

N° 191

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de **finances** rectificative, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, 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 Delcrois, 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, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, 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.) :

Première lecture : **4629, 4659** et T.A. **686**

Commission mixte paritaire : **4704**

Nouvelle lecture : **4702, 4705** et T.A. **699**

Sénat :

Première lecture : **147, 153** et T.A. **36** (2021-2022)

Commission mixte paritaire : **179** et **180** (2021-2022)

Nouvelle lecture : **190** (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LA LOI EN CONSTRUCTION	15

L'ESSENTIEL

Mesdames, Messieurs,

Le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 a été déposé par le Gouvernement le mercredi 3 novembre 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Initialement, le projet de loi comportait 13 articles, dont l'article liminaire :

- **article liminaire** : prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021 ;
- **article premier** : relations financières entre l'État et la sécurité sociale ;
- **article 2** : modification des ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ;
- **article 3** : équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois ;
- **article 4** : budget général : ouvertures et annulations de crédits ;
- **article 5** : budgets annexes : annulations de crédits ;
- **article 6** : comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits ;
- **article 7** : plafonds des autorisations d'emplois de l'État ;
- **article 8** : plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs ;
- **article 9** : plafonds des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes ;
- **article 10** : renouvellement de l'habilitation à recodifier par ordonnance les impositions sur les biens et services ;
- **article 11** : mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences en 2021 ;
- **article 12** : instauration d'une indemnité inflation.

À l'issue de son examen par l'Assemblée nationale en première lecture le mercredi 10 novembre dernier, le texte comportait 14 articles, avec :

- à l'article liminaire, l'adoption d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, tendant à réviser le solde public pour le passer de - 8,1 % du PIB à - 8,2 % du PIB ;

- l'adoption sans modification des articles initiaux 1^{er} à 12 ;

- l'insertion d'un article additionnel 10 *bis*, tendant à corriger une erreur lors de la recodification par ordonnance¹ du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il réintroduit ainsi l'exemption à la taxe sur les titres de séjour pour la première délivrance de la carte de résident aux membres de la famille d'un étranger lui-même.

Le 17 novembre 2021, le Sénat a adopté le projet de loi en procédant à plusieurs modifications.

Il a tout d'abord, sur l'initiative de la commission des finances et avec l'avis défavorable du Gouvernement, **remplacé l'indemnité inflation par un renforcement de plusieurs dispositifs déjà existants**, en modifiant les crédits ouverts sur les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Travail et emploi » prévus à l'article 4 (budget général : ouvertures et annulations de crédits), ainsi qu'en supprimant l'article 12 (instauration de l'indemnité inflation).

Le Sénat a ainsi remplacé l'indemnité inflation par :

- une majoration exceptionnelle de 150 euros de la prime d'activité ;

- une allocation exceptionnelle de 150 euros pour les bénéficiaires de minima sociaux et de prestations sociales ;

- une dotation ponctuelle aux opérateurs du service public de l'emploi pour leur permettre de renforcer les aides à la mobilité qu'ils ont déjà la possibilité de verser au cas par cas aux chômeurs et jeunes en parcours d'insertion, notamment s'ils ont besoin d'effectuer des trajets en voiture dans le cadre de leurs démarches de retour à l'emploi.

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.

Le Sénat a également adopté deux amendements de la commission des finances, avec l'avis défavorable du Gouvernement, tendant à **annuler 3 milliards d'euros de crédits qui ne seront pas utilisés d'ici la fin de l'année** compte tenu de l'état actuel de consommation et des perspectives à attendre sur les programmes concernés, à savoir :

- un milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance », au titre du dispositif de financement de l'activité partielle de longue durée ;

- deux milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avec l'annulation d'un milliard d'euros respectivement sur le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » et sur le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire ».

Le Sénat a enfin **créé 6 articles additionnels respectivement** :

- issu d'un amendement présenté par Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues, ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement et tendant à exclure de la base d'imposition de la TVA les taxes et contributions au titre de la consommation d'électricité (**article 1^{er}A nouveau**) ;

- inséré par un amendement de Michel Canévet et les membres du groupe de l'Union centriste, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement tandis que la commission des finances s'en était remise à la sagesse du Sénat. Il vise à rendre les sociétés de capital-risque (SCR) éligibles au PEA-PME (**article 1^{er} B nouveau**) ;

- introduit par un amendement de Michel Savin et plusieurs de ses collègues, tendant à ajuster les modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation en cas de fusion d'EPCI à fiscalité additionnelle et à fiscalité professionnelle unique intervenue après 2017. Il a reçu un avis défavorable du Gouvernement, la commission des finances s'en étant remise à la sagesse du Sénat (**article 1^{er} bis nouveau**) ;

- issu d'un amendement de Sylvie Vermeillet et plusieurs de ses collègues, ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, tendant à rendre toutes les communes de moins de 1 000 habitants éligibles à la dotation particulière élu local (DPEL) (**article 2 bis nouveau**) ;

- inséré par un amendement de Viviane Malet et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet d'adapter les tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets à La Réunion. La commission des finances avait souhaité connaître l'avis du Gouvernement qui s'était avéré y être défavorable (**article 13 nouveau**) ;

- introduit par un amendement de Michel Savin, afin d'exclure les primes liées à la performance et versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux paralympiques pour le calcul des différentes prestations sociales dont bénéficient les personnes en situation de handicap. La commission des finances avait souhaité connaître l'avis du Gouvernement, dans la mesure où une mesure similaire figurait déjà à l'article 90 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Le Gouvernement a émis un avis défavorable à l'amendement (**article 14 nouveau**).

À l'issue de l'examen du Sénat, 9 articles restaient ainsi en discussion.

Réunie le 22 novembre 2021 au matin, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion. Elle a donc conclu à l'échec de ses travaux.

En nouvelle lecture, le 23 novembre après-midi, l'Assemblée nationale a modifié le projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel qu'issu du Sénat.

Elle a, **pour l'essentiel rétabli le texte** tel qu'elle l'avait adopté en première lecture, **en revenant sur les amendements de crédits adoptés par le Sénat à l'article 4 et sur le remplacement de l'indemnité inflation**. Elle a également supprimé les articles 1^{er} A, 1^{er} B, 1^{er} bis et 2 bis introduits par le Sénat.

À l'**article 3**, relatif à l'équilibre général du budget, à la trésorerie et au plafond d'autorisation des emplois, l'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, rétabli le solde budgétaire et son financement tels que prévus par elle lors de l'examen en première lecture, moyennant la prise en compte d'une minoration de crédits de 64,9 millions d'euros portant sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (voir *infra*). Le déficit budgétaire serait donc de 181,2 milliards d'euros, hors prise en compte des crédits reportés de 2020, et le déficit à financer, incluant les reports de crédits, serait de 205,1 milliards d'euros, contre respectivement 181,3 et 205,2 milliards d'euros dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

À l'**article 6**, l'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, minoré de 64,9 millions d'euros les crédits du programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». La révision à la baisse de l'estimation du produit des amendes issues de la circulation et du stationnement en 2021, due notamment à la restriction du trafic consécutive aux mesures de confinement, résulte selon le Gouvernement d'une baisse du produit aussi bien des amendes de contrôle automatisé non majorées (radars automatiques) que des amendes hors radars et amendes majorées.

Les députés ont modifié l'**article 8**, adoptant un amendement du Gouvernement tendant à rehausser de 243 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'emplois des opérateurs de la mission « Travail et emploi ». Cette augmentation concerne l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et prend acte, selon l'exposé des motifs de l'amendement, du calendrier du plan de transformation de l'opérateur et des évolutions de périmètre entre l'établissement public et ses filiales, en prenant en compte les dernières données disponibles en exécution 2021. Pour mémoire, cet opérateur fait l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) dans le cadre d'un plan de transformation de l'agence lancé en 2018, de sorte qu'un décalage dans le rythme des réductions d'emplois peut contribuer à expliquer cette nécessité de rehausser le plafond d'emplois au titre de 2021.

Compte tenu de cet ajustement, le plafond d'emplois des opérateurs de l'État serait donc rehaussé de 469 ETPT, contre 226 ETPT dans le texte adopté par le Sénat.

Enfin, l'Assemblée nationale a conservé deux apports du Sénat, tout en les amendant, à savoir :

- **l'article 13** qui prévoyait d'augmenter la réfaction des tarifs de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets à La Réunion. À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant la réfaction de taux de TGAP de 25 % à 35 %, contre 50 % dans l'amendement initial de Viviane Malet, non plus seulement pour la Réunion mais également pour la Martinique et la Guadeloupe, qui bénéficient à ce jour des mêmes tarifs de TGAP que la Réunion. En outre, cette augmentation de la réfaction de taux de TGAP ne s'appliquerait que pour les années 2022 et 2023.

Compte tenu de la hausse des tarifs de TGAP intervenue au 1^{er} janvier 2021, et qui se poursuivra en 2022 et 2023, cette augmentation de la réfaction des tarifs pour ces collectivités permettrait de maintenir la taxation effective moyenne en 2022 et 2023 à un niveau comparable à celui de 2021, laissant deux années supplémentaires aux collectivités pour accélérer le

développement du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers. L'amendement prévoit enfin qu'en 2024, la réfaction des tarifs de TGAP serait de nouveau fixée à 25 % ;

- l'**article 14**, tendant à confirmer, en l'inscrivant dans le code de l'action sociale et des familles, l'exclusion des primes liées à la performance et versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux paralympiques pour le calcul des différentes prestations sociales dont bénéficient les personnes en situation de handicap.

*

* *

La commission des finances a décidé de **proposer au Sénat d'opposer la question préalable** sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

présentée par M. Jean-François HUSSON

au nom de la commission des finances

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat ;

Considérant que le projet de loi de finances rectificative pour 2021 s'inscrit certes dans un contexte d'embellie économique mais traduit aussi le fait que les finances publiques de la France restent marquées par les stigmates de la crise qu'elle vient de traverser, avec un déficit public s'élevant à 8,2 % du PIB et une dette à 115,3 % du PIB ;

Considérant que, si les mesures d'urgence et de relance votées par le Sénat ont permis de soutenir les secteurs de l'économie les plus touchés et de préserver globalement les revenus des ménages, elles n'expliquent toutefois pas toute l'aggravation du déficit et de l'endettement ;

Considérant, en effet, qu'il est regrettable que la reprise économique et les rentrées fiscales qu'elle engendre, avec près de 19 milliards d'euros de recettes supplémentaires attendues comparé à cet été, ne profitent toujours pas au désendettement de l'État, compte tenu des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement ;

Considérant que, surtout, ce projet de loi de finances rectificative ne se réduit pas à de simples ajustements comme cela est attendu en fin de gestion, mais comporte à l'article 12 l'une des nombreuses dépenses nouvelles décidées par le Gouvernement, à savoir l'instauration d'une indemnité inflation ;

Considérant que, sans occulter l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur la vie quotidienne de nombreux Français, l'indemnité inflation constitue avant tout une mesure à visée électoraliste qui cumule les inconvénients, à savoir un ciblage insuffisant, des effets de seuils massifs et des risques d'effets d'aubaine préjudiciables à son efficacité au regard de son coût de 3,8 milliards d'euros ;

Considérant que, le pouvoir d'achat des Français devant être préservé, le Sénat a fait le choix de remplacer cette mesure par le renforcement ponctuel de dispositifs existants et mieux ciblés sur les foyers les plus précaires, en particulier la prime d'activité ;

Considérant qu'en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a conservé l'article 13 introduit par le Sénat, sous le bénéfice d'un amendement du Gouvernement, qui prévoit désormais de porter de 25 % à 35 % (contre 50 % initialement prévu par l'amendement adopté par le Sénat) la réfaction des tarifs de taxe générale sur les activités polluantes applicable aux déchets à La Réunion, en la limitant aux années 2022 et 2023 et en l'étendant à la Martinique et à la Guadeloupe ;

Considérant qu'elle a également maintenu l'article 14 qui tend à introduire, au sein du code de l'action sociale et des familles, le dispositif prévu à l'article 90 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 mais resté a priori inappliqué, visant à exclure les primes liées à la performance et versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux paralympiques du calcul de plusieurs prestations sociales dont bénéficient les personnes en situation de handicap ;

Considérant que, pour autant, l'Assemblée nationale a, pour l'essentiel, rétabli le projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel qu'elle l'avait adopté en première lecture le 10 novembre dernier, en rétablissant en particulier l'article 12 instaurant l'indemnité inflation ;

Le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture n° 190.

Objet :

Réunie le 24 novembre 2021, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

NB : En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, cette motion est soumise au Sénat avant la discussion des articles.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 24 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport en nouvelle lecture de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de de finances rectificative pour 2021 (n° 191, 2021-2022).

La commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

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/pjl21-147.html>