse de **40,58 c€/L** du tarif de TICPE du GNR doit se traduire par une augmentation de recettes pour l'État d'environ **400 millions d'euros** au titre du second semestre de l'année 2021. Mais comme l'État était déjà censé bénéficier de **300 millions d'euros** lors de ce semestre, le différentiel positif n'est que de **100 millions d'euros**.

En cumulant l'ensemble de ces effets, la modification du calendrier d'application de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR prévue à l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 doit se traduire, au titre de l'année 2021, par une **perte de recettes d'environ 200 millions d'euros** par rapport à la trajectoire prévue en loi de finances pour 2020, somme qui doit s'ajouter à la **perte de 200 millions de recettes** au titre de l'année 2020.

Le coût pour les finances publiques de ce deuxième changement de trajectoire³ peut donc être estimé à environ 400 millions d'euros.

¹ Le passage du tarif de TICPE du GNR de 37,68 c€/L à 50,27 c€/L prévu au 1^{er} janvier 2021 représentait une hausse de 12,59 c€/L.

² Évaluation préalable de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2020.

³ Après l'abandon de la disposition prévue en loi de finances pour 2019.

- b) L'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a maintenu les *dispositifs* d'accompagnement qui avaient été prévus par l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020

L'ensemble des dispositifs d'accompagnement prévus par l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 au profit des entreprises touchées par la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR ont été préservés par les dispositions de l'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Toutefois, pour les adapter au nouveau calendrier de suppression de la dépense fiscale, **l'entrée en vigueur de certains de ces dispositifs a été différée.**

- (1) Certains dispositifs d'accompagnement ont été modifiés afin de prendre en *compte* le maintien du tarif réduit de TICPE à 18,82 c€/L jusqu'au 1^{er} juillet 2021

La date d'entrée en application de plusieurs dispositifs prévus par la loi de finances initiale pour 2020 a été différée au 1^{er} juillet 2021 pour tenir compte de l'évolution de la trajectoire de suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR. Les dispositions suivantes ont été concernées par cette entrée en application différée :

- le **maintien du tarif réduit de TICPE sur le GNR à 18,82 c€/L** pour le carburant des engins utilisés **aux fins de missions de service public en zone de montagne ;**

- le **maintien du tarif réduit de TICPE sur le GNR à 18,82 c€/L** pour le carburant utilisé pour le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises sur le réseau ferroviaire ;

- la création d'un **tarif réduit de TICPE de 3,86 c€/L** pour le gazole utilisé par les entreprises grandes consommatrices d'énergie pour les besoins des activités d'extraction de matériaux à forte valeur ajoutée et de manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes ou des ports fluviaux ;

- la création d'un **tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité à 12,6 euros** pour l'électricité consommée par les entreprises pour les besoins de la manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes, lorsque cette consommation est supérieure à 222 wattheures par euro de valeur ajoutée ;

- le **système de « pieds de facture »** permettant de répercuter en partie les hausses de GNR sur les contrats en cours ;

- l'extension au gazole non routier **du dispositif d'indexation des prix de prestation de transport routier** pour le transport frigorifique.

N'ayant plus lieu d'être du fait du maintien du tarif réduit de TICPE sur le GNR à 18,82 c€/L jusqu'au 1^{er} juillet 2021, **le mécanisme d'avance sur remboursement**, qui avait été prévu par l'article 60 de la loi précitée du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour compenser l'impact en trésorerie des deux hausses de tarif de TICPE, a également été supprimé .

En revanche, **conséquence de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR dès le 1^{er} juillet 2021, l'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a avancé à cette date la fin du mécanisme de remboursement des exploitants agricoles.**

(2) Plusieurs mesures d'accompagnement ont, en revanche, été conservées en l'état, en dépit de l'évolution de la trajectoire de suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR

De nombreux dispositifs d'accompagnement de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR créés par l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020, présentés en détail *supra*, **n'ont pas été modifiés** par l'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Il s'agit notamment :

- du **suramortissement pour les entreprises utilisant du gazole non routier** appartenant à quatre secteurs d'activité particulièrement énergivores ;
- du **second mécanisme de suramortissement pour les PME qui distribuent exclusivement du GNR** ;
- de l'**extension au transport fluvial et à la pêche de l'exonération de TICPE sur le carburant.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN REPORT AU 1^{ER} JUILLET 2022 DE LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ALIGNEMENT DU TARIF DE TICPE DU GAZOLE NON ROUTIER SUR CELUI DU GAZOLE ROUTIER

A. ALORS QUE LE GOUVERNEMENT AVAIT PRIS UN ENGAGEMENT PUBLIC DE REPORTER LA MESURE DE SUPPRESSION DU TARIF RÉDUIT DE TICPE SUR LE GNR AU 1^{ER} JANVIER 2023, L'ARTICLE 2 BIS NE PRÉVOIT FINALEMENT DE DÉCALER CETTE MESURE QUE JUSQU'AU 1^{ER} JUILLET 2022

Le présent article 2 *bis* du projet de loi de finances rectificative propose de **reporter au 1^{er} juillet 2022 l'application de la mesure d'alignement du tarif de TICPE du gazole non routier sur celui du gazole routier**. Par la même occasion, il prévoit **le décalage à cette même date des dispositifs déjà reportés par la troisième loi de finances rectificative**

pour 2020 et ayant vocation à accompagner l'entrée en vigueur de cette mesure.

L'article 2 *bis* a été **introduit par l'amendement n° 479 déposé par le Gouvernement** en séance publique à l'Assemblée nationale. Cet amendement faisait **suite à un engagement** rendu public quelques jours plus tôt **par le Gouvernement** et prévoyant **de décaler la mesure de suppression** du tarif réduit de TICPE sur le GNR **de 18 mois, au 1^{er} janvier 2023**. Le **sous-amendement n° 507**, déposé par M. Holroyd et **adopté** par l'Assemblée nationale **avec un avis favorable du Gouvernement, a raccourci de six mois le délai de report** en fixant l'entrée en vigueur de l'alignement de tarif de TICPE **au 1^{er} juillet 2022**.

Le 5° du I de l'article 2 *bis* insère dans le code des douanes un article **265 octies D** qui **précise que le tarif de TICPE est fixé à 18,82 euros par hectolitre** pour le gazole utilisé comme carburant pour l'alimentation des moteurs mentionnés au I et au II de l'article 2 de l'arrêté du 10 novembre 2011. Cet arrêté détermine les conditions d'emploi dans lesquelles le GNR peut être admis à ce taux réduit.

Le 6° du I de l'article 2 *bis* prévoit **l'abrogation de l'article 265 octies D à compter du 1^{er} juillet 2022**, date à laquelle le présent article propose la suppression de ce tarif réduit de TICPE sur le carburant non routier.

Le c) du 1° du III de l'article 2 *bis* modifie le 3° du V de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour préciser que **le gazole concerné par la suppression du tarif réduit de TICPE doit s'entendre, jusqu'au 30 juin 2022, de celui défini à l'article 265 octies D** (dont le tarif de TICPE demeure fixé à 18,82 euros par hectolitre), **puis, à compter du 1^{er} juillet 2022, de celui prévu à l'indice 22 du tableau du second alinéa du 1° du 1 de l'article 265 du code des douanes, soit le gazole routier traditionnel** (blanc) auquel s'applique le **tarif de TICPE de droit commun** à hauteur de **59,40 euros** par hectolitre.

B. LE DÉCALAGE DU CALENDRIER DE SUPPRESSION DU TARIF RÉDUIT DE TICPE SUR LE GNR PROPOSÉ PAR L'ARTICLE 2 BIS EMPORTE AVEC LUI LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIFS DESTINÉS À L'ACCOMPAGNER

Par souci de cohérence avec le décalage de la mesure d'alignement du tarif de TICPE du GNR sur celui du gazole routier, l'article 2 *bis* prévoit également le **report, au 1^{er} juillet 2022, de l'entrée en vigueur des dispositifs qui ont vocation à accompagner cette mesure**.

Ainsi, les 3° et 4° du I de l'article 2 *bis* prévoient de reporter l'entrée en vigueur des articles 265 *octies* A, 265 *octies* B et 265 *octies* C du code des douanes au 1^{er} juillet 2022. Comme précisé *supra*, les articles 265 *octies* A et 265 *octies* B prévoient de **maintenir le tarif réduit de TICPE pour les engins**

effectuant des missions de service public en zone de montagne et pour le transport ferroviaire.

L'article 265 *octies* C prévoit un **dispositif spécifique destiné aux entreprises grandes consommatrices d'énergie** pour les besoins d'activités d'extraction de matériaux à forte valeur ajoutée et de **manutention portuaire**.

Le 8° du I de l'article 2 *bis* prévoit de décaler l'entrée en vigueur du g du C du 8 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes au 1^{er} juillet 2022. Comme précisé *supra*, le g du C du 8 de l'article 266 *quinquies* C met en place **un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité pour les besoins de manutention portuaire**.

Le 3° du III de l'article 2 *bis* modifie le VII de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 afin de reporter au 1^{er} juillet 2022 la mise en œuvre d'**un système de « pieds de facture » permettant de répercuter en partie la hausse du tarif de TICPE sur les contrats en cours**.

Le 4° du III de l'article 2 *bis* modifie le VIII *bis* de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 afin de décaler au 1^{er} juillet 2022 l'entrée en application du **dispositif d'indexation des prix pour les entreprises du secteur du transport frigorifique**.

C. LE REPORT DE L'ALIGNEMENT DU TARIF DE TICPE DU GNR SUR CELUI DU GAZOLE TRADITIONNEL ENTRAÎNE AVEC LUI LE DÉCALAGE DE LA MESURE DE SIMPLIFICATION RELATIVE À LA FIN DU DISPOSITIF DE REMBOURSEMENT DE TICPE À DESTINATION DES EXPLOITANTS AGRICOLES

La fin de la procédure de remboursement de TICPE concernant les exploitants agricoles est elle aussi **décalée au 1^{er} juillet 2022** par les dispositions de l'article 2 *bis*. Cette mesure doit permettre aux exploitants agricoles d'avoir accès directement à la pompe à un carburant sous condition d'emploi au tarif de TICPE super réduit de 3,86 euros par hectolitres destiné à leurs activités.

À cette fin, **le II de l'article 2 *bis* modifie plusieurs dispositions du II de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014**.

Le a) et le b) du 1° ainsi que le a) et le b) du 2° du III de l'article 2 *bis* modifient le V et le VI de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 afin de tenir compte du décalage de l'entrée en application de la fin du dispositif de remboursement destiné aux exploitants agricoles.

Par ailleurs, le 10° du I de l'article 2 *bis* prévoit de reporter au 1^{er} juillet 2022 la modification de l'article 411 *bis* du code des douanes qui prévoit une amende dans le cadre des fraudes relatives au tarif super réduit de TICPE dont bénéficient les exploitants agricoles. À compter du 1^{er} juillet 2022, la mention d'un « remboursement » doit disparaître au profit de celle d'un « tarif réduit ».

D. L'ARTICLE 2 BIS ABROGE CERTAINES DISPOSITIONS QUI AVAIENT POUR OBJET DE PRÉVENIR ET LUTTER CONTRE LES PHÉNOMÈNES DE FRAUDE FISCALE ET DE CONCURRENCE DÉLOYALE RÉSULTANT DE L'UTILISATION DU TARIF AGRICOLE DE TICPE DANS LE SECTEUR DES TRAVAUX PUBLICS

Le 1° du I de l'article 2 *bis* abroge le c de l'article 265 B du code des douanes qui prévoyait que l'arrêté ministériel prévu par cet article devait préciser :

- **les colorants et traceurs** qui pouvaient être incorporés dans les produits énergétiques **dans le but de « prévenir ou de lutter contre les vols et de faciliter les enquêtes subséquentes »** ;

- « les produits énergétiques, les tarifs de taxes et les usages concernés ainsi que les conditions d'utilisation des produits colorés ou tracés ».

Cette disposition visait notamment à créer un gazole d'une couleur spécifique dédiée aux travaux du secteur du BTP.

Le 2° du I de l'article 2 *bis* abroge l'article 265 B *bis* du code des douanes. Celui-ci prévoit qu'en cas de **travaux de construction, d'aménagement ou d'entretien ne relevant pas de travaux agricoles ou forestiers, réalisés, pour le compte de donneurs d'ordre, par des personnes qui exercent à titre principale une activité agricole** et bénéficiant du tarif réduit de TICPE du secteur agricole, **les entreprises donneuses d'ordre doivent tenir un registre** détaillant la nature de ces travaux. Cette disposition, qui devait entrer en vigueur avec la suppression du tarif réduit sur le GNR, avait pour objectif d'**éviter des phénomènes de fraude et de concurrence déloyale** avec les entreprises du secteur agricole qui, sous couvert de pluriactivité, réalisent notamment des travaux de terrassement. Les exploitants agricoles peuvent réaliser des travaux publics et du bâtiment dans le cadre de la diversification de leurs activités, en étant alors en concurrence avec les professionnels du secteur du BTP, mais, pour ces activités, il leur est interdit de bénéficier du tarif super réduit agricole de TICPE.

Le 11° du I de l'article 2 *bis* tire les conséquences de l'abrogation de l'article 265 B *bis* en abrogeant l'article 416 *bis* C qui prévoit une amende de 10 000 euros en cas de non tenue du registre prévu à l'article 265 B *bis*.

Dans le cadre du report de la fin du mécanisme de remboursement de TICPE au bénéfice des exploitants agricoles, le 4° du II de l'article 2 *bis* prévoit de décaler au 1^{er} juillet 2022 l'entrée en vigueur du D du II de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Dans le même temps, **il propose de supprimer l'arrêté ministériel qui doit établir la liste des engins et matériels pour lesquels les conditions d'utilisation du carburant sous conditions d'emploi qui sera dédié aux usages agricoles et forestier sont réputées ne pas être remplies.** Cette mesure avait également pour objet de prévenir les phénomènes de fraude et de concurrence déloyale.

Il apparaît étonnant que le Gouvernement décide, à travers le présent article, d'abroger des dispositions qui avaient pour vocation de veiller à ce que la hausse du tarif de de TICPE sur le GNR ne soit pas contournée et ne donne pas lieu à des phénomènes de fraudes et de concurrence déloyale au détriment du secteur du BTP.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : REPORTER AU 1^{ER} JANVIER 2023, ET NON AU 1^{ER} JUILLET 2022, L'ALIGNEMENT DU TARIF DE TICPE DU GNR SUR CELUI DU GAZOLE ROUTIER

A. UNE DÉPENSE FISCALE CERTES COÛTEUSE ET DÉSINCITATIVE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL QU'IL CONVIENT TOUTEFOIS DE METTRE EN EXTINCTION DE FAÇON PRAGMATIQUE ET AVEC DISCERNEMENT ALORS QUE LA CRISE PRODUIT TOUJOURS SES EFFETS

Selon les données disponibles, le tarif réduit de TICPE sur le GNR utilisé par les entreprises industrielles constitue une dépense fiscale couteuse pour les finances publiques à l'efficacité économique modérée.

D'après l'estimation figurant dans l'annexe « évaluations des voies et moyens tome II » au PLF 2021, la dépense fiscale n° 800201 « Tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (Article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020) » se serait élevée à 1 130 millions d'euros en 2019. La dépense fiscale n° 800229 relative au remboursement de TICPE sur le gazole non routier, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfié utilisés pour les travaux agricoles et forestiers a, quant à elle, représenté 1 250 millions d'euros au cours de ce même exercice 2019.

En outre, ce tarif réduit de TICPE conduit à **subventionner l'utilisation par de nombreux secteurs industriels d'un carburant fortement émetteur de CO₂ et peut constituer une désincitation à l'investissement dans des motorisations propres.**

Toutefois, depuis la première mesure présentée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, la commission des finances n'a cessé de rappeler la nécessité que **la disparition de cette dépense fiscale soit réalisée avec discernement** et en accompagnant **les secteurs économiques affectés par cette mesure**. De façon générale, **les suppressions de dépenses fiscales** de ce type **doivent être mises en œuvre de façon à minimiser leurs conséquences socio-économiques** sur les secteurs concernés.

Ainsi, l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 avait pour **mérite de prévoir un calendrier de disparition échelonné en trois temps et accompagné de diverses mesures de soutiens** nécessaires pour atténuer les effets négatifs de la suppression du tarif réduit de TICPE.

Il est apparu aussi nécessaire que l'article 6 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 modifie le calendrier de mise en œuvre de la disparition du tarif réduit de TICPE sur le GNR **pour tenir compte du contexte économique dégradé** par les conséquences de la crise sanitaire.

D'après les estimations de la direction de la législation fiscale (DLF), en rythme de croisière, l'effet positif annuel des dispositifs prévus par l'article 2 *bis* sur les finances publiques serait de **870 millions d'euros**.

Selon l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre, tirant les conséquences des votes de l'Assemblée nationale¹, l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} juillet 2021 devait se traduire par une augmentation nette des recettes de l'État d'environ 300 millions d'euros en 2021.

Le remboursement dont bénéficie le secteur agricole en année N+1 explique que le rythme de croisière ne soit pas atteint dès la première année de mise en œuvre du dispositif. En effet, du fait de ce remboursement différé, dans un premier temps, le secteur agricole pourra se fournir directement à la pompe en gazole à tarif super-réduit tout en bénéficiant des remboursements liés aux volumes de GNR consommés l'année précédente.

C'est pour cette raison qu'une mise en œuvre du dispositif un 1^{er} juillet devrait se traduire par un effet positif sur les recettes de l'État de 300 millions d'euros (et non 435 millions d'euros) la première année, puis de 735 millions d'euros la deuxième année (et non 870 millions d'euros²) avant d'atteindre le rythme de croisière de 870 millions d'euros la troisième année.

¹ Amendement du Gouvernement à l'article 4 du présent projet de loi de finances rectificative.

² En raison du remboursement au secteur agricole d'environ 135 millions d'euros dû au titre des six premiers mois de l'année précédente.

Une mise en œuvre du dispositif au 1^{er} janvier se traduirait quant à elle par un effet positif sur les recettes d'environ 600 millions d'euros (et non 870 millions d'euros¹) la première année avant d'atteindre le rythme de croisière de 870 millions d'euros dès la deuxième année.

Estimation de l'incidence sur les finances publiques des différents scénarios d'entrée en vigueur des mesures prévues à l'article 2 bis

(en millions d'euros de recettes supplémentaires pour l'État générées par les effets cumulés du dispositif)

Scénarios	2021	2022	2023	2024	Total
Scénario n° 1 (article 6 de la loi n° 2020-935) : 1 ^{er} juillet 2021	300	740	870	870	2780
Scénario n° 2 (article 2 bis issu du sous-amendement n° 507) : 1 ^{er} juillet 2022	0	300	735	870	1905
Scénario n° 3 (engagement public pris par le Gouvernement et amendement n° 479) : 1 ^{er} janvier 2023	0	0	600	870	1470

Source : commission des finances du Sénat à partir des estimations fournies par les services de la Direction de la législation fiscale

En cumulant les incidences sur les exercices 2021 à 2024, il apparaît que le calendrier proposé par l'article 2 bis pourrait se traduire, selon les estimations fournies par la DLF, au regard du droit existant, par une perte de recettes attendues pour l'État de l'ordre de 875 millions d'euros.

Une entrée en vigueur des dispositifs au 1^{er} janvier 2023 devrait entraîner une perte complémentaire de recettes attendues d'environ 430 millions d'euros.

B. LA NÉCESSITÉ DE TENIR COMPTE DU FAIT QUE LE SECTEUR DU BTP EST FRAGILISÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE ET LES TENSIONS SUR LE MARCHÉ DES MATIÈRES PREMIÈRES

Le secteur du BTP est tout particulièrement exposé aux conséquences de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR. Les organisations représentatives des professionnels du secteur craignent qu'une suppression au 1^{er} juillet 2021, telle que prévue par le droit existant, se traduise par **une perte supérieure à 300 millions d'euros en 2021 et 700 millions d'euros à partir de 2022.**

¹ En raison du remboursement au secteur agricole d'environ 270 millions d'euros dû au titre de l'année précédente.

La chambre nationale de l'artisanat, des travaux publics et paysagistes (CNATP) estime pour sa part que la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR représenterait **un impact de 2 à 2,5 % du chiffre d'affaire** du secteur, soit un niveau proche du résultat net moyen des entreprises artisanales de moins de 20 salariés.

Malgré les crédits consacrés à la rénovation énergétique dans le cadre du plan de relance, comme d'autres pans de l'économie française, **le secteur du BTP a été fragilisé par les conséquences de la crise sanitaire. En 2020, l'activité** du secteur du BTP, très affectée par le premier confinement, **s'est rétractée d'environ 12,5 %**. Sur les mois de janvier et février 2021, l'activité est restée inférieure d'environ 11 % à celle de 2020 sur la même période.

La fragilité de la situation de trésorerie des entreprises du secteur est illustrée par leur **fort recours au dispositif de prêts garantis par l'État (PGE)**.

Aux difficultés économiques liées à la crise sanitaire est venu s'ajouter une situation de **tension forte sur le marché de matières premières** telles que l'acier, le cuivre ou encore le plastique. Le secteur est confronté à des situations de pénurie qui font flamber les cours.

C. L'OFFRE D'ENGINS DE CHANTIER À MOTORISATIONS ALTERNATIVES AU GAZOLE EST ENCORE BALBUTIANTE ET NE PERMET PAS AUX PROFESSIONNELS DE S'AFFRANCHIR DE LEUR DÉPENDANCE AUX CARBURANTS FOSSILES

Aujourd'hui, il apparaît que **l'offre d'engins de travaux à motorisation alternative au gazole est balbutiante et ne porte que sur des matériels et des usages limités**.

Le règlement (UE) n° 2016/16281 dit « EMNR » définit des seuils d'émissions polluantes pour les engins mobiles non routiers (EMNR). En vertu de cette réglementation, des moteurs plus vertueux sur le plan environnemental ont été développés. Le « stage V » est la dernière génération de motorisation gazole introduite en France en 2019. **Les différents constructeurs d'engins de chantiers travaillent actuellement au développement de solutions moins polluantes. L'offre développée sera nécessairement mixte en fonction des segments de matériels et des usages.** Elle comprendra des solutions à **moteurs thermiques plus économes**, l'utilisation de **biocarburants** ainsi que des **motorisations électrique, gaz hydrogène ou hybride**.

Les **engins de chantiers** alimentés par le GNR sont **de natures très diverses** : chargeuses et tracteurs sur chenille, chargeuses sur pneus, chargeuses compactes (dites « mini pelles »), chargeuses pelleuses sur pneus, décapeuses de routes, tombereaux, niveleuses ou encore pelles

hydrauliques. À l'instar de leur consommation en carburant, le poids de ces engins est très variable, d'une à plusieurs dizaines de tonnes.

Aujourd'hui, d'après le Syndicat des entreprises internationales de matériels de travaux publics, mines et carrière, bâtiment et levage (SEIMAT), **99 % des matériels de construction sont des engins équipés de moteurs diesel.**

Depuis deux ans, quelques constructeurs développent des engins à motorisation électrique fonctionnant avec des batteries. Cette offre émergente **ne concerne que le matériel à usage urbain, léger et faiblement consommateur de gazole**, de types mini pelles et chargeuses compactes.

En 2020, en France, les ventes estimées d'engins électriques, limitées à la catégorie des matériels compacts à usage urbain se seraient limitées à environ **500 exemplaires**, soit **1 %** des ventes totales et **3 %** des ventes de matériels compacts :

Chiffres de ventes de matériels de construction en France en 2020

Ventes de Matériels de Construction (Total France hors Dom-Tom)	Année 2020
MATERIELS ROUTIERS	14110
MATERIELS COMPACTS (URBAINS)	16125
MATERIELS BETON	819
MATERIELS DE LEVAGE	12814
MATERIELS DE TERRASSEMENT	4911
TOTAL	48779

Source : SEIMAT (syndicat des entreprises internationales de matériels de travaux publics, mines et carrières, bâtiment et levage, manutention)

Selon la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), seuls **douze modèles électriques sont répertoriés** aujourd'hui. Sur l'un de ses chantiers parisiens, **un gestionnaire du réseau de distribution d'électricité teste actuellement une pelle mécanique à motorisation électrique** prêtée par un grand constructeur d'engins de chantier. Ce constructeur prévoit de lancer prochainement une production en série de ce modèle. Aussi, il apparaît que, **sur le segment des matériels à usage urbain, à court ou moyen terme, l'offre disponible pourrait s'étendre.**

Pour les engins plus lourds et puissants, qui consomment davantage de carburants, il n'existe en revanche encore **aucune offre** de motorisation alternative au gazole.

Plusieurs caractéristiques propres aux chantiers de construction **compliquent** d'ailleurs les perspectives de **leur électrification** massive, même à long terme. Il s'agit notamment de leurs caractères mobile et éphémère qui rendent difficile leur alimentation électrique. Par ailleurs, les plus gros engins nécessitent des niveaux de puissance très importants, peu compatibles avec les technologies de batteries actuelles.

Les perspectives de développement à court-terme semblent limitées même si la conversion électrique du segment des **engins à usage urbain** pourrait monter en puissance dans les années à venir. En l'état actuel, **un renouvellement du parc de ces types de matériels à hauteur de 10 % en 2030** semble être envisageable.

Par ailleurs, des solutions d'engins à **motorisation hydrogène** sont également à l'étude et au stade de **prototypes**. Elles pourraient réellement commencer à être **développées d'ici cinq ans** avec la perspective d'une offre plus mature d'ici dix ans. Néanmoins, **le réseau de distribution d'hydrogène demeure embryonnaire**. 100 points de recharges sont prévus à horizon 2023 et 400 en 2025.

Des projets pilotes portent également sur des engins alimentés au gaz comprimé ou au biogaz. Toutefois, là encore, la question du réseau de distribution d'énergie n'est pas résolue.

Aujourd'hui, le **surcoût des matériels électriques** est estimé **entre 50 % et 100 %** et le suramortissement ne suffit pas à le combler. Face aux limites liées à la motorisation électrique, à court-terme, **un encouragement à l'utilisation du biocarburant HVO** (*hydrotreated vegetable oil*) pourrait être envisagé. Les caractéristiques techniques des motorisations thermiques actuelles sont compatibles avec l'utilisation de ce biocarburant.

D. APRÈS DES CONCERTATIONS, LE GOUVERNEMENT AVAIT PRIS UN ENGAGEMENT PUBLIC ET FAIT NAÎTRE DES ESPÉRANCES LÉGITIMES CHEZ LES PROFESSIONNELS POUR UN REPORT DE LA MESURE AU 1^{ER} JANVIER 2023

Après des échanges avec les professionnels du secteur, le Gouvernement, par la voie du Ministre de l'économie, des finances et de la relance, avait pris **l'engagement public de reporter la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR au 1^{er} janvier 2023**. Cet engagement, traduit par des lettres officielles envoyées aux principales organisations professionnelles, avait été relayé auprès de l'ensemble des entreprises du secteur faisant naître soulagement et espérance légitime.

Alors que dans la période actuelle, **les secteurs économiques ont plus que jamais besoin de visibilité** sur leurs perspectives ainsi que de **lisibilité et de cohérence de l'action et des choix publics**, **l'avis favorable apporté par le Gouvernement au sous-amendement n° 507** avançant de six mois le report initialement annoncé **a suscité une vague d'incompréhension**

parmi les entreprises du secteur. **La confiance dans la parole publique gouvernementale ainsi que dans sa sincérité et sa cohérence, a été entamée** par ce nouveau rebondissement inattendu source d'anxiété pour un secteur en situation de fragilité économique.

E. DEVANT L'INCERTITUDE DES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DES ENTREPRISES CONCERNÉES, FACE À L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE D'ENGINS À MOTORISATION ALTERNATIVE AU GAZOLE ET POUR MAINTENIR UN MINIMUM DE LISIBILITÉ AU MILIEU DE CES REVIREMENTS SUCCESSIFS, IL EST NÉCESSAIRE DE DÉCALER LA SUPPRESSION DU TARIF RÉDUIT AU 1^{ER} JANVIER 2023

En matière fiscale, les acteurs économiques ont besoin de visibilité et de prévisibilité. Cette nécessité est **d'autant plus** prononcé en période de **crise** et d'incertitudes économiques. Force est de constater que, **depuis 2018, les rebondissements successifs** de la chronique de suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR **ne sont pas de nature à assurer cette visibilité** nécessaire aux agents économiques. **Les conditions du dernier revirement** aboutissant à proposer un raccourcissement de six mois du report sur lequel le Gouvernement s'était publiquement engagé **ont ajouté à la confusion et à l'incompréhension** des secteurs concernés. Ces derniers avaient pu nourrir des **espérances légitimes** après l'engagement qui avait pris par le Gouvernement de reporter la mesure de suppression du tarif réduit au 1^{er} janvier 2023. **La confiance dans la parole et dans la cohérence de l'action de l'exécutif** souffrent d'épisodes de cette nature.

Il apparaît par ailleurs, malgré les signaux positifs, que **les conditions et les perspectives de reprise économique demeurent encore incertaines** à horizon 2022. **Les tensions sur les cours des matières premières** ajoutent aux incertitudes sur les perspectives économiques du secteur. Il n'est pas garanti que ces problématiques soient résolues à l'été 2022. Il est **inutile de risquer de devoir, dos au mur, une quatrième fois, réaménager la chronique** de la mise en extinction de cette dépense fiscale. Il apparaît en revanche **raisonnable d'envisager qu'à l'échéance du 1^{er} janvier 2023 les conditions économiques des secteurs exposés à la hausse de TICPE se soient améliorées** et que la mesure puisse enfin être mise en œuvre.

Sans remettre en cause l'importance de la transition écologique, il est également nécessaire de tenir compte des circonstances dans lesquelles les mesures doivent être appliquées, notamment les conséquences de la crise sanitaire, ainsi que des solutions alternatives permettant de réduire l'usage de produits plus polluants, à l'instar du gazole. En effet, il convient de rappeler que la suppression du taux réduit de TICPE pour le GNR est, en principe, avant tout guidé par la volonté de changer les pratiques qui entameraient la transition énergétique.

Or, à ce titre, comme décrit *supra*, en ce qui concerne les engins de chantier, **il n'existe pas encore aujourd'hui de réelle alternative opérationnelle aux motorisations gazole**, principalement pour les plus gros engins.

Pour ces différentes raisons, **la commission a adopté l'amendement n° 51 visant à prévoir le décalage de la mesure de suppression du tarif réduit de TICPE au 1^{er} janvier 2023**, laissant ainsi 18 mois supplémentaires pour les secteurs concernés et comme le Gouvernement s'y était d'ailleurs engagé auprès des professionnels.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 2 ter (nouveau)

Prolongation jusqu'au 31 décembre 2021 de la déductibilité des abandons de créances de loyers consentis par les bailleurs

Le présent article prévoit de prolonger jusqu'à la fin de l'année 2021 le mécanisme de déductibilité des abandons de créances de loyers consentis par les bailleurs, personnes physiques ou morales, à des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Introduit par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, le dispositif doit en principe cesser de s'appliquer au 30 juin 2020.

Compte tenu du dépôt tardif des liasses fiscales, reporté pour tenir compte de la situation de crise sanitaire, aucune évaluation n'est pour l'instant disponible.

Néanmoins, la commission propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination.

I. LE DROIT EXISTANT: UN MÉCANISME EXCEPTIONNEL ET TEMPORAIRE D'ASSOUPLISSEMENT DE LA DÉDUCTIBILITÉ DES ABANDONS DE CRÉANCES DE LOYERS CONSENTIS PAR LES BAILLEURS FACE À LA CRISE SANITAIRE

A. UNE DÉDUCTIBILITÉ STRICTEMENT ENCADRÉE DES ABANDONS DE CRÉANCES

Les abandons de créances désignent la **renonciation par une entreprise à exercer les droits que lui confère l'existence d'une créance**. L'abandon de créance peut être considéré comme une perte, et non comme une libéralité, sous réserve qu'il soit consenti dans l'intérêt de l'entreprise créancière et qu'elle l'intègre à son actif.

En ce qu'elles peuvent conduire à des transferts entre contribuables, **le régime fiscal des abandons de créances par une entreprise est strictement encadré**. Le 13 de l'article 39 du code général des impôts (CGI) réserve ainsi la déductibilité aux aides à caractère commercial consenties à une autre entreprise. Le juge a interprété cette disposition en limitant la déduction des abandons de créances aux opérations constituant **un acte de gestion normal**. Parallèlement, l'avantage correspondant est inclus dans le résultat de la personne bénéficiaire.

La preuve du caractère normal de l'aide est appréciée par le juge au cas par cas, en fonction des circonstances, lorsqu'elle respecte deux conditions :

- d'une part, qu'elle a été **consentie dans l'intérêt de l'exploitation** ;
- d'autre part, qu'elle trouve son fondement dans **l'existence d'une contrepartie réelle et suffisante**.

La créance abandonnée ne doit par ailleurs pas constituer un élément du prix de revient d'une participation dans une autre société.

Des conditions particulières s'appliquent toutefois pour faciliter la déductibilité des abandons de créances consentis à l'égard d'entreprises en difficulté, conduisant à permettre de déduire des abandons de créances sans que ces deux critères soient remplis.

Deux hypothèses doivent alors être distinguées :

- **les abandons de créances à caractère commercial ne correspondant pas à l'intérêt de l'exploitation** mais consentis ou supportés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou de redressement ainsi que d'une procédure de conciliation¹, lesquels sont déductibles pour la totalité de leur montant sans qu'il soit nécessaire que l'entreprise créancière ait agi dans son propre intérêt (8° du 1 de l'article 39 du code général des impôts) ;

- **les abandons de créances à caractère autre que commercial** accordés dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement ou liquidation judiciaires, ou lors d'une procédure de conciliation en application d'un accord constaté ou homologué dans les conditions prévues à l'article L. 611-8 du code de commerce, ainsi que dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité², sont déductibles sous réserve de l'existence d'un intérêt de la société à consentir l'abandon de créance - ce qui recouvre en particulier son intérêt financier (13 de l'article 39 du code général des impôts).

B. L'INSTAURATION EN 2020 D'UNE DÉDUCTIBILITÉ EXCEPTIONNELLE ET TEMPORAIRE DES ABANDONS DE LOYERS CONSENTIS EN RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE

Pour inciter les bailleurs à consentir des abandons de loyers aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire, la deuxième loi de finances rectificative pour 2020³ a **introduit un nouveau cas dérogatoire de déductibilité d'abandons de créances**.

¹ Ce dernier cas résulte de la modification opérée par l'article 19 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Mentionnée à l'annexe A du règlement CE 1346/2000 du 29 mai 2000.

³ Article 3 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ce mécanisme est institué au profit de bailleurs, personnes physiques ou personnes morales, consentant aux entreprises locataires une remise ou une annulation de loyers, sans exiger que l'entreprise bénéficiaire ne fasse l'objet d'une procédure collective ni même d'une procédure de conciliation. Cette possibilité est également offerte aux bailleurs et aux personnes relevant des bénéfices non commerciaux, ce qui permet notamment de viser les situations de sous-location.

Pour cela, **deux modifications ont été opérées** :

- d'une part, **un nouvel article 14 B** a été introduit au sein du code général des impôts, afin de préciser que **les abandons consentis par le bailleur, dans les conditions prévues par le dispositif dérogatoire, ne constituent pas un revenu imposable**, tout en lui permettant de **déduire les charges** correspondant aux loyers ayant fait l'objet d'un abandon ;

- d'autre part, **le 1 de l'article 39** du même code a été complété d'un 9^o, afin de permettre de déduire **les abandons de créances de loyers et accessoires consentis**.

Le dispositif initial trouvait à s'appliquer aux abandons consentis entre le 15 avril 2020 et le 31 décembre 2020, pour les exercices clos à compter du 15 avril 2020.

Il a ensuite été **prolongé aux abandons consentis jusqu'au 30 juin 2021** par l'article 20 de la loi de finances pour 2021.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION DU DISPOSITIF JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE 2021

À l'initiative du député Jean-Noël Barrot et de plusieurs de ses collègues du groupe Mouvement démocrate (Modem) et avec un double avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit le présent article afin de **prolonger le dispositif de déductibilité des abandons de créances de loyers jusqu'à la fin de l'année 2021**.

Toutefois, **cette prolongation n'est que partielle**, dans la mesure où elle ne concerne que **l'article 39** du code général des impôts, et non **l'article 14 B** du même code.

Par conséquent, **en l'état actuel de la rédaction adoptée, le dispositif ne serait plus opérant**, dans la mesure où les abandons de créances de loyers seraient à la fois déductibles et inclus dans le revenu imposable.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER UNE PROLONGATION TEMPORAIRE TOUT EN LA COMPLÉTANT POUR LA RENDRE OPÉRANTE, DANS L'ATTENTE D'UNE INDISPENSABLE ÉVALUATION

Le dispositif concerné par le présent article participe des **mesures d'incitation à l'abandon de loyers par les bailleurs**, en complément du crédit d'impôt introduit en loi de finances pour 2021¹. Ce dispositif avait été adopté, selon les modalités précisées *supra*, à l'initiative du Sénat, ce qui a permis d'étendre son application aux personnes publiques redevables de l'impôt sur les sociétés et de prendre en compte les petites entreprises en difficulté au 31 décembre 2019. Un mécanisme analogue avait de surcroît été introduit pour prendre en charge une partie des abandons de loyers consentis par les collectivités territoriales, sous la forme d'un prélèvement sur recettes.

Il doit toutefois être relevé qu'à ce jour, **le dispositif n'a fait l'objet d'aucune évaluation**. Interrogé sur ce point en séance publique à l'Assemblée nationale, **Olivier Dusopt, ministre délégué chargé des comptes publics, a fait valoir qu'il était encore trop tôt pour en apprécier la portée**, les liasses fiscales n'ayant pas encore pu être exploitées.

En l'état du droit applicable, le dispositif doit cesser de s'appliquer à la fin du premier semestre. Or les conséquences de la crise sont encore susceptibles de toucher certains secteurs d'activité.

C'est pourquoi **le rapporteur général prend acte de la prolongation proposée**, tout en appelant de ses vœux une évaluation rapide.

Toutefois, **afin de rendre effective la déductibilité** des abandons de créances au cours du second semestre 2021, il convient de **compléter le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. La commission a adopté à cet effet un amendement n° 52** qui modifie l'article 14 B du code général des impôts, afin de préciser que les abandons consentis par le bailleur, dans les conditions prévues par le dispositif dérogatoire, ne constituent pas un revenu imposable.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Article 20 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

ARTICLE 2 quater (nouveau)

Maintien d'une exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables âgés et veufs

Le présent article prévoit de reconduire en 2021 et 2022 une exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public au bénéfice de certains contribuables âgés et veufs.

Dans la mesure où la commission des finances a toujours été favorable à cet allègement sous réserve que son coût soit supporté par l'État et non par les collectivités locales - ce qui est le cas en l'espèce - elle propose d'adopter cet article.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN ALLÈGEMENT EN FAVEUR DES CONTRIBUTABLES ÂGÉS ET VEUF RECONDUIT CHAQUE ANNÉE PAR LE LÉGISLATEUR

Aux termes des dispositions de l'article 1414 du code général des impôts (CGI) dans sa rédaction applicable jusqu'à 2021, **les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs sous conditions de revenu étaient exonérées de taxe d'habitation sur les résidences principales.**

Toutefois, comme l'avait rappelé le rapporteur général à l'occasion de l'examen de l'article 5 *ter* du projet de loi de finances pour 2020, **plusieurs réformes intervenues** en 2009 - concernant les conditions d'octroi d'une demi-part fiscale supplémentaire - et en 2014 - relative à la fiscalisation des pensions de retraite - **avaient eu pour conséquence de faire perdre à certains contribuables âgés, veufs ou veuves le bénéfice de cet allègement de taxe d'habitation.**

Dans ces conditions, **le législateur avait introduit en loi de finances pour 2016 un dispositif de « sortie en sifflet »** codifié au I *bis* de l'article 1414 du CGI.

Ce mécanisme prévoyait que **les contribuables ayant perdu d'une année sur l'autre le bénéfice de l'exonération instituée au I de l'article 1414 du CGI continuerait d'être exonérés de taxe d'habitation** sur les résidences principales pendant une période de deux ans.

À l'issue de ce délai, ces contribuables bénéficiaient pendant deux années encore d'un abattement dégressif sur la valeur locative de leur bien imposable à la taxe d'habitation.

Présentation du dispositif de « sortie en sifflet » du bénéfice de l'allègement de taxe d'habitation pour les contribuables âgés et veufs

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Situation du contribuable	Bénéfice de l'allègement de taxe d'habitation en faveur des contribuables âgés et veufs	Maintien de l'exonération		Bénéfice d'un abattement sur la valeur locative du bien équivalent à 2/3 du montant de l'exonération antérieure	Bénéfice d'un abattement sur la valeur locative du bien équivalent à 1/3 du montant de l'exonération antérieure	Perte de l'allègement

Source : commission des finances du Sénat

Ce mécanisme de garantie a été successivement complété en 2017, 2018 et 2019 afin, d'une part, de permettre aux contribuables de bénéficier également d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public et, d'autre part, de **maintenir le bénéfice d'un allègement général de taxe d'habitation au profit des contribuables appelés normalement à basculer dans le régime de l'abattement dégressif.**

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article 7 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a été institué un mécanisme dit de « *droit acquis* » ou de « *clause du grand-père* ».

Cette mesure avait pour effet de permettre aux **contribuables qui bénéficiaient de l'abattement dégressif prévu dans la seconde phase du dispositif de « sortie en sifflet »** en 2017 d'être exonérés de la taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrévés de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) au titre de cette même année.

Au titre des années 2018 et 2019, le mécanisme de « *droit acquis* » prévoyait que les contribuables bénéficieraient, **sous condition de revenu**, d'un **dégrèvement spécial équivalent à 100 % de la taxe d'habitation** sur les résidences principales.

Par la suite, le législateur est intervenu régulièrement pour proroger le dispositif ou en étendre le champ des bénéficiaires.

Ainsi, en **loi de finances initiale pour 2019¹** l'ensemble des contribuables éligibles à la deuxième phase du dispositif de « *sortie en sifflet* » ont été **exonérés de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrévés de CAP au titre de 2018.**

Pour les années 2019 et 2020, seuls les contribuables modestes devaient être couverts par un dégrèvement spécial équivalent à 100 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En **loi de finances initiale pour 2020²**, le législateur a prévu que l'ensemble des contribuables sortants de la première phase du dispositif de « *sortie en sifflet* » ou du dispositif lui-même seraient **exonérés de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrévés de contribution à l'audiovisuel public en 2019.**

Ensuite, la **troisième loi de finances rectificative pour 2020** a prévu que ces mêmes contribuables continueraient de bénéficier, au titre de 2020, d'une exonération de taxe d'habitation et d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.

Enfin et pour mémoire, **l'ensemble des contribuables bénéficieront, en 2021, au titre des dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 :**

- d'une **exonération totale de taxe d'habitation sur les résidences principales** si en raison du revenu fiscal de leur foyer ils appartiennent au 80 % des ménages les moins aisés ;

- d'une **exonération équivalente à un tiers de taxe d'habitation sur les résidences principales** si le montant de leur revenu fiscal de référence est supérieur au plafond évoqué ci-avant.

Par ailleurs, à compter de 2021, **le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales est perçu par l'État.**

Les collectivités locales bénéficient, conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 :

- de la redescende du produit départemental de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes ;

- de l'affectation d'une fraction de TVA pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que pour la Ville de Paris.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

**Synthèse des effets sur les contribuables des réformes du dispositif
de « droit acquis » intervenues depuis 2018**

Contribuables	Dispositif juridique	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuables parmi les 80 % des ménages les moins favorisés ayant perdu le bénéfice de l'exonération mais bénéficiant de la sortie en sifflet	Avant la LFI 2018	Abattement des 2/3 de THRP	Abattement d'1/3 de THRP	Aucun allègement		
	LFI 2018	Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Dégrèvement spécial de THRP à 100 %			
	LFI 2019	(sans objet)	Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Dégrèvement spécial de THRP à 100 %		
	LFI 2020	(sans objet)		Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Dégrèvement général de THRP à 100 %	Dispositif de sifflet supprimé (article 16 de la LFI 2020)
	LFR 3 pour 2020	(sans objet)			Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Exonération générale de THRP
Contribuables parmi les 20 % des ménages les plus favorisés ayant perdu le bénéfice de l'exonération mais bénéficiant de la sortie en sifflet	Avant la LFI 2018	Abattement des 2/3 de THRP	Abattement d'1/3 de THRP	Aucun allègement		
	LFI 2018	Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Abattement d'1/3 de THRP	Aucun allègement		
	LFI 2019	(sans objet)	Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Aucun allègement		
	LFI 2020	(sans objet)		Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Aucun allègement (sauf dispositif de sifflet si applicable)	Dispositif de sifflet supprimé (article 16 de la LFI 2020)
	LFR 3 pour 2020	(sans objet)			Exonérés de THRP et dégrévés de CAP	Exonération générale de THRP

THRP : taxe d'habitation sur les résidences principales

CAP : contribution à l'audiovisuel public

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NOUVELLE RECONDUCTION DU DISPOSITIF D'ALLÈGEMENT DANS L'ATTENTE DE LA SUPPRESSION DÉFINITIVE DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES

Par un amendement n° 456 présenté par notre collègue député Sacha Houlié et avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel portant modification de l'article 7 de la loi de finances initiale pour 2018.

Aux termes des dispositions introduites, les contribuables qui ont bénéficié de l'application du dispositif de « *sortie en sifflet* » prévu au I bis de l'article 1414 du CGI bénéficieront d'une exonération totale de taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 et 2022 d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ALLÈGEMENT QUI PEUT D'AUTANT PLUS ÊTRE RECONDUIT QU'IL NE PÈSERA PAS PLUS SUR LES FINANCES COMMUNALES

Le présent article a pour objet de maintenir un allègement de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public au bénéfice des contribuables âgés et veufs.

Au cours des dernières années, les effets indirects des réformes de 2009 et de 2014 relative à l'octroi d'une demi-part fiscale aux personnes veuves et à la fiscalisation des pensions de retraites avaient contraint le législateur à intervenir chaque année pour maintenir le bénéfice de l'allègement au profit de ces contribuables âgés et veufs.

Lors des débats précédents, le Sénat avait systématiquement relevé que les amendements introduits à l'initiative de nos collègues députés faisaient - concernant la part de l'allègement de taxe d'habitation - le choix d'une exonération, c'est-à-dire d'une mise à la charge des collectivités locales.

Pour cette raison et tout en souhaitant assurer le bénéfice d'un allègement pour ces contribuables, le Sénat avait adopté des amendements à l'initiative de la commission des finances visant à transformer l'exonération proposée en dégrèvement.

Toutefois, la situation est différente en 2021 dans la mesure où le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales est désormais perçu par l'État.

Les compensations accordées aux collectivités locales dans le cadre du schéma de financement prévu à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 sont déjà calculées et le présent article ne modifierait pas leurs montants.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2 quinquies (nouveau)

Ajustement du panier de ressources bénéficiant du mécanisme de garantie de ressources du bloc communal mis en place dans le contexte de la crise

Le présent article prévoit d'ajuster le panier de recettes prises en compte pour l'application du mécanisme de « filet de sécurité » du bloc communal mis en place dans le contexte de la crise, pour corriger certaines omissions intervenues à l'occasion de la reconduction de ce dispositif pour l'année 2021.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : INTRODUIT EN 2020 EN RÉACTION AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE, LE « FILET DE SÉCURITÉ » DU BLOC COMMUNAL AVAIT ÉTÉ RECONDUIT EN 2021 À L'INITIATIVE DU SÉNAT

A. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE GARANTIE DE RESSOURCES POUR LES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL CONFRONTÉES AUX EFFETS DE LA CRISE SUR LEURS RECETTES

Afin de soutenir les **communes et leurs groupements confrontés à des pertes de recettes** fiscales et domaniales dans le contexte de la crise sanitaire, l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a institué un mécanisme de garantie sur ces ressources dit « *filet de sécurité* ».

Pour chaque commune, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris, le dispositif prévoit ainsi le versement d'une dotation sous forme de **prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des produits annuels moyens tirés d'un ensemble de ressources fiscales** (taxes foncières, taxe d'habitation, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises, taxe d'aménagement des surfaces commerciales *etc.*) **et domaniales énumérées aux II et III dudit article entre 2017 et 2019, et la somme des produits tirés de ces mêmes ressources en 2020**. Par dérogation, le produit de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire pris en compte pour la compensation est celui de la seule année 2019 et le produit des redevances et des recettes d'utilisation du

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

domaine en 2020 est obtenu par l'application d'un abattement forfaitaire de 21 % au produit tiré de ces mêmes ressources en 2019.

Sont également inclus dans le dispositif les groupements de communes exerçant les compétences d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM), ainsi que l'établissement public Île-de-France Mobilités (IDFM), qui doit bénéficier en 2020 d'un acompte fixé à 425 millions d'euros.

Le VIII de cet article traite séparément **la question de certains groupements de communes sans fiscalité propre (syndicats de communes, syndicats mixtes, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, etc.), situés principalement en zones touristiques, et percevant ainsi certaines recettes particulièrement sensibles aux conséquences de la crise.** Pour ces établissements, la dotation de compensation est égal à la différence, si elle est positive, entre, d'une part, le produit moyen de la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique et du produit brut des jeux perçu entre 2017 et 2019 ainsi que du produit de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire perçu en 2019 et, d'autre part, le produit de ces mêmes impositions perçu en 2020.

Un premier acompte a, sur ce fondement, été versé aux collectivités territoriales concernées en 2020, avant qu'un ajustement ne soit opéré en 2021, calculé sur la base de leurs comptes définitifs.

En 2020, le coût du dispositif s'est élevé à 549 millions d'euros (dont 425 millions d'euros en faveur d'IDFM), soit un montant nettement inférieur à celui estimé initialement (993 millions d'euros)¹. Cet écart tient à ce que la chute des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales du bloc communal en 2020 (- 1 %²) a elle-même été inférieure aux premières prévisions (- 2,1 %³).

En 2021, le versement du solde devrait représenter un montant estimé à environ **430 millions d'euros** (dont 180 millions d'euros provisionnés en faveur d'IDFM)⁴.

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

² Jean-René Cazeneuve, Baromètre n° 4 au 31 mars 2021 de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, 18 mai 2021.

³ Jean-René Cazeneuve, Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, rapport remis au Premier ministre le 29 juillet 2020.

⁴ Évaluation préalable de l'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2021.

B. À L'INITIATIVE DU SÉNAT, CE MÉCANISME A ÉTÉ RECONDUIT EN 2021, AVEC CERTAINES ADAPTATIONS ET QUELQUES EXCLUSIONS OU OMISSIONS

Le « *filet de sécurité* » du bloc communal a été reconduit pour les pertes de recettes subies en 2021 par l'article 74 de la loi de finances initiale pour 2021¹, lui-même issu d'un amendement adopté par le Sénat en première lecture.

Dans sa rédaction issue de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le dispositif adopté a **néanmoins exclu les pertes de recettes domaniales**, considérant que l'assouplissement des restrictions sanitaires en 2021 par rapport au premier confinement ne justifiait plus de telles compensations.

Le coût total du dispositif a été évalué à 160 millions d'euros, dont 80 millions d'euros pour l'exercice 2021 au titre des acomptes versés dès cette année² et 80 millions d'euros en 2022.

Le législateur a cependant omis de tenir compte de l'entrée en vigueur en 2021 de certaines mesures législatives ayant une incidence sur le panier de ressources compensables des collectivités territoriales concernées. Ainsi en est-il :

- des dotations, prévues aux 2 et 3 du A du III de l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2021³, de compensation par l'État des pertes de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE), suite à la mesure réduction par deux de la valeur locative des établissements industriels prévue dans le cadre de la réforme des impôts de production et du plan de relance ;

- de l'attribution, prévue au A du V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020⁴, d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux EPCI à fiscalité propre et à la Ville de Paris en compensation de leurs pertes de recettes de la taxe d'habitation dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

De plus, le dispositif spécifique de compensation des pertes de recettes des groupements de communes sans fiscalité propre percevant la taxe de séjour, la taxe de séjour forfaitaire, le produit brut des jeux ou la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique n'a pas été explicitement reconduit en 2021.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

³ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁴ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CORRECTION DE CERTAINES OMISSIONS INTERVENUES À L'OCCASION DE LA RECONDUCTION DU « FILET DE SÉCURITÉ » EN 2021

Le présent article est issu d'un amendement du député Jean-René Cazeneuve, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le I vise à modifier le A *bis* du II et le A *bis* du III de l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2021 pour intégrer respectivement, dans les assiettes des pertes de recettes compensables des communes et des EPCI à fiscalité propre, le produit des dotations de compensation de la réforme des impôts de production et de la fraction de TVA venue compenser la perte de recettes de la taxe d'habitation.

Le II vise à reconduire le dispositif spécifique de compensation des pertes de recettes de certains groupements de communes sans fiscalité propre percevant la taxe de séjour, la taxe de séjour forfaitaire, le produit brut des jeux ou la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES CORRECTIONS LÉGITIMES DU « FILET DE SÉCURITÉ » DU BLOC COMMUNAL

Le rapporteur général prend acte de ces ajustements techniques et des corrections permises par le présent article, afin de traduire fidèlement la volonté du législateur de reconduire en 2021, à l'initiative du Sénat, le mécanisme de « filet de sécurité » du bloc communal, dans le souci de donner aux élus locaux une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs recettes.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2 sexies (nouveau)

Inclusion explicite de la perte de recettes de versement mobilité pour Île-de-France Mobilités dans le « filet de sécurité » prévu pour les recettes du bloc communal et reconduit pour 2021

Le présent article vise à préciser explicitement que la reconduction du mécanisme de « filet de sécurité » du bloc communal voté en loi de finances initiale pour 2021 s'applique également aux pertes de recettes de versement mobilité subies cette année par Île-de-France Mobilités.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE « FILET DE SÉCURITÉ » DU BLOC COMMUNAL ADOPTÉ EN 2020 POUR FAIRE FACE AUX PERTES DE RECETTE LIÉES À LA CRISE S'APPLIQUAIT AUX AOM ET EN PARTICULIER À IDFM

Afin de soutenir les communes et leurs groupements confrontés à des pertes de recettes fiscales et domaniales dans le contexte de la crise sanitaire, l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a institué un mécanisme de garantie sur ces ressources dit « *filet de sécurité* »².

Si le dispositif initialement proposé par le Gouvernement visait bien à compenser les pertes de versement mobilité subie par les groupements de collectivités territoriales exerçant les compétences dévolues aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) par une dotation égale à la différence entre le produit annuel moyen de versement mobilité sur la période 2017-2019 et le produit de cette même recette en 2020, il excluait en revanche Île-de-France Mobilités (IDFM).

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 2 quinquies.

Le versement mobilité

Le versement mobilité est une **contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Il est perçu par l'Urssaf, qui le reverse ensuite aux collectivités territoriales** en charge des transports (commune, établissement public de coopération intercommunale, département, région, syndicats), qui sont « autorités organisatrices de la mobilité » (AOM).

Tout employeur public et privé qui a au moins 11 salariés et dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain - en région parisienne ou dans le périmètre d'une AOM - y est assujéti, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social, des représentants d'États étrangers et de certains organismes internationaux.

Le taux de la contribution est fixé par la commune ou le groupement de communes.

La contribution est calculée sur la base des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs et affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie. Le versement est recouvré dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que ces cotisations.

C'est à l'initiative des commissions des finances des deux assemblées qu'IDFM a finalement été incluse, selon des modalités adaptées, dans le dispositif retenu.

L'Assemblée nationale avait en effet adopté un amendement prévoyant qu'IDFM serait bien éligible au dispositif au titre des pertes de recettes de versement mobilité qu'elle a subi en 2020.

Le Sénat a ensuite adopté un amendement, confirmé en commission mixte paritaire, tendant à prévoir des modalités de calcul de l'assiette de recettes compensable distinctes de celles prévues pour les autres AOM afin de tenir compte de la situation particulière d'IDFM. En effet, Le versement mobilité perçu par IDFM a été très dynamique sur la période 2017-2019 du fait des hausses de taux décidées dans le cadre du financement du « *pass Navigo unique* ». Ainsi, pour éviter de faire subir à IDFM une perte de versement mobilité trop importante, la référence au produit moyen 2017-2019 a été substituée par la moyenne du produit de versement mobilité résultant de l'application, pour chaque année entre 2017 et 2019, du taux de versement mobilité voté pour 2019 aux bases annuelles de ce même versement entre 2017 et 2019.

Le coût global du dispositif est estimé à 605 millions d'euros, prélevés sur les recettes de l'État, dont 425 millions d'euros imputés sur l'exercice 2020 au titre de l'acompte versé à IDFM et 180 millions d'euros imputés sur l'exercice 2021 au titre du solde.

Par ailleurs, le « *filet de sécurité* » du bloc communal a été reconduit pour les pertes de recettes subies en 2021 par l'article 74 de la loi de finances initiale pour 2021¹. Au cours du débat en séance publique lors de l'examen du présent article, le Gouvernement a indiqué ne pas être en mesure d'estimer le coût de la reconduction du dispositif en faveur d'IDFM en 2021.

Toutefois si le dispositif adopté prévoit explicitement que cette reconduction en 2021 s'applique aux établissements publics exerçant les compétences dévolues aux AOM, **il ne met pas en cohérence la formule de calcul de la dotation devant être versée à IDFM en 2021.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RENDRE EXPLICITE LA RECONDUCTION DU DISPOSITIF EN FAVEUR D'IDFM EN 2021

Le présent article est issu d'un amendement du rapporteur général Laurent Saint-Martin, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il prévoit de modifier le deuxième alinéa du VII de l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2021 afin de rendre explicite l'application à IDFM de la reconduction du dispositif de « *filet de sécurité* » à Île-de-France Mobilités selon les mêmes modalités qu'en 2020, en mettant en cohérence les modalités de calcul de sa dotation pour l'année 2021.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CLARIFICATION BIENVENUE

Le rapporteur général prend acte de cet article de précision technique visant à traduire fidèlement la volonté du législateur de reconduire en 2021 un mécanisme de « *filet de sécurité* » en faveur du bloc communal étendu aux pertes de recettes de versement mobilité subies par les établissements publics exerçant la compétence d'AOM ainsi qu'à IDFM, selon des modalités qui lui sont propres.

La crise a en effet considérablement fragilisé la situation financière des AOM, confrontées à la fois à une diminution de leurs ressources fiscales liées à la dynamique fortement baissière du versement mobilité imputable au ralentissement de l'activité économique et au recours massif à l'activité partielle (- 4,3 % en 2020) ainsi qu'à une baisse de leurs recettes tarifaires imputable à la diminution du transport de voyageurs,

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

elle-même liée aux mesures de restrictions sanitaires adoptées pour freiner la propagation du virus (- 19 % en 2020)¹.

Concernant **la compensation des pertes de recettes tarifaires subies en 2020**, la quatrième loi de finances rectificative pour 2020² a prévu le **versement d'avances remboursables aux AOM (750 millions d'euros) et à IDFM (1 175 millions d'euros)**. Sur une initiative du Sénat, une clause de « retour à meilleure fortune » avait alors été introduite, prévoyant que le remboursement n'intervienne qu'à compter de l'année suivant celle où le montant des recettes fiscales tarifaires a été égal, pour chacune de ces recettes, à la moyenne des montants perçus entre 2017 et 2019 et que celui-ci soit lissé sur une période d'au moins 6 ans.

Compte tenu de la poursuite des restrictions sanitaires en 2021, le rapporteur général reste vigilant quant à l'évolution de la situation financière des AOM et d'IDFM, laquelle pourrait le cas échéant justifier l'adoption de nouvelles mesures de compensation de leurs pertes de recettes tarifaires.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Jean-René Cazeneuve, *Baromètre n° 4 au 31 mars 2021 de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales*, 18 mai 2021.

² Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 *sexies* (nouveau)

Reconduction en 2021 des « filets de sécurité » spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la collectivité de Corse

Le présent article additionnel, issu d'un amendement du rapporteur général adopté par la commission, vise à reconduire, en 2021, les mécanismes de garantie (dits « filets de sécurité ») appliqués à certaines ressources spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la collectivité de Corse déjà mis en place en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

I. LE DROIT EXISTANT : L'INSTITUTION, DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE, DES MÉCANISMES DE « FILETS DE SÉCURITÉ » APPLIQUÉS À CERTAINES RESSOURCES SPÉCIFIQUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER ET À LA COLLECTIVITÉ DE CORSE

Afin de soutenir les communes et leurs groupements confrontés à des pertes de recettes fiscales et domaniales dans le contexte de la crise sanitaire, l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a institué un mécanisme de garantie sur ces ressources dit « *filet de sécurité* »².

Les articles 22 à 24 de cette même loi ont institué des dispositifs similaires visant à compenser les pertes subies en 2020 par les collectivités territoriales d'outre-mer et la collectivité de Corse au titre de certaines recettes qui leur sont spécifiques et qui sont par ailleurs fortement sensibles à la conjoncture économique.

Ces dotations sont versées aux collectivités territoriales concernées sous la forme d'un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État. Elles sont égales à la différence, si elle est positive, entre la somme des produits annuels moyens tirés, au titre des années 2017 à 2019, d'un panier de recettes défini qui diffère selon les collectivités concernées, et de la somme de ces mêmes produits en 2020.

Elles ont fait l'objet d'un premier acompte versé en 2020 calculé sur la base de l'estimation des pertes subies, puis d'un ajustement en 2021.

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 2 quinquies.

Plus spécifiquement :

- **s'agissant des départements et régions d'outre-mer**, la garantie prévue à **l'article 22 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020** porte sur l'octroi de mer et la taxe spéciale de consommation sur les carburants ;

- **s'agissant de la collectivité de Corse**, la garantie prévue à **l'article 23 de la même loi** porte sur la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergiques (TICPE) et les droits tabacs qui lui sont spécifiquement affectés, la taxe sur le transport aérien et maritime en provenance ou à destination de la Corse et la taxe sur les navires de plaisance francisés dont le port d'attache est situé en Corse ;

- **s'agissant des collectivités d'outre-mer et des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon**, la garantie prévue à **l'article 24 de la même loi** porte sur différents paniers de recettes de fiscalité indirecte pesant principalement sur la consommation de carburants.

**Coût pour l'État des dispositifs de « filets de sécurité »
en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer
et de la collectivité de Corse en 2020**

(en millions d'euros)

PSR	Article LFR 3 2020	Exécution 2020
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des départements et régions d'outre-mer	Article 22	27,2
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières de la collectivité de Corse	Article 23	1,4
PSR de soutien aux recettes fiscales particulières des collectivités d'outre-mer	Article 24	0
Total		28,6

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 relative aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Si le « *filet de sécurité* » du bloc communal prévu à l'article 21 de la même loi a été reconduit pour les pertes de recettes subies en 2021 par l'article 74 de la loi de finances initiale pour 2021¹, cette reconduction n'a pas été étendue aux dispositifs visés par les articles 22 à 24 susvisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RECONDUIRE, EN 2021, CES MÉCANISMES DE « FILETS DE SÉCURITÉ »

La loi de finances initiale pour 2021 a déjà permis la reconduction, sur une initiative du Sénat, du filet de sécurité des collectivités du bloc communal.

Le dispositif proposé par l'amendement n° 53 permet donc d'assurer un traitement égal de l'ensemble des collectivités concernées par ces dispositifs et de donner aux élus locaux la meilleure visibilité possible sur l'évolution de leurs ressources.

Les filets de sécurité en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer et de la collectivité de Corse ont représenté un coût pour l'État d'environ 30 millions d'euros en 2020. S'il est difficile à ce stade de chiffrer précisément le coût d'une telle reconduction, il serait vraisemblablement égal voire inférieur compte-tenu de l'amélioration de la conjoncture en 2021.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

TITRE II

RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS

ARTICLE 3

Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus

Conformément à l'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le présent article propose la ratification du décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs, dans la mesure où il prévoit une rémunération de services rendus par l'État.

La commission a adopté le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE DÉCRET N° 2020-1455 DU 27 NOVEMBRE 2020 PORTANT RÉFORME DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS INSTAURE UNE RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS ET NÉCESSITE LA RATIFICATION DU PARLEMENT

A. LA LOI N° 2020-105 DU 10 FÉVRIER 2020 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE A REFONDU LE CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR (REP), EN CONFIAIT NOTAMMENT DE NOUVELLES MISSIONS À L'ADEME

La responsabilité élargie du producteur (REP) constitue une mise en pratique du principe « pollueur/payeur ». Elle vise à confier aux producteurs (fabricants, importateurs, distributeurs) la gestion de la fin de vie des produits qu'ils mettent sur le marché pour en limiter les impacts sur l'environnement.

Ce principe, d'origine communautaire¹, a fait l'objet d'une traduction en droit national par l'article 6 de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, puis a été

¹ Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets.

renforcé par des lois transposant des dispositions du droit de l'Union européenne¹, parmi lesquelles la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle 2 », l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dite loi « LTECV », et plus récemment, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite loi « AGECE ».

Avant la mise en œuvre de la loi « AGECE », une quinzaine de filières, correspondant à des catégories de produits pouvant être utilisés par les ménages ou les professionnels, étaient concernées par la REP². Cette dernière loi a créé 12 nouvelles filières³, dont les entrées en vigueur sont étalées dans le temps, tout en prévoyant l'extension du périmètre de trois filières existantes⁴.

Les producteurs disposent d'une certaine liberté d'organisation pour assurer leurs responsabilités en matière de prévention et de gestion des déchets. Ils peuvent **transférer leurs responsabilités en adhérant à un éco-organisme⁵ auquel ils versent en contrepartie une contribution financière** pour assurer sa mission. Ils peuvent également **mettre en place un système individuel pour gérer les déchets générés par leurs produits**.

La loi « AGECE » a notamment confié à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), désormais nommée Agence de la transition écologique, une nouvelle mission, ajoutée à la liste de ses missions prévues à l'article L. 131-3 du code de l'environnement. Ainsi, **l'ADEME assure le suivi et l'observation des filières à REP, et les coûts supportés par l'agence pour assurer cette mission sont couverts par une redevance versée par les producteurs ou leur éco-organisme, dont le montant**

¹ Directive cadre 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets, directives sectorielles (Emballages, piles et accumulateurs, équipements électriques et électroniques, véhicules hors d'usage).

² Piles et accumulateurs, équipements électriques et électroniques, automobiles, emballages ménagers, médicaments, pneumatiques, papiers graphiques, textiles d'habillement, déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants des patients en auto-traitement, produits chimiques des ménages, éléments d'ameublement, navires de plaisance ou de sport, emballages et produits de plastiques de l'agrofourriture.

³ Emballages consommés ou utilisés par les professionnels de la restauration, emballages professionnels, produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment, jouets, articles de sport / loisirs, articles de bricolage / jardin, huiles minérales ou synthétiques, produits du tabac, gommes à mâcher synthétiques, textiles sanitaires à usage unique y compris lingettes, engins de pêche.

⁴ Produits chimiques pouvant présenter un risque significatif dont les déchets sont susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets (2021), équipements électriques et électroniques associés aux dispositifs médicaux perforants et autotests utilisés par les patients (2021), deux roues, voiturettes et quads pour la filière automobile (2022).

⁵ Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif qui peuvent revêtir différents statuts (société, association, groupement d'intérêt économique).

est fixé par décret. Il est également précisé que le pôle de l'agence réalisant ces actions dispose de l'autonomie financière dans la limite du produit des contributions reçues. Son budget constitue un budget annexe de l'agence.

B. LE DÉCRET D'APPLICATION DE LA LOI « AGECE » DE NOVEMBRE 2020 PRÉVOIT AINSI LA MISE EN PLACE DE RÉMUNÉRATION POUR SERVICES RENDUS, DÉCRET NÉCESSITANT UNE RATIFICATION EN LOI DE FINANCES

Le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs adapte le cadre juridique fixant les modalités de mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur, par les éco-organismes et les producteurs qui mettent en place des systèmes individuels.

Le premier article du décret précise **les missions de suivi et d'observation des filières REP confiées par la loi à l'Agence de la transition écologique (ADEME). Cette mission comprend plusieurs prestations :**

- au titre de l'accompagnement des éco-organismes et systèmes individuels, la réalisation d'études et évaluations préalables à l'agrément ou au renouvellement de leur agrément ;

- la collecte, le traitement et l'analyse de données et informations nécessaires au suivi et à l'observation de filières REP ;

- la mise à disposition du public d'informations relatives à l'activité des éco-organismes et systèmes individuels (quantités de produits mis sur le marché, quantité de déchets collectés et traités, liste des propriétaires, etc.).

En outre, le décret précise les modalités selon lesquelles cette mission est financée par une redevance versée à l'agence par les producteurs soumis à la REP.

Aux termes de l'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF), la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. **Toutefois, ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LA RATIFICATION PAR LE PARLEMENT DE L'AUTORISATION DE LA PERCEPTION DE RÉMUNÉRATIONS DE SERVICES RENDUS PAR L'ADEME

Conformément à l'article 4 de la loi organique no 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le présent article propose au Parlement d'autoriser la perception des rémunérations de services instituées par le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs, c'est-à-dire des redevances versées à l'ADEME par les producteurs soumis à la REP en contrepartie des missions de suivi et d'observation des filières REP qui ont été confiées à l'Agence par la loi.

*

Le présent article a été **adopté sans modification** par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE RATIFICATION EXIGÉE, CONFORME À LA LOLF, POUR UNE REDEVANCE QUI SERA PERÇUE EN 2021

Le présent article propose la ratification du décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs, permettant à l'ADEME de percevoir une redevance pour services rendus.

Ce décret, entré en vigueur le 28 novembre 2020, précise les modalités selon lesquelles l'ADEME fixe le montant de la redevance et les tarifs: l'agence doit ainsi proposer un tarif à la direction générale de prévention des risques du ministère de la transition écologique et solidaire.

Cette proposition devra être homologuée par arrêté ministériel, afin que la redevance soit applicable à la période tarifaire qui débutera en septembre 2021.

La redevance perçue par l'ADEME entrant en vigueur au cours de l'année 2021, sa ratification par le présent projet de loi est en effet nécessaire.

Décision de la commission: la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 4

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

L'article 4 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2021 et le financement de l'État, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait, selon le projet de loi initial, à un niveau de 219,5 milliards d'euros, en dégradation de 46,2 milliards d'euros par rapport au déficit de 178,1 milliards d'euros prévu par la loi de finances initiale pour 2021. Sur cet écart, 28,8 milliards d'euros correspondent à des reports de crédits ouverts en 2020 et consommés en 2021. Le surcroît de déficit serait financé par la trésorerie de l'État.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale, la prévision de déficit a été aggravée de 0,5 milliard d'euros supplémentaires pour atteindre 220,0 milliards d'euros.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉCAPITULATION DES ÉLÉMENTS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

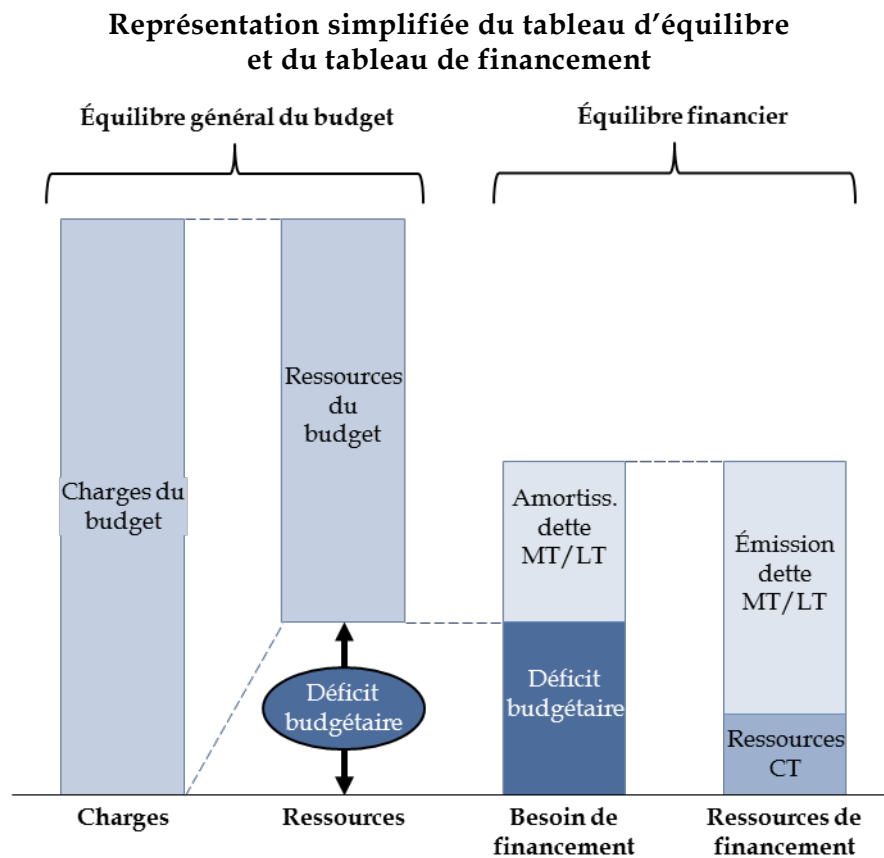
Les 7° et 8° de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF) prévoient que la loi de finances de l'année :

- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un **tableau d'équilibre** ;

- comporte les autorisations relatives aux **emprunts** et à la **trésorerie** de l'État et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un **tableau de financement**.

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

Alors que le **tableau d'équilibre** met en regard les **ressources** et les **charges** des trois grandes catégories de comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux), le **tableau de financement** indique les **besoins à financer** (principalement le refinancement de la dette à moyen et long terme existante et le déficit budgétaire de l'année) et les **ressources** utilisées pour combler ce financement (nouvelles émissions de dette à moyen et long terme, variation de l'encours de dette à court terme, ressources diverses de court terme et trésorerie de l'État).



CT/MT/LT : court / moyen / long terme.

Source : commission des finances

Les deux tableaux sont reliés par le montant du solde budgétaire qui, lorsqu'il est négatif, constitue un déficit devant nécessairement être financé.

Le tableau d'équilibre constitue une récapitulation des dispositions présentées dans les états A à E annexés au projet de loi de finances, qui décrivent précisément les prévisions de recettes et les crédits des missions budgétaires¹.

Seule une loi de finances rectificative peut, en cours d'année, **modifier ces deux tableaux**. En ce cas, le tableau d'équilibre présente les variations de ressources et de charges prévues par le projet de loi, qui devront donc s'apprécier par rapport aux montants absolus prévus par la loi de finances initiale, tandis que le tableau de financement contient des montants absolus.

L'article d'équilibre comporte également des **dispositions diverses** relatives notamment à la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ainsi qu'au plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DÉGRADATION IMPORTANTE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE, MAIS SANS IMPACT SUR LES ÉMISSIONS DE DETTE DE L'ANNÉE

Le présent projet de loi de finances rectificative, dans sa version initiale, prévoit une **dégradation de 17,3 milliards d'euros** du **solde budgétaire inscrit dans le tableau d'équilibre**, c'est-à-dire le solde des ressources et des charges votées en loi de finances.

Les **votes intervenus à l'Assemblée nationale** ont conduit à porter cette dégradation à **17,8 milliards d'euros**, dont les conséquences ont été reportées au présent article dit d'équilibre, par un amendement présenté par le Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

S'agissant en premier lieu de l'équilibre général du budget, les **recettes fiscales nettes** sont en **augmentation de 1,6 milliard d'euros** dans le texte initial et s'établiraient à un niveau de 259,5 milliards d'euros.

L'Assemblée nationale a réduit cette augmentation des recettes fiscales nettes à **1,1 milliard d'euros**, soit un niveau absolu de **259,0 milliards d'euros**. Les députés ont en effet décalé au 1^{er} juillet 2022 la hausse des tarifs de taxe intérieure de consommation portant sur le gazole non routier (voir *supra*, le commentaire de l'article 2 *bis*), ce qui a entraîné une minoration de 300 millions d'euros des recettes brutes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Ils ont également prévu (voir *supra*, commentaire de l'article 2 *quater*) le maintien de

¹ Le solde des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires figure toutefois, non pas dans les états A à E annexés, mais dans un document budgétaire distinct.

l'exonération de taxe d'habitation afférente à la résidence principale pour les retraités de condition modeste, ce qui a diminué de 100 millions d'euros la prévision de recettes au titre de cet impôt, ainsi qu'un dégrèvement pour les mêmes personnes de la contribution à l'audiovisuel public, augmentant de 70 millions d'euros la prévision de remboursements et dégrèvements.

Les **recettes non fiscales** sont en **augmentation** de **1,2 milliard d'euros**, sans modification par l'Assemblée nationale, soit un montant absolu de **26,5 milliards d'euros**.

S'agissant des **dépenses nettes du budget général**, elles seraient en **augmentation** de **20,1 milliards d'euros** dans le texte initial, atteignant un niveau de **405 milliards d'euros**. Les députés ont, lors de l'examen en seconde partie, augmenté de 5 millions d'euros les crédits de la mission « Culture », qui a été présentée *supra* dans l'exposé général. Cette augmentation a été prise en compte « par anticipation » dans l'amendement présenté par le Gouvernement sur l'article d'équilibre en fin de première partie.

Les **prélèvements sur recettes** seraient en **diminution** de **0,8 milliard d'euros**, soit un montant de **69,8 milliards d'euros**.

S'agissant en second lieu des **budgets annexes**, leurs ressources et leurs charges ne sont pas modifiées par le présent projet de loi de finances rectificative et demeurent donc presque égales, au niveau de **2,4 milliards d'euros** prévu par la loi de finances initiale.

S'agissant enfin des **comptes spéciaux**, les comptes d'affectation spéciale conservent un solde identique, dans la mesure où les ressources comme les charges du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » sont diminuées de 5,2 milliards d'euros. Les charges des comptes de concours financiers augmentent de 0,8 milliard d'euros. Ces montants n'ont pas été modifiés par les députés.

Ces dispositions ont été décrites dans l'exposé général du présent rapport.

Le **déficit budgétaire** résultant de ces ouvertures et annulations de crédit est de **190,7 milliards d'euros** dans le texte initial et de **191,2 milliards d'euros** dans le texte adopté par les députés.

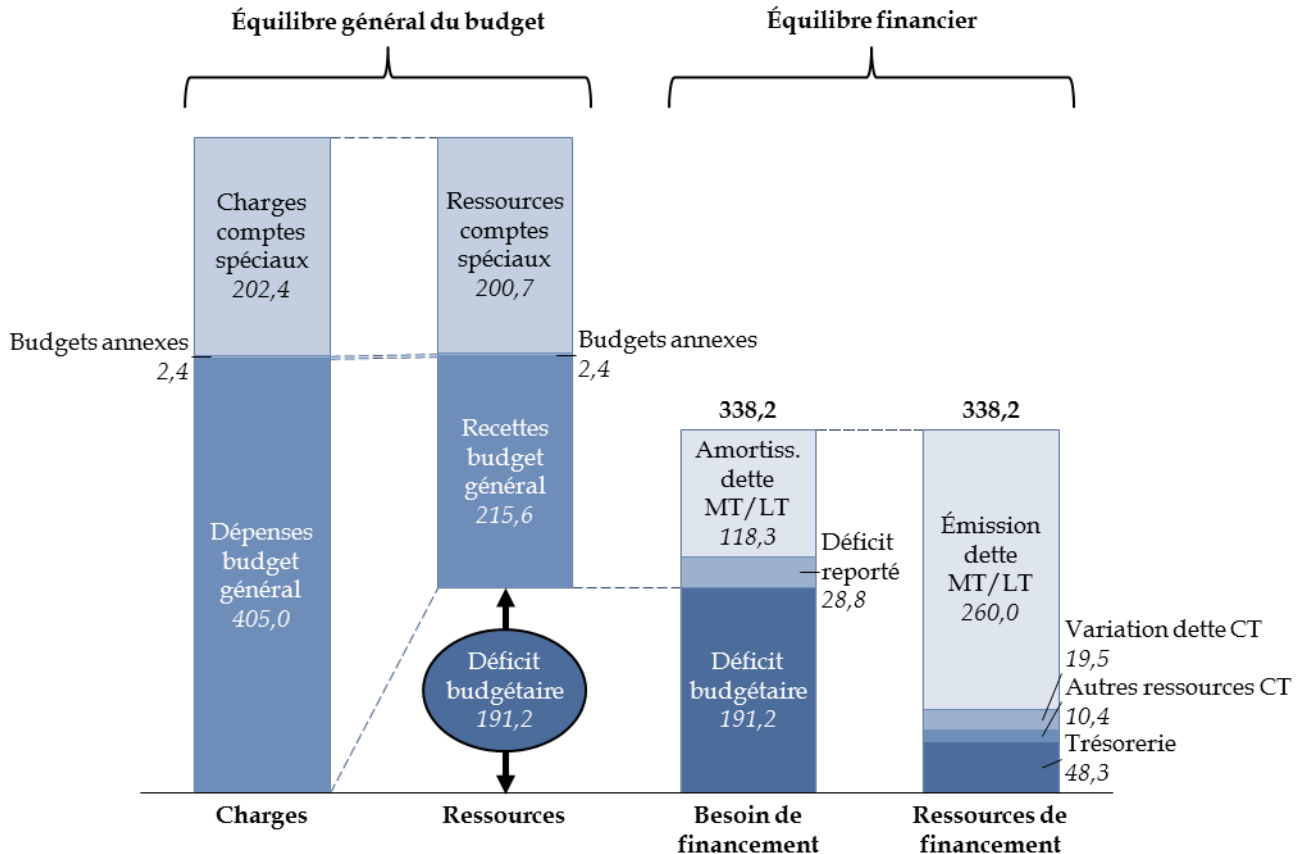
Toutefois, une **particularité** du lien entre le tableau d'équilibre et le tableau de financement résulte de la prise en compte des **reports de crédits de 2020 vers 2021** sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », à hauteur de 28,8 milliards d'euros. Ouverts en 2020 mais non consommés, ils ont vocation à être dépensés en 2021 sans avoir figuré dans la loi de finances initiale, de sorte que le **déficit budgétaire effectivement prévu**, selon les prévisions du présent projet de loi de finances rectificative, est

de **220,0 milliards d'euros** et non, comme il résulte du tableau d'équilibre, de 191,2 milliards d'euros¹.

C'est donc ce montant de 220,0 milliards d'euros qui figure dans le tableau de financement qui forme le II du présent article.

Équilibre général du budget et équilibre financier

(en milliards d'euros)



CT/MT/LT : court / moyen / long terme. Dépenses et recettes nettes des remboursements et dégrèvements. Recettes nettes des prélèvements sur recettes.

Source : commission des finances, à partir de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2021 et du projet de loi de finances rectificative (texte adopté par l'Assemblée nationale)

Toutefois, **ce déficit « reporté » a en réalité déjà été financé** : le programme d'endettement réalisé par l'État en 2020 s'est fondé sur une prévision de déficit budgétaire beaucoup plus importante que le déficit constaté au final. Les sommes empruntées et non consommées en 2020 ont donc nourri la trésorerie de l'État.

¹¹ Voir les explications données dans l'exposé général du présent rapport.

En conséquence, **le tableau de financement ne prévoit aucune nouvelle émission de dette**, ni à moyen et long terme, ni à court terme : **le surcroît de déficit**, que celui-ci résulte des ouvertures de crédit inscrites dans le présent projet de loi de finances rectificative ou des crédits reportés de 2020 à 2021, **sera financé par la trésorerie de l'État**.

Enfin, le présent article ne modifie pas les autres dispositions de l'article d'équilibre.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION

Cet article tirant les conséquences des votes effectués, il n'appelle donc pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 5

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

L'article 5 procède, au titre du budget général, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformes à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Il ouvre des crédits nets de 20,1 milliards d'euros, principalement liés à des mesures de soutien, compte tenu de la crise sanitaire et d'accompagnement dans la sortie de crise.

La commission a adopté trois amendements tendant à réduire de 1,0 milliard d'euros l'augmentation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles proposée par le projet de loi de finances rectificative, à mieux accompagner les communes concernées pour le financement des opérations préalables aux projets de repeuplements et de reconstitution des forêts endommagées par les récentes attaques d'insectes et enfin à apporter une aide aux entreprises issues d'une création en 2020, qui n'ont accès ni au fonds de solidarité, ni à l'aide à la reprise d'un fonds de commerce.

Les ouvertures de crédit nettes seraient ainsi de 19,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

Elle propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS DE 20,0 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

Le présent article **ouvre** des crédits de **21,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, portant sur 18 programmes du budget général, et de **21,8 milliards d'euros en crédits de paiement**, portant sur 19 programmes.

Il **annule 2,3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement, portant sur 61 programmes, et **1,8 milliard d'euros** en crédits de paiement, portant sur 63 programmes.

Les ouvertures et annulations de crédit ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : 75 MILLIONS D'EUROS D'OUVERTURES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

L'Assemblée nationale a **adopté deux amendements** ayant un effet direct ou indirect sur les crédits des missions :

- les crédits du programme 131 « Création » de la mission « Culture » ont été augmentés de 5 millions d'euros ;

- les évaluations de crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » de la mission « Remboursements et dégrèvements » ont été révisées à la hausse de 70 millions d'euros.

Les ouvertures de crédit nettes des évaluations seraient ainsi de 19,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 20,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les ouvertures de crédit votées par l'Assemblée nationale ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les missions et n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

La commission a adopté, sur la proposition du rapporteur général :

- un **amendement n° 54** qui réduit à 500 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 1 500 millions d'euros dans le texte transmis, l'ouverture de crédits relative au programme 551 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis », au motif qu'une extension aussi importante de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, qui ne fait l'objet d'une information du Parlement qu'*a posteriori*, ne paraît pas indispensable, compte tenu notamment des importantes ouvertures de crédit réalisées par ailleurs sur les dispositifs de soutien à l'économie ;

- un **amendement n° 55** qui redéploie 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à l'intérieur de la mission « Plan de relance », afin d'augmenter les crédits consacrés à la forêt par le programme 362 « Écologie » dans le but de mieux accompagner les communes concernées pour le financement des opérations préalables aux projets de repeuplements et de reconstitution des forêts, notamment endommagées par les récentes attaques d'insectes ;

- un **amendement n° 56** qui redéploie également 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à l'intérieur de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », afin de créer un programme « Aide aux entreprises créées durant la crise sanitaire » permettant d'apporter une aide aux entreprises issues d'une création en 2020, qui n'ont actuellement accès ni au fonds de solidarité, ni à l'aide à la reprise d'un fonds de commerce.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 6

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

L'article 6 procède, au titre du budget général, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformes à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

D'une part, il annule 5,2 milliards d'euros de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », en raison d'une prévision de consommation moindre qu'anticipé.

D'autre part, il ouvre 800 millions d'euros de crédits sur deux comptes de concours financiers, afin d'assurer des avances d'une part au budget annexe « Compte et exploitation aériens », d'autre part pour accroître la capacité d'engagement du « Fonds Transition » ayant pour objectif de renforcer le haut de bilan d'entreprises dont la solvabilité est dégradée au moyen de concours de l'État en quasi-fonds propres.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES OUVERTURES DE CRÉDITS DE 800 MILLIONS D'EUROS AU TITRE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent article **annule** des crédits à hauteur de **5,2 milliards d'euros** sur le **compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**, tirant les conséquences de mouvements affectant deux programmes du budget général qui ont vocation à alimenter ce compte et qui ont été présentés en détail dans l'exposé général du présent rapport :

- d'une part, le décret d'avance du 19 mai 2021 a annulé 7,2 milliards d'euros de crédits sur le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », les prévisions d'investissements dans des entreprises soumises à la crise ayant été révisées à la baisse ;

- d'autre part et en sens inverse, le présent projet de loi de finances rectificative crée un nouveau programme 367 « Financement des opérations patrimoniales » envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », doté de 2 milliards d'euros, dont les crédits seront versés sur le compte d'affectation spéciale au fur et à mesure

de la réalisation des opérations envisagées par l'Agence des participations de l'État.

S'agissant des **comptes de concours financiers**, le projet de loi de finances rectificative ouvre :

- 200 millions d'euros de crédits sur le programme 824 « Avances à des services de l'État » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », afin d'accroître la capacité de prêt au budget annexe « Compte et exploitation aériens » (voir l'exposé général *supra*) ;

- 600 millions d'euros de crédits sur le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », afin d'accroître la capacité d'engagement du « fonds de transition » mis en œuvre afin d'aider des entreprises à financer leurs besoins de liquidités urgents ou à renforcer leur haut de bilan, via une capacité d'intervention en prêts, fonds propres et quasi-fonds propres.

*

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les missions et n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 7

Majoration exceptionnelle du taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués au profit des associations culturelles

Le présent article prévoit de porter de 66 % à 75 % la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et des versements effectués par des particuliers en faveur d'associations culturelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle. Ce dispositif, ciblé et temporaire, ne serait applicable que pour les dons effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022, dans la limite d'un plafond de 554 euros en 2021. Il viserait ainsi à compenser la perte subie par les cultes du fait des mesures de restriction imposées durant l'épidémie de covid-19.

Si ce motif, légitime, a conduit la commission des finances à valider le dispositif, elle en a néanmoins rappelé les limites, la multiplication de taux dérogatoires sectoriels pouvant entretenir de la confusion auprès des donateurs. Elle a par ailleurs adopté deux amendements, le premier, par parallélisme des formes, pour prolonger jusqu'au 31 décembre 2022 le relèvement du plafond à 1 000 euros pour les dons éligibles à la réduction d'impôt de 75 % au titre du dispositif Coluche, le second, par mesure de simplification pour les contribuables, pour prévoir que la dérogation pour les dons aux associations culturelles et aux établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle s'applique dès le 1^{er} janvier 2021.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LES DONS AUX ASSOCIATIONS, UN DISPOSITIF INCITATIF POUR LES PARTICULIERS

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT DE DROIT COMMUN DE 66 % SUR LE MONTANT DES DONS AUX OEUVRES

Conformément à l'article 200 du code général des impôts (CGI), les **contribuables fiscalement domiciliés en France** peuvent bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements effectués au profit d'organismes** relevant de l'une des catégories suivantes :

- fondations ou associations reconnues d'utilité publique, fondations universitaires ;

- œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés d'intérêt général ;

- organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises¹ ;

- **associations culturelles et de bienfaisance et établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle** ;

- organismes publics ou privés dont l'activité principale est la présentation au public de certains spectacles (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;

- associations d'intérêt général ou fonds de dotation exerçant des actions concrètes² en faveur du pluralisme de la presse ;

- la Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréées en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;

- associations de financement électorales ou partis politiques ;

- organismes de sauvegarde des biens culturels contre les effets d'un conflit armé ;

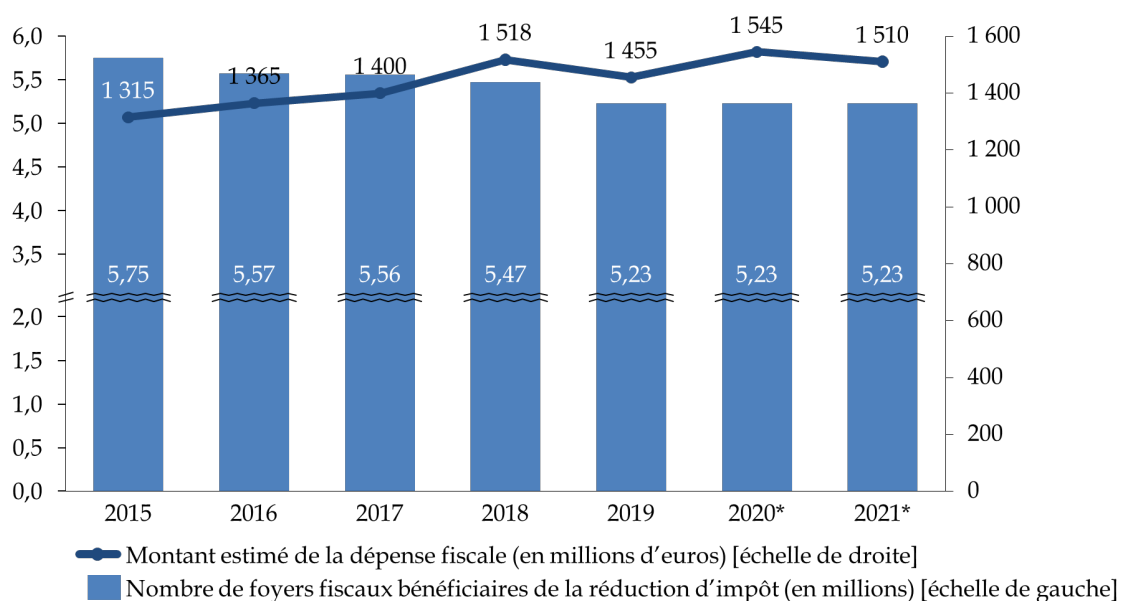
¹ Visés au 4 de l'article 238 bis du code général des impôts.

² Subventions, prises de participation minoritaires, prêts bonifiés.

- organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France¹.

Le montant de la réduction est égal à **66 % des dons et versements effectués, dans la limite de 20 % du revenu imposable**. Pour bénéficier de cette réduction d'impôt, le contribuable doit être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, les reçus fiscaux délivrés par les organismes bénéficiaires et attestant du montant et de la date des versements.

Évolution du montant et du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction fiscale au titre des dons et des versements aux œuvres



* Pour le montant de la dépense fiscale pour les années 2020 et 2021, sont reprises ici les prévisions inscrites dans les tomes II des Voies et Moyens annexés aux projets de loi de finances pour les années 2020 et 2021. Pour le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction d'impôt pour les années 2019 à 2021, est inscrit par défaut le nombre de bénéficiaires d'après les données consolidées connues pour l'année 2018.

Source : commission des finances, d'après les données inscrites dans les tomes II des Voies et Moyens annexés aux projets de loi de finances de 2016 à 2021

¹ Soit la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

B. UN TAUX DE RÉDUCTION D'IMPÔT DÉROGATOIRE DE 75 % POUR LES ORGANISMES QUI VIENNENT EN AIDE AUX PERSONNES EN DIFFICULTÉS OU QUI ACCOMPAGNENT LES VICTIMES DE VIOLENCE DOMESTIQUE

Le taux de la réduction d'impôt sur le revenu est porté à 75 % pour les dons effectués au profit d'associations qui fournissent gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté et qui favorisent leur logement. Cette dérogation est communément désignée sous le nom de « **dispositif Coluche** ». Dans le cadre de droit commun, ce taux de 75 % ne s'applique que dans la limite d'un plafond, initialement fixé à 552 euros pour l'année 2020. Il n'est pas tenu compte des versements effectués dans ce cadre pour le calcul de la limite de 20 % du revenu imposable.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2020, **ce dispositif dérogatoire a été étendu, à titre expérimental et jusqu'à la fin de l'année 2021, aux associations qui proposent un accompagnement aux victimes de violence domestique ou qui favorisent leur relogement**¹. Un rapport doit être remis par le Gouvernement au Parlement sur ce sujet d'ici la fin de l'année 2021.

Dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative², et à l'initiative du Sénat, **le plafond des dons et versements éligibles à la réduction d'impôt de 75 % a été porté de 552 euros à 1 000 euros, pour l'imposition des revenus de l'année 2020**. La hausse de ce plafond visait à soutenir les associations apportant de l'aide aux plus précaires dans le contexte de crise sanitaire et économique. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021³, **de nouveau à l'initiative du Sénat, le rehaussement de ce taux à 1 000 euros a été prolongé pour l'imposition des revenus de l'année 2021**.

À noter qu'une autre dérogation temporaire au taux de 66 % avait été prévue à titre exceptionnel pour les dons et les versements effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 en vue de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, lesquels ont en effet bénéficié d'une réduction d'impôt sur le revenu de 75 %, dans la limite de 1 000 euros⁴.

¹ Article 163 de la [loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020](#).

² Article 14 de la [loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020](#).

³ Article 187 de la [loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021](#).

⁴ Article 5 de la [loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet](#).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : FAIRE ENTRER DANS LE RÉGIME DÉROGATOIRE ET POUR UNE DURÉE LIMITÉE LES DONS AUX ASSOCIATIONS CULTUELLES

Sans modifier l'article 200 du code général des impôts, le présent article prévoit, à titre transitoire et dérogatoire, de **porter le taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons et les versements aux associations cultuelles et aux établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle de 66 % à 75 %**. Les associations cultuelles sont définies aux articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État¹. Elles ont pour objet de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice du culte et ne peuvent mener des activités qu'en lien avec cet objet. Leurs recettes proviennent principalement des dons et des legs des personnes physiques, des produits des quêtes et collectes pour les frais du culte et des rétributions pour les cérémonies et services religieux².

Cette majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt s'appliquerait aux **dons consentis entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022, et pour les versements réalisés dans la limite de 554 euros en 2021**. Ce plafond serait ensuite relevé pour 2022 dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021, soit selon la règle d'indexation traditionnelle pour ces seuils. L'article précise également qu'il n'est pas tenu compte de ces versements pour le calcul de la limite de 20 % du revenu imposable, de façon à éviter tout effet de substitution avec les dons effectués par les particuliers dans le cadre de droit commun.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE NOUVELLE DÉROGATION QUI, SI ELLE PEUT SE JUSTIFIER, PRÉSENTE ÉGALEMENT LE RISQUE DE RENDRE MOINS LISIBLE LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE AUX DONS DES PARTICULIERS

En proposant de porter le taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons des particuliers aux associations cultuelles et aux établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle, le Gouvernement affiche sa volonté de **soutenir ces organismes**, qui ont incontestablement souffert des **restrictions administratives** mises en place dans le cadre de l'épidémie de covid-19 (fermeture, jauge réduite) et qui ont conduit à une **baisse des dons manuels des particuliers**. La présentation de ce dispositif intervient en outre alors que l'Assemblée nationale a entamé la

¹ [Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.](#)

² Selon les données transmises dans l'évaluation préalable du présent article.

nouvelle lecture du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, dont certaines des dispositions ont été abondamment critiquées par les associations culturelles.

L'on dénombre, d'après les informations transmises dans l'évaluation préalable du présent article, environ 5 000 associations culturelles et 1 700 établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.

Il apparaît que le dispositif est à la fois temporaire et ciblé, et qu'il répond à une vraie difficulté pour les associations et établissements visés. Pour autant, il convient de rappeler que **les dérogations « sectorielles » dans le secteur associatif ont en réalité une portée limitée et peuvent même se révéler contreproductives**. Tout d'abord, **une réduction dérogatoire, même majorée, peut entretenir de la confusion pour les donateurs**. En effet, certains ménages pourraient désormais se contenter de saturer le plafond à 554 euros, pour bénéficier de la réduction d'impôt de 75 %, alors même que les modalités actuelles leur permettent de réduire leurs dons dans la limite de 20 % du revenu imposable, certes avec un taux de réduction d'impôt de 66 % pour la part qui excéderait 554 euros. Il ne faudrait pas que la multiplication des dérogations conduise à brider la générosité de nos concitoyens.

Ensuite, **force est de reconnaître que l'effet pour le contribuable reste limité**. Un particulier qui aurait donné 554 euros sous le dispositif de droit commun aurait bénéficié d'une réduction d'impôt de 365 euros, contre 416 euros avec le taux de 75 % proposé au présent article, soit **un gain maximal annuel de 51 euros pour le contribuable qui choisirait de saturer le plafond**.

Il est néanmoins bienvenu que le dispositif proposé pour les associations culturelles n'ait pas été codifié au sein de l'article 200 du code général des impôts (CGI), en ajoutant aux côtés des associations du dispositif Coluche les associations culturelles. Si cela avait été le cas, se serait ajouté aux inconvénients précédemment cités celui d'un **effet d'éviction** entre ces associations, les contribuables ne pouvant déduire à hauteur de 75 % de leur revenu que les dons dans la limite du plafond fixé par cet article.

À cet égard, le rapporteur général rappelle que le dispositif proposé par le Sénat, et qui visait à **rehausser temporairement à 1 000 euros le plafond éligible au taux de la réduction d'impôt de 75 % au titre du dispositif Coluche prendra fin au 31 décembre 2021**. Or, ces associations, comme les associations culturelles, ont souffert des effets de la crise sanitaire et économique et connaissent encore des difficultés, alors même qu'elles constatent en parallèle un accroissement de la pauvreté en France. C'est pour cette raison que **le rapporteur général a proposé à la commission des finances d'adopter un amendement n° 58 visant à proroger également ce plafond dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2022**, faisant ainsi coïncider le terme des dérogations ouvertes pour les associations culturelles et pour le dispositif Coluche.

Enfin, pour une raison de simplification, il a également proposé, par l'amendement n° 57, de rendre éligible à la réduction d'impôt de 75 % les dons effectués non pas à compter du 2 juin 2021 mais du 1^{er} janvier 2021. Lorsqu'ils rempliront leur déclaration pour l'imposition des revenus 2021, les contribuables n'auront ainsi pas à faire la différence entre les dons effectués avant le 2 juin et ceux effectués après, ils ne devront tenir compte que du plafond. Il serait par ailleurs difficile pour l'administration fiscale de vérifier l'éligibilité des dons selon leur date, les contribuables particuliers étant dispensés de la transmission systématique des reçus fiscaux délivrés par les organismes bénéficiaires depuis 2014. Cette mesure de simplification avait été saluée par la commission des finances. Comme le Gouvernement l'a lui-même rappelé en réponse au référé de la Cour des comptes portant sur la fiscalité des dons en faveur des associations¹, revenir sur cette dispense conduirait à renier les efforts menés ces dernières années pour alléger les obligations déclaratives des usagers. En contrepartie, le risque d'effet d'aubaine lié à ce changement de date apparaît relativement limité.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Cour des comptes, référé S2020-1998, [« La fiscalité des dons en faveur des associations »](#), 8 décembre 2020.

ARTICLE 7 bis (nouveau)

**Prolongation jusqu'au 31 décembre 2022 de la hausse de 18 % à 25 %
du taux de la réduction à l'impôt sur le revenu pour la souscription
au capital des PME (« IR-PME »)**

Le présent article proroge d'un an, jusqu'au 31 décembre 2022, le taux bonifié transitoire de 25 % de la réduction d'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des petites et moyennes entreprises (PME), dit dispositif « Madelin » ou « IR-PME ». Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, lors duquel elle avait soutenu une prorogation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2021, la commission des finances ne peut que souscrire à cette proposition qui s'inscrit dans un contexte marqué par la nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises.

Cette prorogation est d'autant plus la bienvenue que le taux bonifié n'a pu entrer en vigueur qu'à compter du 10 août pour l'année 2020 et qu'à compter du 9 mai 2021 pour l'année 2021. Les dates d'entrée en vigueur devaient en effet être fixées par décret, une fois les décisions de conformité de la Commission européenne reçues. Ces délais ont conduit les contribuables à adopter des comportements attentistes et à reporter leurs investissements.

Comme dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, la commission propose de porter ce taux bonifié transitoire à 30 %, afin de renforcer son caractère incitatif, dans le respect des règles fixées par la Commission européenne.

Par cohérence, cet amendement propose également de prolonger jusqu'au 31 décembre 2022 la bonification du taux de la réduction d'impôt applicable aux investissements dans les foncières solidaires chargées d'un service d'économie d'intérêt général, tout en portant ce taux à 30 %. Il proroge enfin jusqu'en 2022 la majoration temporaire de 3 000 euros du plafonnement des avantages fiscaux pour les seuls investissements solidaires.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : DESTINÉE À SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DU CAPITAL-RISQUE, LA BONIFICATION DU TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT MADELIN, VOTÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2018, N'EST ENTRÉE EN VIGUEUR QU'AU MOIS D'AOÛT 2020

A. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS CERTAINES PME PEUVENT BÉNÉFICIER D'UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU

Le dispositif « Madelin », créé en 1994¹ et codifié à l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts (CGI), ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu des particuliers en cas de **souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises** (PME).

Pour être éligible au dispositif, le contribuable doit investir au sein d'une société remplissant les différentes conditions prévues au 1 *bis* de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, au premier rang desquelles figurent :

- **une condition de taille** : l'entreprise doit répondre à la définition européenne des PME², à savoir un effectif inférieur à 250 personnes et un chiffre d'affaires mensuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros ;

- **une condition d'âge** : l'entreprise ne doit pas avoir encore effectué de vente commerciale ou exercer ses activités sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale ou encore avoir besoin d'un investissement initial qui, en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq dernières années ;

- **une condition d'activité** : l'entreprise doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier, des activités de construction d'immeubles et des activités immobilières ;

- **un plafond de versements** : le montant total des versements reçus par l'entreprise au titre de la réduction d'impôt « Madelin » et des autres aides pour le financement des risques ne peut excéder 15 millions d'euros.

Le taux de la réduction d'impôt de droit commun est de 18 %. Il s'applique aux versements effectués au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des entreprises entrant dans le champ d'application du dispositif.

¹ Article 26 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

² [Annexe I du règlement \(UE\) n° 651/2004 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.](#)

En cas d'investissement direct ou réalisé par l'intermédiaire d'une société holding, les versements sont retenus dans la limite annuelle de **50 000 euros** pour une personne seule et de **100 000 euros** pour des contribuables mariés soumis à imposition commune.

En cas d'investissement indirect *via* un fonds d'investissement de proximité (FIP) ou un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), ces limites annuelles sont ramenées à respectivement **12 000 euros** et **24 000 euros**. L'actif de ces fonds fiscaux doit être constitué pour 70 % au moins d'investissements réalisés dans des PME innovantes¹ de moins de dix ans (pour les FCPI) ou des PME régionales² de moins de sept ans (pour les FIP).

L'avantage fiscal « Madelin » fait partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros** (article 200-0 A du code général des impôts). L'éventuel excédent peut toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement**.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2021, **le coût total du dispositif est évalué à 140 millions d'euros en 2021³**, dont :

- 58 millions d'euros au titre de l'investissement direct ;
- 42 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI ;
- 11 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP généralistes ;
- 21 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises corses ;
- 8 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises d'outre-mer.

¹ Une entreprise est considérée comme innovante lorsque ses dépenses de recherche représentent au moins de 10 % de ses charges d'exploitation ou qu'elle a obtenu la qualification « entreprise innovante » de Bpifrance.

² La zone géographique choisie par le fonds est limitée à quatre régions limitrophes.

³ Pour 2020, le coût total du dispositif est estimé à 123 millions d'euros. En 2019, la dépense fiscale s'est élevée à 127 millions d'euros.

B. LE TAUX BONIFIÉ TRANSITOIRE, INITIALEMENT PRÉVU POUR S'APPLIQUER AUX INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN 2018, N'EST ENTRÉ EN VIGUEUR QU'EN AOÛT 2020

Si le taux de l'avantage fiscal est en principe de 18 %, un **taux bonifié de 25 % fut initialement prévu pour les versements effectués en 2018¹**, afin de contrebalancer la disparition de la réduction d'impôt « ISF-PME ». Ce taux bonifié, initialement applicable aux seuls versements effectués en 2018, a été **prolongé à trois reprises**, faute d'avoir pu entrer en vigueur.

En effet, sa mise en place était subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin » – qui n'avait jamais été notifié par le Gouvernement depuis sa création en 1994, en dépit de demandes répétées en ce sens de la commission des finances du Sénat² – **comme étant conforme au droit de l'Union européenne.**

Après de longues négociations, **cet accord a été conditionné par la Commission européenne à des modifications du dispositif**, qui ont été effectuées par l'article 137 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020. Deux ans et demi après le vote du renforcement temporaire de la réduction d'impôt, l'accord de la Commission européenne est finalement intervenu le 26 juin 2020³, **permettant ainsi d'appliquer le taux bonifié à compter du 10 août 2020⁴** pour les versements effectués en 2020.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, et **pour compenser ces retards, qui ont conduit les contribuables à adopter des comportements attentistes et à reporter leurs investissements, le taux bonifié transitoire a été prorogé pour s'appliquer aux versements effectués jusqu'au 31 décembre 2021⁵.**

Cette prorogation restait subordonnée à une date fixée par décret ne pouvant être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif comme étant conforme au droit de l'Union européenne. La Commission européenne ayant notifié son accord le

¹ [Article 74 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.](#)

² [Voir par exemple le commentaire de l'article 13 ter figurant dans le rapport n° 229 \(2015-2016\) relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2015 d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 décembre 2015.](#)

³ [Commission européenne, décision « Aide d'État SA.55869 \(2019/N\) France – Dispositif IR-PME pour les investissements dans les FCPI et FIP », 26 juin 2020.](#)

⁴ [Décret n° 2020-1014 du 7 août 2020 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises.](#)

⁵ [Article 110 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.](#)

31 mars 2021¹, un décret du 6 mai 2021² a **permis d'appliquer le taux bonifié à compter du 9 mai 2021** pour les versements effectués en 2021.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NOUVELLE PROLONGATION D'UN AN DU TAUX BONIFIÉ

Le présent article, issu d'un amendement de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement³, **proroge d'un an le taux bonifié transitoire de la réduction d'impôt « Madelin » de droit commun.**

Le taux de 25 % serait ainsi applicable à l'ensemble des versements effectués jusqu'au 31 décembre 2022 (I du présent article).

Comme pour les précédentes prorogations, il est également prévu que **ce taux bonifié ne s'applique qu'à compter d'une date fixée par décret**, et ne pouvant être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la **réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne**. Si la réponse est reçue avant la fin de l'année 2021, le dispositif entre en vigueur au 1^{er} janvier 2022 (II du présent article). Cette clause dite de *stand-still* est importante dans l'appréciation par la Commission du respect par les autorités françaises de leurs obligations au titre de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION DU TAUX BONIFIÉ BIENVENUE ET UN DISPOSITIF À ENCOURAGER

Alors que l'extinction de la réduction d'impôt « ISF-PME » s'inscrivait dans le cadre de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), la commission des finances du Sénat avait **soutenu le renforcement temporaire du dispositif « Madelin », afin de ne pas fragiliser l'industrie française du capital-risque**. Elle avait également jugé bienvenue la prolongation de ce taux bonifié pour tenir compte des délais nécessaires à l'obtention de l'accord de la Commission européenne, du fait de leurs conséquences sur les

¹ Commission européenne, [décision « Aide d'État SA.59985 \(2020/N\) - France Modification de la décision Aide d'État SA.55869 \(2019/N\) : Dispositif IR-PME pour les investissements dans les FCPI et FIP »](#), 31 mars 2021.

² [Décret n° 2021-559 du 6 mai 2021](#) fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital petites et moyennes entreprises issues des articles 110, 112 et 113 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³ Le Gouvernement a également levé le gage.

⁴ Comme la Commission européenne le précise dans sa décision précitée du 31 mars 2021.

comportements des contribuables, qui ont préféré reporter leurs investissements¹.

Les données relatives aux levées de fonds des FCPI et des FIP sont de ce point de vue révélatrices : alors que la collecte au titre de la réduction d'impôt « Madelin » était en augmentation tendancielle au cours des derniers exercices, celle-ci a **fortement chuté en 2018, une division par trois des levées de fonds ensuite à peine stabilisée en 2019 et en 2020.**

Levées de fonds des FCPI et des FIP

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Au titre du « Madelin »	363	378	416	451	502	355	318	330
Au titre de l'« ISF-PME »	336	395	445	516	581	0	0	0
Total	699	773	861	967	1083	355	318	330

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par France Investissement et celles figurant dans « Levées des capitaux par les FCPI et les FIP », France Investissement, mars 2021).

Pour les deux prolongations du taux bonifié du dispositif Madelin – en 2019 et en 2020 – si l'accord de la Commission européenne a bien été obtenu, ce taux n'a pu s'appliquer que sur une partie des versements effectués par les contribuables, une fois publié le décret permettant à cette bonification d'entrer en vigueur. De plus, dans un contexte marqué par la **nécessité de renforcer les fonds propres des PME**, durablement fragilisées par la crise sanitaire, le rapporteur général **ne peut que souscrire à la prolongation d'un an du taux bonifié proposé au présent article.**

Une fois le présent projet de loi de finances rectificative adopté, **il encourage le Gouvernement à notifier au plus vite à la Commission européenne les modifications apportées au dispositif, afin que la bonification puisse s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2022.** En effet, pour l'année 2021, l'accord était intervenu plus rapidement², la Commission européenne ayant déjà eu l'opportunité d'examiner le dispositif et de l'estimer conforme au droit de l'Union européenne.

¹ Le rapport d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI souligne ainsi ces comportements attentistes de la part des contribuables qui, du fait de ces incertitudes, ont préféré reporter leurs investissements. Voir le [rapport d'information n° 42](#) (2019-2020) de Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier (tome I) relatif à la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et à la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 octobre 2019, pp. 106-108.

² D'après les données figurant dans la décision de la Commission européenne du 31 mars 2021, les autorités françaises avaient notifié les modifications apportées au dispositif IR-PME le 30 novembre 2020. La Commission avait ensuite demandé, le 11 janvier 2021, des clarifications additionnelles, transmises par les autorités françaises le 2 février 2021.

Afin de **renforcer le caractère incitatif du dispositif**, en particulier après ces reports et en phase de relance de l'économie, la commission des finances a adopté un amendement n° 59 visant à **porter à 30 % le taux bonifié temporaire**, soit le niveau maximal prévu pour les réductions d'impôt sur le revenu par le point 151 des Lignes directrices de la Commission européenne sur le financement des risques¹.

Par ailleurs, **par cohérence avec la prorogation du taux bonifié transitoire pour le dispositif Madelin**, l'amendement n° 59 vise également à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2022 l'application du taux bonifié transitoire de la réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général (SIEG), tout en le portant à 30 %**.

Les foncières solidaires chargées d'un SIEG ont en effet été exclues du dispositif Madelin par la loi de finances pour 2020, afin de répondre aux demandes de la Commission européenne et d'assurer la conformité de ce dispositif aux lignes directrices concernant les aides visant à promouvoir les investissements en faveur du financement du risque². Pour ne pas les priver de ces incitations, une nouvelle réduction d'impôt sur le revenu a toutefois été mise en œuvre³, cette aide relevant désormais du cadre européen relatif aux entreprises chargées de la gestion de SIEG⁴. Par parallélisme, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, la prolongation du taux bonifié transitoire jusqu'à la fin de l'année 2021 avait été adoptée à la fois pour le dispositif Madelin et pour celui des foncières solidaires chargées d'un SIEG⁵.

Concrètement, la réduction d'impôt est ouverte pour les foncières solidaires agissant dans les trois secteurs d'activité suivants :

- l'insertion dans des logements dits « très sociaux » de personnes précarisées (**foncières de logement et d'insertion**) ;

- l'hébergement de personnes âgées, dépendantes ou en perte d'autonomie (**foncières pour personnes dépendantes**) ;

- l'insertion professionnelle d'agriculteurs respectant les exigences des systèmes de production agroécologiques (**foncières solidaires agricoles**).

¹ « L'expérience de la Commission montre qu'il est considéré comme raisonnable de plafonner l'allègement fiscal à 30 % du montant investi », *extrait de la décision du 31 mars 2021 précitée. Point 151 de la [Communication de la Commission](#) – Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, 22 janvier 2014.*

² *Communication précitée.*

³ Article 157 de la [loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020](#), codifiée à l'article 199 terdecies-0 AB du code général des impôts.

⁴ Commission européenne, [décision C\(2011\) 9380 du 20 décembre 2011](#) relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

⁵ Article 111 de la [loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021](#).

Enfin, toujours dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, le Parlement avait adopté un dispositif visant à majorer temporairement de 3 000 euros le mécanisme de plafonnement des réductions d'impôt, pour les seuls investissements solidaires¹. Ces investissements en fonds propres, réalisés dans des entreprises solidaires, sont en effet éligibles soit à la réduction d'impôt « Madelin », au titre de son volet solidaire (article 199 *terdecies*-0 AA du CGI), soit à la réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un SIEG (article 199 *terdecies*-0 AB du CGI).

Ces deux dispositifs font partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros par an** (article 200-0 A du code général des impôts), l'éventuel excédent pouvant toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement. Ce plafond a été porté à 13 000 euros pour les investissements solidaires.**

Or cette majoration du plafond pour les investissements réalisés dans le cadre du dispositif « Madelin » était, à l'instar de la bonification du taux, soumise à l'accord de la Commission européenne, intervenu le 31 mars 2021. Elle n'a donc pas pu s'appliquer entièrement. **Le présent article proposant de prolonger la bonification du taux jusqu'à la fin de l'année 2022, la commission des finances propose, par l'amendement n° 59, d'en faire de même pour cette majoration du plafonnement des avantages fiscaux.** Dans sa décision du 31 mars, la Commission européenne n'avait par ailleurs pas remis en cause cette majoration, estimant qu'elle « *n'affect[ait] pas la conformité de la mesure avec le point 151 des Lignes directrices sur le financement des risques et par conséquent la proportionnelle de la mesure* »².

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Article 112 de la [loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021](#).

² Décision précitée de la Commission européenne (31 mars 2021).

ARTICLE 7 ter (nouveau)

**Précisions sur l'exonération de droits d'accises
dans le cadre des liaisons trans-Manche**

Le présent article prévoit d'autoriser la mise en place d'un comptoir de vente hors taxe (*duty free*) dans le terminal du tunnel sous la Manche à Calais, par le biais d'exonérations concernant les produits soumis à accises pour les voyageurs munis de billets.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE TUNNEL SOUS LA MANCHE EST EXCLU DE LA MISE EN PLACE DE COMPTOIRS DE VENTE HORS TAXES, LIMITÉE AUX PORTS ET AÉROPORTS

A. LE CADRE GÉNÉRAL DES EXONÉRATIONS D'ACCISE APPLICABLES AUX VOYAGEURS DANS LES COMPTOIRS DE VENTE HORS TAXE

Le régime d'exonération de droit d'accise applicable aux comptoirs de vente hors taxes (ou *duty free*) a été mis en place par la **directive européenne de 1992¹ dite directive « accise »**. Les marchandises achetées dans des boutiques hors taxes quittant le territoire de l'Union européenne (UE) dans les bagages personnels des voyageurs peuvent bénéficier d'exonération de taxes, et en particulier, concernant **le tabac et les alcools, d'exonérations de droit d'accise**.

Ce régime d'exonération a été repris lors des refontes successives de la directive « accise », en 2008² puis en 2020³. **L'article 13 de la directive établissant le régime général d'accise de 2020** indique que « *les États membres peuvent exonérer du paiement de l'accise les produits soumis à accise livrés par des comptoirs de vente hors taxes et emportés dans les bagages personnels des voyageurs se rendant dans un territoire tiers ou dans un pays tiers par voie aérienne ou maritime* ».

Afin d'éviter tout risque de fraude et de distorsion de concurrence par rapport aux commerces situés dans l'UE et ne bénéficiant pas de ces exonérations, l'accès aux comptoirs de vente hors taxes est strictement

¹ Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

² Directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise.

³ Directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise.

encadré. Il est **réservé aux voyageurs**, c'est-à-dire, selon l'article 13 de la directive précédemment mentionnée, tout passager en possession d'un titre de transport, par voie aérienne ou maritime, mentionnant comme destination finale un aéroport ou un port situé dans un territoire tiers ou dans un pays tiers. Les exonérations ne trouvent pas à s'exercer dans le contexte communautaire, dès lors que la libre-circulation des marchandises s'applique sur le territoire européen.

La directive « accise » a été transposée en droit interne à **l'article 302 F bis du code général des impôts (CGI)**. Dans sa rédaction découlant de l'article 63 de la loi de finances pour 2018¹, les exonérations d'accise s'appliquent aux alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés, destinés à leur exportation par les voyageurs empruntant la voie aérienne ou maritime qui les transportent dans leurs bagages. Toutefois, l'article précise que ces exonérations peuvent être mises en œuvre soit **en amont de l'embarquement, « dans l'enceinte d'un aéroport ou d'un port », soit lors du transport à bord d'un avion ou d'un bateau**. Elles s'appliquent également dans le cadre de l'avitaillement des navires et des aéronefs.

S'agissant des passagers acquérant des marchandises exonérées d'accise lors d'une correspondance entre deux trajets à l'intérieur de l'UE, le **décret du 17 février 2015**² modifie les articles 111-0HA à 111-0HD de l'annexe III au CGI et précise que ces produits doivent être déclarés à l'administration des douanes et droits indirects afin d'acquitter les droits d'accises afférents.

Les exonérations d'accise ne s'appliquent donc pas dans le cadre des liaisons ferroviaires extracomunitaires, essentiellement du fait de la difficulté de contrôler les passagers et les marchandises, plus importante que dans le cadre d'un port ou d'un aéroport.

B. LE CADRE APPLICABLE À LA LIAISON TRANS-MANCHE : UNE EXCLUSION DU RÉGIME DU « DUTY FREE » DEPUIS 1999

La **liaison fixe trans-Manche, ou « tunnel sous la Manche », est un système de fret routier** qui bénéficie d'un statut particulier. Celui-ci a été défini dans le **traité de Cantorbéry signé en février 1986** par la France et le Royaume-Uni et d'un accord de concession quadripartite, réunissant la France, le Royaume Uni et les deux sociétés France Manche et Channel tunnel group, signé en mars 1986.

¹ Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Décret n° 2015-184 du 17 février 2015 relatif aux conditions d'application de l'exonération de droits d'accises sur les ventes d'alcools, de boissons alcooliques et de tabacs manufacturés dans les comptoirs de vente, dans les boutiques de vente à bord et dans le cadre de l'avitaillement.

Les terminaux d'accès au tunnel sous la Manche ont bénéficié jusqu'en 1999 de comptoirs de vente hors taxes, dans la mesure où la directive « accise » de 1992 les mentionnait explicitement à son article 28 : *« la présente exonération s'applique également aux produits livrés par des comptoirs de vente situés dans l'enceinte de l'un des deux terminaux d'accès au tunnel sous la Manche, pour des passagers en possession d'un titre de transport valable pour le trajet effectué entre ces deux terminaux »*.

En revanche, dès lors que, après 1999, les exonérations intracommunautaires ont été interdites, la mention du tunnel sous la Manche disparaît des versions suivantes de la directive, ainsi que de l'article 302 F *bis* du CGI. Les terminaux du tunnel n'étant ni un port ni un aéroport, les tabacs, boissons alcooliques ou alcool ne peuvent être inclus parmi les marchandises exonérées d'accise.

En revanche, l'article 302 F *ter* du CGI, qui oblige les personnes qui exploitent des comptoirs de vente à prendre la qualité d'entrepositaire agréé, a conservé la mention du tunnel sous la Manche de manière résiduelle.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA RÉINTRODUCTION D'UN « DUTY FREE » AU TERMINAL DU TUNNEL SOUS LA MANCHE

Le présent article a été introduit lors des débats à l'Assemblée nationale par le Gouvernement avec avis favorable de la commission des finances. Le dispositif adopté est très proche de celui proposé par un amendement du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale Éric Woerth, tirant les conséquences du Brexit en termes de réintroduction d'un comptoir hors taxe à Calais.

Le 1° du présent article modifie le 1° de l'article 302 F *bis* du CGI afin de réintroduire la mention de la liaison fixe trans-Manche parmi les lieux pouvant accueillir des comptoirs de vente hors taxes. Les marchandises pouvant bénéficier d'exonérations d'accise sont celles livrées, outre dans des ports ou aéroports comme le prévoit le droit existant, *« dans l'enceinte d'un aéroport, d'un port ou de la partie du terminal ferroviaire de Coquelles réservée aux passagers se rendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par les personnes qui y exploitent des comptoirs de vente »*.

Le 2° du présent article modifie le 1° de l'article 302 F *ter* du CGI afin de préciser le nom du tunnel sous la Manche, soit *« tunnel ferroviaire de Coquelles »*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'OUVERTURE D'UN COMPTOIR HORS TAXE AU TERMINAL DE COQUELLES POUR LIMITER LES DISTORSIONS DE CONCURRENCE

D'une part, en l'absence de révision de la directive consécutive au Brexit, **le dispositif apparaît contraire au texte de la directive, mais non à son esprit, dès lors que la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne permet un retour à la situation existante avant 1999**, lorsque des *duty free* étaient effectivement implantés dans les terminaux du tunnel trans-Manche.

À long terme, une révision de la directive « accise » serait nécessaire afin d'harmoniser le régime fiscal applicable aux ports, aux aéroports et aux liaisons ferroviaires internationales directes.

D'autre part, le présent article constitue une réponse à la **distorsion de concurrence qui pourrait avoir lieu entre le port de Calais et le terminal du tunnel sous la Manche**, dès lors que les trajets proposés sont les mêmes, et qu'en l'état actuel du droit, seul le port pourrait mettre en place un *duty free*, ce qui devrait avoir lieu à partir d'octobre 2021. En outre, **le terminal français serait amené à subir la concurrence du terminal britannique**, dès lors que celui-ci pourrait consécutivement au Brexit installer un comptoir de vente sur son territoire. La réintroduction du *duty free* est attendue par la société qui gère la liaison fixe trans-Manche.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a précisé que le présent article résultait de discussions entre le Gouvernement et la Commission européenne, à la condition que l'accord ne concerne que le terminal de Coquelles. Ces négociations devraient réduire le risque contentieux lié à une application souple de la directive « accise ».

D'autre part, **la mise en place d'exonérations limitées au terminal de Coquelles permet de limiter les risques de fraude**. Le terminal de Coquelles peut en effet être considéré comme un « port sec », en ce qu'il est directement connecté au port de Calais.

En outre, il est plus aisé de s'assurer que les voyageurs entrant dans le terminal de Coquelles sont effectivement à destination du Royaume-Uni et sont munis d'un billet, afin de prévenir le risque de création d'une zone franche qui entraînerait à son tour une distorsion de concurrence entre le terminal et les commerçants de Calais. Une **extension des exonérations de droit d'accise à l'ensemble des liaisons ferroviaires transfrontalières directes ne semble pour cette même raison pas pertinente**, dès lors que le contrôle des passagers y est moins aisé et que les risques de fraude risqueraient d'augmenter en conséquence.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7 quater (nouveau)

Possibilité pour les communes de renoncer à la TFPB due par les bailleurs ayant accordé une remise totale sur les loyers des discothèques ou de décider d'un dégrèvement de cette taxe au profit des discothèques

Le présent article prévoit la mise en place par les communes d'exonération de taxe foncière en 2021 pour les bailleurs lorsqu'ils accordent une remise totale sur les loyers commerciaux dus en 2020 par des personnes physiques ou morales de droit privé gérant des discothèques. Il prévoit également que les communes puissent mettre en œuvre des dégrèvements de taxe foncière à destination des propriétaires de discothèques.

Comprenant le souci de soutenir les structures qui sont restées près de 18 mois fermées depuis le début de la crise sanitaire, la commission propose d'adopter cet article tel que modifié par son amendement visant à sécuriser juridiquement le dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DISCOTHÈQUES BÉNÉFICIENT DES MESURES GÉNÉRALES DE SOUTIEN ACCORDÉES AUX COMMERCES FERMÉS PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Les discothèques sont les **seuls établissements commerciaux dont l'activité n'a pas repris depuis leur fermeture par arrêté en mars 2020**¹ dans le cadre des mesures de prévention contre l'épidémie de covid-19.

Alors que la plupart des établissements recevant du public ont pu reprendre une activité au cours de l'année précédente, même sous le respect de règles sanitaires parfois très strictes, la fermeture des discothèques a été maintenue par décret en juin et juillet 2020², fermeture dont la légalité a été confirmée par le Conseil d'État le 13 juillet 2020³.

¹ Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

² Décret n° 2020-759 du 21 juin 2020 et du décret n° 202-860 du 10 juillet 2020 relatifs aux établissements de type « P ».

³ CE, Syndicat national des discothèques et lieux de loisirs et Société Plaza Mad et autres, 13 juillet 2020, n° 441449, 441552 et 441771.

A. LES DISCOTHÈQUES PEUVENT BÉNÉFICIER DES MESURES D'URGENCE MISES EN ŒUVRE PENDANT LA CRISE

Au-delà des exonérations et dégrèvement d'impôts, les discothèques peuvent bénéficier **de diverses mesures ayant été déployées au cours de la crise sanitaire à destination des commerces ayant subi une fermeture administrative.**

Elles peuvent notamment recourir aux **aides octroyées par le biais du fonds de solidarité** mis en œuvre par le décret du 30 mars 2020 et renforcé en août 2020¹.

S'agissant du **dispositif dit « coûts fixes », complémentaire au fonds de solidarité**, le décret du 28 janvier 2021² prévoit une aide pour les discothèques qui n'ont pu bénéficier des dispositions du décret du 31 décembre 2020³, ajoutant parmi les charges fixes éligibles dans le calcul de l'aide, les abonnements d'électricité, de gaz et d'eau, ainsi que les honoraires d'expert-comptable. Ce dispositif est étendu aux discothèques, sans condition de chiffre d'affaires sous la seule condition d'avoir bénéficié du fonds de solidarité, et permet **l'indemnisation de 90 % des charges fixes non couvertes par des recettes pour les entreprises de moins de 50 salariés et de 70 % pour les entreprises de plus de 50 salariés**, dans la limite de 10 millions d'euros par entreprise sur la période de janvier à juin 2021.

Les discothèques, dès lors qu'elles demeurent fermées, continuent en outre à bénéficier d'une **prise en charge complète au titre de l'indemnité d'activité partielle versée aux salariés**. Elles peuvent également bénéficier de **l'aide exceptionnelle au titre des congés payés** pris par les salariés entre le 1^{er} janvier et le 7 mars 2021, dans la limite de dix jours de congés payés par salarié. De même, elles bénéficient d'**exonérations de cotisations sociales patronales et d'une aide au paiement des cotisations sociales** restant dues égale à 20 % de la masse salariale de la période concernée.

Concernant les prêts garantis par l'État (PGE) l'autorisation d'accorder la garantie de l'État à des prêts de trésorerie consentis par des établissements de crédit aux entreprises non financières confrontées à des difficultés de financement dans le contexte de la crise sanitaire⁴ s'étend jusqu'au 30 juin 2021, et peut-être même, en vertu du présent projet de loi de finances rectificative, jusqu'à la fin de l'année. Les discothèques peuvent en

¹ Décret n° 2020-1048 du 14 août 2020 modifiant le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² Décret n° 2021-79 du 28 janvier 2021 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

³ Décret n° 2020-1830 du 31 décembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1049 du 14 août 2020.

⁴ Article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

outre obtenir un différé d'un an supplémentaire pour commencer à rembourser leur prêt.

Enfin, afin d'inciter les bailleurs à consentir des abandons de loyers aux entreprises administrativement fermées particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire, la deuxième loi de finances rectificative pour 2020¹ a introduit à l'article 14 B du CGI un nouveau cas dérogatoire de déductibilité d'abandons de créances. **Un tel dispositif va dans le même sens que celui figurant dans le présent article, au travers d'un crédit d'impôt sur les sociétés.**

B. LES EXONÉRATIONS ET DÉGRÈVEMENTS DE TAXE FONCIÈRE PAR LES COMMUNES NE CONCERNENT PAS SPÉCIFIQUEMENT LES DISCOTHÈQUES, MAIS L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

S'agissant des **dispositions relatives à la taxe foncière permettant de pallier en partie la perte de ressources découlant de la fermeture d'établissements**, les discothèques peuvent d'ores et déjà mobiliser deux dispositions applicables à l'ensemble des établissements commerciaux.

L'article 1389 du code général des impôts (CGI) permet depuis 1965² aux contribuables d'obtenir un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en cas d'inexploitation d'un immeuble à usage commercial ou industriel, à partir du premier jour du mois suivant celui du début de la vacance ou de l'inexploitation jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel la vacance ou l'inexploitation a pris fin.

Afin de bénéficier du dégrèvement, **le local doit être utilisé par le contribuable lui-même. Cette disposition ne concerne donc pas les bailleurs louant un local dont ils n'assurent ni l'exploitation ni la gérance.** En outre, le dégrèvement est subordonné à la triple condition que l'inexploitation soit indépendante de la volonté du contribuable, qu'elle ait une durée de trois mois au moins et qu'elle affecte soit la totalité de l'immeuble, soit une partie susceptible de location ou d'exploitation séparée.

En outre, les communes peuvent, sur le fondement des articles 1382 H et 1382 I du CGI, introduits en loi de finances pour 2020³, mettre en œuvre des **exonérations totales ou partielles de TFPB et de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les immeubles situés dans les zones de revitalisation des centres-villes et dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural.** Cette possibilité est toutefois limitée aux entreprises de moins de 11 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2 millions d'euros.

¹ Article 3 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Loi n° 65-997 du 29 novembre 1965.

³ Articles 110 et 111 de la loi n° 2018-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE EXONÉRATION OU D'UN DÉGRÈVEMENT VOLONTAIRE DE TAXE FONCIÈRE PAR LES COMMUNES À DESTINATION DES DISCOTHÈQUES

Le présent article a été **introduit lors des débats à l'Assemblée nationale par le rapporteur général de la commission des finances, Laurent Saint-Martin, qui avait émis un avis favorable sur plusieurs amendements identiques au stade de la commission, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.**

Le I du présent article prévoit que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent, par délibération, **renoncer à la part de taxe foncière sur la part qui leur revient et qui est due par les bailleurs accordant une remise totale sur les loyers commerciaux qui auraient dû leur être versés en 2020 par des personnes physiques ou morales de droit privé gérant des discothèques.** Cette possibilité est laissée à la libre appréciation des collectivités, afin de soutenir les discothèques locales.

Les communes et EPCI à fiscalité propre pourraient également **directement mettre en œuvre un dégrèvement de taxe foncière applicable à tous les immeubles accueillant des discothèques.**

Le II du présent article limite les effets de cette disposition dans le temps, en indiquant que la possibilité d'instauration d'un dégrèvement ou d'une exonération n'est ouverte aux communes **que pour la taxe foncière due en 2021.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INITIATIVE POSITIVE À DESTINATION D'UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT TOUCHÉ PAR LA CRISE SANITAIRE MAIS UN DISPOSITIF À AMÉLIORER POUR ÊTRE APPLICABLE

A. UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX DISCOTHÈQUES BIENVENU DÈS LORS QU'IL DEMEURE UNE FACULTÉ POUR LES COMMUNES

Un **dispositif centré sur les discothèques se comprend en raison de la spécificité des contraintes qui se sont imposées au secteur, avec une activité totalement arrêtées depuis le 15 mars 2020 du fait de la crise sanitaire et alors que la date de leur réouverture n'est à l'heure actuelle toujours pas fixée.**

Les mesures générales précédemment mentionnées, et en particulier le dégrèvement de TFPB compensé par l'État, si elles permettent en principe de prendre en compte une bonne partie des difficultés des établissements de nuit, **peuvent légitimement être complétées par une disposition *ad hoc*, laquelle serait davantage lisible.**

Dans cette optique, **les communes et EPCI qui le souhaitent doivent pouvoir contribuer au soutien de ce secteur par le biais de modulations d'impôts locaux.** Une telle mesure semblerait aller dans le sens de davantage de responsabilité pour les collectivités territoriales, et d'une adaptation plus grande aux circonstances locales.

B. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES AFIN DE RENDRE LE TEXTE PROPOSÉ OPÉRANT

En revanche, le présent article, tel qu'il a été adopté à l'Assemblée nationale, ne pourrait être mis en œuvre sans adaptations.

S'agissant de la mise en place par les communes d'une exonération facultative de TFPB en 2021, son effectivité se heurterait à d'importantes difficultés de gestion. Celles-ci ne pourraient être résolues par l'introduction d'une date dérogatoire de délibération, dans la mesure où les rôles d'imposition établis pour l'année 2021 ne peuvent être modifiés en milieu d'année. En conséquence, une exonération facultative de TFPB s'appliquant à l'année 2021 aurait dû, afin d'être effective, être délibérée par les communes ou EPCI en 2020.

Pour cette raison, **le choix d'un dégrèvement total ou partiel en faveur des propriétaires ayant accordé une remise totale de loyers en 2020 aux gérants de discothèques, mis en œuvre après délibération de la commune, semblerait plus judicieux.** Sans que cela ne soit précisé dans la rédaction actuelle du dispositif, il ressort de **l'intention des auteurs de l'amendement à l'origine de l'article, comme des débats à l'Assemblée nationale, que le dégrèvement resterait toutefois à la charge des communes** qui le mettraient en place.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, **le droit existant permet déjà aux discothèques propriétaires de leur établissement de bénéficier d'un dégrèvement pris en charge par l'État dès lors que leurs locaux sont inexploités** à la triple condition que l'inexploitation soit indépendante de la volonté du contribuable, qu'elle ait une durée de trois mois au moins et qu'elle affecte soit la totalité de l'immeuble, soit une partie susceptible de location ou d'exploitation séparée. Ces trois conditions sont réunies concernant les discothèques fermées durant la crise sanitaire, qui peuvent donc bénéficier de ce dégrèvement sur réclamation, au plus tard le 31 décembre de l'année suivant la fermeture, en l'occurrence le 31 décembre 2021.

Un régime de délibération dérogatoire des collectivités doit également être défini, dans la mesure où le respect des conditions définies à l'article 1639 A du CGI, auxquelles le présent article fait référence, aurait imposé aux collectivités territoriales une délibération au plus tard au mois d'octobre 2020.

En l'absence de mécanisme de réclamation, il pourrait être également difficile d'identifier les contribuables concernés par les dégrèvements. L'introduction d'un tel mécanisme permettrait également de réduire les risques de fraude résultant d'éventuelles ententes entre bailleurs et gérants de discothèques.

Par ailleurs, la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale comporte actuellement un risque de **non-respect du principe d'égalité, tant entre propriétaires de locaux d'une part qu'entre discothèques et autres commerces ayant également subis une aussi longue période de fermeture administrative** d'autre part. La rédaction actuelle pourrait donc être source d'insécurité juridique.

Enfin, l'articulation du dispositif proposé avec le droit européen applicable aux aides d'État n'est pas assurée.

Pour ces raisons, et afin de rendre le dispositif pleinement effectif, **la commission a adopté un amendement n° 60 procédant à une rédaction complète du dispositif visant, sans remettre en cause son objet, à lever les divers obstacles juridiques et techniques identifiés.**

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8

**Prolongation de l'octroi de garantie de l'État au titre des PGE
et des préfinancements d'affacturage garantis par l'État**

Le présent article prévoit de prolonger du 30 juin au 31 décembre 2021 la date limite d'octroi de la garantie de l'État pour des prêts de trésorerie accordés à des entreprises par des établissements de crédit - connus sous le nom de prêts garantis par l'État (PGE) - et des préfinancements d'affacturages, pour un encours maximal inchangé de 300 milliards d'euros.

Il procède également à deux précisions concernant la procédure d'indemnisation en cas d'appel de la garantie.

Le présent article vient concrétiser une mesure annoncée par le Gouvernement dès le 22 avril dernier. Attendue, cette prolongation ne doit toutefois pas occulter la nécessité d'envisager dès à présent les mesures permettant de réussir la sortie progressive des PGE.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT
POUR DES PRÊTS DE TRÉSORERIE ET DES PRÉFINANCEMENTS
D'AFFACTURAGE DOIT EN PRINCIPE PRENDRE FIN
AU 30 JUIN 2021**

Afin de soutenir la trésorerie des entreprises touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire, l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020¹ autorise l'État à garantir, dans la limite d'un encours maximal de 300 milliards d'euros, deux types de financements apportés par des établissements de crédit ou des sociétés de financement :

- des **prêts de trésorerie** comprenant un différé de remboursement, dans la limite de 25 % du chiffre d'affaires annuel réalisé en 2019 - les **prêts garantis par l'État (PGE)** ;

- des **lignes de financement** accordées au titre de la cession de **créances professionnelles** correspondant à des commandes confirmées, avant l'émission de la facture - **préfinancements d'affacturages**.

Ces deux dispositifs expirent au 30 juin 2021.

¹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

A. LES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT : UN MÉCANISME DE SOUTIEN MASSIF EN TRÉSORERIE POUR LES ENTREPRISES

Les PGE ont été mis en place rapidement au cours du deuxième trimestre 2020, avec 80 % des prêts octroyés durant cette période. À la mi-juin 2021, ce sont près de **138 milliards d'euros de PGE qui ont été accordés à environ 679 000 entreprises.**

L'arrêté du 23 mars 2020 est venu préciser les principales composantes du **cahier des charges des PGE.**

La quasi-totalité des entreprises françaises sont éligibles, conformément à la vocation de soutien transversal à la trésorerie des entreprises. Sont exclus les établissements de crédit ou les sociétés de financement, les sociétés civiles immobilières¹, ainsi que les entreprises faisant l'objet, au 31 décembre 2019, d'une procédure de liquidation judiciaire ou de rétablissement personnel, ou étant en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire².

Le montant du prêt garanti par l'État est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires en 2019 ou constaté lors du dernier exercice clos. Pour les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2019 et pour les jeunes entreprises innovantes (JEI), un plafond alternatif est prévu, équivalent à la masse salariale sur deux années.

Afin de prendre en compte la saisonnalité de certains secteurs, des dispositions spécifiques s'appliquent aux entreprises des secteurs du tourisme, de la culture et de l'événementiel. Le plafond correspond alors aux trois meilleurs mois de chiffre d'affaires 2019 (PGE « saison »). Dans le secteur de l'aéronautique, le plafond des PGE a également été adapté pour correspondre à la valeur de deux années de stocks (PGE « aéro »).

La quotité de prêt pouvant faire l'objet de la garantie par l'État varie selon la taille de l'entreprise et s'élève à :

- 90 % pour les entreprises qui emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros lors du dernier exercice clos ;

- 80 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros et inférieur à 5 milliards d'euros ;

- 70 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros.

¹ À l'exception des SCI de construction-vente, des SCI dont le patrimoine est essentiellement constitué de monuments historiques et qui bénéficient de recettes issues de l'accueil du public et des SCI dont le capital est détenu à 95 % par des organismes de placement immobilier ou par des sociétés de placement collectif immobilier ou par des sociétés d'investissement immobilier.

² Sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté avant l'octroi du prêt.

Pour les entreprises employant moins de 5 000 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 milliard d'euros, les demandes de garantie portant sur des prêts répondant au cahier des charges font l'objet d'une garantie automatique et sont traitées par Bpifrance Financement SA. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,5 milliard d'euros, la garantie est accordée par arrêté du ministre en charge de l'économie, des finances et de la relance.

La durée de remboursement des PGE est fixée à six années, avec une première année de différé d'amortissement au terme de laquelle les entreprises peuvent choisir entre le remboursement du capital ou son amortissement sur une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans¹.

Les PGE ont été, dans la plupart des cas, tarifés par les banques à prix coûtant². Au coût de la ressource s'ajoute toutefois la commission de garantie de l'État, fixée au plancher prévu par la Commission européenne dans le cadre temporaire des aides d'État et s'établissant :

- pour les entreprises répondant à la définition de PME au sens du droit de l'Union européenne³, à 0,25 % la première année, 0,5 % les deuxième et troisième années et 1 % les quatrième et cinquième années ;

- pour les autres entreprises, à 0,5 % la première année, 1 % la deuxième année et 2 % pour les années suivantes.

Compte tenu de ces deux éléments, pour les prêts remboursés avant 2023, la tarification devrait être inférieure à 1,5 %, garantie comprise, tandis que les prêts remboursés entre 2024 et 2026 devraient représenter un coût total pour l'entreprise de 2 % à 2,5 % par an.

Par ailleurs, au début de l'année 2021, la Fédération bancaire française (FBF) a annoncé que les banques laisseraient la possibilité aux entreprises d'opter pour un différé supplémentaire de remboursement du capital d'une année, au cours de laquelle seront uniquement dus les intérêts et le coût de la garantie. Contrairement à la première année, au cours de laquelle l'entreprise n'encourait aucune échéance, ce report complémentaire ne porte que sur le principal du prêt, les intérêts et la commission de garantie de l'État devant, pour leur part, être acquittés. **Une majorité d'entreprises fait usage de cette faculté.**

¹ Conformément au cadre temporaire des aides d'État adopté par la Commission européenne le 19 mars 2020 et amendé à cinq reprises par la suite. Pour la version à jour, voir Commission européenne, « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 », [version consolidée](#) à jour de la communication C (2021) 564 du 28 janvier 2021.

² Conformément à l'engagement de la profession bancaire, par l'intermédiaire de la Fédération bancaire française (FBF).

³ À savoir les entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Cette définition résulte de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

B. LA GARANTIE DE PRÉFINANCEMENTS D'AFFACTURAGES

En complément des PGE, la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a autorisé l'État à accorder sa **garantie à des préfinancements de créances professionnelles**, dans la limite toujours de l'encours initial de 300 milliards d'euros.

Concrètement, il s'agit de prolonger le soutien à la trésorerie des entreprises **en anticipant la monétisation d'une créance professionnelle avant même l'émission de la facture**. En effet, **une entreprise ne peut en principe céder une créance à une société d'affacturage qu'une fois la facture émise**.

Le mécanisme permet d'anticiper le processus, en apportant la **garantie de l'État aux lignes de financement** accordées par des établissements de crédit ou des sociétés de financement à des entreprises immatriculées en France **au titre d'une ou de plusieurs cessions de créances professionnelles** dites « Dailly »², **résultant de commandes confirmées**.

Sauf lorsqu'elle a été mise en jeu au préalable, **la garantie prend fin de plein droit à la date d'échéance finale du financement couvert**, soit lorsque l'affacturage prend le relai.

Le fonctionnement du mécanisme est défini sur le modèle des PGE :

- **un cahier des charges**, prévu par l'arrêté du 8 septembre 2020, **précise les financements éligibles ainsi que les caractéristiques de la garantie ;**

- la garantie couvre des **financements dont la date d'échéance finale s'établit au 30 juin 2021 ;**

- la **gestion du nouveau dispositif est confiée à Bpifrance** pour le compte de l'État.

Selon les éléments transmis par la direction générale du Trésor, à la fin du mois de mai 2021, **137 contrats de garantie sont en cours, pour un montant cumulé de 100 millions d'euros de lignes de financement environ**.

¹ Article 41 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Régies par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PROLONGATION JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE 2021 DE LA POSSIBILITÉ DE CONCLURE UN PGE ET UNE GARANTIE D'AFFACTURAGE

Le présent article vise, à titre principal, à prolonger des PGE et de la garantie des préfinancements d'affacturage jusqu'à la fin de l'année 2021. Il concrétise ainsi une annonce faite par le Gouvernement depuis plusieurs semaines.

Pour cela, il modifie l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020, en substituant à la date du 30 juin 2021 celle du 31 décembre 2021 au sein du I et du premier alinéa du VI *quater* (alinéas 2 et 6 du présent article). Par coordination, la date limite du préfinancement d'affacturage, actuellement fixée au 31 décembre 2021, est reportée au 30 juin 2022 (alinéa 7 du présent article).

En outre, le présent article apporte deux précisions concernant la procédure d'indemnisation lors de l'appel de la garantie :

- d'une part, il précise que l'indemnisation peut comporter un élément provisionnel, versé à l'établissement de crédit lors de l'appel de la garantie dans l'attente de la réalisation des procédures de recouvrement et de la détermination de la perte finale à indemniser (alinéas 3 et 8 du présent article) ;

- d'autre part, par coordination et pour tenir compte d'un éventuel trop-perçu lors du versement provisionnel, il mentionne, parmi les recettes de gestion du dispositif que Bpifrance recouvre pour le compte de l'État, d'éventuels montants trop-perçus par l'établissement de crédit (alinéa 4 du présent article).

Les modifications apportées sont étendues à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna (alinéas 10 à 14 du présent article).

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION ATTENDUE, QUI N'ÉPUISE PAS LA QUESTION DE LA SORTIE DES PGE

Le présent article vient acter juridiquement une évolution déjà annoncée par le Gouvernement il y a plusieurs semaines et intégrée par les entreprises.

Le rapporteur général a récemment présenté un rapport intitulé « **Comment réussir la sortie des PGE ?** »¹, procédant à une **évaluation du dispositif et envisageant les solutions nécessaires pour accompagner les entreprises** en sortie de crise.

Une première évaluation du dispositif suggère une efficacité réelle à court terme pour sécuriser la trésorerie des entreprises face à la première vague de l'épidémie. Environ 80 % du total des PGE accordés l'ont ainsi été au cours du deuxième trimestre 2020.

Toutefois, les conséquences à moyen terme sont plus incertaines, dans la mesure où les PGE permettent aux entreprises d'étaler leurs pertes et non de les prendre en charge comme un transfert ou une subvention.

À cet égard, il ressort que **les entreprises françaises ont conservé à leur charge une proportion de la perte de revenus enregistrée en 2020 sensiblement plus forte que dans les autres pays européens, à hauteur de 22 %, contre 7 % en moyenne au sein de l'Union européenne et 0 % en Allemagne**. Autrement dit, en Allemagne, l'intégralité des pertes des entreprises en 2020 ont été socialisées, tandis que près d'un quart d'entre elles ont été supportées en France par les entreprises.

Dans ces conditions, la prolongation proposée par le présent article relève avant tout d'une logique de **sécurisation des conditions de financement des entreprises en sortie de crise**. Elle ne devrait toutefois pas se traduire par une forte progression de l'encours garanti pour au moins **deux raisons** :

- **juridique d'abord, étant donné que le plafond d'endettement de 25 % du chiffre d'affaires 2019 demeure**, de sorte que seules des entreprises n'ayant pas contracté le montant maximal de PGE ou ayant initialement fait le choix de ne pas y recourir sont concernées ;

- **pratique ensuite**, dans la mesure où, de l'avis commun des personnes entendues par le rapporteur général sur le sujet, **les PGE ont été nettement plus difficiles à obtenir à compter du mois de septembre 2020**, les banques se montrant plus réticentes à octroyer des financements face à l'allongement de la crise sanitaire.

¹ « [Comment réussir la sortie des PGE ?](#) », rapport d'information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, n° 583 (2020-2021), 12 mai 2021.

S'agissant du mécanisme de garantie de préfinancement d'affacturages, la prolongation pourrait être précieuse pour accompagner le besoin en fonds de roulement des entreprises en phase de reprise. Selon les éléments transmis par la direction générale du Trésor, l'encours garanti à ce titre à la fin mai 2021 est ainsi **en progression de 43 % sur un trimestre**.

Surtout, la prolongation n'épuise pas le besoin urgent de mettre en œuvre des solutions d'accompagnement adaptées pour les entreprises fragilisées par la crise.

Le plan du Gouvernement pour accompagner les entreprises en difficulté présenté le 1^{er} juin dernier s'appuie sur **un diagnostic similaire à celui dressé par le rapporteur général dès le 12 mai**. Intégrées dans l'approche en trois temps proposée dans le rapport (« Identifier, Orienter, Traiter »), **les solutions envisagées reprennent également la plupart des axes proposés par le rapporteur général**, en particulier pour établir **un diagnostic partagé** avec les acteurs privés et proposer **une solution « sur-mesure »** à chaque entreprise.

Ces mesures, soutenues par l'ensemble des acteurs et qui ne requièrent pas, pour l'essentiel, de modifications législatives, doivent désormais **être rapidement mises en œuvre**.

De surcroît, **cette action doit être prolongée par une réduction du levier d'endettement des entreprises**, ce qui suppose de renforcer leurs fonds propres. **Faute de solution « magique », c'est par l'incitation qu'il faut agir**. Or les dispositifs mis en place par le Gouvernement jusqu'à présent semblent **insuffisants pour répondre aux besoins identifiés**.

C'est pourquoi **le rapporteur général propose l'introduction d'un mécanisme fiscal temporaire de déduction pour le capital à risque** – ou « *allowance for corporate equity* » – neutralisant le biais fiscal en faveur de l'endettement. Il fait l'objet d'un amendement portant article additionnel adopté par la commission des finances.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 8

Couverture assurantielle des entreprises contre les pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave

Le présent article vise à réintroduire dans le projet de loi de finances rectificative pour 2021 les dispositions de la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, adoptée par le Sénat le 2 juin 2020.

Le dispositif proposé prévoit d'insérer dans les contrats d'assurance contre les dommages d'incendie souscrits par les entreprises une garantie obligatoire contre les pertes d'exploitation consécutives à l'application de mesures administratives prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave.

Cette nouvelle garantie bénéficie à toutes les entreprises, dès lors qu'elles souscrivent un contrat d'assurance contre les dommages d'incendie, et elle s'applique aux pertes d'exploitation résultant directement et indirectement des mesures administratives prises pour faire face à une menace ou une crise sanitaire. Elle est financée par une cotisation additionnelle. La Caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à pratiquer des opérations de réassurance, avec la garantie de l'État, pour couvrir les risques définis par ce dispositif.

En outre, il est proposé de créer un fonds d'aide à la garantie contre des événements sanitaires exceptionnels, dont les ressources seraient alimentées par une contribution annuelle des assureurs, sans préjudice d'un éventuel abondement par l'État, et pourraient être mobilisées en cas de crise sanitaire d'une intensité particulière.

Par conséquent, le présent dispositif repose sur deux piliers, à savoir une large couverture des entreprises grâce à l'insertion d'une garantie obligatoire d'une part, et un partage des risques entre les assureurs et l'État d'autre part.

La commission propose d'adopter cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : L'INDEMNISATION DES PERTES D'EXPLOITATION RÉSULTANT D'UNE CRISE SANITAIRE EST EN PRATIQUE PRESQUE INEXISTANTE

Dès le début de la crise sanitaire, la question de la **mobilisation du secteur assurantiel** a été posée dans le débat public. Alors que des assurés ayant souscrit une garantie facultative d'indemnisation des pertes d'exploitation pensaient pouvoir être couverts pour la perte de chiffres

d'affaires liée à la fermeture administrative de leurs entreprises, **la prise en charge de ces pertes n'était, dans la plupart des cas, pas prévue par les clauses contractuelles.**

Par conséquent, comme le révèle l'état des lieux conduit l'été dernier par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)¹, **93 % des contrats souscrits excluent l'application de cette garantie aux pertes résultant de la crise sanitaire de la Covid-19.** En effet, cette garantie est essentiellement subordonnée à la survenance d'un dommage matériel aux biens garantis tel que, par exemple, les pertes d'exploitation résultant d'un incendie. En revanche, l'ACPR a également identifié **près de 3 %** des contrats pour lesquels cette garantie était effective, tandis qu'environ **4 %** des contrats souscrits pouvaient donner lieu à une interprétation incertaine.

En outre, **la diffusion de cette garantie facultative reste limitée dans les secteurs d'activité les plus fortement touchés par la crise sanitaire.** Ainsi, comme l'a relevé Claude Nougein dans son rapport sur la proposition de loi² tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure³, **seulement 50 % des très petites entreprises (TPE), petites et moyennes entreprises (PME) et travailleurs non-salariés (TNS)** ont souscrit cette garantie en 2020⁴.

Comme l'avait déjà rappelé la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021⁵, à défaut d'une mobilisation des assureurs en application de garanties contractuelles, **ce secteur a participé, à la demande du Gouvernement et du Parlement, au financement de l'effort de soutien à l'activité économique.**

Ainsi, les assurances ont abondé **le fonds de solidarité** à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 à hauteur de 400 millions d'euros. Le secteur assurantiel a également accordé **des mesures extracontractuelles** aux assurés, et s'est engagé à **investir dans les fonds propres** des petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire françaises, pour accompagner la relance économique.

¹ Communiqué de presse de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), 23 juin 2020, « Garantie « pertes d'exploitation » : l'état des lieux de l'ACPR ».

² Texte n° 402 (2019-2020) de MM. Jean-François Husson, Vincent Segouin, Catherine Dumas et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 16 avril 2020.

³ Rapport n° 459 (2019-2020) de Claude Nougein, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, déposé le 27 mai 2020, p. 8.

⁴ D'après le rapport précité.

⁵ Rapport général n° 138 (2020-2021), tome II, de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2021, déposé le 19 novembre 2020, p. 191.

Toutefois, **la question de la création d'un régime d'indemnisation des entreprises spécifique au risque sanitaire reste entière**, d'autant que les épisodes de confinement successifs liés à l'épidémie de Covid-19 ont rappelé que l'application de l'état d'urgence sanitaire pouvait se prolonger, et en ce sens, ne saurait être assimilée à un évènement isolé. Dans cette perspective, le Gouvernement a initié **un groupe de travail** sur l'indemnisation des risques dits « exceptionnels », dont le risque pandémique, piloté par la direction générale du Trésor en avril 2020.

Dans ses conclusions présentées en juillet 2020¹, le groupe de travail fait état des points à trancher par l'État, le Parlement et le secteur assurantiel pour définir une architecture assurantielle, **sans parvenir à dégager une solution consensuelle**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE COUVERTURE ASSURANTIELLE DES ENTREPRISES CONTRE LES PERTES D'EXPLOITATION RÉSULTANT D'UNE CRISE SANITAIRE

Le présent dispositif vise à réintroduire dans le projet de loi de finances rectificative pour 2021 les dispositions de **la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure**.

Cette proposition de loi a été **adoptée par le Sénat le 2 juin 2020**, à l'initiative de Jean-François Husson, Vincent Segouin, Catherine Dumas et plusieurs de leurs collègues, sur le rapport de Claude Nougein au nom de la commission des finances.

Si en décembre 2020, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, **le Gouvernement s'est prononcé en faveur d'un dispositif fiscal incitant les entreprises à constituer des provisions pour faire face à une nouvelle crise sanitaire**, plutôt qu'un mécanisme assurantiel obligatoire², aucune proposition en ce sens n'a, à ce jour, été présentée au Parlement.

Constatant la nécessité de garantir une indemnisation des entreprises pour les pertes d'exploitation subies en raison des décisions administratives prises face à un risque sanitaire, **le dispositif proposé s'inspire du régime en vigueur pour l'indemnisation des catastrophes naturelles** prévu par la loi du 13 juillet 1982³.

¹ Rapport du groupe de travail sur la gestion des risques exceptionnels au ministre de l'économie, des finances et de la relance, daté du 16 juillet 2020.

² Déclaration de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, sur les engagements des assureurs en faveur des entreprises les plus affectées par la crise, à Paris le 7 décembre 2020.

³ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

Il repose sur deux piliers :

- d'une part, **l'insertion d'une garantie obligatoire** dans les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie souscrits dans le cadre de l'exercice professionnel d'une activité économique, afin de permettre une large couverture assurantielle ;

- d'autre part, il est proposé de créer **un fonds d'aide à la garantie contre des événements sanitaires exceptionnels**, alimenté par un prélèvement acquitté par les assureurs sur le produit des primes perçues au titre des contrats d'assurance dommage de biens professionnels, qui pourra être mobilisé en cas de crise sanitaire majeure.

Pour ce faire, le dispositif proposé insère **un nouveau chapitre V bis au sein du titre II du livre I^{er} du code des assurances**.

Le nouvel article L. 125-7 prévoit l'insertion de cette garantie obligatoire dans les contrats d'assurance dommages souscrits dans le cadre de l'exercice professionnel d'une activité économique. Il propose que cette garantie puisse être mise en œuvre dès lors que certaines mesures administratives, prises en cas de menace sanitaire grave ou en application de l'état d'urgence sanitaire, entraînent une baisse d'activité économique.

Aux termes du **nouvel article L. 125-8**, les assurés peuvent être indemnisés dès lors que **la perte de chiffre d'affaires afférente est d'au moins 50 % durant la période d'application des mesures administratives précitées**. Le montant de l'indemnisation correspond aux charges fixes d'exploitation constatées au cours de la même période, après déduction des impôts, taxes et versements assimilés et de l'allocation d'activité partielle. L'exclusion de ces derniers se justifie par le report ou l'annulation des créances fiscales et sociales qui pourrait être à nouveau envisagé en cas d'épisode pandémique similaire à celui de la Covid-19, ainsi que la prise en charge par l'État et le régime d'assurance chômage du financement de l'activité partielle.

Le nouvel article L. 125-9 prévoit que le financement de cette garantie repose sur une cotisation additionnelle, sur le modèle de la garantie prévue contre le risque de catastrophes naturelles.

Les nouveaux articles L. 125-11 et L. 125-12 définissent respectivement les modalités de versement de l'indemnisation à l'assuré et les conséquences du refus de l'octroi de la garantie par un assureur.

Le dispositif proposé complète également le titre II du livre IV du code des assurances en insérant un chapitre VII relatif à **un fonds d'aide à la garantie contre des événements sanitaires exceptionnels**.

Les ressources de ce fonds peuvent être mobilisées dès lors que l'application des mesures administratives visée est supérieure à **quinze jours**, ou que lesdites mesures s'appliquent sur **l'ensemble du territoire métropolitain**.

Elles sont constituées par **un prélèvement annuel, acquitté par les assureurs et assis sur le produit des primes des contrats d'assurance de biens professionnels**, soit une assiette plus large que la seule cotisation additionnelle relative à cette nouvelle garantie. Les recettes issues de ce prélèvement s'élèvent à 500 millions d'euros par an au minimum, et un arrêté du ministre chargé des assurances fixe chaque année le taux de ce prélèvement permettant d'atteindre ce seuil.

Si le dispositif proposé ne mentionne que la contribution des assureurs à ce fonds de garantie, **cette disposition n'exclut pas que l'État puisse, le cas échéant, compléter ses ressources.**

Les ressources de ce fonds sont réparties entre les assureurs, à proportion de la part prise par chacune d'entre elle dans l'ensemble des indemnisations dues. Le décaissement des ressources intervient par **arrêté du ministre chargé des assureurs, pris après avis d'une commission interministérielle** chargée de se prononcer sur l'ampleur des indemnisations dues aux assurés.

La gestion comptable, financière et administrative du fonds est assurée par la **Caisse centrale de réassurance**. En application du nouvel article L. 431-10-1 du code des assurances, celle-ci est également habilitée à pratiquer des opérations de réassurances des risques résultant d'événements sanitaires exceptionnels définis à l'article L. 125-7 avec **la garantie de l'État**. Cette disposition justifie son insertion au sein de la seconde partie du présent projet de loi de finances, conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹.

Enfin, le dispositif proposé prévoit **une entrée en vigueur différée**, intervenant le premier jour du treizième mois suivant la promulgation du présent projet de loi.

La commission a adopté **un amendement n° 61** en ce sens.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

II. AUTRES MESURES

ARTICLE 9 A (nouveau)

Confirmation de l'extension de l'obligation, pour l'autorité judiciaire, de transmettre tout élément de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou de protection à l'Ofii

L'autorité judiciaire est tenue de communiquer au directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et au président de la Cour nationale du droit d'asile (Cnda), sur demande ou d'office, tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, et de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride.

La communication de ces informations n'était jusqu'à présent pas prévu pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), alors que ce dernier est chargé depuis 2015 de l'accueil des demandeurs d'asile et du versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

La loi de finances initiale pour 2021 a prévu de réparer cette lacune en étendant l'obligation de transmission pesant sur l'autorité judiciaire. Toutefois, la mesure n'a pu entrer en vigueur car elle s'imputait sur un article qui n'était plus le bon du fait d'une ordonnance publiée au Journal officiel le même jour que la loi de finances initiale et qui avait modifié la référence de l'article concerné du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le présent article propose donc de confirmer l'extension au bénéfice de l'Ofii de la transmission par l'autorité judiciaire de tout élément de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou de protection à l'Ofii.

Sur le fond, cette évolution apparaît bienvenue car elle pourrait permettre à l'Ofii d'améliorer sa politique de lutte contre la fraude à l'ADA.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION POUR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE DE TRANSMETTRE À L'OFPPRA TOUT ÉLÉMENT POUVANT FAIRE SUSPECTER LE CARACTÈRE FRAUDULEUX D'UNE DEMANDE D'ASILE

A. L'OBLIGATION POUR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE DE TRANSMISSION DE TOUT ÉLÉMENT DE NATURE A FAIRE SUSPECTER LE CARACTÈRE FRAUDULEUX D'UNE DEMANDE D'ASILE NE S'ÉTEND QU'À LA CNDA ET À L'OFPPRA

Aux termes de l'article L. 513-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *l'autorité judiciaire communique au directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides [Ofpra] et au président de la Cour nationale du droit d'asile [CNDA]², sur demande ou d'office, tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride* ».

Cette disposition vise à assurer l'information des instances de l'asile (Ofpra et Cnda) en cas de suspicion de fraude. En 2019, selon le gouvernement, cet article a permis à l'Ofpra de solliciter l'autorité judiciaire à plus de 200 reprises.

Cet article n'inclut cependant pas l'Ofii parmi les destinataires des signalements de l'autorité judiciaire ni dans les personnes morales susceptibles de saisir cette autorité alors même que cet opérateur est en charge du versement de l'allocation pour demandeur d'asile.

B. UNE EXTENSION DE CETTE OBLIGATION À L'OFPPRA PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2021 QUI N'A PAS ÉTÉ SUIVIE D'EFFET EN RAISON D'UNE ERREUR DE COORDINATION

L'article 232 de la loi de finances pour 2021¹ avait modifié cet article en précisant que « *l'autorité judiciaire communique [tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile ou du statut d'apatride], sur demande ou d'office, au directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration lorsqu'ils sont de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile.* »

Cette modification n'a toutefois pas pu entrer en vigueur. En effet, alors que la loi de finances pour 2021 a été promulguée au Journal officiel du 30 décembre 2020, celui-ci comportait également l'ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

des étrangers et du droit d'asile¹. Or, cette ordonnance réorganise ce code, conduisant notamment à ce que l'article L. 713 6 devienne l'article L. 513-7, sans prendre en compte la modification introduite par l'article 232 de la loi de finances.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE REPRISE DE LA MODIFICATION ISSU DE LA LOI DE FINANCES POUR 2021

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur général, avec l'avis favorable du gouvernement, reprend à l'identique le dispositif de l'article 232 de la loi de finances pour 2021, et modifie l'article L. 513-7 (ancien article L. 713-6) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin d'étendre l'obligation, pour l'autorité judiciaire, de transmettre tout élément de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile à l'Ofii.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE CORRECTION D'ERREUR DE COORDINATION POUR UNE MESURE UTILE

Sur le fond, le présent article constitue la reprise d'un dispositif qui a déjà fait l'objet d'une approbation du Sénat lors de son examen dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

Comme l'indiquait alors le rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » Sébastien Meurant, depuis 2015, l'Ofii est, en sus de ses prérogatives en matière d'intégration, chargé de l'accueil des demandeurs d'asile, et du versement et de la gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)².

Dans le droit actuellement en vigueur, l'Ofii ne peut être informée de possibles fraudes à cette allocation, alors qu'elle en est le gestionnaire (par exemple lorsque des demandeurs d'asile ont dissimulé leur véritable identité et présenté des demandes d'ADA sous des identités différentes).

Le présent article met fin à cette situation en permettant à l'autorité judiciaire de communiquer, sur demande ou d'office, au directeur général de l'Ofii, tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, et de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile.

¹ Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

Cette évolution pourrait permettre à l'Ofii d'améliorer sa politique de lutte contre la fraude à l'ADA.

Sur la forme, la mesure correctrice proposée par le présent article ne pose pas de difficulté même s'il est préférable de s'assurer en amont d'éventuels conflits lors de la publication des ordonnances avec les textes en navette.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9

Adaptation à la reprise de l'activité des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et des travailleurs indépendants

Le présent article vise à instaurer une aide au paiement des cotisations sociales à destination des employeurs de moins de 250 salariés des secteurs les plus touchés par la crise et ainsi à accompagner leur reprise d'activité.

En effet, le Gouvernement a fait le choix de créer un nouveau dispositif d'aide, plutôt que de proroger par décret l'exonération et l'aide au paiement des cotisations sociales introduits par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021.

Le dispositif permet donc d'accompagner à hauteur de 15 % des rémunérations des salariés, les employeurs de moins de 250 salariés des secteurs S1 et S1 *bis*.

Alors que le dispositif introduit par la LFSS prévoit que seule la constatation d'une baisse de chiffre d'affaires ouvre droit à une exonération et une aide au paiement, l'aide au paiement des cotisations introduite au présent article vise au contraire l'ensemble des employeurs des secteurs concernés, quelle que soit l'évolution de leur activité au cours des mois de juin, juillet et août.

L'aide contenue au présent article sera ainsi à même d'accompagner la reprise d'activité en diminuant les charges des entreprises qui doivent se relancer après plusieurs mois de restrictions.

Des réductions de cotisations pour les travailleurs indépendants et pour les mandataires sociaux sont également prévues par l'article.

Le coût total de la mesure est évalué par le Gouvernement à 800 millions d'euros pour les mois de juin, juillet et août.

Cependant, alors que le Gouvernement indique vouloir proroger le dispositif prévu par l'article 9 de la LFSS à destination des entreprises qui font encore l'objet d'une mesure de fermeture administrative, soit principalement les salles de danse et les discothèques, une aide identique n'est pas prévue pour accompagner leur reprise d'activité. Alors que celles-ci font l'objet d'une fermeture depuis désormais plus d'un an, il apparaît indispensable de le prévoir dès à présent. La commission a donc adopté un amendement visant à mettre en œuvre une aide au paiement des rémunérations, pour trois mois à compter de la réouverture des entreprises du secteur, et majorée au taux de 20 %.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : POUR AIDER LES EMPLOYEURS À FINANCER LES COTISATIONS SOCIALES DONT ILS SONT REDEVABLES, PLUSIEURS DISPOSITIFS SONT D'ORES ET DÉJÀ EN VIGUEUR

A. LES COTISATIONS SOCIALES ONT FAIT L'OBJET DE REPORTS MASSIFS DANS LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE

Depuis le début de la crise sanitaire¹, les URSSAF et les principaux organismes de recouvrement n'assignent plus les entreprises en paiement des cotisations dues. En effet, les délais de recouvrement des cotisations sociales ont été suspendus par le Gouvernement². Cette suspension doit courir jusqu'à la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

En parallèle, des reports de cotisations sociales ont été ouverts à l'ensemble des entreprises, quels que soient leurs secteurs d'activité. Ils peuvent porter, pour les échéances de mars à juin et de novembre à décembre 2020, sur l'intégralité des cotisations patronales et salariales. Pour juillet et août 2020, les reports ne concernent que les cotisations patronales.

Pour les échéances à compter de janvier 2021 les reports restent possible pour tout ou partie des cotisations dès lors que l'activité de l'employeur est empêchée ou subi des restrictions. Pour bénéficier de ces reports, les entreprises remplissent en ligne un formulaire de demande préalable³. Aucune majoration de retard n'est appliquée.

Les grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) qui ne relèvent pas des secteurs les plus exposés doivent, depuis mai 2020, remplir un formulaire spécifique et expliciter les difficultés de trésorerie pouvant justifier le report.

Les reports permettent ainsi aux entreprises de bénéficier d'un soutien en trésorerie d'autant plus important qu'ils peuvent porter sur les cotisations salariales, qui sont pourtant bien précomptées sur les rémunérations versées aux salariés⁴.

Comme cela a été relevé par le rapport d'étape du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19⁵, les reports de charges des entreprises et les accélérations de remboursements d'impôts ont permis de mettre « *la capacité publique d'endettement [...] au service des entreprises.* »

¹ Annoncées dès le 12 mars 2020, pour les échéances dues à partir de cette date.

² Article 4 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020.

³ En l'absence de réponse de la part des URSSAF sous 48h, la demande est considérée comme acceptée.

⁴ De façon générale jusqu'en septembre 2020 et, à partir de septembre, suivant les situations.

⁵ Article 6 de la [loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020](#).

Les cotisations sociales pouvant faire l'objet de reports

- les cotisations et contributions salariales et patronales dues au titre de la sécurité sociale, de la retraite complémentaire et de l'assurance chômage ;
- les contributions patronales dues au titre du fonds national d'aide au logement, du versement transport, et la contribution solidarité autonomie;
- l'ensemble des contributions et cotisations recouvrées par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociales et d'allocations familiales et caisses de Mutualité sociale agricole dans le cadre des guichets uniques et titres simplifiés.

Ne peuvent en revanche faire l'objet de reports la taxe de solidarité additionnelle, la contribution sociale de solidarité des sociétés, les contributions pharmaceutiques, les contributions dues au titre de la formation professionnelles, de l'apprentissage, de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et de la participation de l'employeur à l'effort de construction.

Source : comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19¹

D'après les informations communiquées par la direction de la sécurité sociale au comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19², **environ 50 milliards d'euros ont fait l'objet de reports entre le début de la crise sanitaire et mars dernier. Le montant des cotisations sociales restant dues s'élevait ainsi à 21,4 milliards d'euros à la mi-mars 2021, dont 11,6 milliards d'euros au régime général de sécurité sociale.**

B. PARALLÈLEMENT, LE LÉGISLATEUR A ÉGALEMENT AUTORISÉ DES ANNULATIONS MASSIVES DES COTISATIONS SOCIALES DUES PAR LES EMPLOYEURS

1. Pour accompagner les entreprises les plus durement touchées par le premier confinement, le législateur a voté dès l'été 2020 un dispositif d'exonérations et d'aides au paiement des cotisations

L'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR3)³ a créé un dispositif d'exonérations de cotisations sociales patronales, assorti d'une aide au paiement des cotisations, afin de soulager les entreprises qui ont fait le choix de reporter les cotisations sociales patronales et salariales pendant le premier confinement.

¹ Article 6 de la [loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020](#).

² Article 6 de la [loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020](#).

³ [Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020](#).

Le dispositif s'adressait à titre principal aux entreprises de moins de 250 salariés des secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement, soit les entreprises de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel (liste S1). Les secteurs « *connexes* » entraient également dans le champ du dispositif, dès lors qu'ils avaient subi une « *très forte baisse de chiffre d'affaires* » sur la période concernée par les exonérations (liste S1 *bis*). **L'ensemble des entreprises de moins de 10 salariés qui ont été contraintes de fermer pendant le confinement ont également bénéficié du dispositif (liste S2).**

Selon le secteur d'activité, l'exonération s'est appliquée à la période du 1^{er} février au 30 avril ou au 30 mai 2020.

Des dispositions spécifiques ont également été prises pour les artistes-auteurs, les travailleurs indépendants et les travailleurs non-salariés agricoles.

Par ailleurs, pour permettre aux entreprises visées par les exonérations de solder une partie des cotisations salariales¹ restant dues et faciliter la reprise d'activité, **l'article a prévu un dispositif d'aide pour faciliter leur paiement, équivalente à 20 % des rémunérations versées sur les périodes d'exonération respectives.**

Pour assurer le rôle de « *filet de sécurité* », des plans d'apurement des dettes sociales et des remises partielles ont également été prévues par le texte. À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, le bénéfice de ces remises partielles a été étendu à l'ensemble des entreprises de moins de 250 salariés – contre un plafond de 50 salariés dans le texte initial. La période concernée par les plans d'apurement et les remises a été prorogée par l'article 9 de la LFSS pour 2021.

Cependant, **le rapporteur général regrette la publication tardive du décret encadrant le régime de ces remises partielles de cotisations.** En effet, il a fallu attendre le mois de mars 2021 pour que celui-ci paraisse², soit près d'un an après les périodes d'emploi donnant lieu à ces remises³.

¹ Qui, à la différence des cotisations patronales ne peuvent faire l'objet d'une exonération dans la mesure où elles sont créatrices de droits pour les salariés. C'est d'ailleurs ce qui a justifié l'exclusion du champ de l'exonération des cotisations affectées aux régimes de retraite complémentaire.

² [Décret n° 2021-316 du 25 mars 2021 relatif aux dispositifs de plans d'apurement et de remises partielles des dettes de cotisations et contributions sociales constituées dans le cadre de la crise sanitaire.](#)

³ La période de référence applicable au bénéfice des plans d'apurement a néanmoins été prorogée par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

2. Un dispositif répliqué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et qui peut être prorogé par décret jusqu'à la sortie de l'état d'urgence sanitaire

Introduit par le Gouvernement en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), **l'exonération de cotisations sociales et le dispositif d'aide au paiement correspondant à la deuxième vague de la pandémie** s'est très largement inspiré du dispositif voté à l'été pour le premier confinement.

Ainsi, l'article 9 de la LFSS **vis** **les entreprises de moins de 250 salariés** dont l'activité principale relève des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture et de l'évènementiel (**liste S1**), « *qui subissent les effets des mesures* » prises depuis le 1^{er} septembre 2020 « *aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19* ». À l'initiative du rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale¹, le dispositif a été étendu aux entreprises des secteurs « *connexes* » (**liste S1 bis**), sur le modèle de l'article 65 de la LFR3.

Parmi ces employeurs, le dispositif vise ceux ayant fait l'objet d'une mesure de restriction d'accueil du public ou ayant observé une baisse d'au moins 50 % de leur chiffre d'affaires par rapport à la même période l'année précédente.

Les entreprises des autres secteurs d'activités de moins de 50 salariés et qui ont fait l'objet d'une « interdiction d'accueil du public affectant de manière prépondérante la poursuite de leur activité » (liste S2) sont également couvertes par le dispositif.

Les exonérations se sont néanmoins appliquées de façon différenciée **selon que les entreprises étaient ou non situées dans une zone ayant fait l'objet de restrictions localisées avant le 30 octobre** – date de début du deuxième confinement national. Ainsi, les employeurs qui ont fait l'objet de telles mesures avant le 30 octobre ont bénéficié d'exonérations pour la période d'emploi courant à compter du 1^{er} septembre. Lorsque tel n'était pas le cas, les exonérations ne se sont appliquées qu'à compter du 1^{er} octobre.

De façon similaire au dispositif voté pour couvrir les cotisations dues au titre de la période du premier confinement, une aide au paiement de 20 % des rémunérations des salariés sur la période de référence a également été prévue par l'article 9 de la LFSS.

Un dispositif de réduction des cotisations dues par les travailleurs indépendants, dont le montant a été défini par décret, a également été voté dans le cadre de cet article.

¹ [*Sous-amendement n° 2715 de Thomas Mesnier*](#), rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Alors que la période d'emploi visée initialement par l'article s'étendait jusqu'au 30 novembre, le IX de l'article 9 de la LFSS permet de proroger par décret le dispositif « *jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel l'état d'urgence sanitaire prend fin ou, pour les employeurs pour lesquels l'interdiction d'accueil du public aurait été prolongée au-delà de cette date, jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel l'interdiction d'accueil du public prend fin.* »

Sur ce fondement, les décrets du 27 janvier 2021¹ et du 12 avril² ont respectivement prolongé l'application de ces dispositifs jusqu'au 30 décembre puis au 28 février 2021, tandis qu'un « *décret est en cours de publication* » pour prolonger les exonérations et l'aide au paiement jusqu'au 30 avril 2021.

3. Une compensation par l'État pour couvrir les pertes induites par ces exonérations

Les exonérations et les aides au paiement doivent, en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, être compensées par l'État aux régimes concernés. À ce titre, le budget de compensation prévu par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020³ s'élève à 8,2 milliards d'euros. Comme cela a été relevé dans l'exposé général du présent rapport, les crédits non consommés en 2020, à hauteur de 4,3 milliards d'euros, ont été reportés vers le fonds de solidarité pour éviter la rupture de paiement.

Pour 2021, le présent projet de loi de finances ouvre 4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour couvrir les exonérations et les aides au paiement accordées au titre de la prorogation mise en œuvre par décret et par le dispositif prévu au présent article.

Au total, ce sont donc plus de 7 milliards d'euros qui auront été consacrés aux exonérations et aides au paiement des cotisations mises en œuvre en application de la troisième LFR pour 2020 et de la LFSS pour 2021.

¹ [Décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 relatif à l'application des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises, travailleurs indépendants et artistes-auteurs mentionnées à l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.](#)

² [Décret n° 2021-430 du 12 avril 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.](#)

³ [Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.](#)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AIDE AU PAIEMENT DES COTISATIONS POUR ALLÉGER LES CHARGES DES ENTREPRISES EN PÉRIODE DE REPRISE DE L'ACTIVITÉ

Le **A du I** prévoit que les employeurs des secteurs S1 et S1 *bis* bénéficient **d'une aide au paiement de leurs cotisations et contributions sociales égale à 15 % du montant des rémunérations des salariés mentionnées au II de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale**. La période d'emploi servant de référence au calcul de cette aide doit être définie par décret et peut courir jusqu'au 31 août 2021.

L'aide, qui constitue un crédit de cotisations, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des sommes recouvrées au titre de l'année 2021 par les unions de recouvrement des cotisations sociales et d'allocations familiales (Urssaf)¹, les caisses générales de la sécurité sociale², les caisses de mutualité sociale agricole (MSA)³ et Pôle emploi⁴.

L'aide au paiement est assimilée, pour l'application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, à une mesure de réduction de cotisations. À ce titre, elle donne lieu à une compensation intégrale par l'État au budget des organismes de sécurité sociale.

Pour l'application des articles L. 133-4-2 et L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale, qui concernent le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler, le cumul irrégulier d'emplois ou encore la fraude⁵, l'aide doit également être assimilée à une mesure de réduction. À ce titre, lorsqu'une telle infraction est constatée, les rémunérations versées ou dues aux salariés concernés ne peuvent faire l'objet de l'aide prévue au présent article.

Le B dispose que cette aide est ouverte aux employeurs dont l'effectif est inférieur à 250 salariés et qui appartiennent aux secteurs visés aux a) et b) du 1° du B du I de l'article 9 de la LFSS pour 2021. Sont ainsi visées les employeurs de moins de 250 salariés des secteurs mentionnés dans les listes S1 et S1 *bis*.

Par ailleurs, un décret pourra, dans les conditions qu'il déterminera, réserver le bénéfice de l'aide aux employeurs qui auront constaté, pour des périodes d'emploi antérieures au mois de juin 2021, une baisse de chiffre d'affaires par rapport à la même période en 2020 ou en 2021.

Le C dispose que l'aide prévue au présent article n'est pas cumulable, pour une même période d'emploi, avec l'aide au paiement prévue à l'article 9 de la LFSS pour 2021.

¹ Article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 752-4 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 725-3 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Article L. 5427-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 8211-1 du code du travail.

En vertu du **II**, les travailleurs indépendants répondant aux mêmes conditions que les employeurs visés au B du I et ne relevant pas du régime micro-social pourront bénéficier d'une réduction de leurs cotisations dont le montant sera fixé par décret. Il en est de même pour les travailleurs non-salariés agricoles. **Le IV** précise que les travailleurs indépendants qui relèvent du régime micro-social peuvent quant à eux déduire des montants de chiffre d'affaires ou de recettes déclarées les montants correspondant au chiffre d'affaires ou aux recettes réalisés au titre du mois de mai 2021.

Le III permet aux mandataires sociaux de bénéficier d'une réduction de cotisations dont le montant est défini par décret dès lors que l'entreprise dont ils sont mandataires remplit les conditions fixées pour les employeurs visés au B du I.

Le V précise que l'employeur ne peut bénéficier des dispositions de l'article s'il a été condamné pour travail illégal au cours des cinq dernières années.

Enfin le **VI** prévoit de déroger aux articles L. 244-2 et L. 244-3 du code de la sécurité sociale qui imposent aux organismes de recouvrement d'adresser une mise en demeure de payer dans un délai de trois ans suivant l'exercice au titre duquel les cotisations sont dues. En effet, en application de cet alinéa, tout acte de recouvrement qui aurait dû être émis par des organismes de recouvrement des régimes obligatoires de sécurité sociale ou leurs délégataires entre le 2 juin 2021 et le 30 juin 2022 pourra être valablement émis dans un délai d'un an suivant cette date. L'article prévoit par conséquent la possibilité pour ces organismes d'adresser aux employeurs un document récapitulatif. Le document invite le cotisant à régler sa dette dans le cadre d'un plan d'apurement ou, en cas d'absence d'accord sur un tel plan, de non-respect de celui-ci, ou de mise en demeure, à régler les sommes dues dans un délai de trois mois suivant la réception du document.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE POSSIBILITÉ DE PROROGATION PAR DÉCRET DU DISPOSITIF

À l'initiative du Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Laurent Saint-Martin, et de son président Éric Woerth, un amendement a été adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis de sagesse du Gouvernement, visant à permettre au Gouvernement de proroger par décret le dispositif introduit par le présent article au-delà du 31 août et jusqu'au 31 décembre 2021.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AIDE QUI DOIT PERMETTRE D'ACCOMPAGNER LA SORTIE DE CRISE ET LA REPRISE DES ENTREPRISES VICTIMES DES RESTRICTIONS LIÉES À LA CRISE SANITAIRE DEPUIS PLUS D'UN AN

A. UNE SORTIE PROGRESSIVE DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT PAR UNE AIDE DE 15 %

Plutôt que de proroger le dispositif introduit par l'article 9 de la LFSS, le Gouvernement fait le choix de proposer un nouveau dispositif d'aide au paiement des cotisations.

En effet, le dispositif proposé au présent article vise à **accompagner la reprise d'activité en supprimant le lien immédiat entre baisse d'activité et aide au paiement.**

Alors que le dispositif de la LFSS prévoit que la constatation d'une baisse de chiffre d'affaires ouvre droit à une exonération et une aide au paiement, le dispositif proposé au présent article vise **ainsi à faire bénéficier de l'aide au paiement des cotisations l'ensemble des employeurs des secteurs visés**, quelle que soit l'évolution de leur activité.

Une restriction pourra néanmoins être apportée par décret en limitant le bénéfice de l'aide aux entreprises qui ont connu une baisse de chiffre d'affaires antérieurement au mois de juin 2021. Cependant, cette limite ne change pas la logique sous-jacente au dispositif : accompagner les entreprises des secteurs les plus durement touchés en réduisant leurs charges pendant la période de reprise.

Cependant, **le dispositif prévu au présent article est moins généreux que ceux des articles 65 de la LFR3 pour 2020 et 9 de la LFSS pour 2021.** En effet, il n'est plus question de mettre en œuvre des exonérations mais bien une aide au paiement de 15 % du montant des rémunérations des salariés. Ce type d'aide est ainsi présenté comme « *très simple à calculer et a fait l'objet, depuis sa mise en place, d'une meilleure appropriation par les employeurs* » dans l'évaluation préalable de l'article

Le coût de ce dispositif devrait ainsi représenter 200 millions d'euros en juin, puis 300 millions d'euros en juillet et en août. Le coût total de la mesure est ainsi évalué à 800 millions d'euros sur trois mois.

L'aide au paiement prévue au présent article vise ainsi à faire évoluer les dispositifs existants d'une logique d'accompagnement des entreprises subissant une perte de chiffre d'affaires vers une logique de soutien à la reprise d'activité.

En ce sens, le dispositif proposé au présent article est bienvenu et doit permettre de renforcer la capacité de rebond des entreprises qui ont été les plus touchées par les restrictions adoptées en période de crise.

B. PRÉVOIR LA REPRISE D'ACTIVITÉ DES EMPLOYEURS ENCORE SOUMIS À UNE MESURE D'INTERDICTION D'ACCUEIL DU PUBLIC

D'après les informations contenues dans l'évaluation préalable, le Gouvernement **prévoit de proroger à nouveau par décret le dispositif prévu par l'article 9 de la LFSS pour les employeurs soumis à une interdiction d'accueil du public.**

Alors que les discothèques et les salles de danse sont encore fermées, elles devraient ainsi continuer à bénéficier de l'exonération de cotisations patronales et de l'aide au paiement de 20 % des rémunérations jusqu'au dernier jour du mois précédant celui au cours duquel l'interdiction d'accueil du public prendra fin. Ainsi, le régime auquel les discothèques et les salles de danse devraient être soumises jusqu'à leur réouverture restera plus favorable à celui proposé par le présent article.

Cependant, l'article ne prévoit pas la possibilité d'étendre l'aide au paiement qu'il crée aux discothèques et aux salles de danse une fois que celles-ci auront pu reprendre leur activité. Le 21 juin dernier, le Gouvernement annonçait que la reprise serait possible à compter du 9 juillet prochain, après près de seize mois de fermeture. Néanmoins, l'accès aux discothèques devrait néanmoins être limité par des conditions de jauge en intérieur (75 % de la capacité), et par la présentation d'un « *passé sanitaire* ».

Alors que le secteur des discothèques et des salles de danse pourrait être l'un des principaux sinistrés par la crise, il paraît dès lors indispensable d'étendre le dispositif d'aide à la reprise prévu au présent article à ces entreprises.

Tel est l'objet de l'**amendement n° 62** adopté par la commission des finances, **tout en proposant un taux majoré de 20 % des rémunérations** des salariés. Cela renforce ainsi l'aide apportée à ce secteur qui peut espérer ouvrir après 15 mois de fermeture administrative complète, en couvrant la quasi-intégralité des cotisations.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10

Compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les services publics locaux exerçant des activités industrielles et commerciales exploités en régie et institution d'un fonds d'urgence à destination des collectivités du bloc communal les plus affectées par la perte des recettes tarifaires au titre de leurs services publics administratifs

Le présent article prévoit, en premier lieu, d'instituer un dispositif de compensation des pertes tarifaires subies en 2020 par les régies communales et intercommunales exploitant un service public à vocation industrielle et commerciale. En second lieu, il prévoit un mécanisme de soutien aux collectivités du bloc communal ayant subi des pertes de recettes tarifaires au titre de leurs services publics administratifs ou de pertes de recettes de redevances versées par les délégataires de service public et dont l'équilibre financier est fragilisé.

Le coût global pour l'État de ces dispositifs est estimé à 200 millions d'euros.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ABSENCE DE MÉCANISME DE COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES TARIFAIRES SUBIES PAR LES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL ET LEURS RÉGIES

A. LES MESURES GÉNÉRALES DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT PORTÉ ESSENTIELLEMENT SUR LES BAISSSES DE RECETTES FISCALES ET DOMANIALES

1. Les principaux dispositifs généraux de soutien aux collectivités territoriales ont porté sur la compensation de leurs pertes de recettes fiscales

Institués par la **troisième loi de finances rectificative pour 2020**¹, les principaux dispositifs de soutien aux collectivités territoriales ont porté sur la compensation des baisses de recettes fiscales et domaniales subies dans le contexte de la crise sanitaire.

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Son article 21 a ainsi porté un « *filet de sécurité* »¹ visant à garantir les ressources fiscales et domaniales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en 2020. Le dispositif comprend également les établissements publics locaux exerçant les compétences dévolues aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM), l'établissement Île-de-France Mobilités, et certains groupements de collectivités territoriales sans fiscalité propre percevant des recettes caractéristiques de leur appartenance à une zone touristique (taxe de séjour, produit des jeux...). Il s'agissait d'allouer à ces entités une dotation sous forme de prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État d'un montant égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des produits annuels moyens tirés d'un panier de recettes défini sur une période de référence (en principe 2017-2019) et la somme des produits tirés de ce même panier en 2020. **À l'initiative du Sénat, ce dispositif a été reconduit en 2021² pour les seules recettes fiscales.**

Cette loi a également mis en place un **mécanisme de garantie de ressources spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la collectivité de Corse³** ainsi qu'un **dispositif d'avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au bénéfice des départements⁴.**

2. La question des hausses de dépenses des pertes de recettes tarifaires s'est seulement posée dans le cadre de dispositifs ciblés

En revanche, aucune mesure générale de compensation des hausses de dépenses consenties par les collectivités territoriales et leurs groupements du fait de la gestion de la crise ou encore des pertes de recettes tarifaires n'a été mise en place.

Ainsi, les dispositifs en ce sens ont été limités à certaines situations cibles, avec notamment :

- une mesure de prise en charge à 50 % par l'État des dépenses d'achats de masques effectués par les collectivités territoriales entre le 13 avril et le 1^{er} juin 2020 ;

- un dispositif d'avance remboursable en compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les AOM et IDFM⁵ institué par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020⁶ ;

¹ Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter aux commentaires des articles 2 quinquies et 2 sexies.

² Article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³ Articles 22 à 24 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁴ Article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁵ Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 2 sexies.

⁶ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

- un dispositif d'aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques¹.

B. EN RAISON DE LEUR STATUT JURIDIQUE, L'ACCÈS DES RÉGIES AUX DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE SOUTIEN MIS EN PLACE PAR L'ÉTAT S'EST AVÉRÉ LIMITÉ

1. La gestion des services publics locaux

Conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, celles-ci disposent de la **liberté de choix du mode de gestion de leurs services publics**.

Ces services publics peuvent être qualifiés soit de **services publics industriels et commerciaux (SPIC)**, qui sont régis principalement par le droit privé, soit de **services publics administratifs (SPA)**, qui sont régis principalement par le droit public. Cette qualification peut relever de la loi ou de la jurisprudence, qui se fonde sur un faisceau d'indices à partir de trois éléments : l'objet du service, l'origine de ses ressources et ses modalités d'organisation et de fonctionnement².

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent donc :

- **soit gérer directement leurs services publics**. S'agissant des SPIC, cela implique la constitution d'une **régie**, c'est-à-dire d'un établissement public dédié à la gestion de ce service financée sur un **budget annexe**, en application de l'**article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** et dans les conditions prévues par les **articles L. 2221-1 et suivants du même code**. S'agissant des SPA, en application de l'**article L. 1412-2 du même code**, la collectivité peut être amenée, en fonction de la nature du service, à constituer une régie ou à le gérer elle-même.

- **soit en confier la gestion à un tiers** par le biais d'une **délégation de service public (DSP)** en application des **articles L. 1411-1 et suivants du même code**, ou d'un **marché public** en application des **articles L. 1414-1 et suivants du même code**. Le premier cas se caractérise par le transfert au délégataire du droit d'exploitation du service et, corrélativement, d'une part significative du risque associé, **même si ce dernier peut, dans le cadre d'un contrat dit « d'affermage », être amené à verser à la collectivité délégante une redevance**.

Il est à noter qu'en application de l'article L. 2224-1 du CGCT, les régies doivent présenter un budget à l'équilibre. Pour autant, les collectivités territoriales n'ont pas la possibilité de prendre en charge sur leur budget propre les dépenses afférentes à la gestion des SPIC exploités en régie, en

¹ Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021 instituant une aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

² Conseil d'État, Ass., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques.

dehors des quelques cas dérogatoires énumérés par l'article L. 2224-2 du même code.

2. Un accès limité des services publics locaux aux aides publiques mises en place dans le contexte de la crise

Les recettes tirées de l'exploitation de nombreux services publics locaux se sont retrouvées particulièrement affectées par le ralentissement de l'activité économique et les restrictions sanitaires liées à la crise. Au contraire, comme pour les entreprises, il convient de noter que certains services publics n'ont au contraire pas subi d'impact de la crise (production ou distribution d'énergie, abattoirs, eau et assainissement, collecte et traitement des déchets, chauffage urbain, pompe funèbre, aménagement, entretien des voiries, laboratoires d'analyse, secours et lutte contre l'incendie...).

Les personnes privées à qui a été confiée la gestion des services publics locaux ont pu bénéficier des dispositifs de soutien de droit commun : activité partielle, prêts garantis par l'État, fonds de solidarité *etc.*

Il n'en va pas de même pour les services publics locaux gérés directement, soit par la collectivité elle-même soit en régie, en leur qualité de personnes publiques. Ce constat s'applique même à l'activité partielle, qui ne concerne en principe que les salariés de droit privé assujettis au code du travail, à la seule exception des agents employés par les régies exploitant un service de remontée mécanique¹. **Comme évoqué *supra*, les services de remontées mécaniques sont de plus, avec les services de transports, les seuls services publics ayant fait l'objet de mesures de compensation des pertes tarifaires.**

C. LE SOUTIEN FINANCIER AUX SERVICES PUBLICS LOCAUX EST ENCADRÉ PAR LE DROIT EUROPÉEN DES AIDES D'ÉTAT

Les services publics locaux exerçant une activité économique, en particuliers les services industriels et commerciaux exploités en régie, sont susceptibles de recevoir la qualification d'entreprise au sens du droit de l'Union européenne, et donc de se voir appliquer la législation relative aux aides d'État.

Tout en posant le principe selon lequel « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* », **l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** énumère une série

¹ Article 10 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

d'exceptions (aides à caractère social, remédiant aux dommages d'une calamité naturelle, en faveur de régions défavorisées, à vocation culturelle...), donnant lieu, par principe, à une notification à la Commission européenne. Le traité prévoit cependant que certaines catégories d'aides d'État par ailleurs compatibles avec le marché intérieur puissent être exemptées d'une telle procédure de notification (**articles 108 et 109 TFUE**).

Toutefois, dans le contexte de la crise, **la Commission européenne a publié le 19 mars une communication sur l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid-19**. Cette communication prévoit notamment que certains dispositifs de subvention peuvent être considérés comme compatibles avec le marché intérieur sous réserve de la satisfaction de 4 critères cumulatifs :

- le total de l'aide n'excède pas 1,8 million d'euros par entreprise ;
- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;
- l'aide ne peut pas être allouée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au sens du droit de l'Union européenne au 31 décembre 2019 ;
- l'aide est octroyée au plus tard le 31 décembre 2021.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTITUTION DE DEUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL ET À LEURS RÉGIES CONFRONTÉES À DES PERTES DE RECETTES TARIFAIRES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE

A. UN DISPOSITIF DE COMPENSATION DE LA PERTE D'ÉPARGNE BRUTE SUBIE EN 2020 PAR LES RÉGIES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES

Le I du présent article prévoit d'instituer une dotation de l'État au profit des régies constituées auprès des communes et de leurs groupements pour l'exploitation d'un SPIC et confrontées en 2020, du fait de l'épidémie de covid-19, à une diminution de leur épargne brute.

Celle-ci est définie comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, est obtenue par la comparaison du niveau constaté en 2020 avec le niveau constaté en 2019.

Le III prévoit que cette dotation soit égale à la diminution de l'épargne brute, dans la limite d'un plafond de 1,8 million d'euros visant à assurer la compatibilité du dispositif avec l'encadrement temporaire des aides d'État au sein du marché intérieur institué dans le contexte de la crise. Il précise que la dotation n'est pas versée si son montant est inférieur à 1000 euros.

Dans le même souci de se conformer aux règles européennes, le IV prévoit que les dotations doivent être notifiées avant le 31 décembre 2021.

Le II énumère les régies qui ne sont pas éligibles au dispositif, à savoir :

- les régies constituées pour l'exploitation de certains services publics sur lesquels la crise n'a *a priori* pas eu d'impact financier (a) du 1° du II) : production ou distribution d'énergie électrique ou gazière, abattoirs, gestion de l'eau ou assainissement des eaux usées, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, chauffage urbain, pompes funèbres, aménagement, entretien des voiries, laboratoires d'analyse, numérique et secours et lutte contre l'incendie ;

- les régies ayant déjà bénéficié de dispositifs de compensation de leurs pertes de recettes (b) du 1° du II), soit les AOM et les régies exploitant des engins de remontée mécanique ;

- les régies ayant bénéficié à titre dérogatoire d'une prise en charges d'une partie de leurs dépenses par la collectivité territoriale (2° du II) au titre de la gestion d'un service public imposant des contraintes particulières de fonctionnement en application du troisième alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT ;

- les régies susceptibles de recevoir la qualification d'entreprise en difficulté au sens du droit européen des aides d'État – et donc inéligibles à de telles aides – identifiées comme celles dont les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2019 étaient supérieures de 50 % aux recettes réelles de fonctionnement de la même année (3° du II).

B. UN « FONDS D'URGENCE » AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL AYANT SUBI DES PERTES DE RECETTES TARIFAIRES AU TITRE DE LEURS SERVICES PUBLICS ADMINISTRATIF ET DONT L'ÉQUILIBRE EST FRAGILISÉ

Le V du présent article prévoit également d'instituer un fonds d'urgence au profit des communes et de leurs groupements qui ont subi une perte significative de recettes tarifaires en 2020 au titre de l'exploitation d'un service public à caractère administratif et dont l'équilibre est fragilisé.

Les modalités étaient donc, dans la version initiale de l'article, intégralement renvoyées au décret en application de son VI.

C. UN COÛT GLOBAL POUR L'ÉTAT ESTIMÉ À 200 MILLIONS D'EUROS, VERSÉS SOUS FORME DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

D'après l'évaluation préalable du présent article, son coût global pour l'État est estimé à 200 millions d'euros.

À l'occasion de l'examen en séance publique de cet article en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a indiqué que le dispositif de compensation des régies représenterait un coût d'environ 120 millions d'euros, contre 80 millions d'euros pour le fonds d'urgence. Selon l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances rectificative, le dispositif pourrait concerner **environ 1400 régies**.

Ces dispositifs seraient financés sur crédits budgétaires pris sur le programme n° 357 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et non par prélèvement sur recettes (PSR), comme c'est le cas dans le cadre du dispositif de « filet de sécurité » du bloc communal. L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2021¹ précise en effet que les PSR ne peuvent être affectés que directement aux collectivités territoriales (et donc non aux régies) ou aux Communautés européennes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PRÉCISION DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS D'URGENCE

L'Assemblée nationale a adopté cet article en première lecture avec un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances.

En premier lieu, l'amendement du Gouvernement supprime l'inéligibilité au mécanisme de soutien aux régies, initialement prévu **au 2° du II**, des régies qui ont bénéficié de subventions des collectivités territoriales, afin de ne pas pénaliser celles qui ont fait le choix d'aider leur régie.

Surtout, cet amendement prévoit de modifier **le V** du présent article afin de préciser les modalités de fonctionnement du fonds d'urgence.

Pour y être éligibles, les communes et leurs groupements doivent satisfaire trois conditions :

- la commune ou le groupement de communes doit avoir subi une **perte d'épargne brute² entre 2019 et 2020 supérieure en valeur absolue à la moyenne nationale (- 6,5 %) ;**

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

² L'épargne brute d'une collectivité territoriale désigne la différence entre ses dépenses réelles de fonctionnement et ses recettes réelles de fonctionnement sur son budget principal.

- la commune ou le groupement de communes doit avoir subi entre 2019 et 2020 des **pertes tarifaires au titre de leurs SPA**, qu'ils soient exploités directement ou en régie, ou **une perte de redevances versées par les délégataires de service public** (dans le cadre d'un contrat d'affermage) ;

- ne pas être un groupement de communes sans fiscalité propre ayant pour activité principale un service public mentionné au 1° du II du présent article (services publics sur lesquels la crise n'a *a priori* pas eu d'impact financier et services publics ayant déjà bénéficié de dispositifs de compensation de leurs pertes de recettes).

Pour les communes ou leurs groupements éligibles, **la dotation est égale à la différence, si elle est positive, entre leurs pertes de recettes tarifaires et de redevances versées par les délégataires de service public entre 2019 et 2020 et un montant égal à 2,5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement de 2019.**

La dotation est également **plafonnée à hauteur de la différence entre leur épargne brute de 2019 diminuée de 6,5 % et leur épargne brute de 2020**, de sorte que celle-ci ne peut atteindre un montant supérieur à la différence entre la perte d'épargne brute subie par la collectivité concernée en 2020 et la perte d'épargne brute constatée en moyenne nationale. Il est également précisé qu'elle n'est pas versée si son montant est inférieur à 1 000 euros.

Enfin, dans un souci de conformité au droit européen, il est proposé d'insérer **un V bis** après **le V** du présent article visant à plafonner la dotation à 1,8 million d'euros et prévoir sa notification avant le 31 décembre 2021.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN EFFORT BIENVENU QUOIQUE MODÉRÉ ET TARDIF EN FAVEUR DES RÉGIES, QUI FIGURAIENT PARMIS LES « GRANDES OUBLIÉES » DES MESURES DE SOUTIEN, ET POUR LES COLLECTIVITÉS LES PLUS FRAGILISÉES

Le dispositif proposé permet d'apporter une première réponse à un enjeu longtemps resté en suspens : la compensation des pertes de recettes tarifaires subies par les collectivités territoriales

Le Gouvernement avait jusqu'ici souligné un certain nombre d'**obstacles techniques** à la mise en place de mesures en ce sens :

- la **difficulté à identifier précisément les baisses de recettes imputables à la crise** ;

- la **difficulté à mesurer les économies de constatation liée à l'arrêt de certains services publics** que la crise a provoqué en parallèle ;

- la **difficulté à neutraliser les choix de gestion des collectivités territoriales** qui interviennent nécessairement dans ces domaines.

Si ces arguments étaient entendables, il était néanmoins indispensable de trouver une solution à l'impasse financière dans laquelle se trouvaient un nombre important de régions communales et intercommunales exploitant des SPIC, qui faisaient figure de « *grandes oubliées* » des mesures de soutien, en ce qu'elles ne pouvaient bénéficier ni des dispositifs mis en place en faveur des collectivités territoriales, ni des mesures de droit commun en faveur des entreprises.

Le Sénat avait alerté sur ce sujet lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 en prévoyant d'inclure, dans le dispositif de « *filet de sécurité* » reconduit, un mécanisme de compensation ciblé sur les régions touristiques, fortement affectées par la crise. Le dispositif proposé par le présent article démontre bien que les obstacles techniques alors soulevés par le Gouvernement pouvaient bel et bien être surmontés. Le choix finalement retenu de prendre pour référence la perte d'épargne brute permet par exemple de surmonter la question de la déduction des économies de constatation. Ainsi, on peut regretter que ce dispositif de soutien n'intervienne que plus d'un an après le début de crise, avec une forme de décalage thématique par rapport au présent projet de loi de finances rectificative qui se veut placé sous le signe de la sortie progressive des mesures d'urgence.

Par ailleurs, la méthode du fonds d'urgence paraît adéquate en ciblant les collectivités placées en situation de fragilité financière du fait de la contraction de leurs recettes tarifaires plutôt qu'en prévoyant un dispositif de compensation de portée générale qui impliquerait de très complexes mesures de neutralisation des choix de gestion.

Il est cependant permis de s'interroger sur le dimensionnement de ces dispositifs. En effet, l'enveloppe globale de 200 millions d'euros (dont 80 millions d'euros au titre du fonds d'urgence) proposée au vote du Parlement ne fait l'objet d'aucune justification précise reposant sur une évaluation fine des pertes de recettes tarifaires des collectivités territoriales imputables à la crise - estimées à 1,9 milliard d'euros au total (dont les AOM) par Jean-René Cazeneuve¹. Alors qu'un groupe de travail sur l'impact de la crise sur les finances du bloc communal a été lancé début 2021 par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, l'évaluation préalable du présent article n'apporte aucune précision sur l'ampleur des pertes d'épargne brute subies par les services publics concernés, ni même sur leur typologie ou encore leur géographie. Ainsi, faute d'éléments d'appréciation suffisants, le dimensionnement de cette enveloppe semble procéder d'un arbitrage strictement budgétaire, comme l'illustre clairement la proposition d'instaurer une forme de « ticket

¹ Jean-René Cazeneuve, Baromètre n° 4 au 31 mars 2021 de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, 18 mai 2021.

modérateur » fixé à 2,5 % des recettes de fonctionnement de 2019 déduit de la dotation au titre du fonds d'urgence.

Les mesures réglementaires qui seront prises pour l'application du présent article devront quant à eux apporter certains éclaircissements sur la liste précise des comptes retenus pour identifier les différentes catégories de recettes tarifaires entrant dans le champ du dispositif.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10 bis (nouveau)

**Parachèvement du gel pour deux ans du schéma
de financement de la MGP**

Le présent article prévoit de proroger pour 2 ans l'application de l'affectation aux établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris (MGP) du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), compte tenu des mesures de gel du schéma de financement des acteurs de la MGP décidé en loi de finances initiale pour 2021.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'INSTITUTION DE LA MGP S'EST
ACCOMPAGNÉE D'UN SCHÉMA DE FINANCEMENT COMPLEXE,
GELÉ JUSQU'EN 2023 FAUTE D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE**

**A. L'INSTITUTION DE LA MGP A DONNÉ LIEU À UN SYSTÈME DE FLUX
FINANCIERS COMPLEXE AVEC LES EPT QUI LA COMPOSENT**

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ces EPT ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI, parmi lesquelles la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle le **1° du A du XV de l'article 59 de la loi « NOTRE »¹ du 7 août 2015** avait initialement prévu que, de 2016 et 2020, celle-ci resterait établie à leur profit. En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes, désormais prévu par le **XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales**. Ce fonds devait comprendre :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant 31 décembre 2015 ;

- à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

Par ailleurs, un principe de « **neutralité financière** » pour les communes et les EPT a été retenu, d'où la création de multiples flux financiers :

- s'agissant des relations entre la MGP et les communes, cette neutralisation passe par les **attributions de compensation (AC)**. Celles-ci représentaient 3,37 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes en 2019. Le X de l'article L. 519-5 du CGCT précité prévoyait que, à compter de 2021, celles-ci soient figées à leur niveau de 2020 ;

- s'agissant des relations entre la MGP et les EPCI, **une dotation d'équilibre² a été créée** : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un EPT perçoit moins en 2016 que ce que l'EPCI percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre et inversement.

Enfin, en application des A et B du VI du 1.1. et des A et B du 2.1. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010³, il avait été respectivement prévu que les versements au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les prélèvements ou les attributions au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), également issu de la réforme de la taxe professionnelle, soient affectés transitoirement aux EPT entre 2016 et 2020, puis à la MGP à compter de 2021.

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

La DCRTP et le FNGIR

Institués par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, la DCRTP et le FNGIR visent à assurer aux collectivités territoriales une compensation financière des effets de la réforme de la taxe professionnelle (TP).

La DCRTP est une dotation versée sous forme de prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État à laquelle sont éligibles les collectivités territoriales subissant une perte nette globale sur leur panier de ressources 2010 avant et après la réforme de la TP.

Le FNGIR est abondé par prélèvement auprès des collectivités territoriales gagnantes de l'excédent constaté entre le panier de ressources avant et après réforme. Les montants prélevés sont ensuite réattribués aux collectivités perdantes à hauteur de leur perte, à laquelle est appliqué un coefficient multiplicateur destiné à assurer l'exacte correspondance entre la somme des prélèvements et le montant global des reversements transitant par le fonds.

Ces décisions de stabilisation des flux à compter de 2019 ou de 2020, décidées en 2015, traduisaient la conviction que la répartition des compétences ainsi que le schéma institutionnel de la MGP serait conduit à évoluer entretemps.

B. FAUTE D'ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES, LE SCHÉMA DE FINANCEMENT ACTUEL DE LA MGP A ÉTÉ GELÉ POUR DEUX ANNÉES SUPPLÉMENTAIRES, MAIS LA QUESTION DU FNGIR ET DE LA DCRTP A ÉTÉ OMISE

Toutefois, faute d'évolution du schéma institutionnel de la MGP, **l'article 255 de la loi de finances initiale pour 2021¹** est venu modifier l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales précité, notamment afin de :

- reporter de 2021 à 2023 la fin de la période au cours de laquelle la CFE est perçue de façon dérogatoire par les EPT ;

- stabiliser jusqu'en 2023 les règles de fonctionnement du FCCT.

Cependant, le transfert de la DCRTP et du FNGIR initialement prévu pour 2021 n'a pas fait l'objet d'un tel report.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ASSURER UN GEL COMPLET DU SCHÉMA DE FINANCEMENT DE LA MGP

Le présent article est issu d'un amendement du député Jean-René Cazeneuve, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Il vise à modifier les A et B du VI du 1.1. et les A et B du 2.1. de l'article 78 de la loi de finances pour 2021 proroger pour 2 ans l'application de l'affectation du FNGIR et de la DCRTP aux EPT de la MGP, afin de compléter le dispositif de gel du schéma de financement des acteurs de la MGP adopté en loi de finances initiale pour 2021.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CORRECTION TECHNIQUE LÉGITIME

Le rapporteur général prend acte de cette **mesure technique, prise en cohérence avec le dispositif de gel du schéma de financement** des acteurs de la MGP adopté en loi de finances initiale pour 2021.

En effet, si cette mesure n'était pas adoptée, la MGP se verrait contrainte de supporter une dépense additionnelle dès 2021 (les prélèvements au titre du FNGIR) sans bénéficier des ressources supplémentaires qui devaient initialement lui être transférées à compter de cette même année, notamment la CFE, déséquilibrant ainsi son schéma de financement.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11

Prolongation du fonds de solidarité

Le présent article prévoit de proroger le fonds de solidarité. En effet, celui-ci ne pouvant être prorogé que jusqu'au 16 août par décret, en application de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant création du fonds de solidarité, le présent article vise donc, d'une part, à proroger le fonds jusqu'au 30 août et, d'autre part, à permettre au Gouvernement de le prolonger ensuite par voie réglementaire jusque fin 2021, en cas de nécessité.

Alors qu'il semble désormais possible pour la France de s'engager dans la sortie de crise, il importe de s'assurer que les mesures de soutien encore apportées au secteur économique permettent tout à la fois de garantir un « filet de sécurité » à ceux qui sont encore fragiles tout en assurant la relance et en revenant progressivement à une économie qui ne serait plus « sous perfusion » des aides de l'État.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS DE SOLIDARITÉ, UN OUTIL INDISPENSABLE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

En réaction à l'impact des mesures sanitaires, et en particulier du confinement, le fonds de solidarité à destination des entreprises a été créé par ordonnance le 25 mars dernier¹ pour une durée initiale de trois mois, prolongeable par décret pour une durée identique.

Il a ainsi été prolongé à deux reprises :

- jusqu'à la fin de l'année 2020, par l'ordonnance du 10 juin dernier² ;
- jusqu'au 16 février 2021, par l'article 216 de la loi de finances pour 2021³, tandis que la prolongation complémentaire pouvant être opérée par décret a été portée à six mois, soit potentiellement jusqu'au 16 août 2021.

¹ [Ordonnance n° 2020-317](#) du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² [Ordonnance n° 2020-705](#) du 10 juin 2020 relative au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

³ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Les grands principes du fonds de solidarité sont fixés par **l'ordonnance du 25 mars 2020** :

- **son objectif** consiste à verser des « *aides financières aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation* »¹ ;

- **ses ressources** proviennent essentiellement du budget général de l'État et, **sur une base volontaire, des régions, des collectivités d'outre-mer et de toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**. Le montant et les modalités de cette contribution font l'objet d'une convention conclue entre l'État et chaque collectivité territoriale.

Le financement par l'État est assuré par le programme 357 « *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* » de la mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* », créée par la première loi de finances rectificative pour 2020².

Retracées par fonds de concours, **les contributions volontaires ont atteint 865 millions d'euros pour l'exercice 2020**, apportées à hauteur de 467 millions d'euros par les régions et de 398 millions d'euros les sociétés d'assurances³.

Au 14 juin 2021, plus de 30 milliards d'euros de subventions ont été versées par le biais du fonds de solidarité depuis sa création, au bénéfice de 2 millions d'entreprises.

¹ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 précitée.

² Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Les sociétés d'assurances se sont, par l'intermédiaire de la [fédération française de l'assurance \(FFA\)](#), engagées à contribuer à hauteur de 400 millions d'euros au fonds de solidarité.

A. DES AIDES MENSUELLES ALLOUÉES SUR DÉCLARATION DES ENTREPRISES ÉLIGIBLES, EN FONCTION DE CRITÈRES PRÉVUS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Les aides du fonds de solidarité sont allouées sur **une base mensuelle, à partir d'une demande des entreprises éligibles.**

L'article 3 de l'ordonnance du 25 mars 2020 précitée renvoie à cet effet au pouvoir réglementaire le soin de déterminer le champ d'application, les conditions d'éligibilité et d'attribution des aides, ainsi que leurs montants.

C'est le décret du 30 mars 2020¹, modifié à plusieurs reprises en fonction de l'adaptation des mesures de restriction mises en œuvre, qui détaille ces différents éléments.

Pour le mois d'avril², les subventions sont octroyées selon les critères et modalités détaillées dans le tableau ci-après.

Des aides complémentaires et spécifiques sont également prévues pour certains secteurs, à l'instar des centres commerciaux, des discothèques, des stations de sports d'hiver ou des entreprises localisées dans des territoires ultra-marins.

¹ Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² À savoir la rédaction résultant du décret n°2021-310 du 24 mars 2021.

**Principales règles d'indemnisation des entreprises par le fonds de solidarité
et par le dispositif de prise en charge des coûts fixes, en avril 2021**

Entreprises visées	Conditions	Nature de l'aide
Entreprises réalisant plus de 1 million d'euros de CA mensuel ¹ ou entreprises appartenant à certaines catégories ²	Perte > 50 % de CA et excédent brut d'exploitation négatif.	Prise en charge des coûts fixes ³ sur la base des pertes brutes d'exploitation (70 ou 90 % selon la taille de l'entreprise de l'EBE négatif)
	Perte de CA de 20 à 50 %	Aide correspondant à la perte, dans la limite de 1 500 euros
Entreprises ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public, sans critère de taille	Perte de CA > 50 %	Aide correspondant à la perte de CA, dans la limite de 1 500 euros
	50% < Perte de CA < 70 %	20 % du CA de référence, dans la limite de 200 000 euros par mois
Entreprises appartenant à la liste S1 et ayant perdu au moins 50 % de leur CA, sans critère de taille	Perte de CA ≥ 70 %	Aide correspondant à la perte de CA, dans la limite de 10 000 euros
	50% < Perte de CA < 70 %	15 % du CA de référence, dans la limite de 200 000 euros par mois
Entreprises appartenant à la liste S1 bis et ayant perdu au moins 50 % de leur CA en avril 2021, sans critère de taille, ayant subi : une baisse de CA d'au moins 80 % entre le 15 mars et le 15 mai 2020 et/ou entre le 1 ^{er} et le 30 novembre et/ou de 10 % entre 2019 et 2020	Perte de CA > 50 %	Aide correspondant à la perte, dans la limite de 1 500 euros
	50% < Perte de CA < 70 %	Aide de 80% de la perte de CA, dans la limite de 10 000 euros
	Perte de CA ≥ 70 %	15 % du CA de référence, dans la limite de 200 000 euros par mois
	50% < Perte de CA < 70 %	Aide correspondant à la perte, dans la limite de 1 500 euros
<i>Aide de 1 500 euros pour les entreprises ayant enregistré plus de 50 % de pertes de chiffres d'affaires et ne relevant d'aucun autre régime</i>	Perte de CA ≥ 70 %	Aide de 80% de la perte de CA, dans la limite de 10 000 euros
	50% < Perte de CA < 70 %	20 % du CA de référence, dans la limite de 200 000 euros par mois

NB : CA pour chiffre d'affaires et EBE pour excédent brut d'exploitation. Pour le mois d'avril, le chiffre d'affaires des ventes à distance et ventes à emporter est intégré pour l'appréciation de l'éligibilité de l'entreprise mais pas pour le calcul du montant de l'aide.

Source : commission des finances, d'après le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 modifié par le décret n° 2021-310 du 24 mars 2021 et le site internet du ministère de l'Économie.

¹ Secteurs S1 ou S1 bis, ou ayant au moins un de leurs magasins de vente dans un centre commercial de plus de 20 000 m², faisant l'objet d'une interdiction d'accueil du public.

² Certaines petites entreprises dont les coûts fixes sont plus élevés que la moyenne et sont insuffisamment couverts par le fonds de solidarité. Il s'agit en particulier de l'hôtellerie et les restaurants de montagne, les salles de sport, les salles de loisirs intérieures, les zoos et jardins botaniques, les établissements thermaux, les parcs d'attraction et les discothèques.

³ Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021, complété par le décret n° 2021-625 du 20 mai 2021.

Les aides sont allouées sur demande de l'entreprise, formulée directement sur le site de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Parallèlement, les modalités de **contrôle a posteriori par l'administration fiscale** ont été prévues par l'article 18 de l'ordonnance du 22 avril 2020¹.

Les bénéficiaires doivent ainsi conserver les documents attestant leur éligibilité au fonds pendant cinq ans, période pendant laquelle les agents de la DGFIP peuvent en demander la communication.

Les entreprises ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de fermeture pour non-respect des règles sanitaires perdent le bénéfice du fonds de solidarité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PROROGATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ

L'article 11 modifie l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 *portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation*².

Ainsi, le 1^o vise à repousser la date jusqu'à laquelle le fonds de solidarité est institué du 16 février au 31 août 2021.

Le 2^o vise à permettre au Gouvernement de prolonger le dispositif pour une période de quatre mois au lieu de six mois. Cette disposition autorise ainsi le Gouvernement à maintenir le fonds de solidarité au-delà de l'été et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2022.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION NÉCESSAIRE POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES EN SORTIE DE CRISE

Le rapporteur général avait souhaité améliorer la prise en compte des coûts fixes des entreprises dès la quatrième loi de finances rectificative pour 2020³. Les évolutions apportées depuis par le Gouvernement et allant en ce sens sont donc positives. Le fonds de solidarité devrait en effet avoir

¹ [Ordonnance n° 2020-460](#) du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19.

² [Ordonnance n° 2020-317](#) du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

³ [Amendement 148](#) au quatrième projet de finances rectificative pour 2020.

vocation à permettre aux entreprises les plus touchées par les mesures de restriction de traverser la crise.

Le Gouvernement a prévu, au titre du présent projet de loi, une ouverture de crédits sur le programme 357 de 3,6 milliards d'euros, qui doit s'ajouter aux 9,7 milliards d'euros encore disponibles sur le fonds de solidarité.

Ces crédits doivent également permettre de financer le **soutien**, estimé à 150 millions d'euros, **au secteur culturel** qui est touché notamment par les mesures de limitation de jauge encore en vigueur (entreprises du secteur du cinéma, spectacle vivant musical, théâtres privés, spectacle subventionné).

Comme cela a été relevé dans l'exposé général du présent rapport, la surévaluation des montants ouverts sur le fonds de solidarité doivent constituer à n'en pas douter une marge de sécurité que le Gouvernement souhaite prévoir, notamment en cas de reprise de l'épidémie. En effet, au titre du mois de mai, le fonds de solidarité devrait représenter 4 et 5 milliards d'euros et le coût estimé pour les mois juin à août est de 3,4 milliards d'euros.

Selon Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques devant la commission des finances *« la logique [est] de faire perdurer le fonds de solidarité au titre du mois de mai dans les mêmes conditions qu'en avril et, concernant juin, juillet et août, d'éteindre progressivement les dispositifs s'agissant des secteurs qui rouvrent, en préservant ceux qui sont destinés aux secteurs qui restent fermés. »*

Lors de son audition devant la commission des finances, le ministre Bruno Le Maire a ainsi donné un exemple de la dégressivité envisagée : *« sur le fonds de solidarité, nous avons fait un choix, qui a demandé des semaines de discussions, pour savoir si on maintenait le fonds en l'état ou si on le modifiait pour le rendre plus précis, plus ciblé et dégressif. Nous avons fait le deuxième choix : nous avons décidé que le fonds de solidarité serait d'abord fléché vers les entreprises les plus touchées par la crise. Nous allons permettre à des entreprises qui redémarrent dans des conditions dégradées de bénéficier du fonds de solidarité, de manière dégressive. Un restaurant, par exemple, qui redémarre en juin, bénéficiera d'une aide équivalente à 40 % de sa perte de chiffre d'affaires par rapport à 2019, en juillet ce sera 30 %, puis en août 20 %, car son activité devrait être revenue à la normale. À la fin du mois d'août, nous ferons le bilan pour voir si cela correspondait bien à la demande des entreprises. »*

Alors que l'on doit désormais s'engager dans la sortie de crise, il importe effectivement de s'assurer de la dégressivité du soutien apporté au tissu productif, pour assurer la relance tout en revenant progressivement sur l'économie « sous perfusion » des aides d'État.

Il est désormais urgent d'apporter davantage de précisions sur les règles qui seront applicables pendant l'été pour bénéficier du fonds de solidarité. Les entreprises doivent rapidement pouvoir disposer de visibilité sur les conditions de la reprise d'activité et les soutiens financiers qui leur seront apportés.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11

Information préalable du Parlement en cas d'opération d'investissement mobilisant les crédits exceptionnels pour soutenir les participations financières de l'État

Le présent article vise à prolonger et à compléter le mécanisme *ad hoc* d'information préalable des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, introduit par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 pour suivre l'utilisation des 20 milliards d'euros de crédits exceptionnels ouverts pour renforcer les participations financières de l'État.

Si ce mécanisme devait s'appliquer jusqu'à la fin de l'exercice 2020, une part substantielle des crédits exceptionnels a fait l'objet d'un report en 2021. Après l'annulation opérée par le décret d'avance du 19 mai dernier, un montant de 3,9 milliards d'euros de crédits demeure disponible à ce titre.

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances crée un nouveau programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » au sein de la mission « Économie », en sollicitant l'ouverture de 2 milliards d'euros. Si le Gouvernement fait valoir que ces crédits ne correspondent pas à un besoin de financement résultant de la crise sanitaire, ils s'écartent du modèle de financement traditionnel des participations financières de l'État en abondant le compte d'affectation spéciale par un versement du budget général.

Par cohérence avec le dispositif adopté en 2020, il est proposé de reconduire le mécanisme d'information préalable d pour toute opération d'investissement d'un montant supérieur à un milliard d'euros financée à partir d'un versement initial du budget général.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement portant article additionnel prolongeant et complétant le mécanisme d'information préalable jusqu'à la fin de l'exercice 2021.

I. LE DROIT EXISTANT : EN 2020, L'OUVERTURE DE 20 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS POUR RENFORCER LES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT FACE À LA CRISE, ASSORTIE D'UN MÉCANISME D'INFORMATION PRÉALABLE DU PARLEMENT

Pour permettre de **soutenir les entreprises identifiées comme stratégiques** face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, la deuxième loi de finances pour 2020¹ a ouvert **20 milliards d'euros de crédits exceptionnels au titre des participations financières de l'État**.

S'agissant de sociétés pouvant être cotées en bourse, **les informations transmises au Parlement étaient toutefois très réduites**.

C'est pourquoi, à l'initiative du Sénat, un **mécanisme *ad hoc* d'information préalable a été prévu** pour concilier les exigences de confidentialité et les pouvoirs du Parlement.

Inscrit au III de l'article 22 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, il prévoit que le ministre chargé de l'économie et des finances doit, avant de l'autoriser, **informer les présidents et les rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de toute opération d'investissement excédant 1 milliard d'euros** financée au moyen des crédits exceptionnels ouverts pour les participations financières de l'État. Ce mécanisme s'est appliqué de la promulgation de la loi l'ayant introduit, le 25 avril 2020, au 31 décembre 2020.

Inscrits sur le programme 358 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », **les 20 milliards d'euros de crédits exceptionnels ont été consommés à hauteur de 8,3 milliards d'euros en 2020**, faisant l'objet d'un versement vers le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Ces crédits ont permis de **financer quatre opérations** :

- le prêt d'actionnaire à Air France-KLM (3 milliards d'euros)², qui doit par la suite être transformé en titres de dette subordonnée, conformément aux annonces faites au printemps 2021 ;

- l'augmentation de capital de la SNCF (4,05 milliards d'euros) ;

- la souscription aux obligations à option de conversion et/ou d'échange en actions nouvelles ou existantes (OCEANES) d'EDF (1,03 milliard d'euros) ;

- la souscription au fonds Ace Aero partenaires (150 millions d'euros).

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Versé en deux tranches - 1 milliard d'euros le 30 novembre 2020 et 2 milliards d'euros le 15 décembre 2020.

Si le programme 358 n'a fait l'objet d'aucune ouverture complémentaire par la loi de finances initiale pour 2021, **le solde des crédits non consommés en 2020, environ 11,4 milliards d'euros, a été intégralement reporté.**

Toutefois, un montant de 7,2 milliards d'euros de crédits a ensuite été annulé par le décret d'avance du 19 mai dernier¹, réduisant le niveau des **crédits effectivement disponibles sur le programme 358 à 3,9 milliards d'euros.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PROLONGER EN 2021 ET COMPLÉTER LE MÉCANISME D'INFORMATION PRÉALABLE DU PARLEMENT AU TITRE DE CES CRÉDITS EXCEPTIONNELS REPORTÉS

Le dispositif d'information préalable du Parlement adopté en parallèle de l'ouverture de 20 milliards d'euros de crédits exceptionnels pour renforcer les participations financières de l'État face à la crise sanitaire est **arrivé à échéance le 31 décembre dernier.**

Pourtant, les crédits ouverts à ce titre ont connu un taux d'exécution relativement faible en 2020, à hauteur de 8,3 milliards d'euros. Les crédits restants ont fait l'objet d'un **report en 2021**, dont une partie a été annulée par le décret d'avance du 19 mai dernier.

Sur l'enveloppe initiale, ce sont donc 3,9 milliards d'euros qui demeurent disponibles sur le programme 358 pour permettre à l'État actionnaire de soutenir une entreprise stratégique en difficulté du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire.

Par ailleurs, **le présent projet de loi de finances créé un nouveau programme 367** « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » au sein de la mission « Économie », en sollicitant **l'ouverture de 2 milliards d'euros.**

Si le Gouvernement fait valoir que ces crédits ne correspondent pas à un besoin de financement résultant de la crise sanitaire, **ils s'écartent du modèle de financement traditionnel des participations financières de l'État** en abondant le compte d'affectation spéciale par **un versement du budget général.**

¹ Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Par cohérence avec le dispositif adopté en 2020, il est proposé de reconduire le mécanisme d'information préalable du Parlement pour toute opération d'investissement d'un montant supérieur à un milliard d'euros financée à partir d'un versement initial du budget général, soit au titre du programme 358 ou du programme 367.

Pour cela, la commission a adopté **un amendement n°63**.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article.

ARTICLE 12

Clarification sur la possibilité d'effectuer des prêts participatifs du FDES

Le présent article prévoit de clarifier la possibilité d'octroyer des prêts participatifs sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social (FDES) à l'ensemble des entreprises. Alors que le bénéfice de ce type de prêts peut apparaître, dans la rédaction actuelle de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 pour 2006, réservé aux très petites et petites entreprises, le présent article clarifie la possibilité d'octroyer des prêts participatifs à l'ensemble des entreprises. Cette modification doit permettre de renforcer la capacité d'intervention du FDES pour accompagner les entreprises dans la restructuration de leur dette.

Cependant, l'article ne précise pas les conditions dans lesquelles les prêts participatifs pourront être octroyés et n'opère aucune renvoi pour assurer ces précisions. Le rapporteur général propose donc un amendement visant à s'assurer qu'un décret fixera les conditions dans lesquelles pourront être octroyés ces prêts participatifs soient définies par décret.

Par ailleurs, l'article procède à l'abrogation d'une disposition obsolète.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES PRÊTS PARTICIPATIFS VISENT À FINANCER LES TRÈS PETITES ET PETITES ENTREPRISES VICTIMES DE LA CRISE SANITAIRE

En complément des prêts garantis par l'État (PGE) autorisés par la première loi de finances rectificative pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative¹ a mobilisé **deux outils supplémentaires** pour soutenir les entreprises les plus fragiles :

- un **dispositif *ad hoc* de prêts bonifiés et d'avances remboursables** à destination des **petites et moyennes entreprises (PME)** ;

- le renforcement du **fonds de développement économique et social (FDES)**, dont les moyens d'action ont été portés à **1 milliard d'euros**. Pour **les entreprises de moins de 50 salariés, un mécanisme spécifique de prêts participatifs a été prévu à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat**. Ces prêts sont accordés sur l'enveloppe du FDES. La troisième loi de finances rectificative

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

pour 2020¹ a apporté plusieurs précisions, confiant notamment à Bpifrance la distribution de ces prêts.

Le dispositif de prêts participatifs exceptionnel, prévus sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social (FDES) vise à garantir le financement des très petites et petites entreprises qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emprunt.

Le prêt participatif constitue un moyen de financement intermédiaire entre le prêt à long terme et la prise de participation, d'où leur qualification de quasi-fonds propres. Dans l'ordre des créanciers, le prêteur se trouve placé après l'ensemble des créances bancaires.

En application du décret n° 2020-1314 du 30 octobre 2020, les prêts participatifs constituent **un dispositif subsidiaire puisque les entreprises doivent avoir auparavant sollicité un crédit dans le cadre du PGE et ne pas y être parvenu, et ce malgré l'intervention du médiateur du crédit.**

Les entreprises doivent justifier de **perspectives réelles de redressement de l'exploitation.**

Le décret du 30 octobre 2020 prévoit également que les prêts ont une durée de sept ans et admettent un différé de paiement du capital de 12 mois à compter de leur décaissement.

Le montant des prêts est plafonné à :

- 20 000 euros pour les entreprises actives dans le secteur de l'agriculture ;

- 30 000 euros pour les entreprises actives dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ;

- 100 000 euros pour les entreprises intervenant dans d'autres secteurs d'activité.

D'après la documentation de Bpifrance², le plafond de 100 000 euros n'est proposé que par dérogation, le montant des prêts ayant plutôt vocation à varier entre 3 000 et 50 000 euros. Le taux d'intérêt est fixé à 3,5 %, soit un taux relativement faible pour ce type d'instrument.

La loi de finances initiale pour 2021 a prorogé le **dispositif de prêts participatifs prévu sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social jusqu'au 31 décembre 2021.**

En effet, alors que l'encadrement temporaire des aides d'État couvrait en décembre dernier, uniquement la période courant jusqu'au 30 juin 2020, les rapporteurs spéciaux de la mission « *Économie* », Thierry Cozic et Frédérique Espagnac ont proposé un amendement visant à assurer le respect du droit de l'Union européenne en inscrivant les prêts

¹ [Article 39](#) de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² [Conditions générales d'utilisation des prêts participatifs, site de Bpifrance.](#)

participatifs accordés après cette date dans le cadre des règlements européens *de minimis*¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXTENSION DU DISPOSITIF DE PRÊTS PARTICIPATIFS OCTROYÉS SUR L'ENVELOPPE DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le dispositif **proposé au présent article vise à clarifier la possibilité d'octroyer des prêts participatifs à l'ensemble des entreprises** au sein de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le 1° du I indique ainsi que les prêts retracés au sein de la deuxième section du compte de concours financier « *Prêts et avances à des particulier ou à des organismes privés* » peuvent prendre la forme de prêts participatifs au sens de l'article L. 313-14 du code monétaire et financier, et ce, sans limiter ce type de prêts aux seules entreprises de moins de 50 salariés.

Le 2°, le 3° et le 4° restreignent les dispositions relatives au prêts participatifs déjà prévues par l'article 46 de la loi de finances pour 2006 aux seuls prêts participatifs accordés aux très petites et petites entreprises.

Le II abroge l'article 30 de la loi n° 78-741 du 13 juillet 1978, qui prévoit que les prêts participatifs consentis par l'État sont inscrits, en recettes et en dépenses, au compte des prêts du fonds de développement économique et social (FDES), pour un montant déterminé en loi de finances. Il s'agit de l'abrogation d'une disposition obsolète, alors que les règles d'octroi des prêts par l'État sont désormais fixées par la loi organique relative aux lois de finances et par l'article L. 313-20 du code monétaire et financier.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE POUR ACCOMPAGNER LA SORTIE DE CRISE MAIS QUI EST ÉGALEMENT PORTEUR DE RISQUES

Les crédits du fonds de développement économique et social (FDES), à hauteur de 1,2 milliard d'euros, doivent permettre de financer le fonds de transition à destination des entreprises en difficulté lors de la sortie de crise. Ce fonds a vocation à permettre au ministère de l'économie et des finances de disposer de différents outils pour répondre aux besoins de

¹ Il s'agit de plusieurs règlements européens dont le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, le règlement (UE) n° 717/2014 du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que le règlement (UE) n° 2019/316 du 21 février 2019 modifiant le règlement (UE) n° 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture.

financement des entreprises. **Elles pourront ainsi bénéficier de fonds propres** (retracés au sein du compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'État* »), de **quasi-fonds propres avec les prêts participatifs** dont le régime est précisé au présent article et de **prêts classiques sur l'enveloppe du FDES**.

Au total, 3 milliards d'euros seront dévolus au fonds de transition, financés par 2,4 milliards d'euros déjà ouverts (dont 600 millions d'euros sur le FDES et 1,8 milliard d'euros sur le CAS PFE) et 600 millions ouverts par le présent projet de loi de finances.

S'il apparaît nécessaire de renforcer la capacité d'intervention de l'État à destination des entreprises dont le niveau d'endettement s'est fortement dégradé, les prêts participatifs ne doivent être mobilisés que de façon subsidiaire aux prêts classiques. En effet, « *en cas de liquidation amiable, de liquidation judiciaire ou de redressement judiciaire par cession de l'entreprise débitrice, les prêts participatifs ne sont remboursés qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers privilégiés ou chirographaires* »¹.

Ce type de prêts subordonnés fait ainsi porter un **risque supplémentaire sur les finances publiques**. Le risque spécifique pris par l'État devra être **estimé au cas par cas et avec précision**. Le recours à un prêt participatif plutôt qu'à un prêt classique devra n'intervenir que lorsqu'aucune alternative n'est possible ou lorsque l'effet de levier sur les financements privés des prêts participatifs est sensiblement plus élevé qu'avec un prêt classique du FDES.

En tout état de cause, il apparaît nécessaire de préciser le régime des prêts participatifs qui seront octroyés aux différents types d'entreprises, comme cela a été fait tant pour les prêts participatifs aux petites et très petites entreprises que pour les avances remboursables créés dans le contexte de la crise sanitaire.

La commission a adopté un amendement **n° 64** visant à maintenir le renvoi à un décret pour préciser les conditions dans lesquelles sont octroyés les prêts participatifs aux entreprises, quel que soit le nombre de salariés.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ L. 313-15 du code monétaire et financier.

TITRE III

RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

ARTICLE 13

Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

L'article 13 prévoit la ratification du décret d'avance du 19 mai 2021.

Ayant constaté que les conditions de régularité du décret d'avance ont été réunies, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DÉCRETS D'AVANCE, UNE PROCÉDURE D'OUVERTURE DE CRÉDITS DÉROGATOIRE

Les **décrets d'avance** permettent au Gouvernement **d'ouvrir rapidement des crédits en cas d'urgence** sans recourir à un véhicule législatif.

Ils constituent une **exception** au **principe de l'autorisation parlementaire des dépenses de l'État**, selon lequel le Gouvernement ne peut ouvrir des crédits budgétaires sans avoir recueilli l'autorisation du Parlement à travers l'adoption d'une loi de finances initiale ou rectificative.

C'est pourquoi la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) encadre strictement le recours aux décrets d'avance. Les articles 13 et 14 de la LOLF définissent ainsi **plusieurs conditions de régularité** du recours au décret d'avance.

D'une part, le Gouvernement doit respecter **trois conditions de forme**. Le décret doit être notifié aux commissions des finances des deux assemblées qui font connaître leur avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification. L'avis du Conseil d'État doit également être recueilli. Enfin, les modifications apportées doivent être ratifiées dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

D'autre part, **plusieurs conditions de fond** sont également prévues par la LOLF. Ainsi, les ouvertures ne peuvent excéder 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Elles doivent être gagées soit par des annulations de crédits, qui ne peuvent être supérieures à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours, soit par la constatation de recettes supplémentaires.

Enfin, **les décrets d'avance ne peuvent être pris qu'en cas d'urgence**. Ce dernier critère est plus qualitatif. Selon les analyses développées par la Cour des comptes dans ses rapports relatifs aux crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, l'urgence signifie à la fois que l'ouverture des crédits doit être nécessaire et que le besoin budgétaire était imprévisible.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RATIFICATION DU DÉCRET D'AVANCE DU 19 MAI 2021

En application de l'article 13 de la LOLF, qui dispose que la ratification des modifications de crédits opérées par décret d'avance « *est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », le présent article vise à ratifier les ouvertures et annulations opérées par le décret d'avance du 19 mai 2021¹.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : RATIFIER UN DÉCRET D'AVANCE QUI A REMPLI LES CONDITIONS DE RÉGULARITÉ

Le décret d'avance du 19 mai 2021 a fait l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteur général et d'un avis de la commission des finances², laquelle a émis un **avis favorable au projet de décret** en considérant que les conditions de régularité étaient réunies.

Les ouvertures de crédits avaient en effet pour objet de permettre la poursuite du versement d'aides aux entreprises dans le cadre du programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », à hauteur de 6,7 milliards d'euros, et d'aides aux actifs et employeurs dans le cadre du programme 356 « Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire », pour 500 millions d'euros.

¹ [Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021](#) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² [Rapport d'information n° 576 \(2020-2021\)](#) de Jean-François HUSSON, rapporteur général, sur le décret d'avance relatif au financement de l'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021.

Ces ouvertures de crédits étaient gagées par des annulations de même montant portant sur le programme consacré au renforcement des participations financières de l'État.

L'urgence à ouvrir ces crédits était avérée, aussi bien pour le financement de l'activité partielle et des autres dispositifs relevant du programme 356 que pour le fonds de solidarité pour les entreprises, en raison de la prolongation de la crise sanitaire et des conséquences pour l'activité économique des restrictions qui ont été mises en place depuis le mois de janvier.

Enfin, ces ouvertures de crédits étaient égales à 0,995 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année et, si elles privaient le Gouvernement de toute possibilité de prendre un autre décret d'avance ultérieurement au cours de l'année, elles n'excédaient pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Les annulations n'excèdent pas non plus le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Le rapporteur général propose donc d'adopter cet article visant à ratifier un décret d'avance sur lequel la commission avait émis un avis favorable.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, ET OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (2 JUIN 2021)

Réunie le mercredi 2 juin 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente, puis de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Mme Christine Lavarde, vice-présidente. - Nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2021. Le Président Claude Raynal vous prie de l'excuser, il nous rejoindra en cours de réunion.

Ce collectif budgétaire intervient cinq mois après l'adoption définitive de la loi de finances pour 2021, mais seulement deux semaines après la présentation par le Gouvernement d'un décret d'avance portant ouverture et annulation de 7,2 milliards d'euros de crédits afin de financer des dépenses urgentes.

Le 11 mai dernier, M. Dussopt nous avait indiqué qu'un collectif budgétaire nous serait présenté « dans les prochaines semaines », notamment pour ouvrir de nouveaux crédits sur les dispositifs d'urgence, pour prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la période d'aide aux entreprises, pour renouveler l'exonération et la défiscalisation de la prime exceptionnelle que l'entreprise peut verser à ses salariés, ainsi que pour soutenir certaines régies publiques.

Vous nous direz, MM. les Ministres, si le texte qui nous est présenté aujourd'hui confirme ces orientations et si vous estimez que les crédits dont vous demandez l'ouverture correspondent aux besoins effectifs jusqu'au traditionnel collectif de fin d'année. L'an passé, les crédits du dernier collectif budgétaire n'avaient pas été consommés en fin d'année mais reportés sur l'année en cours, ce qui a brouillé la lisibilité des exercices, mais vous arriverez certainement à leur redonner une certaine clarté.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance. – Ce projet de loi de finances rectificative est un texte de sortie de crise et de transition afin de revenir à la normale. Le « quoi qu'il en coûte » est une politique exceptionnelle justifiée par des circonstances exceptionnelles, mais dès lors que la croissance est de retour, il faut en sortir de manière progressive et adaptée. La croissance est prévue à 5 % pour 2021, évaluation prudente au regard des estimations des différents instituts. En outre, il faut noter des poussées inflationnistes, liées à la reprise de l'activité, et une remontée des taux d'intérêt à dix ans qui ont augmenté de 50 points de base en six mois.

Dans ce contexte, la stratégie doit être ciblée et très dégressive. D'après la Banque de France, le secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration a le plus souffert et doit être accompagné. Nous maintiendrons le fonds de solidarité pour les trois prochains mois, d'un coût de 3,4 milliards d'euros, une activité partielle pour 6,4 milliards d'euros et des exonérations ou allègements de charge à hauteur de 4 milliards d'euros. Nous avons également prévu un soutien aux plus fragiles, avec l'hébergement d'urgence pour 700 millions d'euros, la prime au pouvoir d'achat défiscalisée, l'aide aux agriculteurs pour 350 millions d'euros et le Pass'Sport. Enfin, nous avons annoncé un plan de sortie de crise pour les entreprises fragilisées avec un système de détection et d'alerte précoce, un accompagnement financier sous forme de quasi-fonds propres avec un fonds de transition doté de 3 milliards d'euros et des procédures accélérées sur trois mois. Nous avons déplafonné et étendu sur trois exercices le dispositif de report des pertes ou *carry back*, très demandé par les entreprises dont il permet de soulager la trésorerie.

Sur le plus long terme, deux questions vont se poser. En premier lieu, avec 9,4 % de déficit et 117 % de dette publique par rapport au produit intérieur brut (PIB), il faudra, quand la croissance sera de retour, revenir à l'équilibre des finances publiques afin de disposer des réserves nécessaires en cas de nouvelle crise. En second lieu, nous aurons rattrapé, sans doute au premier trimestre 2022, le niveau d'activité antérieur à la crise, mais ce niveau se caractérisait dans tous les pays européens par un niveau de croissance potentielle plus faible que celui de nos partenaires américains et de la Chine : des investissements supplémentaires seront-ils nécessaires pour accroître la croissance potentielle de la France ? Nous avons posé la question au sommet de Lisbonne.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Le décret d'avance a été transmis le 11 mai et nous avons indiqué qu'un projet de loi de finances rectificative serait déposé dans les semaines qui suivent. Il survient tôt parce que les contraintes liées au calendrier parlementaire et aux délais d'examen ne permettent d'espérer une publication que vers la mi-juillet, moment où le besoin de crédits sera le plus pressant.

Trois séries de mesures composent le projet de loi de finances rectificative.

S'agissant d'abord des mesures d'urgence, il s'agit de recharger les crédits nécessaires au financement de l'activité partielle pour 6,4 milliards d'euros, au fonds de solidarité pour 3,4 milliards d'euros - auxquels nous ajoutons 150 millions d'euros pour des dispositifs spécifiques au secteur de la culture - et à la compensation à la Sécurité sociale des exonérations de cotisations pour 4 milliards d'euros. Nous proposons également d'ouvrir une provision pour des dépenses accidentelles et imprévisibles à hauteur de 1,5 milliard d'euros, au cas où une dégradation surviendrait au cours de l'été, à un moment où nous ne pourrions réunir le Parlement pour solliciter l'ouverture de crédits.

La seconde série de mesures vise à financer des décisions annoncées. Le maintien des capacités d'hébergement d'urgence conduit à demander l'ouverture de 700 millions d'euros de crédits. Nous demandons 350 millions d'euros de crédits pour l'agriculture, incluant une première tranche d'indemnisation à la suite d'un épisode de gel au début du mois d'avril et le financement de mesures telles que la lutte contre la grippe aviaire et la jaunisse de la betterave ou l'aide aux bovins allaitants. Il est proposé d'inscrire 100 millions d'euros pour financer le Pass'Sport, 82 millions d'euros pour aider la Nouvelle-Calédonie, 57 millions d'euros pour des actions menées dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville et 150 millions d'euros pour faire face à une augmentation des besoins en matière de bourses dans l'enseignement supérieur.

Ces dépenses nouvelles, d'un montant total de 1,45 milliard d'euros, sont gagées par des réductions de dépenses. D'une part, la prévision du coût des appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE) est diminuée de 995 millions d'euros parce que le report de la première échéance repousse au-delà de 2021 une grande partie des risques de sinistralité, qui est en outre beaucoup moins important que nous ne le craignons. En outre, 460 millions d'euros de crédits déjà gelés au titre de la réserve de précaution sont annulés. Nous ne sollicitons pas la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et cette annulation n'aura pas de conséquences sur les actions engagées par les ministères : pour le ministère de la Justice, par exemple, le niveau des crédits disponibles demeure nettement supérieur à celui prévu par la loi de programmation de la justice.

En troisième lieu, certaines mesures ont un caractère budgétaire mais sans impact sur le déficit maastrichtien. Nous proposons d'autoriser l'Agence des participations de l'État (APE) à engager 2 milliards d'euros de crédits supplémentaires, de renforcer le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » à hauteur de 200 millions d'euros pour faire face aux difficultés persistantes du secteur aéronautique et d'abonder à hauteur de

600 millions d'euros le fonds de développement économique et social (FDES), qui devient un fonds de transition permettant de financer et d'accompagner les entreprises dans le cadre du plan anti-faillite présenté hier. Enfin la possibilité de souscrire des PGE est étendue jusqu'à la fin de l'année et la prime spéciale de pouvoir d'achat défiscalisée et exonérée de cotisations sociales est reconduite pour la troisième année consécutive. Le dispositif de *carry back* permet d'accompagner les entreprises et nous proposons un dispositif de prise en compte des pertes des régies qui n'ont pas pu bénéficier des régimes d'aides existants.

Ces dispositions alourdissent le déficit budgétaire de l'État, qui passe de 173,3 milliards d'euros en loi de finances initiale à 219,5 milliards d'euros à l'issue de ce projet de loi de finances rectificative. Cette augmentation s'explique par les mesures nouvelles d'un montant de 15,5 milliards d'euros, mais aussi par la prise en compte de 28,8 milliards d'euros de mesures d'urgence non dépensées en 2020 et reportées en 2021.

La révision à la hausse du niveau de PIB en 2020 et les derniers chiffres publiés par l'INSEE contribuent à expliquer que le déficit public soit de 9,4 % du PIB, dégradation limitée par rapport au montant de 9 % prévu précédemment, et que le poids de la dette publique soit de 117,2 % du PIB, contre 117,8 % dans notre dernière prévision. L'importance de ces chiffres laisse entière la nécessité de sortir du « quoi qu'il en coûte » en même temps que de la crise sanitaire et de redresser les finances publiques.

Mme Christine Lavarde, vice-présidente. – Il me semble que vous n'avez pas précisé la raison de l'ouverture de crédits de 1,9 milliard d'euros sur la mission « Engagements financiers de l'État ». Je me réjouis que vous proposiez un dispositif de renforcement du *carry back*, puisque le Sénat l'a déjà voté lors des lois de finances rectificatives en 2020.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – S'agissant du plan de relance, sur quoi porte l'annulation de 534 millions d'euros en autorisations d'engagement portant sur le programme 362 « Écologie » ?

La Cour des comptes a estimé les décaissements effectués au titre du plan de relance en 2020 à 4,8 milliards d'euros ; à combien se situe le niveau des décaissements à ce stade pour 2021 ?

Le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, déposé il y a un an, prévoyait déjà un déficit budgétaire de 222 milliards d'euros, très proche de celui présenté aujourd'hui. Ce montant paraissait déjà surestimé et, malgré la dégradation de la situation sanitaire à l'automne 2020, le déficit s'est élevé finalement à 178,1 milliards d'euros : comment justifiez-vous que, cette année aussi, les ouvertures de crédits ne seront pas très supérieures aux besoins ? S'agit-il d'une enveloppe de précaution ?

Le Sénat a déjà adopté à deux reprises le dispositif de *carry back*, auquel M. Dussopt s'est alors opposé en séance publique au motif de son coût, alors que M. Le Maire considère aujourd'hui que ce dispositif est très demandé. Avez-vous changé d'avis parce que la Commission européenne a récemment recommandé de le mettre en place ?

Concernant enfin les PGE, le Gouvernement a fait un diagnostic assez analogue à celui que j'ai fait dans un rapport présenté le 12 mai dernier, avec une approche en trois temps : identifier, orienter et traiter. Vous reprenez certaines orientations, notamment celle qui vise à organiser un comité partenarial de financement des entreprises en sortie de crise à l'échelon départemental. J'ai également proposé d'introduire un mécanisme fiscal de déduction pour le capital à risque afin de neutraliser le biais de l'endettement, dispositif aussi recommandé par le fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne. Le projet de loi de finances rectificative ne comprend rien à ce sujet : pourquoi ne l'envisagez-vous pas et verriez-vous d'un œil favorable le dépôt d'un amendement en ce sens ?

M. Bernard Delcros. – Je souhaiterais revenir sur la prise en compte des pertes de recettes attachées aux régies. Ce sujet a fait largement débat dans le cadre du projet de loi de finances, qui créait une disparité entre les collectivités – souvent les plus grandes – qui géraient leurs services en faisant appel à une délégation de service public et dont le délégataire pouvait bénéficier des aides accordées au secteur privé et les autres – souvent, plus petites – qui géraient leurs services en régie, quelle que soit la forme de la régie, et qui n'ont pas pu bénéficier de ces aides. Il est donc heureux que ce projet de loi de finances rectificative prenne en compte ce sujet.

J'ai donc quelques questions à ce sujet. En premier lieu, j'ai cru comprendre que le mécanisme de compensation, qui concernerait aussi bien les régies organisées dans le cadre d'un service public industriel et commercial que celles qui relèvent d'un service public administratif, prendrait en compte l'écart entre l'épargne brute 2019 et l'épargne brute 2020. Est-ce qu'il s'agit bien là de l'épargne brute des budgets annexes ? Si tel est le cas, quel sera le traitement réservé aux régies qui ne font pas l'objet d'un budget annexe et dont les dépenses et recettes sont intégrées au budget général ? Je rappelle que ces dernières sont nombreuses, surtout dans les petites communes.

En second lieu, le rapport qui nous a été communiqué indique que le mécanisme de compensation ne s'appliquera pas lorsque les dépenses réelles de l'année 2019 de la régie sont supérieures de 50 % aux recettes réelles de fonctionnement de la même année. Or, dans les territoires les moins denses, les services publics gérés en régie sont très souvent déficitaires. Je pense notamment aux piscines ou aux centres aquatiques des territoires. Est-ce à dire que pour les services qui auraient été déficitaires les années précédentes

et qui le seraient donc davantage dans le cadre de la crise, il n'y aura pas de compensation ?

Enfin, pensez-vous que la somme affectée à la prise en compte des pertes de recettes des services gérés en régie soit suffisante ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je suis très satisfaite que la cause des régies, notamment des régies thermales, ait été entendue. Dans mon département, 400 emplois sont en jeu. Je suis donc heureuse de voir l'État aux côtés de ses municipalités.

Monsieur Le Maire, ce projet de loi de finances rectificative est un texte de sortie de crise et de transition. Or, plusieurs paramètres caractérisent la sortie de crise : la hausse du coût des matières premières, la hausse du coût de l'énergie. Par ailleurs, pour faire face à cette reprise, les entreprises doivent recruter davantage de main d'œuvre. Pour cela, il faut sûrement adapter l'offre de formation. Certaines entreprises mettent en place elles-mêmes des formations, car elles ne sont pas satisfaites de l'offre actuelle. Cependant, même dans ces cas-là, elles ont du mal à trouver du personnel pour assurer ces formations, donc alimenter en main d'œuvre leurs entreprises.

La question des fonderies me semble également cruciale. La crise est un accélérateur de transition : hors crise sanitaire, ces fonderies auraient dû s'adapter, mais peut-être dans des délais moins courts. Comment pensez-vous conduire et accompagner cette transition ? Avec la crise sanitaire, l'État a fait du « cousu-main » pour de très nombreuses branches de l'économie. Saura-t-il en faire autant pour les fleurons de notre industrie, qui mécaniquement doivent s'adapter ?

Vous avez évoqué l'éventualité d'une croissance supplémentaire. Je pense qu'il existe une réserve de croissance au sein des collectivités. Si l'on dopait la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), il est certain que les collectivités sauraient développer de nouveaux projets. Malheureusement, la DETR est aujourd'hui insuffisante pour répondre à tous les projets des collectivités.

M. Vincent Capo-Canellas. – Quelle est votre prévision s'agissant de la poussée inflationniste et de la remontée des taux d'intérêt ? Comment appréciez-vous l'impact qu'elles pourraient avoir sur l'activité et sur nos comptes publics ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Pour répondre aux questions du rapporteur général, nous avons bien sûr adopté le *carry back* parce que le Sénat l'a proposé. Il s'agit d'une excellente mesure, qui demeure cependant coûteuse et ne peut donc être réservée qu'à une période particulière, à savoir celle du redémarrage de l'activité. Cette mesure est saine : elle ne touche pas aux résultats des entreprises, mais permet de bénéficier d'une déduction sur la base des pertes passées. Nous avons donc pris la décision de retenir cette proposition du Sénat, pour un coût évalué à

400 millions d'euros par an en trésorerie pour l'État. Le chiffre exact dépendra bien évidemment du montant exact de la perte de 2020, que nous ne connaissons pas encore. L'étalement se fera sur 2017, 2018 et 2019 et le plafond, qui était d'un million d'euros, sera supprimé, afin de donner toute sa puissance à cette mesure au moment du redémarrage de l'économie.

S'agissant des prêts garantis par l'État (PGE), nous avons également retenu la plupart des propositions de l'excellent rapport de Jean-François Husson. Ces dernières permettent de valider la prolongation du PGE au 31 décembre et de pouvoir proposer un étalement plus long tout en maintenant la garantie de l'État. Je tiens néanmoins à préciser que cette possibilité d'étendre la maturité du prêt garanti par l'État au-delà de six ans se fera exclusivement sous le contrôle du juge, dans le cadre d'une procédure judiciaire. Sur la base des propositions du rapport de Jean-François Husson, nous avons obtenu de la Commission européenne que dans ce cadre-là, la garantie de l'État soit maintenue. Il s'agit d'un vrai soulagement pour beaucoup d'entreprises.

Nous n'avons pas d'inquiétude particulière sur le niveau d'endettement des entreprises et nous avons pris les dispositions nécessaires pour faire face à la situation à venir. Évitions cependant de donner le montant de la dette brute supplémentaire due à la crise, de 221 milliards d'euros. Il faut analyser cette dette brute au regard de l'augmentation de la trésorerie des entreprises, qui s'élève à 212 milliards d'euros. L'augmentation de la dette nette n'est donc que de 9 milliards d'euros. Ces chiffres ramènent à de justes proportions la réalité du problème financier auquel sont confrontées les entreprises.

S'agissant de la proposition de déduction fiscale pour les capitaux à risque des entreprises, la mesure de *carry back* va permettre d'opérer une déduction des pertes sur les bénéfices fiscaux. Il s'agit d'une forme de déduction fiscale, à laquelle s'ajoutent deux mesures structurelles : la baisse du taux d'impôt sur les sociétés d'une part, puisque nous n'avons pas changé la trajectoire de baisse et que l'impôt sur les sociétés sera ramené à 25 % pour toutes les entreprises en 2022, et, d'autre part, la baisse de dix milliards d'euros des impôts de production. Cette dernière mesure, qui faisait débat lorsque le Gouvernement l'a proposée, fait désormais florès. C'est la preuve que les propositions du Gouvernement rencontrent un assentiment de plus en plus général.

Je laisserai Olivier Dussopt répondre sur les questions relatives aux régies.

Je partage les remarques de Sylvie Vermeillet sur le problème de la formation. Il faut, dans des délais beaucoup plus rapides que ceux auxquels nous sommes habitués, accompagner les salariés pour aller vers de nouveaux métiers. C'est tout l'objectif du dispositif mis en place par Elisabeth Borne. Soyons honnêtes : la rapidité des révolutions technologiques nous surprend

tous. Il y a encore quelques mois, nous pensions qu'il y aurait un équilibre, à terme, entre le thermique et les véhicules électriques ou hybrides rechargeables. En réalité, la rupture technologique est beaucoup plus rapide : nous avons vendu au cours des derniers mois plus de véhicules hybrides rechargeables que de véhicules thermiques diesel. La bascule se fait de façon extraordinairement rapide, voire brutale, ce qui nous oblige à accélérer les dispositifs de transformation et d'accompagnement. Vous citez la fonderie de MBF dans le Jura : nous avons pris à bras le corps le problème des fonderies. Il y a plus d'un mois, j'ai organisé, sur proposition de la Confédération générale du travail (CGT), une réunion de l'ensemble des constructeurs et sous-traitants automobiles pour évoquer le sujet spécifique des fonderies. Ces dernières représentent 15 000 emplois en France ; il faut donc déterminer comment les accompagner, comment les transformer, voir s'il faut diversifier leurs activités de façon à préserver le maximum d'emploi. Les fonderies françaises sont néanmoins confrontées à un problème de compétitivité. Elles ne peuvent pas se reposer uniquement sur la fabrication de moteurs thermiques, puisque ces derniers vont être remplacés par des moteurs électriques. Des diversifications sont cependant possibles, avec par exemple les produits en fonte pour le nucléaire. À cet égard, je considère que le nucléaire fait partie de l'avenir énergétique français. La maîtrise de l'intégralité du cycle nucléaire est un élément de puissance pour notre nation. Dans la période qui s'ouvre, où nos besoins en électricité vont augmenter, j'estime qu'avoir la possibilité de produire de l'électricité décarbonée à partir de centrales nucléaires constitue un atout pour la France. Où les opposants au nucléaire comptent-ils trouver l'électricité peu coûteuse et décarbonée, dont nous aurons besoin aussi bien pour nos smartphones, pour la domotique, pour nos véhicules électriques que pour la production d'hydrogène et l'électrolyse ? Vous connaissez mes positions à ce sujet : je les rappelle avec sincérité, franchise et clarté.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – En réponse à la question du rapporteur général, le redéploiement de 500 millions d'euros au sein de la mission « Plan de relance » ne compromet pas l'équilibre. Nous retirons ce montant du programme « Écologie » pour le redéployer sur le programme « Compétitivité ». Nous procédons à un mouvement inverse au sein du PIA, ce qui renforce encore l'équilibre. Nous procédons à ces mouvements pour garantir le financement d'un certain nombre de mesures que nous allons rouvrir ou qui ont déjà été rouvertes, comme « Territoires d'industries », « Industrie du Futur », « Numérisation des PME ». D'autres mesures de redéploiement permettront, par voie réglementaire, d'assurer le financement et le rythme de décaissement de MaPrimeRenov'. Le caractère « vert » du plan de relance n'est pour autant absolument pas altéré par ces mouvements de crédits.

L'augmentation de la charge de la dette de 1,9 milliard d'euros est en lien avec les tensions inflationnistes auxquelles nous assistons. En effet, même si les taux auxquels la France emprunte sont légèrement plus élevés

qu'il y a quelques mois, c'est surtout l'inflation qui provoque cette hausse. Je précise que nous avons prévu, dans le cadre de la loi de finances pour 2021, un retour des taux autour de 0,3 %. Nous sommes aujourd'hui à 0,2 %, alors que nous étions au début de l'année à - 0,2 %. A ce stade, nous sommes donc toujours dans le cadre de la prévision, qui avait été jugé prudente mais qui s'avère finalement efficace et sage.

S'agissant des régies, nous prévoyons d'indemniser la perte d'épargne brute subie entre 2019 et 2020 par les régies industrielles et commerciales organisées en budget annexe, ainsi que par les régies organisées en service public administratif lorsque c'est nécessaire. Il nous reste quelques paramètres à travailler par voie réglementaire, concernant notamment la question de leur financement par budget annexe. La règle selon laquelle est inéligible une régie dont les dépenses réelles de fonctionnement étaient, en 2019, supérieures de 50 % à leurs recettes réelles de fonctionnement découle des règles européennes en matière d'aides d'État, dont nous ne pouvons nous affranchir. Nous allons en revanche tenter de regarder, dans le cadre du débat parlementaire, comment certaines régies qui ont confié leurs services à des délégataires de service public (DSP) pourraient être accompagnées. Si les délégataires ont en principe pu faire l'objet d'un accompagnement par les dispositifs classiques d'aides aux entreprises, nous sont remontés quelques exemples de discordances, auxquels nous sommes en train de travailler.

Sur les dotations d'investissement, je commencerai par rappeler qu'en 2015, la DSIL n'existait pas et la DETR s'élevait à 660 millions d'euros par an. Ces deux dispositifs sont aujourd'hui dotés d'un milliard d'euros par an. Nous avons ajouté 1 milliard de DSIL « relance » en août 2020, et 950 millions d'euros de DSIL « rénovation » avec la loi de finances pour 2021. Pour ces deux tranches de DSIL supplémentaires, nous avons veillé à ce que les critères d'éligibilités soient alignés sur les critères de la DSIL de droit commun, mais aussi sur ceux de la DETR pour ne pas écarter les petites communes. Cela représente une multiplication par 1,5 du montant des aides de l'État pour l'investissement des communes et intercommunalités. Le soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales est donc à un niveau exceptionnel, qui nous paraît suffisant, surtout si l'on garde à l'esprit le fait que l'épargne brute des collectivités territoriales s'est établie à 31,5 milliards d'euros en 2020, soit au même niveau qu'en 2018, ce qui est très encourageant pour la suite.

S'agissant enfin de l'exécution 2020, nos prévisions avaient été prudentes. Je rappelle que nous avons proposé au Parlement de budgéter de quoi faire face à une situation de confinement sur deux mois - novembre et décembre - avec une hypothèse de perte d'activité de 20 points par mois. Le confinement de novembre s'est traduit par une perte d'activité d'environ 11 points, et le couvre-feu de décembre de 7 points, ce qui explique le décalage entre les crédits votés et consommés. Le reliquat a été reporté

sur 2021. Nous vous proposons d'inscrire des crédits pour financer la sortie progressive des aides. Nous pensons avoir inscrit le juste montant à cet égard, mais si la reprise d'activité devait être plus rapide en 2021, une nouvelle sous-consommation des crédits constituerait une double bonne nouvelle, pour l'économie et pour les finances publiques.

M. Marc Laménie. – Ma question porte sur les mesures de soutien à l'investissement des collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance, qui viennent d'être évoquées. Elles contribuent notamment à la relance dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, très affecté par la crise. La DETR reste à un niveau stable. Quant à la DSIL, je m'interroge sur les moyens de simplifier son attribution, l'enveloppe étant régionalisée.

M. Antoine Lefèvre. – Ma question portait sur les suites qui seraient données à la proposition, formulée dans un courrier à M. Le Maire et donc j'étais cosignataire, tendant à ce que le remboursement des PGE puisse être étalé sur 10 ans. Le Ministre y a déjà donné des éléments de réponses.

M. Didier Rambaud. – Ma première question concerne le plan de sortie de crise pour les entreprises. J'ai entendu le président du Medef, qui estime que 5 % des entreprises seulement seraient en capacité de rembourser leur PGE... Quel est votre regard sur ce sujet ?

Concernant les collectivités territoriales, je me réjouis de voir que ce PLFR propose d'ouvrir 200 millions d'euros de crédits nouveaux en direction de celles-ci pour compenser les pertes de recettes des régions, conformément aux engagements pris par M. Olivier Dussopt devant le Sénat. Je confirme qu'il existe encore un « trou dans la raquette » à combler s'agissant des DSP. Nous avons eu hier dans l'hémicycle un débat sur le coût de la crise pour les collectivités territoriales. Certaines associations tendent peut-être à dramatiser un peu la situation. M. Dussopt peut-il faire un point précis sur l'état actuel des finances locales ?

M. Jérôme Bascher. – Où est le « milliard de Jean Launay » pour la Poste ? Le Gouvernement a réclamé à M. Launay un rapport sur le service universel postal, qui a mis en évidence un manque de 1 à 1,3 milliard d'euros dès cette année pour la compensation des obligations qui en découlent. Est-ce prévu pour un prochain projet de loi de finances rectificative ? Cela m'amène à ma seconde question : le prochain projet de loi de finances pour 2022 comportera-t-il un second plan de relance ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Ma question porte également sur les pertes de recettes des régions. Le texte vise essentiellement les pertes de recettes en 2020. Dans les secteurs très touristiques, les cinq mois d'absence d'exploitation sur l'exercice 2021 sont également problématiques. Pour prendre un exemple, les Bains de Monétier, commune de Serre Chevalier dans les Hautes Alpes, se retrouvent particulièrement en difficulté. De quelle manière pourrait-on prendre en compte cette période également ?

J'aimerais également avoir des précisions concernant les 350 millions d'euros de compensations aux exploitations agricoles. J'ai cru comprendre que ce montant concernait à la fois la compensation de l'impact de la grippe aviaire et les supports végétaux que sont la vigne et l'arboriculture. Peut-on avoir la ventilation de ces crédits ? Ce montant me paraît particulièrement faible, compte tenu des enjeux. Le plan de relance semble avoir exclu l'arboriculture et la nécessaire modernisation des de ce secteur. Un fléchage de crédits du plan de relance en faveur de celui-ci est-il prévu ?

M. Thierry Cozic. – Comme Jérôme Bascher, ma première question porte sur La Poste. D'après mes informations, des mesures de soutien sont envisagées, mais elles n'ont pas intégrées dans le texte. Pour quelle raison ?

Par ailleurs, vous évoquez la nécessité d'une sortie progressive des aides publiques pour le tissu économique. Vous amorcez cette question timidement dans ce PLFR. Envisagez-vous un réel débat parlementaire sur ce sujet fondamental ? J'ai quelques craintes à ce stade, quand j'entends les propos du ministre de l'économie, qui sont restrictifs par rapport aux recommandations des organismes spécialisés, avec donc un risque de cassure de la reprise. Quelle est donc précisément votre stratégie d'ensemble en la matière, et pourrions-nous en débattre ?

Enfin, quelle est votre stratégie de réduction de la dette et des déficits publics pour les années à venir ? Allez-vous poursuivre une politique la contraction de la dépense et des services publics ou bien travailler à améliorer la justice fiscale, comme le préconise le groupe Socialiste, écologiste et républicain, à l'instar de nombreux organismes économiques ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Ma première question porte également sur l'accompagnement progressif à la reprise économique qui est mis en place. La prolongation annoncée des aides pour les travailleurs indépendants est limitée à ceux dont l'activité est arrêtée en raison de fermetures administratives. Je ne comprends pas pourquoi ces aides sont rendues aussi restrictives alors que l'accompagnement annoncé des entreprises à la reprise d'activité est appelé à être progressif.

Ma seconde question concerne la majoration du taux de réduction de l'impôt sur le revenu au titre des dons aux associations culturelles. Pour quelle raison cette mesure a-t-elle été intégrée à ce PLFR ?

Enfin, ma troisième question, liée à l'actualité récente, concerne une alerte d'une intersyndicale dénonçant une future admission en non-valeur de 25 % des contentieux douaniers liée au transfert de missions fiscales de la direction générale des douanes vers la direction générale des finances publiques. Vous avez répondu que c'était une fausse information, mais on lit dans la presse qu'il y a tout de même des dispositions qui conduiront à

modifier les règles de recouvrement des créances, de sorte que certaines sommes pourraient *in fine* ne pas être recouvrées. Qu'en est-il ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je vais essayer de répondre dans le détail. Malheureusement je vais devoir ensuite vous quitter, mais je laisserai Olivier Dussopt prendre la suite.

Sur les questions posées par Antoine Lefèvre et Didier Rambaud concernant les prêts garantis par l'État et les entreprises qui restent en difficulté, notre évaluation, qui est celle de la Banque de France, est que 5 à 7 % des entreprises ont vu leur dette augmenter et leur trésorerie diminuer pendant cette période de crise. Si l'on regarde le verre à moitié plein, cela signifie que près de 95 % des entreprises n'auront pas de difficulté à rembourser ces prêts. Néanmoins, notre action a consisté et consiste à élaborer une réponse sur mesure pour chacun. Cela nous a amené à maintenir l'ensemble des dispositifs qui apportent un soutien financier aux entreprises et à mettre en place un plan de transition qui intègre la possibilité d'apporter des fonds propres aux entreprises qui en auraient besoin.

L'accélération des procédures judiciaires de redressement doit permettre de traiter l'étalement supplémentaire du remboursement des prêts garantis par l'État. Dans ce cadre, le juge pourra décider de la prolongation du prêt garanti au-delà des six ans prévus initialement. Nous avons obtenu de la Commission européenne que la garantie de l'État puisse être maintenue en cas de prolongation.

Sur le sujet de La Poste, Monsieur Launay nous a remis un très bon rapport qui met en exergue la question du rythme d'attribution et de livraison du courrier et les pertes que cela représente pour La Poste, en même temps que la nécessité d'adapter en profondeur le service postal. Le service actuel n'est pas tenable : le volume d'envoi de courrier est en chute libre, ce qui impose d'adapter le dispositif structurellement. Je pense qu'il est bon de débattre des ajustements nécessaires du service public, de discuter les propositions qui peuvent être faites, avant de parler des compensations. Jérôme Bascher m'a posé la question ; il y aura évidemment des compensations. Mais avant de parler argent, je pense qu'il faut parler du service public postal que nous voulons pour les années futures.

S'agissant du plan de relance 2, je recommande vivement de mettre d'abord en œuvre le plan de relance 1, et c'est exactement ce que nous faisons. Je suis toujours stupéfait par cette manie que nous avons, dès lors que nous avons voté et décidé quelque chose, de nous projeter vers quelque chose de nouveau. Le plus difficile n'est pas d'inventer systématiquement un nouveau plan, mais d'appliquer celui qui a été décidé, c'est-à-dire de s'assurer que l'argent pour les pistes cyclables, pour la décarbonation des entreprises, pour la digitalisation des PME, pour la transformation des bâtiments, pour la réduction des émissions des gaz à effet de serre, arrive dans les territoires, dans les ménages et les entreprises. C'est mon travail

quotidien. Je fais le point toutes les semaines avec le secrétaire général du plan de relance pour m'assurer de sa bonne mise en œuvre. Par ailleurs, il me semble que ces 100 milliards d'euros sont bien calibrés. Ils correspondent au montant qui était nécessaire pour faire redémarrer l'économie française.

Les mots ont un sens. Un plan de relance est là pour relancer l'économie. Il n'est pas là pour mettre l'économie sous perfusion en permanence. Or, si j'en crois les chiffres du FMI, de l'OCDE, de la Commission européenne et d'autres instituts statistiques, nous sommes dans la bonne direction. France Relance marche bien et marche vite. Nous avons déjà engagé près de 35 milliards d'euros sur les 100 milliards. Nous allons recevoir des financements européens au mois de juillet, grâce à la pression que nous avons mise sur nos partenaires européens pour qu'ils adoptent la décision « Ressources propres ». Le plan de relance va nous permettre d'atteindre le chiffre de croissance que nous souhaitons en 2021.

Ensuite, se posera la question de savoir si des investissements plus importants seront nécessaires. Il ne s'agit pas là de relance, mais d'investissements dans des technologies critiques pour permettre à la France et à l'Union européenne de faire jeu égal avec la Chine et les États-Unis. Une fois que l'on aura relancé la machine économique, que l'on aura retrouvé, début 2022, le niveau d'activité que nous avions avant la crise, exploit qui sera atteint grâce à nos efforts de protection de l'économie, nous serons toujours à un niveau de croissance structurellement inférieur à celui des États-Unis ou de la Chine. Le Président de la République et moi-même ne nous en satisfaisons pas. C'est une question que j'ai posé à nos partenaires européens ; profitons-nous de cette crise pour nous remettre à niveau et augmenter notre potentiel de croissance, ou nous contentons-nous de revenir au *statu quo ante* ? Très concrètement, au-delà de ce choix stratégique, plusieurs questions sont posées. Est-ce que l'Europe souhaite avoir sa propre constellation à orbite basse, ou dépendre des Américains et de la Chine ? En termes de semi-conducteurs miniaturisés, qui sont indispensables à l'industrie au XXIème siècle, dépendons-nous de Taïwan ou des États-Unis, ou développons-nous notre propre fabrication et notre indépendance ? Cette question se pose également pour l'intelligence artificielle, le *cloud*, la santé, les biotechnologies. Est-ce qu'il faudra investir plus, pour être au même niveau que la Chine et les États-Unis ? Nous travaillons d'arrache-pied sur cette question stratégique pour la France et le continent européen. Elle va se poser dès la rentrée. Cette crise peut être l'occasion d'augmenter notre potentiel de croissance. Ce n'est donc pas d'un plan de relance 2 dont il s'agit, mais bien d'investissements supplémentaires.

Concernant la tenue d'un débat parlementaire sur les aides, je pense que justement, le débat sur le PLFR doit servir à discuter les choix que nous avons faits. Par exemple, sur le fonds de solidarité, nous avons fait un choix, qui a demandé des semaines de discussions, pour savoir si on maintenait le fonds en l'état ou si on le modifiait pour le rendre plus précis, plus ciblé et

dégressif. Nous avons fait le deuxième choix : nous avons décidé que le fonds de solidarité serait d'abord fléchi vers les entreprises les plus touchées par la crise. Nous allons permettre à des entreprises qui redémarrent dans des conditions dégradées de bénéficier du fonds de solidarité, de manière dégressive. Un restaurant, par exemple, qui redémarre en juin, bénéficiera d'une aide équivalente à 40 % de sa perte de chiffre d'affaires par rapport à 2019, en juillet ce sera 30 %, puis en août 20 %, car son activité devrait être revenue à la normale. À la fin du mois d'août, nous ferons le bilan pour voir si cela correspondait bien à la demande des entreprises.

Concernant la question de Sophie Taillé-Polian sur la majoration de la réduction d'impôts applicable aux dons au profit d'associations culturelles, la réalité c'est que ces associations culturelles ont perdu beaucoup de recettes au cours de l'année passée, à cause des règles sanitaires. Par exemple, l'Église catholique estime à 90 millions d'euros les pertes consécutives aux deux confinements de l'année 2020, c'est-à-dire près de 20 % de ses recettes courantes. L'ensemble des associations culturelles ont souhaité bénéficier d'une majoration de la réduction d'impôt. Il vous est proposé ici de porter le taux de réduction à 75 %. Cette réduction d'impôt est évidemment plafonnée et serait limitée à deux ans.

Présidence de M. Claude Raynal, président

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – D'abord, je souhaiterais revenir sur les 350 millions d'euros consacrés à l'agriculture. C'est une première tranche, qui s'inscrit dans l'objectif, fixé par le Premier ministre, d'une indemnisation des dégâts du gel à hauteur de 1 milliard d'euros. Nous connaissons l'ampleur des dégâts et pertes des exploitations agricoles au fur et à mesure des récoltes. Ces 350 millions nous permettent d'y faire face. Ils viennent également financer une aide aux bovins allaitants, à hauteur de 60 millions d'euros, ainsi qu'à l'indemnisation de la grippe aviaire et de la jaunisse de la betterave, avec des montants similaires. Un complément d'aide au stockage viticole est également financé, pour 10 millions d'euros. Enfin, ils viennent renforcer le fonds des calamités agricoles. Nous travaillons encore pour préciser l'ampleur des dégâts et pertes, mais cette première tranche de 350 millions d'euros nous permet de faire face aux premiers engagements.

En ce qui concerne l'agriculture, je précise également que le Premier ministre a annoncé un doublement de l'enveloppe consacrée aux investissements pour l'adaptation aux évolutions climatiques. Ce doublement ne trouve pas de traduction dans le PLFR que nous présentons, car nous pouvons le faire par voie réglementaire dans le cadre de la répartition des crédits consacrés au plan de relance.

En réponse à Madame Taillé-Polian, je précise que le bénéfice du fonds de solidarité pour les travailleurs indépendants est possible, dès lors qu'ils remplissent une condition qui s'impose à l'ensemble des entreprises, c'est-à-dire l'existence d'une perte d'activité de 50 %.

En ce qui concerne les transferts de recouvrement, notamment le passage d'un certain nombre d'éléments de fiscalité de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à la direction générale des finances publiques (DGFIP), je conteste absolument tout ce qui a été écrit dans les articles de presse que vous avez mentionnés. L'État n'abandonnera pas les créances qui lui sont dues. Nous travaillons effectivement à une harmonisation des modalités de recouvrement forcées, parce que parmi les recouvrements que la DGFIP doit faire en lieu et place de la DGDDI, il y a des recouvrements forcés, avec des modalités différentes entre les deux administrations. Nous ne renonçons évidemment pas aux créances que l'État peut détenir. Les chiffres dont nous disposons sur ces transferts de recouvrement sont rassurants : l'efficacité de la DGFIP est avérée. Je ne prends qu'une illustration : la TVA sur le pétrole, qui a fait l'objet d'un transfert de recouvrement le 1^{er} janvier 2021. La première échéance déclarative, le 2 janvier, affiche un taux de recouvrement de 99,2 %, pour un peu moins de 890 millions d'euros, ce qui est conforme à nos objectifs. Cela démontre que nous ne perdons pas en efficacité de recouvrement en passant d'une administration à l'autre. Je précise d'ailleurs, même si cela ne concerne pas la fiscalité, que parfois les mouvements sont inverses, et voient des missions transférées à la DGDDI. Je pense notamment à une expérimentation que nous mènerons sur le port du Havre, de transfert des opérations de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes vers la DGDDI afin de gagner en efficacité et limiter le nombre d'intervenants.

S'agissant de la situation financière des collectivités territoriales, les comptes arrêtés pour l'année 2020 attestent d'une situation dégradée par rapport à 2019, mais aussi extrêmement préservée par rapport à celles de l'État et de la Sécurité sociale. La diminution des recettes réelles de fonctionnement se situe autour de 1 % et la progression des dépenses de fonctionnement est estimée à environ 0,5 %. Nous avons même observé avec surprise que 91 % des communes de moins de 3 500 habitants ont vu leur épargne brute augmenter du fait d'une baisse de leurs dépenses plus forte que leur diminution de recettes, alors que des communes de plus grande taille ont été amenées à réaliser des dépenses plus importantes pour financer des mesures sanitaires. L'épargne brute des collectivités territoriales s'élève à 31,5 milliards d'euros, soit au même niveau qu'en 2018, et les dotations exceptionnelles à l'investissement apportées cette année viennent d'une certaine manière compenser la perte constatée entre 2019 et 2020. L'épargne brute des communes et intercommunalités a baissé de 7,5 %. Si nous nous sommes beaucoup inquiétés de la situation des communes et intercommunalités de montagne, nous constatons que la baisse moyenne de

l'épargne brute de ces collectivités est en réalité limitée à 2,5 % du fait des mécanismes de protection, et notamment ceux de garantie des recettes fiscales, qui ont été plus efficaces et davantage mobilisés pour les collectivités qui ont des structures de recettes particulières, et percevant notamment le produit de la taxe de séjour, de la taxe sur les casinos et de la taxe sur les remontées mécaniques. Ces trois éléments de fiscalité sont ceux qui ont fait l'objet de la plus forte dégradation, mais sont donc également ceux qui ont été le plus protégés par la mise en œuvre des mécanismes de compensation.

Quand on regarde la totalité des dépenses et des recettes des collectivités territoriales, on constate qu'alors qu'elles affichaient un solde positif de 1,2 milliard d'euros en 2019, le solde est descendu à l'équilibre en 2020, du fait du léger effet de ciseau que j'ai indiqué. Le solde attendu pour 2021 devrait être de 1,5 milliard d'euros, soit, si nos prévisions s'avèrent juste, un niveau supérieur à celui de 2019, qui était considérée comme une bonne année pour les finances locales.

Les dispositifs mis en œuvre me semblent donc suffisamment protecteurs et bien calibrés à ce stade pour donner aux collectivités territoriales la capacité de participer au plan de relance.

Je précise que ces chiffres que je vous livre sont macroéconomiques et que, bien évidemment, il existe des différences selon les territoires. Personne ne niera par exemple le fait que certains départements ont dû faire face à une hausse très importante de leurs dépenses d'allocations individuelles de solidarité ou que, selon la structure des recettes des collectivités territoriales, les résultats peuvent être différents lorsqu'ils sont pris individuellement.

M. Charles Guené. – Je souhaite revenir sur la question des régies, qui a déjà été abordée. Est-on certain du bon calibrage de l'enveloppe de 200 millions d'euros envisagée dans le cadre de l'article 10 ? L'estimation des pertes de recettes repose en effet, comme l'indiquait hier M. Joël Giraud dans l'hémicycle, sur des calculs complexes, certaines collectivités territoriales étant plus fragiles que d'autres... Les services déconcentrés disposeront-ils d'une certaine latitude dans la mise en œuvre du dispositif, pour appréhender plus finement la situation particulière de certaines d'entre elles ?

M. Pascal Savoldelli. – M. le Ministre, vous avez fait partager certains de vos étonnements, je vais donc faire état des miens. L'Association des maires de France estime une perte de recettes de 2 milliards d'euros, soit un montant hors de proportion par rapport aux 200 millions d'euros évoqués concernant le dispositif de compensation prévu à l'article 10... Je ne crois pas que les associations d'élus « dramatisent » ou manquent de responsabilité. Il va falloir expliquer ce décalage, afin d'éviter des polémiques inutiles, comme lorsque M. Le Maire avait pu reprocher aux communes d'avoir augmenté

leur taxe foncière. La chute de 7,5 % de l'épargne brute que vous évoquiez est tout de même importante. Je serai plus prudent que vous avant de conclure à une « bonne santé » financière des collectivités territoriales.

Enfin, vous avez prévu 1 milliard d'euros pour faire face à des éventuelles dépenses imprévues. Comment, en tant que parlementaire, puis-je me prononcer sur ces crédits ? Un effort de transparence me paraît devoir être mené.

M. Jean-Marie Mizzon. – Chacun peut convenir que la relance a besoin de tous pour réussir, avec au premier rang les collectivités territoriales. Je souscris à la remarque de ma collègue Sylvie Vermeillet : une rallonge de la DETR aurait été bienvenue.

Le gel des délibérations d'exonération ou d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a privé un certain nombre de communes de recettes, alors que certains particuliers ont ainsi bénéficié d'un effet d'aubaine. Est-il prévu de revenir sur ce gel ?

M. Philippe Dallier. – Je me réjouis des 700 millions d'euros que le Gouvernement va rajouter pour l'hébergement d'urgence. En 2020, il avait fallu attendre le quatrième projet de loi de finances rectificative et donc le mois de novembre, pour ajouter 450 millions d'euros de crédits qui se sont avérés insuffisants pour « boucler » l'année, de sorte qu'il a manqué plus de 100 millions d'euros... Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2021 étaient encore inférieurs de 200 millions d'euros à ceux consommés en 2020. Est-ce qu'avec ces 700 millions d'euros nouveaux, vous êtes certains de pouvoir passer l'année dans de bonnes conditions, et donc sans que les associations gérant les places d'hébergement supplémentaires qui ont été ouvertes dans le contexte de la crise ne soient contraintes de faire de l'avance de trésoreries pour le compte de l'État ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – L'estimation de 200 millions d'euros pour le dispositif relatif aux régies s'appuie sur un état des lieux. Certaines régies organisées en service public industriel et commercial ont recours à des salariés de droit privé et ont donc été éligibles à des dispositifs d'aide tel que le chômage partiel. D'autres régies bénéficient des recettes, notamment fiscales, de la collectivité et ont donc bénéficié d'une protection globale du niveau des recettes au même titre que la collectivité. Mais certaines régies sont organisées en service public administratif, ou bien en service public industriel et commercial avec des agents publics. Il y a parfois des incohérences, souvent involontaires, entre la nature de l'activité, la nature des recettes, la nature des contrats établis avec les agents et les capacités contributives auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ou l'Unedic selon le cas. Il s'agit par exemple de stations de ski, de stations thermales, d'équipements qui fonctionnent très bien depuis des décennies sans qu'on se soit jamais inquiété d'une incohérence entre le régime juridique et la nature des

activités. Les 200 millions d'euros me paraissent suffisants et nous pourrions y intégrer, au moyen d'amendements, des régies en délégation de service public.

Nous ne sommes pas sur une logique de guichet ; l'État pourra connaître le montant payé aux régies par subvention directe, sans déconcentrer le dispositif car il sera fondé sur des paramètres. Le nombre des communes et intercommunalités inscrites sur les réseaux d'alerte de la DGFIP reste stable.

Les deux milliards d'euros annoncés par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) concernent les pertes de recettes tarifaires. Nous garantissons les recettes fiscales et domaniales des collectivités en 2020 sur la base de la moyenne 2017-2019 et, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, ce filet de sécurité a été reconduit pour les recettes fiscales, mais pas pour les recettes tarifaires qui ont pour contrepartie des économies de constatation difficiles à mesurer. La situation financière des collectivités est mieux préservée que celle de l'État et la Sécurité sociale et il est normal que les trois catégories d'administrations publiques contribuent, à des degrés différents, à la réponse à la crise. L'épargne brute des communes et des intercommunalités baisse de 7,5 % entre 2019 et 2020, mais le niveau d'épargne brute en 2019 était particulièrement important.

Les recettes fiscales ont été maintenues : loin de nos craintes initiales, les droits de mutation à titre onéreux ont baissé de 2 % seulement pour les départements et de 3,6 % pour les communes. De même, les recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne s'effondrent pas mais diminuent de 1,1 % seulement.

Nous veillons à ce que la durée du gel des taux soit conforme à ce qui a été voté, c'est-à-dire l'année des bascules de fiscalité, afin que les collectivités retrouvent ensuite une liberté de vote des taux et des exonérations, notamment pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Un certain nombre de rôles complémentaires sont en cours d'enregistrement, afin que la compensation à laquelle nous nous sommes engagés soit complète.

Les 700 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence nous paraissent bien calibrés et leur ouverture dès maintenant devrait éviter les difficultés de gestion que vous avez évoquées.

S'agissant enfin de l'ouverture de crédits de 1,5 milliard d'euros sur la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévues, le projet de loi de finances rectificative devrait être promulgué autour du 15 juillet et, si nous étions confrontés à des besoins imprévus, nous aurions besoin de cette enveloppe de précaution. En effet, nous ne pourrions pas réunir le Parlement avant la rentrée et nous ne pourrions pas prendre un autre décret d'avance

puisque celui que nous avons pris atteignait les limites prévues par la loi organique relative aux lois de finances.

M. Claude Raynal, président. - Nous vous remercions, ainsi que le ministre Bruno Le Maire, d'avoir répondu à nos questions.

II. AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, SUR L'AVIS DU HAUT CONSEIL RELATIF AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2021 (3 JUIN 2021)

Réunie le jeudi 3 juin 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. Claude Raynal, président. - Nous recevons ce matin M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, dans ses fonctions de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Le Haut Conseil a en effet rendu, le 31 mai dernier, son avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, sur lequel nous avons auditionné hier après-midi MM. Bruno Le Maire et Olivier Dussopt.

Je rappelle que le projet de loi que nous a transmis le Gouvernement repose sur une prévision de croissance en volume de 5 % et évalue le déficit public à 9,4 % du PIB en 2021, soit environ 226 milliards d'euros. Le solde structurel s'établirait, quant à lui, à 6,3 % du PIB potentiel prévu pour 2021 en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'endettement public, enfin, atteindrait 117,2 % du PIB, soit un peu moins de 2 710 milliards d'euros.

Aux termes des dispositions de l'article 15 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil a un mandat précisément défini : il est saisi par le Gouvernement de l'article liminaire des projets de loi de finances rectificative. Il lui appartient d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques et des prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration de ce projet de loi.

Vous nous indiquerez donc quelles sont vos appréciations sur ces sujets et peut-être, en réponse aux questions, sur d'autres aspects de la trajectoire de nos finances publiques.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. - Merci de m'inviter à nouveau devant votre commission pour vous présenter les principales conclusions de notre avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021.

Voilà un an jour pour jour que j'occupe les fonctions de Premier président de la Cour des comptes ; en juin dernier, je renouais ainsi avec une institution, le Haut Conseil des finances publiques, que j'avais portée sur les fonds baptismaux en 2012, lorsque j'étais ministre des finances, à un moment où la révision de la gouvernance économique était devenue nécessaire dans le sillage de la crise économique de 2008 et de celle des dettes publiques souveraines de 2010-2011.

La crise économique et sanitaire que nous traversons depuis plus d'un an est de nature différente ; elle appelle un nouvel ajustement de notre cadre des finances publiques.

Au cours de l'année dernière, le Haut Conseil a rendu sept avis, cette activité inhabituellement soutenue reflétant le caractère inédit de la crise et donc des réponses apportées. Deux principaux constats découlent de ces avis : l'obsolescence de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 adoptée en janvier 2018 et le caractère absolument fondamental de la soutenabilité de notre endettement public. Après le bond de près de 20 points de PIB que nous connaissons entre l'avant et l'après-crise, il conviendra de maîtriser le niveau de notre dette publique afin de le faire refluer à moyen terme.

L'avis du Haut Conseil sur le premier PLFR pour 2021 renforce la portée de ces deux constats, lesquels, d'ailleurs, se font écho, appelant à la définition d'une nouvelle stratégie d'action qui prendra la forme, le moment venu, d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques, à l'aube d'un nouveau quinquennat.

J'aurai d'ailleurs le plaisir de revenir prochainement devant vous en tant que Premier président de la Cour des comptes pour vous exposer un ensemble de recommandations que la Cour formule afin de guider l'élaboration de cette stratégie. Dans cette perspective, nous remettrons au Premier ministre, dans les semaines qui viennent, un audit extrêmement large qu'il nous a commandé.

J'en viens au présent avis.

Je vous indiquerai tout d'abord quelle est l'analyse du Haut Conseil sur les prévisions économiques du Gouvernement, puis formulerai plusieurs observations sur la trajectoire des finances publiques.

Le scénario macroéconomique présenté par le Gouvernement dans ce collectif budgétaire confirme le rebond de l'activité économique : après un recul de 7,9 % en 2020, le Gouvernement prévoit en effet une croissance de 5 % du PIB pour 2021, prévision inchangée par rapport à celle présentée en avril 2021. Il y a deux mois, le Haut Conseil avait qualifié ce scénario macroéconomique de « cohérent » vu le scénario sanitaire retenu d'une levée progressive à partir de mai 2021 des restrictions de déplacement et d'activité. Ce scénario s'est globalement réalisé et nous maintenons aujourd'hui cette

appréciation en tenant compte des informations conjoncturelles publiées depuis avril.

Après une légère contraction du PIB, disons une « stabilité baissière », au premier semestre 2021, la poursuite de la levée des restrictions devrait permettre un rebond très net de l'activité. Les enquêtes de conjoncture publiées par l'Insee laissent même présager une résorption un peu plus rapide que prévue des pertes d'activité. Le Haut Conseil a décidé d'accorder le qualificatif de « réaliste » à la prévision du Gouvernement ; mais la prudence doit rester l'orientation dominante compte tenu du caractère un peu décevant des données du premier trimestre et des aléas qui continuent d'entourer la situation économique - évolution de la situation sanitaire, comportement de consommation des ménages, solvabilité des entreprises.

Au total - c'est l'essentiel -, nous considérons que la prévision de croissance du Gouvernement, 5 %, est réaliste pour 2021. Nous estimons par ailleurs que les prévisions d'emploi et de masse salariale sont plutôt prudentes. Quant à l'inflation, elle pourrait se révéler un peu supérieure à la prévision du PLFR, ce qui pourrait soutenir les regains de recettes publiques.

J'en viens aux prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement.

Depuis le programme de stabilité (PSTAB), le scénario de finances publiques a été révisé pour prendre notamment en compte le prolongement de certains dispositifs de soutien. Le niveau des dépenses publiques est ainsi revu en très forte hausse par rapport à la loi de finances initiale, pour s'établir à 60,6 points de PIB en 2021. Par rapport à 2020, les dépenses croissent de 66 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,6 %, portées avant tout par les dépenses « ordinaires », qui ne comprennent pas les mesures de soutien et de relance - ces dépenses ont augmenté de 41 milliards d'euros cette année. Les dépenses de soutien et de relance sont également en hausse, de 25 milliards d'euros par rapport à 2020 ; les crédits ouverts sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » sont en particulier en très forte hausse : ils passent de 6 milliards d'euros en loi de finances initiale à 44,7 milliards d'euros dans ce PLFR. Il faut souligner néanmoins que la majeure partie de ces crédits ont été ouverts avant ce collectif budgétaire par la voie réglementaire du report de crédits.

En dépit d'un environnement macroéconomique meilleur qu'en 2020, le déficit public se dégraderait donc en 2021, sous l'effet notamment de ces mesures supplémentaires, pour s'établir à 9,4 points de PIB, en hausse de 0,2 point de PIB par rapport à 2020. Cette prévision est entourée de deux types d'aléas qui jouent en sens inverse : dans un sens, le déficit pourrait être amoindri par un rebond économique plus vigoureux ou par une moindre montée en charge du plan de relance ; dans l'autre, le déficit pourrait être creusé par une nouvelle dégradation de la situation

sanitaire ou par l'adoption de mesures additionnelles de soutien – ainsi de la réforme de la dépense fiscale applicable au gazole non routier annoncée par le Gouvernement.

Par ailleurs, le scénario de finances publiques prévoit une dégradation du solde structurel de 5 points entre 2020 et 2021 ; ce solde s'établirait à -6,3 points de PIB en 2021, mouvement très spectaculaire. Il convient toutefois de ne pas accorder trop de crédit à ces chiffres : d'abord parce qu'ils sont calculés sur le fondement de l'hypothèse de croissance potentielle de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, qui constitue une référence très clairement dépassée, ensuite parce que la méthode de comptabilisation des mesures de soutien a évolué entre 2020 et 2021. Ainsi, l'année dernière, elles étaient considérées comme temporaires, « *one-off* », tandis qu'elles apparaissent désormais dans le solde structurel, ce qui est assez logique – un *one-off*, par définition, n'arrive qu'une fois.

En tout état de cause, l'ampleur du déficit structurel témoigne de la situation très dégradée des finances publiques de la France en 2021. Ce n'est pas faire preuve de catastrophisme que de le dire ni porter un jugement – cela, le Haut Conseil ne le fait pas, et la Cour des comptes s'exprimera plus en détail sur le fond. C'est simplement constater que la crise sanitaire a entraîné des mesures qui, pour nécessaires et légitimes qu'elles fussent – le fameux « quoi qu'il en coûte » –, ont aggravé une situation des finances publiques qui était déjà moins favorable que celle de nos partenaires avant 2019, même si la France était sortie de la procédure de déficit excessif.

Avec un déficit public plus creusé en 2021 qu'en 2020, en dépit du rebond de l'activité économique, le ratio de dette publique augmenterait de 20 points de PIB entre 2019 et 2021 pour atteindre plus de 117 points de PIB. Cette évolution appelle la plus grande vigilance sur le chemin de résorption du déficit public et sur la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques, dans un contexte où l'inflation, assez présente outre-Atlantique, semble menacer en Europe et où le niveau des taux d'intérêt, sans être préoccupant, reste extrêmement bas – mais nous sommes sortis du territoire négatif.

Avant de répondre à vos questions, je souhaiterais conclure en disant quelques mots d'un sujet qui me tient à cœur, celui de la gouvernance des finances publiques. Vous êtes en discussion avec vos homologues de l'Assemblée nationale sur une proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui prévoit notamment d'adapter le mandat du Haut Conseil. En la matière, je souscris aux modifications qui sont portées par les auteurs de cette proposition de loi organique. Le Haut Conseil est au service du débat démocratique, donc au service du Parlement. Or il arrive souvent que nous ne puissions répondre aux questions que vous lui posez, parce qu'elles sont hors de son mandat.

Quand je compare avec la quasi-totalité des pays européens, je constate que le mandat du HCFP est significativement plus étroit que celui des autres institutions budgétaires indépendantes, au détriment du débat public et de l'information du Parlement, et donc du poids de celui-ci dans les débats.

L'élargissement de la compétence du Haut Conseil à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, mais aussi à l'examen de la soutenabilité de la dette publique, me semble absolument nécessaire à la rénovation de notre cadre de gouvernance des finances publiques.

J'ajouterai trois ajustements complémentaires.

Le premier concerne l'appréciation de la trajectoire de finances publiques : pour que le HCFP puisse apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, il devrait pouvoir examiner les mesures nouvelles les plus significatives portées par les textes financiers. Par exemple, on pourrait envisager un seuil financier fixé par la loi organique pour que cette contre-expertise soit réservée aux seules mesures ayant une forte incidence sur ladite trajectoire.

Le deuxième ajustement a trait au suivi en continu de l'exécution de la trajectoire de finances publiques. Ce suivi pourrait être rendu plus opérationnel *via* une procédure d'identification des risques d'écart : le Haut Conseil pourrait suivre au cours de l'année la réalisation de la trajectoire, et formuler un avis en cas de risque d'écart. Il s'agirait d'un mécanisme de préalerte, complémentaire du mécanisme actuel de correction, lequel n'a pas pleinement fait la preuve de son efficacité.

Le troisième est relatif à la simplification et à la clarification du mandat du Haut Conseil. Quelques dispositions pourraient faire ponctuellement l'objet d'ajustements, notamment celles relatives au délai de saisine, qui ne sont pas tout à fait satisfaisantes. Le présent avis l'illustre à nouveau : le HCFP n'a disposé pour examiner le PLFR que de cinq jours, réduits à moins de trois à l'issue de la saisine rectificative effectuée par le Gouvernement. Cette situation n'est pas conforme à ce que devrait être le fonctionnement d'une institution budgétaire indépendante. Chacun en est conscient, y compris au ministère des finances, et il est temps d'y remédier. Je suis, quant à moi, très attaché à la modernisation du cadre de gouvernance organique des finances publiques et à un travail harmonieux avec le Parlement, notamment avec votre commission. Ces réformes y contribueront.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour votre présentation. La commission des finances du Sénat souhaite également disposer des délais nécessaires pour travailler les textes, qu'il s'agisse du PLFR ou de la proposition de loi organique (PPLO), dont nous ne savons pas encore quand elle sera examinée par l'Assemblée nationale.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souscris au mot près aux propos de Claude Raynal.

Tandis que le pays est encore tourneboulé par la « valse des milliards » et les conséquences de la crise sanitaire, je ne suis pas certain que ce soit le bon moment pour mener une réforme de la gouvernance des finances publiques et être en mesure de prendre le recul nécessaire pour cela. Je nous invite plutôt à prendre le temps de la réflexion et à ne pas agir dans la précipitation.

Pour en revenir au projet de loi de finances rectificative, vous avez qualifié la prévision de croissance retenue par le Gouvernement de réaliste et de prudente ; elle est en effet crédible. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) retient, quant à elle, une prévision de 5,8 %. Quels éléments justifient cet écart significatif, qui représente en valeur absolue près de 20 % ?

Nous assistons depuis janvier 2021 à une remontée progressive du taux des obligations françaises à dix ans. Quelles conséquences en tirez-vous sur notre endettement à moyen terme ?

Enfin, vous appelez à la grande vigilance sur le chemin de la résorption du déficit public et sur la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques. Cela suppose d'anticiper sur la méthode et la stratégie de cette maîtrise de la dépense publique, une fois le pire de la crise derrière nous. Or, jusqu'à présent, le Gouvernement est resté muet sur ce point, quand des ministres ne manquent pas d'annoncer de nouvelles mesures pérennes en dépenses. Ne craignez-vous pas qu'il soit de plus en plus difficile de retrouver le niveau de déficit d'avant-crise ?

M. Claude Raynal, président. – Quels sont les facteurs qui expliquent la remontée de l'inflation ? Celle-ci présente-t-elle un caractère durable ? Quels peuvent en être les effets sur les taux d'intérêt et la charge de la dette ? Les informations à cet égard sont en effet très disparates, s'agissant notamment de l'impact de la politique américaine.

M. Pierre Moscovici. – Le HCFP estime que la prévision de croissance de 5 % présentée par le Gouvernement pour 2021 est réaliste. Elle est certes plus basse que celle de l'OCDE, mais le contexte d'incertitude qui s'est installé depuis le début de la pandémie invite à prendre du recul par rapport aux chiffres macroéconomiques.

La prévision gouvernementale tient compte de la révision à la baisse de la croissance du PIB pour le premier trimestre, de + 0,4 à - 0,1 point. L'acquis de croissance pour 2021 diminue à l'issue du premier trimestre de 0,6 point, et passe de 4,1 à 3,5. Cet effet explique en partie l'écart entre la prévision du Gouvernement et celle des autres institutions, qui ne l'intègrent pas encore. Du fait de la volatilité, de l'élasticité et de la réactivité de l'économie, on peut cependant attendre de bonnes surprises. Aussi le chiffre de 5 % est-il certes réaliste, mais aussi quelque peu prudent.

Les taux d'intérêt auxquels la France emprunte ont augmenté en 2021, c'est un fait. Les taux des obligations françaises à dix ans se situent désormais à + 0,17 %, alors qu'ils étaient à - 0,38 % en décembre 2020. Cette hausse n'est pas propre à la France mais commune aux États européens et aux États-Unis. La hausse des taux est le reflet d'anticipations positives dans le cadre du redémarrage, encore progressif, des économies : les investisseurs anticipent, à la fois, un peu plus de croissance et un peu plus d'inflation, du fait de la levée des restrictions d'activités et de déplacements liée à la montée en puissance des campagnes de vaccination et aux plans de relance américain et européen.

Parmi les causes possibles de l'inflation figurent les tensions et perturbations affectant les prix de l'énergie et des matières premières, la réouverture des services et des commerces ainsi que des goulets d'étranglement temporaires dans les chaînes de production. Une inflation persistante pourrait être favorable au solde, en jouant sur les recettes, mais aussi avoir un effet négatif sur les taux d'intérêt qu'elle pousserait à la hausse. C'est donc à surveiller de très près.

Je lis les écrits économiques sur l'inflation, par exemple ceux de Raymond Barre, qui fut considéré comme le meilleur économiste de France. Au final, je constate que l'on ne sait pas grand-chose sur le sujet. Les banques centrales sont confrontées à une grande question : l'inflation semble de retour aux États-Unis, pour des raisons différentes de celles que nous connaissons. Les plans de relance affichent dans ce pays une tout autre dimension que chez nous, ce dont certains se félicitent, quand d'autres estiment qu'ils risquent d'entraîner un risque de surchauffe ; c'est notamment le point de vue de l'économiste et Secrétaire du Trésor Janet Yellen, qui craint une réaction de la Réserve fédérale (FED) et une hausse des taux d'intérêt. En Europe, on observe non pas de contagion mécanique, mais une reprise extrêmement limitée de l'inflation, qui ne semble pas de nature à changer à ce stade la guidance de la politique monétaire. Je ne m'engagerai pas davantage sur ce terrain, car la prudence est de rigueur.

Les taux d'intérêt demeurent donc bas et leur augmentation est très limitée. Néanmoins, cet enjeu est crucial pour la soutenabilité de nos finances publiques. Cette remontée des taux, extrêmement légère et indolore, doit servir de piquêre de rappel. Il est imprudent de penser que l'on peut faire n'importe quoi en matière de finances publiques parce que les taux d'intérêt seraient éternellement bas.

Si la remontée des taux observée au cours des dernières semaines devait se poursuivre ou s'accélérer, elle pourrait avoir des conséquences notables sur la prévision d'évolution de la charge d'intérêt. Voilà pourquoi le Haut Conseil appelle à la plus grande vigilance sur la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques à moyen terme.

Comme vous l'avez noté, la charge de la dette s'est réduite avec la baisse des taux, mais la forte croissance de la dette publique la rend plus sensible à une hausse des taux d'intérêt. C'est incontestablement un point de vulnérabilité. L'Agence France Trésor estime qu'une hausse d'un point du taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêt de la dette de 2,5 milliards d'euros la première année, et de 28,9 milliards d'euros à l'horizon de dix ans, une estimation plus forte que celle réalisée avant la crise sanitaire.

Je ne m'engagerai pas trop à ce stade sur la question du déficit public. J'y reviendrai dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et dans le cadre de l'audit demandé par le Premier ministre. Pour répondre au rapporteur général, si l'on veut revenir au déficit d'avant-crise - je rappelle qu'à l'époque, la France était certes sortie de la procédure de déficit excessif, mais le taux était encore autour de 3 % -, il faudra, en toute hypothèse, du temps, et même pas mal de temps ! La question est : combien de temps ? Quels seront les choix faits pour infléchir la courbe de la dette et celle des déficits ? J'aurai l'occasion de vous présenter des scénarios plus élaborés, mais ce n'est pas le rôle du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le rapporteur général, vous avez raison : nous ne sommes pas prêts de revenir au niveau d'avant la crise avant plusieurs années. C'est une question de choix et de débat public et politique.

M. Marc Laménie. - Ma question sera simple : quelle est votre position ou votre analyse concernant le lien entre l'État et les collectivités territoriales ? L'État reste le premier partenaire financier des collectivités territoriales, qui sont des acteurs importants de la relance, notamment pour soutenir le secteur du bâtiment et des travaux publics. En termes de finances publiques, quel est l'impact, direct ou indirect, sur les collectivités territoriales ?

M. Roger Karoutchi. - Je ferai d'abord une observation qui témoignera de mon optimisme légendaire... Au printemps dernier, j'avais fait remarquer à Bruno Le Maire que ses prévisions étaient sympathiques, mais que nous n'étions pas sortis de la crise sanitaire. Il m'avait répondu qu'une deuxième vague n'était pas certaine... Le rapporteur de la mission commune d'information pour l'évaluation des effets des mesures de confinement que je suis pour le Sénat est d'autant plus inquiet que les dernières auditions ne sont pas très rassurantes : certes, nous vaccinons, mais on constate que l'Australie reconfiner, que l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est ne sont pas un détail, et que l'épidémie repart dans le sud-ouest de la France. Le choix du Gouvernement de faire comme si la crise sanitaire était derrière nous pour nous inciter à nous remettre au travail n'est-il pas désespérément optimiste au point de n'être pas réaliste ?

Ma question est liée à cette observation. Ces dernières années, surtout ces derniers dix-huit mois, le « quoi qu'il en coûte » est devenu la réponse d'un gouvernement qui souhaite rassurer sa population et veut le

calme social, mais qui nous met en réalité dans des situations épouvantables !

Autant la prise en charge des besoins sociaux est une nécessité absolue, autant le fait de dire publiquement que l'on dépensera « quoi qu'il en coûte » est financièrement une folie. Les États voisins ne l'ont pas fait, et ils n'ont pas eu plus de morts ou de patients hospitalisés que nous. Monsieur le Premier président, vous dites qu'il faudra plusieurs années pour réduire le déficit. Comment nos concitoyens vont-ils réagir quand, après avoir eu tous les droits, toutes les possibilités, l'argent facile et distribué, on leur dira qu'il faut réduire les déficits et faire des efforts ? Est-ce compréhensible pour l'opinion publique alors que l'on a instillé l'idée que, quoi qu'il en coûte, l'État est là ?

M. Dussopt était venu nous dire que nous allions mettre fin au « quoi qu'il en coûte »...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En janvier !

M. Roger Karoutchi. – Il s'est fait taper sur les doigts ! Résultat des courses, on est revenu en arrière. Le ministre du budget était bien conscient il y a quelques mois que cette voie était impossible à tenir.

M. Michel Canévet. – Je partage totalement les inquiétudes de Roger Karoutchi. Quelles seront les réactions de la population et des corps intermédiaires après avoir obtenu des réponses fortes à des demandes légitimes, quand il faudra instaurer la rigueur ? Monsieur le Premier président, le Haut Conseil a-t-il pu évaluer l'impact sur la croissance future des politiques qui sont mises en œuvre ?

En tant que législateurs, on peut s'interroger sur la réalité des données qui nous sont communiquées. Lors de la discussion du PLFR 4 il n'y a pas si longtemps, on nous annonçait un déficit du budget de l'État de 222,9 milliards d'euros ; le projet de loi de règlement prévoit un déficit de 178,1 milliards d'euros, soit un écart très significatif qui nous conduit à nous poser la question de la sincérité des propositions formulées dans les projets budgétaires. Qu'en pense le Haut Conseil des finances publiques ?

Dernière question, on parle du budget de l'État, mais une forte composante des déficits publics provient des administrations de la sécurité sociale, dont le déficit est prévu à un peu moins de 50 milliards d'euros. Avez-vous, à ce stade de l'année, des informations sur ce que pourrait être le déficit de la sécurité sociale en 2021 ?

M. Claude Raynal, président. – Les questions de mes collègues portent aussi bien sur votre travail en tant que Premier président de la Cour des comptes que sur celui de président du Haut Conseil. Vous nous apporterez certainement une réponse plus complète dans quelques jours.

M. Philippe Dallier. – Je vais continuer dans le genre pessimiste... J'ai comme un sentiment d'apesanteur partagé par beaucoup de Français : la crise est là, mais au nom du « quoi qu'il en coûte », on peut répondre à toutes les demandes et attentes. Avec la campagne présidentielle qui se profile à l'automne prochain, on se demande si les futurs candidats auront le courage de dire un certain nombre de choses difficiles...

Mais l'information du jour n'est-elle pas tout simplement la tribune, dans le *Financial Times*, de Wolfgang Schäuble qui semble marquer, de l'autre côté du Rhin, une certaine impatience, notamment vis-à-vis de la France ? Je pense que c'est ainsi qu'il faut la lire. Je ne vois pas venir le moment où nous allons expliquer aux Français comment nous allons redresser la situation, à un rythme qui devra probablement être plus important que ce qu'on avait pu imaginer, notamment si les taux d'intérêt remontent.

Le Premier président peut-il nous donner son avis sur cette tribune ?

M. Christian Bilhac. – Je voulais poser une question sur la situation des collectivités territoriales, mais elle a déjà été formulée par Marc Laménie.

Roger Karoutchi l'a rappelé, il faut faire preuve de prudence et de modestie dans la situation actuelle. À l'automne dernier, on nous présentait diverses prévisions qui étaient basées sur une disparition de la pandémie. On sait ce qu'il est advenu... Il ne faut pas considérer que la pandémie est derrière nous et que nous allons retrouver une situation sanitaire normale : c'est envisageable, mais ce n'est pas certain.

Il faudra payer le « quoi qu'il en coûte », avoir le courage de le dire à nos concitoyens. Il fallait prendre des mesures d'urgence et de soutien, mais après le traitement il convient de passer à la convalescence et à la rééducation. Dans cette situation difficile sur le plan des équilibres financiers, il va falloir faire des choix. Quelles seront, selon vous, les actions prioritaires sur le plan budgétaire dans les prochaines lois de finances ?

M. Claude Raynal, président. – Les questions s'adressent plutôt au Premier président... Monsieur le président du Haut Conseil, pouvez-vous nous apporter quelques éléments d'appréciation ?

M. Pierre Moscovici. – Le président de la commission des finances est un sage qui voit bien les problèmes... Je me permets de redire qu'il est nécessaire d'élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques. Les questions que vous posez ne relèvent pas toutes du mandat du Haut Conseil et pourtant, théoriquement, dans un univers bien conçu, une institution budgétaire indépendante devrait pouvoir vous délivrer des avis économiques plus éclairés. Je vais donc jongler avec mes deux casquettes, mais, très honnêtement, vos interventions plaident en faveur d'un élargissement raisonnable du mandat du HCFP pour que nous puissions avoir un débat plus éclairé, que nous devons diriger ensuite vers celui auquel nous avons les uns et les autres, en tant que représentants d'institutions, à rendre des comptes : le citoyen.

Les questions relatives aux collectivités territoriales et à la dette sociale s'adressent plutôt à la Cour des comptes ; j'aurai donc l'occasion d'y revenir, comme Premier président de cette institution, lorsque nous publierons le rapport sur *La Situation et les perspectives des finances publiques*, le rapport d'audit au Premier ministre, le rapport sur les finances publiques locales et celui sur la loi de financement de la sécurité sociale.

Dans le contexte de crise, le législateur a mis en œuvre, au travers des lois de finances rectificatives du printemps et de l'été 2020, des mesures de soutien aux collectivités territoriales, afin de lisser l'impact de la crise sur leurs recettes. Le plan de relance n'apporte pas de modification substantielle à ces mesures, mais il y a une territorialisation du plan de relance.

J'ai apprécié l'optimisme de certains sénateurs, qui relève en réalité de la prudence. Le HCFP souligne dans son avis, monsieur Karoutchi, que « le déficit pourrait être creusé par une éventuelle dégradation de la situation sanitaire ». On ne peut pas faire comme si la pandémie était derrière nous ; ce n'est pas le cas. Pour autant, il relève de la responsabilité de l'exécutif de prendre les mesures sanitaires nécessaires et de soutenir la relance de l'activité économique. Le scénario privilégié est celui d'une amélioration de la situation, même s'il faut demeurer très vigilant sur l'évolution de la situation sanitaire. Depuis un an et demi, la situation sanitaire, la situation économique et celle des finances publiques sont étroitement corrélées, le déterminant de base étant la situation sanitaire.

Sur le « quoi qu'il en coûte », le jugement à porter est nuancé. Chacun peut constater le rôle de l'État pour stabiliser la situation macroéconomique et préserver la croissance ; personne ne dira, je pense, qu'il ne fallait pas prendre les mesures importantes pour soutenir ceux qui ont été privés d'activité et les entreprises et préserver la cohésion sociale. Les différents pays européens ont fait à peu près la même chose ; il s'est agi d'un mouvement coordonné à l'échelon européen, avec le soutien de la Banque centrale. Cela ne signifie pas que la situation de nos finances publiques soit meilleure que celle de nos voisins, ce n'est pas le cas, mais la réponse est comparable.

Cela dit, nous avons besoin d'un débat sur la soutenabilité de la dette en sortie de crise et sur la sortie du « quoi qu'il en coûte ». Je n'interviendrai pas dans ce débat politique, mais il est fondamental que nous puissions sortir du « quoi qu'il en coûte ». Du reste, c'est ce qui est en train de se produire : les mesures d'urgence sont petit à petit débranchées, elles ne dureront pas pour l'éternité, et c'est à ce sujet que je vous rejoins, monsieur le sénateur : nous avons un besoin fondamental de pédagogie. On ne peut pas laisser croire que les mesures se prolongeront *ad vitam æternam*, que la dépense publique peut croître infiniment, que la dette publique n'est pas un problème, ni que les taux d'intérêt resteront éternellement bas, puisque, pendant un moment, on s'endettait, mais la charge de la dette baissait. L'importance du stock de dette est une question déterminante. C'est

pourquoi le HCFP et la Cour des comptes développeront l'idée qu'il faut assurer la soutenabilité de la dette publique. Les chemins politiques pour y parvenir peuvent différer, mais il faut traiter le problème.

Il est extrêmement compliqué de classer les dépenses entre urgence et relance. Certains dispositifs se trouvent à la frontière entre le soutien et la relance – l'activité partielle, par exemple – et les mesures n'ont pas le même impact financier selon qu'on les analyse en comptabilité nationale ou en comptabilité budgétaire.

J'en reviens tout de même au message central : il faut faire de la pédagogie sur l'après-crise, sur l'état de nos finances publiques et sur la soutenabilité de la dette. C'est le rôle de la Cour des comptes ; nous l'assumerons. Les pistes sont toujours de trois natures. Il faut d'abord une action sur la croissance. Toute stratégie de finances publiques à moyen terme repose nécessairement sur une stratégie de croissance ; il faut améliorer le niveau de croissance potentielle et de croissance effective. Cela passe par des investissements, en insistant sur la qualité de la dépense publique, afin de favoriser l'investissement, par exemple en matière d'écologie ou de numérique. Néanmoins, la croissance n'y suffira pas seule, il faut le dire. Une revue des dépenses publiques sera indispensable. Enfin, il y a un débat politique sur le niveau des prélèvements obligatoires ; je ne m'y engagerai pas.

J'en viens à l'article de Wolfgang Schäuble, que je connais bien, puisqu'il a été mon homologue comme ministre des finances. Nous n'étions pas toujours de la même opinion, mais c'est un ami et j'ai de l'admiration pour lui. Il pointe avec raison, dans son papier, le risque d'une expansion budgétaire et monétaire trop mécanique. À un moment, il faudra reprendre le chemin de la responsabilité ; on a fait ce qu'il fallait pendant la crise, mais quand celle-ci sera passée, il faudra revenir à une situation normale. Par ailleurs, Wolfgang Schäuble cite Keynes un peu quand ça l'arrange, sans mentionner les excédents allemands. Or, si les déficits budgétaires et de la balance des paiements constituent des déséquilibres macroéconomiques, la situation symétrique – l'importance des excédents budgétaires et de la balance courante – représente un autre déséquilibre macroéconomique, qui engendre une surépargne. Cette tribune a un grand mérite : elle rappelle la nécessité de mûrir le débat, à l'échelon européen, sur la gouvernance économique et budgétaire.

Le HCFP n'est pas compétent pour se prononcer sur la sincérité du budget de l'État, contrairement à la Cour des comptes, laquelle a souligné l'ampleur des reports de crédits de 2020 sur 2021 – 30 milliards d'euros –, qui ne sont pas conformes au principe d'annualité budgétaire.

Voilà les réponses que je souhaitais apporter à vos questions. J'aurai l'occasion de revenir sur ces questions, d'ici quelques semaines, pour vous présenter les rapports de la Cour des comptes.

Je rappelle en conclusion un message simple : il faut regarder la situation de nos finances publiques en face. Il fallait répondre à la crise ; cela a été fait dans un cadre européen et la France a agi de manière comparable à ce qui s'est fait ailleurs, mais la situation de nos finances publiques est dégradée et la question de la soutenabilité de notre dette se pose ; il faudra donc faire des choix. Nous serons là pour alimenter ce débat à vos côtés.

M. Claude Raynal, président. - Avez-vous une idée de la date de publication de ces deux rapports ? Peut-on les espérer d'ici la fin juin ?

M. Pierre Moscovici. - Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est dû au Parlement avant fin juin ; le délai sera largement tenu. Le rapport au Premier ministre dépend non pas de nous, mais de l'agenda des autorités de l'État ; toutefois, j'ai bon espoir que cela se fera bien avant la fin juin, car il serait logique que ce rapport soit remis avant l'autre.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie.

III. EXAMEN DU RAPPORT (23 JUIN 2021)

Réunie le mercredi 23 juin 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le rapport du rapporteur général sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous voici de nouveau réunis pour l'examen d'un projet de loi de finance rectificative (PLFR), quelques semaines après avoir donné notre avis sur un décret d'avance de 7,2 milliards d'euros. Nous avons pris l'habitude de « sortir des milliards » pour soutenir l'économie et assurer la solidarité nationale. Espérons que ce texte sera bien celui de la sortie de crise avec un soutien en faveur des entreprises encore touchées par les dernières contraintes et une pleine mise en œuvre du plan de relance.

Examinons d'abord la trajectoire de croissance qui, si elle se confirme, reste toutefois modérée et fragile.

Le projet de loi de finances rectificative réajuste la prévision de croissance du PIB en volume de 6 % à 5 %. Toutefois, malgré cette révision et comparativement à l'année 2019, le niveau d'activité sera plus important que ce qui était prévu initialement. En effet, la récession en 2020 ayant été moins forte qu'escompté, la « rampe de lancement » du PIB en 2021 s'en trouve plus porteuse.

La prévision du Gouvernement a été qualifiée de « réaliste » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui rappelle, toutefois, qu'elle a été établie alors que demeurent un grand nombre d'incertitudes sur le plan macroéconomique. En tout état de cause, elle se situe dans la fourchette basse des prévisions publiées par diverses institutions, notamment la Banque de France, ce qui peut s'assimiler à une certaine prudence. Cela peut se comprendre compte tenu du nombre d'aléas qui pèsent sur la reprise d'activité dans notre pays. Je pense, par exemple, aux inconnues que constitue le niveau de liquidités et de solvabilité des entreprises au sortir de cette crise ou, encore, à l'ampleur de la reprise du commerce international et du tourisme.

À l'inverse, plusieurs signaux positifs nous permettent d'envisager une croissance plus importante que celle qui a été retenue par le Gouvernement. Je pense, plus particulièrement, à l'indice de confiance des ménages et à l'indicateur du climat des affaires qui étaient, au mois d'avril à des niveaux comparables ou supérieurs à ceux que nous avons connus avant la crise.

Néanmoins, même en retenant les hypothèses les plus optimistes, la reprise française reste modérée par rapport à celle de nos partenaires.

Certes, d'après les prévisions de croissance de la Banque de France, nous reviendrions, en 2022, au niveau d'activité de 2019, que nous dépasserions même de 1,2 %. Toutefois, nos partenaires pourraient faire mieux, la zone euro serait à 2,1 % au-dessus du niveau d'activité de 2019, et l'Allemagne à 2,5 %.

Je souhaite dire quelques mots sur les deux phénomènes que sont la reprise de l'inflation et la remontée sensible du taux des obligations souveraines. Compte tenu des inquiétudes légitimes qu'ils suscitent, je m'attellerai à répondre à trois questions. D'abord, quelle est l'ampleur du phénomène ? Ensuite, comment s'explique-t-il et faut-il considérer qu'il procède de causes durables ? Enfin, quels risques emportent-ils pour la soutenabilité de nos finances publiques ?

Depuis la fin d'année 2020, le taux d'inflation a augmenté en France, pour s'établir à + 1,8 % en mai 2021. L'inflation sous-jacente, qui exclut les produits dont les prix sont les plus volatils ou administrés et qui permet d'apprécier la tendance de fond de l'économie, augmente également, pour s'établir à + 1,1 %.

Pour autant, quelle est l'ampleur de ce phénomène ?

Il est en réalité assez limité si l'on s'intéresse plutôt à l'évolution de l'indice des prix à la consommation lui-même.

Ainsi, l'indice des prix est resté quasiment plat pendant la majeure partie de la crise sanitaire. La demande adressée à l'économie a chuté, ce qui a limité les pressions inflationnistes. Au final, le niveau de l'indice des prix se situe en dessous de ce qu'il aurait pu être si la Banque centrale européenne (BCE) avait atteint son objectif d'inflation d'environ 2 % par an depuis janvier 2019.

Quelles sont les causes de cette reprise de l'inflation et sont-elles durables ? Plusieurs causes ont été évoquées.

La première d'entre elles est celle d'un « effet base » : les prix ont baissé ou stagné en 2020 sous l'effet de la baisse de la demande, mais aussi de mesures telles que le chômage partiel, qui a réduit les coûts salariaux, ou encore l'allègement de TVA en Allemagne. Lorsque ces dispositifs s'éteignent, les prix ont tendance à revenir à leurs niveaux antérieurs, ce qui, mécaniquement, accélère l'inflation.

La seconde cause est liée aux tensions d'approvisionnement en matières premières ou d'intrants spécifiques dans les secteurs notamment de la métallurgie, du bâtiment ou de l'électronique. En effet, les chaînes de valeur sont encore perturbées par la crise sanitaire et les restrictions qu'elle induit.

En tout état de cause, ce phénomène ne semble pas présenter de caractère durable. Selon la Banque centrale européenne, si l'inflation peut bien atteindre + 1,9 % en 2021, elle ralentirait, pour s'établir à + 1,4 % en 2023.

Pour mémoire, la cible d'inflation de la BCE se situe à 2 % : le risque principal dans la zone euro et en France n'est pas une accélération de l'inflation, mais, à l'inverse, la persistance d'une inflation faible.

Quels risques cette inflation emporte-t-elle pour nos finances publiques ?

En cet instant, j'estime que les risques sont modérés. En effet, l'inflation se traduit à court terme par une augmentation des recettes publiques plus importante que celle des dépenses. En conséquence, elle participe à améliorer le solde, ce qui pourrait être bienvenu en 2021. Elle se traduit également par une hausse de la charge de la dette indexée, laquelle augmentera d'ailleurs de 1,9 milliard d'euros en 2021. Ce n'est pas négligeable, mais cela ne modifie pas la trajectoire de réduction de la charge de la dette par rapport au PIB, lequel augmente, lui aussi, avec l'inflation.

En parallèle de la hausse de l'inflation, on a pu constater depuis le mois de janvier dernier une hausse soutenue du taux d'intérêt nominal des obligations françaises. En effet, pour l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à 10 ans, le taux a augmenté de 51,2 points de base entre janvier et juin 2021.

Mettre à jour les causes sous-jacentes aux variations de taux d'intérêt reste un exercice périlleux et, pour cette raison, je n'évoquerai ici qu'une seule hypothèse évoquée par la BCE.

Pour cette institution, la variation des taux des actifs sans risque en zone euro résulterait principalement des anticipations d'inflation des investisseurs. Les taux d'intérêt réels, minorés de l'inflation et du risque emprunteur, resteraient, quant à eux, négatifs. Toutefois, la BCE précise que ce serait peut-être moins les anticipations d'inflation qui pousseraient les taux à la hausse que l'incertitude sur la solidité de ces anticipations. En d'autres termes, dans un contexte d'incertitude élevée s'agissant du niveau d'inflation à venir, les investisseurs demanderaient une rémunération plus importante pour se prémunir contre ce risque.

Dans cette hypothèse, on peut dès lors penser que la sortie progressive de la crise devrait permettre d'ancrer plus fortement les anticipations d'inflation, ce qui réduirait la pression à la hausse des taux d'intérêt. Dès lors, il ne faut pas, me semble-t-il, s'alarmer excessivement de cette remontée des taux. D'abord, celle-ci semble assise sur un phénomène temporaire. Ensuite, les taux réels ou nominaux négatifs constituent une anomalie et traduisent autant la faiblesse de notre croissance potentielle qu'ils désincitent à adopter une gestion plus efficiente de nos finances publiques. Enfin et surtout, la hausse des taux à laquelle nous assistons et

qu'anticipent d'ailleurs les marchés financiers est bien moins importante que ce que prévoit le scénario gouvernemental.

Venons-en à la reprise et à la relance.

Tout en invitant à une certaine sérénité quant à l'augmentation de l'inflation et des taux d'intérêt, je considère, comme je l'ai indiqué, que la reprise économique est fragile. Aussi, il convient de ne pas accentuer cette fragilité en ratant la sortie des mesures de soutien et la relance.

La France a mobilisé un effort substantiel pour soutenir son tissu économique et éviter la destruction durable de nos capacités de production et des emplois. En 2021, ce sont près de 44 milliards d'euros qui ont été engagés ou prévus au titre des mesures de soutien dont, par exemple, 22,2 milliards d'euros pour le fonds de solidarité et les autres aides directes et 11 milliards d'euros pour l'activité partielle. À cela s'ajoute la garantie de l'État à l'octroi de prêts ou au profit de véhicules d'investissement en quasi-fonds propres.

Aussi, avec ce PLFR, nous devons préparer la sortie des mesures de soutien et, j'y insiste, le passage plein et rapide à une logique de relance.

Il faut évidemment sortir intelligemment des mesures de soutien, c'est-à-dire en tenant compte du fait que certains secteurs restent encore affectés par la crise sanitaire. Cela peut s'expliquer par le maintien de mesures de restriction – c'est le cas du tourisme international –, mais aussi par la persistance de difficultés d'approvisionnement dans l'attente d'un plein retour à la normale.

Il faut donc sortir d'une économie « sous perfusion », tout en continuant à soutenir ceux qui doivent l'être et en passant pleinement à une logique de relance.

Certains dispositifs me semblent aller dans le bon sens.

L'assouplissement du *carry back*, report en arrière des déficits des entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés, a déjà été adopté par le Sénat dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et constituera un utile soutien pour les entreprises qui auront besoin de soulager leur trésorerie.

De même, l'ajustement du dispositif d'allègements de cotisations sociales, qui passe d'un mécanisme de soutien sous condition de perte d'activité à un dispositif élargi au plus grand nombre, mais sur une période de temps plus courte, est positif.

En revanche, le soutien à la solvabilité des entreprises doit être une priorité si l'on souhaite assurer pleinement la relance, et le renforcement des fonds propres doit être favorisé.

Je vous proposerai donc, conformément à l'une de mes recommandations dans le rapport d'information sur la sortie des prêts garantis par l'État (PGE), d'introduire un allègement fiscal temporaire en faveur du renforcement des fonds propres des entreprises.

Il me semble que l'urgence voudrait que le Gouvernement engage également pleinement le plan de relance. Comme je l'ai déjà indiqué, le plan de relance français présente un caractère intermédiaire compte tenu de son coût rapporté au PIB.

Au titre de l'année 2021, les crédits ouverts au titre du plan de relance, mais également du plan d'investissement d'avenir et des autres dépenses assimilées de l'État, s'élèvent à 26,8 milliards d'euros. Or, sur ce montant, d'après les données qui m'ont été transmises, seuls 3,6 milliards d'euros de crédits de paiement ont été consommés fin avril. C'est trop peu, et il faut aller beaucoup plus vite avant de se demander s'il faudrait prévoir davantage.

Il en va de même concernant le volet européen du plan de relance, qui consiste en un ensemble d'actions éligibles à un financement équivalent à 40 milliards d'euros. Celui-ci devrait être validé aujourd'hui par la Commission européenne. Quoi qu'il en soit, nous pourrions avancer ce coût avant d'être remboursés par la suite par l'Union européenne.

Avant de passer à l'analyse du budget de l'État, je souhaite, comme il est d'usage, dire quelques mots sur l'état des finances publiques, toutes catégories d'administration confondues. Cela ne vous surprendra pas, le constat ressemble à celui que nous avons dressé pour 2020. Après cette crise, notre solde public est fortement dégradé.

Le PLFR conduit à réviser à la baisse la trajectoire du solde public : de 8,5 points de PIB, comme prévu en loi de finances initiale, le déficit passerait à 9,4 points, pour atteindre 228,4 milliards d'euros. La dégradation du solde public par rapport à la loi de finances initiale s'élève, en valeur, à 33,9 milliards d'euros.

Elle résulte, d'abord, d'une hausse des dépenses de l'ordre de 24,9 milliards d'euros opérée entre la loi de finances initiale et le programme de stabilité. Nous verrons de façon plus détaillée, dans mon analyse portant sur le budget de l'État, comment les crédits ont évolué avant ce PLFR, que ce soit par voie de reports ou de décrets d'avance.

Ensuite, le solde s'aggrave en raison d'une augmentation de 13,9 milliards d'euros de dépenses par rapport au programme de stabilité. Elles permettront, notamment, d'abonder le fonds de solidarité, le dispositif de chômage partiel ou encore la prime à l'embauche et à l'alternance.

Cette dégradation apparaît presque sans effet sur le montant de la dette dont le volume diminuerait, par ailleurs par rapport à la prévision initiale, pour s'établir à 117,2 % du PIB.

La croissance des dépenses, hors charge de la dette et hors mesures de soutien et de relance, s'établirait à + 2,3 %. Ce taux de croissance est le même que celui qui a été constaté en 2019. Toutefois, si le Gouvernement n'a pas cherché à maîtriser l'évolution des dépenses, il n'a pas non plus vraisemblablement pris prétexte de la crise pour les laisser filer.

À l'inverse, je rappelle que le Gouvernement s'est engagé sur une trajectoire de réduction des déficits dans le cadre du programme de stabilité. Celle-ci prévoit, notamment, que nous reviendrions sous la barre des 3 % en 2027, ce qui impliquerait, je le rappelle, entre 41 et 68 milliards d'euros d'économies au cours du prochain quinquennat selon les hypothèses retenues.

J'ai eu l'occasion de dire que je soutiens la date proposée pour entamer cet effort - à savoir l'année 2023 - et le choix de passer par une maîtrise des dépenses. Je regrette, néanmoins, que le Gouvernement ne présente pas de stratégie crédible pour atteindre son objectif de baisse de dépenses, alors même que nos voisins européens devraient retrouver une maîtrise de leurs comptes publics sous la barre des 3 % bien plus rapidement que nous. Les règles de la gouvernance budgétaire européenne doivent être révisées d'ici 2023 et la France occupera bientôt la présidence de l'Union : ce n'est guère le moment de manquer de stratégie pour la consolidation dont nous faisons notre objectif.

Venons-en au budget de l'État et à ses ouvertures de crédit importantes.

Le déficit budgétaire s'élève à 220 milliards d'euros dans le texte adopté par l'Assemblée nationale : ce serait de loin le plus important jamais connu, bien au-delà des 178,1 milliards d'euros de l'année 2020. Le déficit s'aggrave de 46,7 milliards d'euros par rapport aux 173,3 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale. Les mesures du collectif ont moins d'impact sur le déficit que les reports de crédits. En effet, 28,8 milliards d'euros de crédits de la mission « Plan d'urgence », non consommés en 2020, ont été reportés à 2021 et contribuent désormais à la prévision de déficit.

Conséquence paradoxale, l'accroissement du déficit affiché par ce collectif budgétaire n'augmente pas l'endettement de l'État. En effet, l'État s'est endetté l'an dernier bien au-delà de ce qui était nécessaire, gonflant sa trésorerie qui financera à présent le surcroît de déficit de cette année. Ce phénomène illustre les « silences » de la loi de finances initiale, qui a retracé les ouvertures de crédits, mais pas les reports.

La comparaison de l'exécution budgétaire entre 2020 à 2021 montre que le déficit évolue pour l'instant de manière similaire. Dans ces conditions, un déficit de 220 milliards d'euros impliquerait que les dépenses soient beaucoup plus importantes au second semestre 2021 qu'au second semestre 2020, alors même que l'activité reprend et que les régimes d'aide diminuent. Il est vrai que certaines mesures de soutien ont été renforcées, mais les

hypothèses du Gouvernement paraissent très prudentes : au-delà de quelques mécanismes tels que le *carry back* qui grèverait les recettes d'impôt sur les sociétés de 400 millions d'euros, ce budget est un budget de précaution et nous en verrons des exemples plus précis dans les ouvertures de crédit.

Le niveau exceptionnel des reports de crédits concerne donc la mission « Plan d'urgence », mais également les missions traditionnelles. La recapitalisation de la SNCF est emblématique du manque de lisibilité de la gestion budgétaire. Un montant de 4,1 milliards d'euros a été consommé sur le programme 358, qui devait permettre des prises de participations dans des entreprises soumises à la crise, bien que cette opération ait également été présentée comme une mesure du plan de relance. Or, la SNCF a immédiatement reversé ces fonds dans un fonds de concours de la mission « Écologie », qui ne sera reversé à SNCF Réseau que progressivement de 2021 à 2023. L'objectif est pertinent puisqu'il s'agit de renouveler le réseau, mais la technique employée ôte une partie de sa portée à l'autorisation parlementaire.

J'évoquerai rapidement les recettes, qui sont révisées à la hausse, de 3,1 milliards d'euros.

Les recettes fiscales nettes augmentent de 1,1 milliard d'euros. L'impôt sur le revenu et la TVA, notamment, profitent d'une réévaluation à la hausse des estimations de revenus en 2020 et de bonnes rentrées fiscales depuis le début de l'année.

Les recettes non fiscales sont en hausse de 1,2 milliard d'euros. En particulier, les prévisions de primes reçues par l'État au titre des prêts garantis par l'État (PGE) augmentent de 800 millions d'euros ; ces primes avaient été moins élevées que prévu à la fin 2020, donc il peut y avoir un effet de rattrapage.

Ces réévaluations en cours d'année n'ont rien d'extraordinaire et sont modérées par rapport aux ouvertures de crédits.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, l'ouverture nette de 20,1 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces ouvertures de crédit concernent très majoritairement les dispositifs d'urgence : nous sommes toujours dans un budget de crise, même s'il en accompagne la sortie.

Sur la mission « Plan d'urgence », les ouvertures de crédit sont de 9,8 milliards d'euros et concernent le financement du chômage partiel pour 2,2 milliards d'euros, le fonds de solidarité pour 3,6 milliards d'euros et la compensation à la Sécurité sociale des allègements de prélèvements pour 4 milliards d'euros. Ces programmes ont eu des ouvertures de crédit dans la plupart des lois de finances rectificatives en 2020.

En 2021, le chômage partiel a été jusqu'à présent financé principalement sur les crédits de la mission « Plan de relance », mais ce n'est pas suffisant et il est nécessaire d'en recharger les crédits.

Le programme 358, créé pour accroître les participations de l'État dans des entreprises touchées par la crise, a été peu utilisé. À présent, le Gouvernement demande 2 milliards d'euros pour prendre des participations dans des entreprises non touchées par la crise, sur un nouveau programme 367 créé dans la mission « Économie ». Je regrette le manque d'informations qui entoure cette demande de crédits d'un niveau conséquent. Je vous proposerai un amendement pour maintenir une nécessaire vigilance sur ces opérations extraordinaires puisqu'elles nécessitent des crédits du budget de l'État.

Le programme 360, qui compense à la Sécurité sociale des allègements de prélèvements décidés l'an dernier, a reporté ses crédits non consommés en 2020 vers le fonds de solidarité. C'est pour cela qu'il est nécessaire de l'alimenter à nouveau afin de régler des arriérés.

Quant au fonds de solidarité, il a été alimenté par des ouvertures de crédits en loi de finances initiale, mais aussi et surtout par des reports de crédits non consommés en 2020 sur plusieurs programmes, ainsi que par le décret d'avance du 19 mai. Le projet de loi de finances rectificative propose d'ouvrir encore 3,6 milliards d'euros, qui s'ajouteront aux 9,6 milliards d'euros environ dont dispose aujourd'hui le fonds, alors que les besoins devraient diminuer dans les mois à venir. Le Gouvernement se montre manifestement très prudent dans ses estimations.

S'agissant de la mission « Plan de relance », le montant des crédits actuellement consommés est de 7,4 milliards d'euros en crédits de paiement, ou 3,8 milliards d'euros si l'on exclut les dépenses liées à l'activité partielle d'urgence et déjà décaissées, ce qui constitue un taux d'exécution de 18,1 % en crédits de paiement.

Les ouvertures de crédit portent principalement sur le rechargement, pour 4,2 milliards d'euros, des crédits du programme 364 « Cohésion » qui ont été utilisés depuis le début de l'année pour financer l'activité partielle d'urgence.

Par ailleurs, 500 millions d'euros environ sont ouverts sur le programme 363 « Compétitivité », mais une annulation du même montant en autorisations d'engagement est prévue sur le projet « Hydrogène du futur » de la mission 362 « Écologie ». Il faut donc se demander quel est le financement, et donc l'avenir, de ce projet important de développement de l'hydrogène vert, qui devait être doté de 2 milliards d'euros sur deux ans. Vous constaterez donc avec moi combien les parcours de l'ouverture de ces crédits peuvent être sinueux.

Les autres ouvertures de crédit rejoindront les préoccupations de certains rapporteurs spéciaux.

Sur l'hébergement d'urgence, la ministre chargée du logement elle-même nous avait annoncé un abondement de 700 millions d'euros, très supérieur aux ouvertures de crédits des années précédentes, mais peut-être insuffisant au regard des besoins que Philippe Dallier a décrits devant notre commission.

Le monde agricole a été atteint par plusieurs crises cette année, notamment un épisode de gel tardif et une nouvelle épidémie de grippe aviaire. Ce projet de loi de finances rectificative ouvre 350 millions d'euros, mais on sait d'ores et déjà que d'autres crédits seront nécessaires, probablement dans le collectif de fin d'année.

La Nouvelle-Calédonie nécessite également une aide d'urgence à hauteur de 82 millions d'euros, notamment en raison des dépenses occasionnées par le protocole sanitaire strict.

Quelque 150 millions d'euros sont ouverts pour financer des bourses sur critères sociaux sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », également concernée par des redéploiements depuis le programme d'investissements d'avenir (PIA).

Sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », 130 millions d'euros vont soutenir le nouveau « Pass Sport » ainsi que la mise à disposition d'équipements sportifs.

Enfin, l'Assemblée nationale a augmenté de 5 millions d'euros les crédits de la mission « Culture » au titre du soutien au monde du spectacle vivant, touché par les privations de recettes.

En dehors des missions « traditionnelles », le Gouvernement, dans le cadre de ce budget « de précaution », souhaite alimenter à hauteur de 1,5 milliard d'euros l'enveloppe des dépenses accidentelles et imprévisibles. Une fois de plus, alors que les programmes du plan d'urgence sont assez largement dotés, il demande des crédits dont le Parlement ne connaîtra l'utilisation qu'*a posteriori*. Je considère qu'on ne peut pas donner ainsi l'impression de faire des « chèques en blanc » au Gouvernement. Après les nombreux reports et mouvements budgétaires opérés, alors que, depuis 15 mois, l'unité de vote semble être devenue la dizaine de milliards d'euros : nous devons rester vigilants. Je vous proposerai donc un amendement pour réduire à 500 millions d'euros cette augmentation de la dotation pour dépenses accidentelles. Cela aura du moins le mérite de montrer au Gouvernement que tout n'est pas permis, que nous restons attentifs et qu'il est nécessaire d'entendre le ministre à ce sujet.

La charge de la dette augmenterait de 1,9 milliard d'euros, en raison de la reprise de l'inflation qui affecte les obligations indexées. En sens inverse, les appels en garantie sur les PGE sont prévus à un niveau moins élevé de près de 1 milliard d'euros qu'en loi de finances initiale.

Les annulations de crédit, quant à elles, portent en grande partie sur des crédits mis en réserve, ainsi que sur certains dispositifs pour lesquels des sous-consommations sont à prévoir.

Enfin, en dehors du budget général, il faut noter une nouvelle augmentation de 200 millions d'euros des avances au budget annexe « Compte et exploitation aériens », les prévisions de trafic faites en loi de finances initiale ne pouvant pas être atteintes, comme l'avait déjà noté Vincent Capo-Canellas.

Voilà pour la présentation générale de ce projet de loi de finances rectificative, qui propose avant tout de prolonger les dispositifs de soutien pour aider à la sortie de crise. Je resterai très vigilant sur l'usage qui en est fait et je considère qu'il ne faut pas que l'on s'habitue à laisser trop de marge budgétaire au Gouvernement. La crise est, je l'espère, derrière nous, la « valse des milliards » aussi ! Dans cette optique, outre l'amendement consistant à supprimer 1 milliard d'euros ouverts au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles, je vous propose de prolonger sur 2021 l'obligation pour le ministre de l'économie de nous informer, le président de la commission et moi, avant toute opération réalisée au titre des participations financières de l'État et sur des crédits ouverts sur le budget général.

Du côté des mesures fiscales, ce texte porte essentiellement une mesure de *carry back* que la commission avait proposé au Sénat dès l'été dernier, sous l'impulsion de mon prédécesseur qui a bien raison de dire que le Sénat a souvent raison trop tôt. Nous ne pouvons donc qu'y être favorable, de même que sur la reconduction sur la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), dans ses nouvelles modalités. C'est la même chose pour la prolongation de l'octroi de garantie de l'État au titre des PGE qui s'inscrit dans l'accompagnement des entreprises dans la sortie de crise.

En revanche, je vous proposerai un amendement pour reporter au 1^{er} janvier 2023 la suppression du tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole non routier (GNR). En effet, alors que cette date avait été annoncée par le Gouvernement, pour tenir compte en particulier du fait que les secteurs concernés ont été durement touchés par la crise et que les solutions alternatives à l'utilisation du gazole restent balbutiantes, les députés ont finalement retenu la date du 1^{er} juillet 2022. Cela ne me paraît pas acceptable.

Je vous proposerai également, à titre temporaire, un mécanisme fiscal de déduction pour le capital à risque, qui entend neutraliser le biais fiscal en faveur de la dette et inciter les entreprises à améliorer leur situation financière en levant des fonds propres. Il met en œuvre une recommandation de mon rapport « Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État ? » présenté le 12 mai dernier.

Pour inciter les entreprises à investir dans la transition écologique, même en temps de crise, je vous proposerai un amortissement accéléré sur douze mois des biens destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables acquis jusqu'à la fin 2022, assorti, pour les entreprises constatant une perte en raison de la crise sanitaire, d'une option pour monétiser immédiatement l'avantage fiscal.

Reprenant un dispositif que nous avons déjà adopté en loi de finances initiale, je vous proposerai également d'actualiser et de clarifier les seuils prévus pour les PME en matière d'imposition de leurs bénéfices, afin de les soutenir dans la relance de l'économie et de simplifier les règles du système fiscal.

Je vous proposerai aussi de porter le taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement dans les PME – dit dispositif « Madelin » – de 25 % à 30 % et faire de même pour le taux de la réduction d'impôt au titre des investissements dans les foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général, tout en prorogeant cette bonification jusqu'à la fin de l'année 2022 comme pour les autres entreprises visées par le dispositif « Madelin ».

Pour soutenir les entreprises qui ont rencontré des difficultés pour obtenir de l'aide ou qui ont été particulièrement touchées par les contraintes sanitaires, je propose, contrairement à ce que prévoit le Gouvernement, une exonération fiscale et sociale de l'aide à la reprise d'un fonds de commerce, sur le modèle de ce qui est prévu pour les aides du fonds de solidarité, auquel ces entreprises ne sont pas éligibles.

Dans la même idée, je vous proposerai un amendement de crédit pour financer un mécanisme de subvention pour les entreprises issues d'une création en 2020 et qui, à défaut d'avoir repris un fonds de commerce et en l'absence de tout chiffre d'affaires, ne font l'objet d'aucune aide actuellement, alors même qu'elles peuvent avoir consenti de lourds investissements initiaux. Cela me paraît juste qu'elles soient également aidées alors que pour elles, tout reste à faire pour trouver leur clientèle et qu'elles ont joué de malchance...

Concernant le dispositif d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales prévu à l'article 9, je propose également de le prévoir pour les discothèques qui, après 15 mois de fermeture, devront se relancer à compter du 9 juillet prochain, avec une majoration de 20 % au lieu des 15 % retenus dans le texte. J'ai également un amendement qui sécurise juridiquement le dispositif de dégrèvement de taxe foncière adopté par l'Assemblée nationale, toujours pour les discothèques.

S'agissant du soutien du pouvoir d'achat des travailleurs, je propose que la limite du plafond permettant une exonération fiscale de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat puisse également être relevée à 2 000 euros

pour les entreprises de moins de 50 salariés ayant mis en place un accord de participation volontaire, quelle que soit sa forme.

Pour soutenir les associations venant en aide aux personnes les plus défavorisées, je vous soumetts aussi un amendement qui tend à proroger jusqu'à la fin 2022 le relèvement temporaire du plafond des dons éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu de 75 % au titre du dispositif « Coluche ». Il s'agit ainsi de s'aligner sur la période prévue dans le projet de loi pour les dons aux associations culturelles.

Concernant les collectivités territoriales, je vous proposerai de reconduire pour 2021 les « filets de sécurité » qui étaient prévus en 2020 pour certaines ressources spécifiques des collectivités d'outre-mer et de la collectivité de Corse, comme c'est le cas pour les autres dispositifs de droit commun.

Enfin, mes chers collègues, je vous annonce que la semaine prochaine, je vous présenterai un amendement qui vise à assurer de l'équité et le respect des engagements pris, en prévoyant une exonération fiscale des majorations exceptionnelles reçues par les internes des hôpitaux pour l'indemnisation de leurs gardes.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous proposerai d'adopter ce collectif budgétaire sous réserve de l'adoption des amendements que je vous ai présentés.

M. Claude Raynal, président. – Merci de cette présentation, nous allons maintenant prendre les questions sur le rapport général, avant l'examen des amendements.

M. Roger Karoutchi. – Une fois de plus, le Gouvernement fait comme si la crise sanitaire était terminée, comme si la pandémie était derrière nous : voilà que tout revient à la normale, on rouvre tout, alors que les pays les plus vaccinés referment leurs aéroports, comme Israël, et que bien des virologues annoncent une quatrième vague d'ici à la fin août ou le début de septembre. Comme l'été dernier, on fait comme si la crise était réglée et on ne se prépare en rien à l'éventualité d'une nouvelle vague. Je me souviens avoir dit l'an dernier à M. Le Maire que c'était irréaliste de faire comme si tout était terminé. Et si une nouvelle vague arrive, on n'aura encore une fois rien préparé, de même qu'on n'avait pas préparé l'arrivée de la deuxième puis de la troisième vagues – et ce sera un désastre pour nos équipements sanitaires comme pour nos finances publiques. Je ne joue pas les Cassandra, en réalité je ne fais qu'observer les choses et je suis sidéré de voir le décalage entre les discours et la réalité – et de savoir que si une nouvelle vague se produit, le ministre viendra nous voir en assurant qu'elle n'était pas prévisible et que les chiffres que le Gouvernement établit aujourd'hui étaient erronés... Cette répétition est invraisemblable.

Ensuite, on nous a dit que la pandémie ne laisserait pas notre économie indemne et qu'il faudrait une réflexion de fond, une réorganisation de notre système dans son ensemble, alourdi par son déficit abyssal. On nous a promis une réorganisation en profondeur, mais il ne se passe rien et on reste au fil de l'eau. Le « quoi qu'il en coûte » continue, je doute qu'il s'arrête avant les élections présidentielles, le pays fait comme s'il n'y avait pas de crise économique ni financière, je suis très inquiet.

M. Jérôme Bascher. – Ce collectif budgétaire ne fait qu'enregistrer les mesures déjà prises, sauf le *carry back*, il ne fait que mettre les crédits à jour. La presse est mieux informée que le Parlement, puisque c'est par elle que nous apprenons la préparation d'un nouveau plan de relance de 100 milliards d'euros. Les taux d'intérêt remontent un peu, le problème peut devenir crucial, mais le vrai problème reste que la France est le pays de la zone euro qui émet le plus de dette, mais qui redresse le moins possible ses finances publiques. Alors que, avec les États-Unis, il y a un spread de plus de 100 points de base sur les taux d'intérêt à 10 ans, on ne peut pas avoir des financiers qui viennent prendre de l'argent à la France en masse et payer aussi peu alors que d'autres pays sont plus compétitifs : la question des taux d'intérêt viendra grever notre avenir.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je ressens l'inquiétude exprimée par Roger Karoutchi, cependant je sais aussi que le dosage n'est pas facile entre l'ouverture nécessaire à la relance et la préparation d'une possible nouvelle vague. Le Gouvernement est prudent dans sa prévision de croissance, mais sommes-nous capables de fixer une autre trajectoire, avec une croissance plus forte ? Bercy préfère viser une meilleure exécution, c'est préférable pour se présenter sur les marchés, mais peut-on présenter un autre scénario ? Sur les taux d'intérêt, qu'il faut surveiller de très près, je suis étonné également qu'un écart de 500 points de base ne fasse pas de différence pour les finances publiques.

Enfin, nous savons déjà que les 200 millions d'euros supplémentaires au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ne vont pas suffire, et que si l'on s'en tient là, on prépare un matraquage des compagnies aériennes, si elles s'en sortent.

M. Marc Laménie. – Dans votre présentation, il est noté que les reports de crédits passent à 36,6 milliards d'euros en 2020 : pourquoi une telle hausse ? Par ailleurs, s'agissant de votre schéma relatif à la SNCF, quel est le montant qui correspond à la recapitalisation de la SNCF, sachant que l'État a aussi repris une partie de sa dette ?

M. Albéric de Montgolfier. – Notre commission manque certes de compétences pour prédire une nouvelle vague de covid-19, mais pas pour savoir que nous n'avons pas tiré toutes les conséquences de la pandémie. Des entreprises nous disent qu'elles ont du mal à recruter, mais nous continuons à entretenir le système de chômage partiel le plus généreux du

monde, aux dires de Bruno Le Maire : faut-il prolonger un tel dispositif et comment aider les entreprises à résoudre leurs difficultés de recrutement ?

M. Vincent Segouin. – Après les épisodes de gel, le Premier ministre a annoncé une aide de 1 milliard d’euros aux agriculteurs ; or, seulement 314 millions d’euros sont inscrits à ce collectif, dont 170 millions d’euros iront aux agriculteurs effectivement touchés par le gel. Pourquoi un tel écart ?

M. Vincent Delahaye. – Je ne suivrai pas notre rapporteur général, je voterai contre ce collectif qui poursuit le « quoi qu’il en coûte » et le laxisme budgétaire – je suis, de mon côté, pour la baisse de la dépense publique...

Les aides ne sont pas imposables, alors qu’elles remplacent des revenus, l’effet d’aubaine peut-être tout à fait important ; j’ai cité l’exemple d’un chauffeur de taxi pour qui les revenus de remplacement étaient très avantageux... Je crois que nous devrions regarder ce qui se passe du côté des pays scandinaves, qui ne sont pas frugaux, comme on le dit parfois, mais tout simplement sérieux.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je ne comprends pas non plus que les aides perçues du fonds de solidarité ne soient pas soumises à l’impôt. Ne devrait-on pas comparer les revenus touchés pendant la crise avec ceux des trois années précédentes ? On a peu évoqué la question, mais si le revenu est supérieur, il faudrait l’imposer : qu’en pensez-vous ?

Mme Christine Lavarde. – Effectivement, et il faut compter aussi avec l’activité non déclarée... Les économistes et le Gouvernement diffèrent sur la perspective d’évolution des taux d’intérêt : est-ce à dire que le Gouvernement se garderait une petite « réserve » pour dégager un peu d’excédent ?

M. Éric Bocquet. – Vous écrivez dans votre présentation, page 11, que le taux nominal à 10 ans est sorti du négatif. Cependant, le site de l’Agence France Trésor m’apprend que la dernière adjudication s’est faite, le 20 juin, à - 0,76 % : comment l’expliquez-vous ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Le Premier ministre s’est engagé à combler les failles dans l’aide au titre du fonds de solidarité, en particulier pour les régies, cela a été fait pour l’an passé, mais les cinq premiers mois de 2021 n’ont pas été intégrés dans ce collectif budgétaire : est-ce bien le cas ?

M. Pascal Savoldelli. – Vous évoquez les mesures de dépenses, mais peut-être devrait-on s’autoriser quelques mesures visant aussi les recettes. Sur l’article 10, en particulier, notre commission va-t-elle avoir une marge par rapport à la perte de recettes des collectivités territoriales ? Alors que les associations d’élus l’estiment à 2 milliards d’euros, ce collectif budgétaire mobilise 200 millions d’euros : peut-on faire évoluer le périmètre ? Peut-on

être unanimes sur cette question qui concerne directement la perte de recettes des collectivités territoriales ?

M. Christian Bilhac. – Comme on dit en Occitanie, entre mourir et payer, on a tout son temps... Avec ce collectif, c'est le « quoi qu'il en coûte » pour maintenant, mais pour le reste, on verra plus tard. On fait comme si la crise était finie et on agit au fil de l'eau, sans piste de réforme : cet attentisme est dangereux.

M. Jean-Marie Mizzon. – L'article 10 ouvre une dotation au profit des régies des collectivités territoriales et des EPCI, tout en listant des services non éligibles, dont on constate qu'ils peuvent concerner le domaine des transports, alors qu'Olivier Dussopt nous avait assuré que l'ensemble du secteur serait couvert : une fois retirés tous ces services non éligibles, que restera-t-il ?

M. Claude Raynal, président. – Je pense moi aussi que nous pourrions faire des propositions sur les recettes, je regrette même que notre commission n'en fasse pas.

Ensuite, les amendements que vous présentez aggravent la dépense, globalement, et un seul va dans l'autre sens, visant une diminution d'une enveloppe de précaution : est-ce pour réaffecter les crédits ailleurs ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comme Roger Karoutchi, je m'interroge face à l'optimisme du Gouvernement qui, l'an passé déjà, disait que tout reviendrait à la normale. Cependant, cette crise a été si soudaine et inédite, que nous n'y étions pas préparés. Je suis inquiet moi aussi, et je crois que notre rôle, c'est de tout faire, en particulier grâce à la vaccination, pour être prêts à la rentrée, en étant proches de l'immunité collective – ce n'est pas acquis et c'est un élément du débat public à porter par l'ensemble des formations politiques et par le Gouvernement. Nous ne devons pas relâcher l'effort de vaccination, c'est la responsabilité du Gouvernement de le dire. Je suis convaincu que nous ne sommes pas sortis de la crise et je sais que nos compatriotes doutent, nous l'avons encore vu dimanche dernier avec l'abstention massive aux élections régionales et départementales. L'équilibre est difficile à trouver, j'essaie pour ma part d'être audacieux. Comme me l'ont dit des responsables de discothèques, qui sont fermées depuis 15 mois : les mesures de réouverture auront un effet seulement si l'on sort de la crise sanitaire, sans quoi cela ne servira à rien... Nous nous plaçons donc du côté du soutien à la relance, et nous suivons de très près l'affectation des crédits, en particulier de ceux qui ne sont pas consommés alors qu'ailleurs les contraintes sont fortes. Cependant, nous n'avons pas tous les éléments pour évaluer de façon plus précise la couverture des besoins – on constate des décalages, par exemple avec le décret d'avance, où l'on a vu que l'on s'était moqué de nous...

De même, je partage avec Jérôme Bascher le sentiment que les indicateurs de taux d'intérêt sont préoccupants, nous le disons depuis des mois, mais il y a une forme de déni, une addiction à la dépense publique qui fait que chacun revendique sa part d'aide, le discours de responsabilité doit être tenu. Le Président de la République a instauré le « quoi qu'il en coûte », mais c'est bien lui qui disait jusqu'alors qu'il n'y avait pas d'argent magique : il faut être sérieux et raisonnable ; les incertitudes fortes sur les taux intérêt changent évidemment la donne. Nous en saurons plus d'ici la prochaine loi de finances.

Sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », je partage l'inquiétude de Vincent Capo-Canellas, je suis convaincu que nous aurons à regarder cela de près d'ici la prochaine loi de finances.

Je précise à Marc Laménie que le montant de la recapitalisation de la SNCF est de 4,1 milliards d'euros, ce qui n'inclut pas la reprise de sa dette.

La carence de main d'œuvre n'est pas nouvelle, elle date d'avant la crise sanitaire et tient aussi à des changements d'orientation, un mouvement que la crise sanitaire a certes renforcé. Il y a des carences sur certains métiers, des sureffectifs dans d'autres, l'analyse des besoins doit être faite par bassin d'emploi, en relation étroite avec les régions.

En ce qui concerne l'aide aux agriculteurs après le gel, je constate également le décalage entre les annonces et les moyens effectivement mobilisés : le Premier ministre a parlé d'un milliard d'euros, très loin des moyens mobilisés par ce collectif budgétaire, mais on ne connaît pas encore le montant définitif des dégâts, il faudra suivre ce dossier de près.

Sur les pertes d'épargne brute des régies exploitant des services publics industriels et commerciaux en 2021, il paraît préférable d'attendre la fin de l'année pour faire le point. Les transports ne sont pas pris en compte, effectivement, dans le dispositif prévu par l'article 10. Cela tient au fait que les AOM ont déjà fait l'objet de mesures ciblées en 2020.

S'agissant de prévoir des mesures de recettes dans ce collectif, il faut à mon sens commencer par freiner les dépenses et par bien dépenser, alors que les prévisions sont difficiles à faire ; ensuite, il serait difficile d'ajouter des impôts ou taxes, avant la fin de la pandémie et en rompant avec la promesse de ne pas augmenter les charges...

Les aides aux entreprises versées au titre du fonds de solidarité sont effectivement défiscalisées. Si le Gouvernement avait écouté le Sénat et choisi de passer par une aide calculée sur les frais fixes, on y verrait plus clair. La réalité, c'est qu'on a ouvert le parapluie et qu'il est toujours difficile de le refermer... ou bien on risque de mettre le feu au pays ; voyez les « bonnets rouges » et les « gilets jaunes ». Au sortir de la crise, il faut faire attention au dosage et au moment où l'on arrête les aides.

Éric Bocquet, dans le cas que vous me soumettez, il s'agit d'une obligation indexée dont l'évolution de la rémunération est garantie par rapport à l'inflation. Ainsi, à l'occasion de ses adjudications du mois de juin, l'Agence France Trésor a émis des OAT à 10 ans à un taux moyen pondéré de 0,16 % et des OAT indexées à 10 ans à un taux moyen pondéré de - 1,27 %. Le taux de - 0,76 % que vous mentionnez correspond à celui d'une OAT indexée à 30 ans dont la souche a été réabondée.

Les amendements que je vous propose sont pour la plupart assez peu coûteux, ils introduisent des dispositifs temporaires, portant au plus loin en 2023 et leurs effets visent principalement à soutenir la trésorerie des entreprises. Le pari à faire, c'est celui de l'économie, pas celui des taxes et impôts.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement n° 45, je vous propose une exonération d'impôt sur les bénéfices et de contributions et cotisations sociales pour les aides à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020.

M. Michel Canévet. – Le dispositif s'appliquera-t-il pour les établissements repris en 2020 et qui ont connu les plus grandes difficultés alors qu'ils étaient censés ouvrir ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai proposé un mécanisme de crédit pour ces cas, j'y reviendrai.

M. Vincent Delahaye. – Il faut effectivement regarder cela de très près.

L'amendement n° 45 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement n° 46 je vous propose d'actualiser et de simplifier les seuils prévus pour les PME en matière d'imposition des sociétés.

L'amendement n° 46 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 47 vise à introduire, à titre temporaire, un dispositif de déduction fiscale pour le capital à risque, afin d'inciter les entreprises françaises à renforcer rapidement leurs fonds propres en sortie de crise. Il met en œuvre une des recommandations de mon rapport *Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État ?*, que j'ai présenté le 12 mai dernier. Ce dispositif est envisagé au niveau européen et existe déjà en Belgique ou en Italie. Le mécanisme vise

aussi à neutraliser le biais fiscal en faveur de l'endettement, qui résulte de la possibilité de déduire les charges financières afférentes à un emprunt.

M. Pascal Savoldelli. – Le groupe CRCE s'abstiendra dans l'immédiat sur les amendements et se prononcera en séance, en raison du caractère flou des réponses qui nous ont été données.

L'amendement n° 47 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 48 prévoit deux dispositifs complémentaires permettant de stimuler l'investissement des entreprises, dans un objectif de relance de l'économie et de soutien à la transition écologique. Il s'agit de réactiver la possibilité d'amortissement accéléré des matériels destinés à économiser l'énergie et les équipements de production d'énergies renouvelables, en permettant aux entreprises faisant l'acquisition de ces biens entre le 23 juin 2021 et le 31 décembre 2022 de les amortir sur douze mois.

L'amendement n° 48 est adopté.

Article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 49 vise à donner aux entreprises de moins de 50 salariés, et ce quelle que soit la forme de l'accord de participation mise en œuvre, la possibilité de verser la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, en bénéficiant d'une exonération fiscale et sociale, dans une limite de 2 000 euros, contre 1 000 euros prévus initialement.

M. Claude Nougéin. – Certes, mais la plupart des entreprises de moins de 50 salariés n'ont pas d'accord de participation ! Ne faudrait-il pas étendre la possibilité de verser 2 000 euros défiscalisés à toutes ces entreprises, même lorsqu'elles n'ont pas conclu un tel accord ? Cela permettrait de compenser les pertes de pouvoir d'achat enregistrées par les salariés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'entends votre objection, mais mon amendement constitue déjà une avancée, car le projet de loi initial ne vise que les plans d'épargne d'entreprise et permet surtout aux grands groupes de distribuer ces primes défiscalisées.

L'amendement n° 49 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 50 est adopté.

Article 2 bis (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 51 vise à reporter de 18 mois l'alignement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole non routier (GNR) sur celui appliqué au gazole routier. Nous rétablissons la

rédaction initiale de l'amendement du Gouvernement, en revenant sur le texte de l'Assemblée nationale, afin de respecter ce qui avait été annoncé aux organisations professionnelles.

L'amendement n° 51 est adopté.

Article 2 ter (nouveau)

L'amendement de coordination n° 52 est adopté.

Article additionnel après l'article 2 sexies (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 53 tend à reconduire, en 2021, les mécanismes de garantie, dits « filets de sécurité », mis en place en 2020, dans le contexte de la crise, pour certaines ressources spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la collectivité de Corse.

L'amendement n° 53 est adopté.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 54 vise à réduire de 1 milliard d'euros l'ouverture de crédits demandée au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles.

L'amendement n° 54 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 55 vise à augmenter les crédits consacrés à la forêt par le plan de relance, au sein du programme 362 « Écologie ». Afin d'investir dans les dessertes et les repeuplements indispensables pour faire face au réchauffement climatique, une aide à l'amélioration des peuplements forestiers a été instituée en 2018. Toutefois, de nombreuses communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer les opérations préalables au reboisement des parcelles, qui peuvent être coûteuses en raison, par exemple, de la topographie, des difficultés d'enlèvement des bois ou de la nécessité de créations de pistes pour le débardage, dans un contexte où le prix du bois a chuté. Il convient donc d'aider ces collectivités.

L'amendement n° 55 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement n° 56, je souhaite instaurer un mécanisme de soutien pour les entreprises issues d'une création en 2020.

L'amendement n° 56 est adopté.

Article 7

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° 57 rend éligible à la réduction d’impôt de 75 % les dons effectués aux associations culturelles et aux établissements publics des cultes reconnus d’Alsace-Moselle, à compter du 1^{er} janvier 2021, et non à partir du 2 juin, comme le proposait le Gouvernement. Il s’agit de simplifier l’éligibilité des dons pour les particuliers et l’administration fiscale.

L’amendement n° 57 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Par parallélisme, l’amendement n° 58 vise à prolonger jusqu’au 31 décembre 2022 le relèvement temporaire du plafond des dons éligibles à la réduction d’impôt sur le revenu de 75 % au titre du dispositif « Coluche ».

L’amendement n° 58 est adopté.

Article 7 bis (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° 59 vise à augmenter à 30 % le taux bonifié temporaire pour les réductions d’impôt sur le revenu et à prolonger jusqu’au 31 décembre 2022 la bonification du taux de la réduction d’impôt applicable aux investissements dans les foncières solidaires chargées d’un service d’intérêt économique général (SIEG), tout en portant ce taux à 30 %.

L’amendement n° 59 est adopté.

Article 7 quater

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cet article donne la possibilité aux communes de renoncer à leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties due par les bailleurs qui accordent une remise totale sur les loyers commerciaux des gérants de discothèques, ou de décider d’un dégrèvement de cette taxe au profit des discothèques. L’amendement n° 60 vise à améliorer et à sécuriser le dispositif.

L’amendement n° 60 est adopté.

Article additionnel après l’article 8 (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° 61 vise à réintroduire le dispositif de la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d’une menace ou d’une crise sanitaire majeure, adoptée par le Sénat le 2 juin 2020.

L’amendement n° 61 est adopté.

Article 9

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° 62 vise à étendre aux discothèques l’aide au paiement des cotisations, à compter de leur réouverture et pour trois mois, avec un taux majoré à 20 %, au lieu de 15 % dans le texte initial du Gouvernement.

L’amendement n° 62 est adopté.

Article 11

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° 63 a pour objet de conserver et compléter le mécanisme d’information préalable, prévu par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, concernant l’utilisation des crédits exceptionnels ouverts en vue de renforcer les participations financières de l’État dans le cadre de la crise sanitaire.

L’amendement n° 63 est adopté.

Article 12

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° 64 prévoit que les conditions d’utilisation des prêts participatifs sur l’enveloppe du fonds de développement économique et social (FDES) à l’ensemble des entreprises seront définies par décret.

L’amendement n° 64 est adopté.

M. Rémi Féraud. – Si nous soutenons certains amendements, nous sommes sceptiques sur d’autres, et nous exprimerons notre position sur chacun d’entre eux en séance. Notre rapporteur général a-t-il une estimation du coût que représentent ses amendements ? Rien que l’amendement 51 sur le gazole non routier coûte environ 500 millions d’euros. Vous parlez souvent de la nécessité de réduire la dépense publique. Or vos amendements élargissent certaines niches fiscales, créent des exonérations ou des augmentations de dépenses – d’autres seraient d’ailleurs nécessaires, selon nous, notamment en matière sociale ; nous déposerons des amendements en ce sens –, mais en dehors de la réduction de 1 milliard d’euros des crédits pour dépenses accidentelles et imprévisibles, on peine à trouver des amendements de réduction des dépenses publiques ! Certes, un PLFR n’est sans doute pas la meilleure occasion pour y procéder, mais on ne peut s’empêcher de constater que s’il est facile d’affirmer des principes, il y a loin de la coupe aux lèvres dès lors qu’il s’agit de passer aux actes, notamment en cette période de crise !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En ce qui concerne le GNR, nous demandons simplement le respect de l’accord conclu avec les organisations professionnelles. Le coût serait d’environ 400 millions d’euros. Pour le reste, comme vous l’avez dit, ce PLFR n’est pas le moment de procéder à des baisses de dépenses. Nous ne sommes pas sortis de la crise.

J'ai beau être libéral, je pense que nous devons continuer à être solidaires de Français, des collectivités et des entreprises. Si on coupe les aides trop tôt, on court à la catastrophe. Chaque chose en son temps ! Je n'ai d'ailleurs pas le souvenir que la dépense publique ait baissé sous le précédent quinquennat...

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	45	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	46	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	47	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	48	Adopté
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	49	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	50	Adopté
Article 2 bis (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	51	Adopté

Article 2 <i>ter</i> (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	52	Adopté
Article additionnel après l'article 2 <i>sexies</i> (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	53	Adopté
Article 5		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	54	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	55	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	56	Adopté
Article 7		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	57	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	58	Adopté
Article 7 <i>bis</i> (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	59	Adopté
Article 7 <i>quater</i> (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	60	Adopté
Article additionnel après l'article 8 (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	61	Adopté

Article 9		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	62	Adopté
Article additionnel après l'article 11 (nouveau)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	63	Adopté
Article 12		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	64	Adopté

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-682.html>