

N° 634

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

Tome II : Examen des articles

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 3074, 3132 et T.A. 460

**Sénat :** 624 (2019-2020)



## SOMMAIRE

Pages

EXAMEN DES ARTICLES .....	9
---------------------------	---

• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020 .....	9
--	---

### PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

#### TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

##### I. IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

###### A. AUTORISATION DE PERCEPTION DES IMPÔTS ET PRODUITS

• <i>ARTICLE 1<sup>er</sup></i> Annulation de redevances d'occupation du domaine public de l'État et de ses établissements.....	11
---	----

###### B. MESURES FISCALES

• <i>ARTICLE 2 A (nouveau)</i> Crédit d'impôt pour premier abonnement à un journal, périodique ou service de presse en ligne .....	19
• <i>ARTICLE 2 B (nouveau)</i> Prolongation jusqu'au 31 décembre 2020 du versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA).....	23
• <i>ARTICLE 2 C (nouveau)</i> Exonération fiscale et sociale de la prime versée par les établissements privés de santé ou du secteur social et médico-social à leurs agents et salariés .....	29
• <i>ARTICLE 2</i> Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits.....	40
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2</i> Renforcement des coefficients d'amortissement dégressif .....	51
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2</i> Renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants.....	56
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2</i> Renforcement du suramortissement pour l'achat de navires moins polluants.....	59
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2</i> Création d'un suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants.....	62
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2</i> Assouplissement du bénéfice de transfert de déficits en cas d'opération de fusion pour les entreprises s'engageant en faveur de leur transition écologique.....	65
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2</i> Assouplissement temporaire des conditions de report en arrière des déficits.....	71
• <i>ARTICLE 2 bis (nouveau)</i> Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR).....	74

---

• <b>ARTICLE 2 ter (nouveau) Nouvelle définition du champ d'application du label Fondation du patrimoine</b> .....	96
• <b>ARTICLE 2 quater (nouveau) Alignement du critère temporel d'éligibilité des dépenses au titre du crédit d'impôt phonographique (CIPP) sur celui prévu pour le crédit d'impôt spectacles vivants (CISV)</b> .....	101
• <b>ARTICLE 2 quinquies (nouveau) Taux de TVA à 2,10 % pour les retransmissions en direct des spectacles vivants sur des plateformes numériques et audiovisuelles</b> ..	104
• <b>ARTICLE 2 sexies (nouveau) Majoration temporaire de l'incitation fiscale à l'incorporation dans les carburants d'esters méthyliques d'acides gras (EMAG) présentant une bonne résistance au froid</b> .....	107
• <b>ARTICLE 2 septies (nouveau) Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations menées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire</b> .....	112
• <b>ARTICLE 3 Dégrèvement exceptionnel de la cotisation foncière des entreprises au titre de 2020 au profit des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel particulièrement affectés par la crise sanitaire</b>	115
• <b>ARTICLE 4 Déblocage exceptionnel de l'épargne retraite des travailleurs non-salariés rencontrant des difficultés économiques liées à l'épidémie de covid-19</b> .....	130
• <b>ARTICLE 4 bis (nouveau) Reconduction du dispositif de financement minimal des chambres de commerce et d'industrie (CCI) situées dans des zones rurales ou ultra-marines</b> .....	140
• <b>ARTICLE 4 ter (nouveau) Élargissement du champ des dons sur succession au profit d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique, de l'État et autres organismes publics ouvrant droit à un avantage fiscal</b> .....	149
• <b>ARTICLE 4 quater (nouveau) Extension de la durée pendant laquelle le don sur succession doit être réalisé pour bénéficier de l'abattement sur les droits de mutation à titre gratuit</b> .....	154
• <b>ARTICLE 4 quinquies (nouveau) Simplification des démarches des organismes sans but lucratif des bénéficiaires d'une assurance-vie</b> .....	156
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 quinquies Modulation de l'imposition des produits issus des contrats d'assurance-vie au prélèvement forfaitaire unique</b> .....	160
• <b>ARTICLE 4 sexies (nouveau) Exonération de taxe d'habitation afférente à la résidence principale pour les contribuables âgés et modestes au titre de 2020</b> .....	164
• <b>ARTICLE 4 septies (nouveau) Suppression de « gages »</b> .....	170
• <b>ARTICLE 4 octies (nouveau) Relèvement du plafond des taxes affectées à CCI France</b> .....	172
• <b>ARTICLE 4 nonies (nouveau) Exonération temporaire de droits de mutation des dons consentis au profit d'un tiers lorsque les sommes concernées sont réaffectées à la création ou au développement d'une entreprise de moins de 50 salariés</b> .....	179
• <b>ARTICLE 4 decies (nouveau) Exonération fiscale et sociale des aides reçues par les lauréats du concours « French Tech Tremplin »</b> .....	184

## II. RESSOURCES AFFECTÉES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• <b>ARTICLE 5 Prélèvement sur recettes au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre confrontés à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire</b> .....	188
• <b>ARTICLE 6 Compensation des pertes fiscales des régions d'outre-mer</b> .....	212

---

• <i>ARTICLE 6 bis (nouveau)</i> Compensation des pertes fiscales de la collectivité de Corse.....	219
• <i>ARTICLE 6 ter (nouveau)</i> Compensation des pertes fiscales des collectivités d'outre-mer et des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon .....	223
• <i>ARTICLE 6 quater (nouveau)</i> Intégration dans le FCTVA des dépenses exposées au titre de l'utilisation de l'informatique en nuage (« cloud ») .....	230
• <i>ARTICLE 7</i> Avances remboursables des pertes de recettes des DMTO des départements dues à la crise sanitaire .....	234
• <i>ARTICLE 7 bis (nouveau)</i> Création d'une nouvelle section du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur » .....	238

**TITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE  
DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

• <i>ARTICLE 8</i> Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois .....	241
--	-----

**SECONDE PARTIE  
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER  
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - CRÉDITS DES MISSIONS**

• <i>ARTICLE 9</i> Budget général : ouvertures de crédits.....	247
• <i>ARTICLE 10</i> Comptes spéciaux : ouvertures de crédits.....	250

**TITRE II  
DISPOSITIONS PERMANENTES**

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

• <i>ARTICLE 11</i> Relèvement du plafond d'autorisation de prêt de la France au FMI	252
• <i>ARTICLE 12</i> Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt au Fonds monétaire international.....	256
• <i>ARTICLE 13</i> Octroi de la garantie de l'État aux prêts accordés par l'UE au titre de l'instrument temporaire d'urgence pour atténuer les risques de chômage dans l'UE dans le cadre de la crise de la covid-19.....	261
• <i>ARTICLE 14</i> Octroi de la garantie de l'État au groupe BEI au titre du fonds de garantie créé pour soutenir l'économie dans le cadre de la crise de la covid-19 .....	265
• <i>ARTICLE 15</i> Élargissement du champ des entreprises éligibles à la réassurance par la Caisse centrale de réassurance (CCR) des risques d'assurance-crédit aux grandes entreprises et des risques d'assurance-crédit à l'export .....	270
• <i>ARTICLE 15 bis (nouveau)</i> Octroi de la garantie de l'État à l'Agence française de développement au titre des prêts et garanties accordés au secteur privé africain et gouvernance de sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique.....	281
• <i>ARTICLE 16</i> Octroi de la garantie de l'État à un prêt consenti par l'Agence française de développement (AFD) à la Polynésie française .....	285

---

• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 16 Renforcement temporaire de la réduction d'impôt « Madelin »</b> .....	289
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 16 Renforcement temporaire du PEA-PME</b> .....	293
• <b>ARTICLE 16 bis (nouveau) Introduction du volet « Théâtre » dans le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV)</b> .....	295
• <b>ARTICLE 16 ter (nouveau) Introduction du volet « Variétés » dans le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV)</b> .....	298
• <b>ARTICLE 16 quater (nouveau) Gestion des prêts participatifs, prêts bonifiés et avances remboursables et champs d'application</b> .....	300
• <b>ARTICLE 16 quinquies (nouveau) Augmentation du plafond de garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2020</b> .....	308
• <b>ARTICLE 16 sexies (nouveau) Extension de l'utilisation de l'encours de 300 milliards d'euros autorisée pour les prêts garantis par l'État à un nouveau mécanisme de garantie de commandes confirmées mais non facturées</b> .....	313
• <b>ARTICLE 16 septies (nouveau) Précisions relatives à la notification des refus des établissements de crédit d'accorder un prêt garanti par l'État</b> .....	319
• <b>ARTICLE 16 octies (nouveau) Compétences du comité de suivi du plan d'urgence face à la crise sanitaire</b> .....	322
• <b>ARTICLE 16 nonies (nouveau) Précision relative aux conditions d'exonération des aides versées par le Fonds de solidarité aux entreprises en difficulté au 31 décembre 2019</b> .....	326
• <b>ARTICLE 16 decies (nouveau) Prolongation du mandat des membres du Conseil des prélèvements obligatoires</b> .....	333
• <b>ARTICLE 17 Exonération facultative des taxes de séjour en 2020</b> .....	335
• <b>ARTICLE 17 bis (nouveau) Souscription par les collectivités territoriales de titres participatifs émis par les offices publics de l'habitat</b> .....	348
• <b>ARTICLE 17 ter (nouveau) Création d'un crédit d'impôt éditeurs</b> .....	354
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 ter Élargissement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aux propriétaires bailleurs</b> .....	357
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 ter Prolongation d'un an du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et élargissement des dépenses éligibles au CITE pour les ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus</b> .....	359
• <b>ARTICLE 17 quater (nouveau) Abaissement des seuils de présomption de transport de tabac à des fins commerciales</b> .....	369
• <b>ARTICLE 17 quinquies (nouveau) Report d'un an de l'élaboration et de la transmission du rapport de la CLECT aux communes membres</b> .....	372
• <b>ARTICLE 17 sexies (nouveau) Report de l'entrée en vigueur de l'obligation de transmission des déclarations de dispositifs fiscaux transfrontières</b> .....	375
• <b>ARTICLE 17 septies (nouveau) Abrogation de la taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage (CDDU)</b> .....	381
• <b>ARTICLE 17 octies (nouveau) Report de la suppression de la déclaration préalable de profession</b> .....	385
• <b>ARTICLE 17 nonies (nouveau) Report de la réforme de l'aide juridictionnelle</b> .....	387
• <b>ARTICLE 17 decies (nouveau) Accès aux données du fonds de solidarité à des fins de lutte contre le travail illégal, de statistiques et de recherche scientifique</b> .....	394
• <b>ARTICLE 17 undecies (nouveau) Décalage au titre de l'année 2020 du délai prévu pour le renouvellement des commissions communales des impôts directs et des commissions intercommunales des impôts directs</b> .....	399
• <b>ARTICLE 17 duodecies (nouveau) Extinction des contrôles débutés par les organismes de recouvrement de la sphère sociale avant le confinement</b> .....	402

---

• <b>ARTICLE 17 terdecies (nouveau) Demande de rapport sur les recettes de l'AFITF à la suite de la pandémie de Covid-19</b> .....	409
• <b>ARTICLE 17 quaterdecies (nouveau) Demande de rapport sur les aides à l'acquisition de véhicules propres</b> .....	414

## II. AUTRES MESURES

• <b>ARTICLE 18 A (nouveau) Utilisation des crédits ouverts pour aider les familles des établissements français à l'étranger</b> .....	421
• <b>ARTICLE 18 B (nouveau) Remise d'un rapport présentant les conséquences budgétaires de la crise liée à la pandémie de Covid-19 sur la diplomatie culturelle et d'influence française et sur l'enseignement français à l'étranger</b> .....	424
• <b>ARTICLE 18 Exonération de cotisations patronales, aide au paiement des cotisations, remises de dettes et plans d'apurement pour les entreprises affectées par la crise sanitaire</b> .....	426
• <b>ARTICLE 19 (nouveau) Engagements climatiques des grandes entreprises au capital desquelles l'État prend une participation</b> .....	451
• <b>ARTICLE 20 (nouveau) Prolongation d'échéances prévues dans le champ social en Guyane et à Mayotte</b> .....	458
• <b>ARTICLE 21 (nouveau) Majoration du taux de l'allocation d'activité partielle pour les employeurs domiciliés en Guyane et à Mayotte pour la durée de l'état d'urgence sanitaire</b> .....	462
• <b>ARTICLE 22 (nouveau) Introduction d'une date butoir fixée au 30 septembre 2020 pour l'adoption des délibérations requises pour la mise en œuvre d'une répartition dérogatoire des montants prélevés ou versés au titre du FPIC au sein des ensembles intercommunaux</b> .....	464
• <b>ARTICLE 23 (nouveau) Décalage d'un an de l'adoption des pactes financiers et fiscaux pour certains EPCI signataires d'un contrat de ville</b> .....	468
• <b>ARTICLE 24 (nouveau) Prise en charge par l'État de l'indemnisation des professionnels de santé libéraux contaminés par le SARS-CoV2</b> .....	471
• <b>ARTICLE 25 (nouveau) Aménagement du dispositif d'emploi accompagné</b> .....	474
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION</b> .....	477



## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE LIMINAIRE

#### Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2020

Le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2020.

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 publiques<sup>1</sup>, **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 ».

En première lecture, un amendement du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale en seconde délibération, avec un avis favorable de la commission des finances, afin de **majorer le déficit public de 0,1 point** pour tenir compte des votes intervenus, ce qui porterait celui-ci à 11,5 % du PIB.

---

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

**Tableau de synthèse de l'article liminaire  
(après examen par l'Assemblée nationale)**

*(en points de PIB)*

	<b>Exécution 2019</b>	<b>Loi de finances initiale pour 2020</b>	<b>PLFR n° 3</b>
<b>Solde structurel (1)</b>	- 2,2	- 2,2	- 2,2
<b>Solde conjoncturel (2)</b>	0,2	0,1	- 7,0
<b>Mesures exceptionnelles (3)</b>	- 1,0	- 0,1	- 2,4
<b>Solde effectif (1 + 2 + 3)</b>	- 3,0	- 2,2	- 11,5

*Source : article liminaire du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020*

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**

**I. IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS**

**A. AUTORISATION DE PERCEPTION  
DES IMPÔTS ET PRODUITS**

*ARTICLE 1<sup>er</sup>*

**Annulation de redevances d'occupation du domaine public de l'État  
et de ses établissements**

Le présent article prévoit d'annuler les redevances et les produits de location dus au titre de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public de l'État et de ses établissements publics par les petites et moyennes entreprises dont l'activité a été fortement affectée par la crise sanitaire et économique.

Cette mesure va donc au-delà de la simple suspension du paiement des redevances domaniales, prévue par l'ordonnance du 22 avril 2020. D'une ampleur budgétaire *a priori* limitée, elle s'inscrit néanmoins dans l'ensemble des mesures prises pour soutenir certains secteurs économiques, particulièrement affectés par la crise sanitaire et économique.

La commission regrette néanmoins que n'aient pas été inclus dans le champ de l'annulation les occupants du domaine public des établissements publics de santé. Cette différence de traitement se justifie difficilement, d'autant que l'État aurait pu compenser les pertes de recettes, limitées, ainsi supportées par ces établissements. Elle a donc adopté un amendement visant à inclure les occupants du domaine public des établissements publics de santé dans le dispositif, ainsi qu'un amendement portant la durée de l'annulation de trois à quatre mois, afin que cette période coïncide avec l'état d'urgence sanitaire. La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : SI LES REDEVANCES DOMANIALES SONT, PAR PRINCIPE, DUES PAR TOUTE PERSONNE OCCUPANT OU UTILISANT LE DOMAINE PUBLIC, DES AMÉNAGEMENTS ONT ÉTÉ APPORTÉS DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE**

**A. DE MANIÈRE GÉNÉRALE, LES REDEVANCES D'OCCUPATION DOMANIALE SONT DUES PAR TOUT OCCUPANT DU DOMAINE PUBLIC**

**1. Le paiement d'une redevance par les entreprises au titre de leur occupation ou de leur utilisation du domaine public**

Le titre II du livre 1<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) définit les règles relatives à l'utilisation du domaine public. **L'occupation et l'utilisation du domaine public d'une personne publique<sup>1</sup> sont soumises à autorisation** (article L. 2122-1). **Cette autorisation est temporaire** (article L. 2122-2) **et révocable** (article L. 2122-3). Toute occupation du domaine public sans autorisation est sanctionnée d'une contravention de grande voirie (article L. 2132-2 du CGPPP).

Selon le principe inscrit à l'article L. 2125-1 du CGPPP, **toute occupation privative du domaine public est obligatoirement consentie à titre onéreux**. Seules deux exceptions sont prévues et permettent de délivrer une autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public gratuitement :

- lorsque l'occupation ou l'utilisation sont la conséquence de travaux intéressant un service public bénéficiant gratuitement à tous ;

- lorsque l'occupation ou l'utilisation contribuent directement à la conservation du domaine public en lui-même.

Sauf disposition législative spécifique, **il appartient à l'autorité gestionnaire du domaine public de définir les modalités et le niveau de la redevance domaniale**, en tenant compte des avantages octroyés au titulaire de l'autorisation (article L. 2125-3). Si la redevance domaniale est, de manière générale, payable d'avance et annuellement, le redevable peut, selon son montant et son mode de détermination, verser des acomptes ou des avances (article L. 2125-4).

---

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> du code général de la propriété des personnes publiques précise que les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques s'appliquent « aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ».

Dans le cadre de leurs activités, **certaines entreprises peuvent exercer tout ou partie de leur activité commerciale sur le domaine public** (par exemple la publicité extérieure) **ou occuper une dépendance domaniale pour y exercer une activité, aux termes d'une convention conclue avec l'autorité gestionnaire du domaine.** En contrepartie de cette occupation du domaine public, elles doivent donc verser une redevance au titre de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public.

Aux termes des principes encadrant la gestion du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », **les recettes issues des redevances d'occupation domaniale du domaine public de l'État sont dans leur totalité allouées aux dépenses d'entretien du propriétaire.** Ces dépenses sont essentielles à la valorisation du parc immobilier de l'État, un parc dont la mise aux normes techniques, énergétiques et environnementales est loin d'être optimale. Le présent projet de loi prévoit ainsi une **diminution des recettes du CAS de 70 millions d'euros**, dont 60 millions d'euros au titre des produits de cessions et **10 millions d'euros pour les redevances domaniales.**

## **2. Des exonérations de redevances domaniales octroyées à titre exceptionnel**

Si le principe général demeure celui du versement d'une redevance au titre de l'occupation du domaine public, **le législateur a exonéré de cette contrepartie certaines activités extrêmement précises.** Il s'agit par exemple des opérations de conservation, de restauration et d'aménagement de l'environnement immédiat de Notre-Dame<sup>1</sup> ou encore de l'installation d'un réseau d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques, par l'État ou tout opérateur, lorsque cette opération s'inscrit dans un projet de dimension nationale<sup>2</sup>.

### **B. LA SUSPENSION DU PAIEMENT DES REDEVANCES DOMANIALES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE**

Le b) du I de l'article 20 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 a modifié l'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 2020<sup>3</sup> afin **de permettre aux entreprises dont « les conditions d'exploitation de l'activité sont dégradées dans des proportions manifestement excessives au regard de [leur] situation**

---

<sup>1</sup> Article 11 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.

<sup>2</sup> Article unique de la loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

***financière* » du fait de l'épidémie de Covid-19 de suspendre le versement des redevances d'occupation domaniale.**

Cette disposition est applicable aux contrats de mobilier urbain, ainsi qu'aux conventions domaniales au sens strict. Selon le rapport au Président de la République accompagnant la présentation de l'ordonnance, ces deux catégories de contrats publics ne pouvaient bénéficier des autres dispositions prévues en matière de commande publique pour répondre aux éventuelles difficultés d'exécution des contrats publics en raison de l'épidémie de covid-19. Les conventions d'occupation liant les entreprises concernées aux gestionnaires ne contiennent en effet généralement pas de clause permettant la suspension de ces redevances : l'ordonnance vise donc à remédier à cet écueil. Aux termes de l'ordonnance, **cette suspension ne concerne toutefois pas les autorisations temporaires d'occupation du domaine public**, qui sont des actes administratifs unilatéraux et qui constituent une part importante des titres d'occupation délivrés par les autorités gestionnaires du domaine.

**La suspension du versement des redevances n'est valable que pour une durée qui ne peut dépasser celle fixée à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 mars 2020, soit entre le 12 mars 2020 et le 23 juillet 2020 inclus.** L'ordonnance prévoit également qu'un avenant pourrait, le cas échéant, être conclu afin d'apporter au contrat les modifications apparues nécessaires durant cette période.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ANNULER LES REDEVANCES DOMANIALES DUES À L'ÉTAT ET À SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PAR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES DES SECTEURS PARTICULIÈREMENT TOUCHÉS PAR LA CRISE**

Le I du présent article prévoit d'**annuler les redevances et les produits de location dus au titre de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public de l'État et de ses établissements publics par les micro, petites et moyennes entreprises** exerçant *« leur activité principale dans les secteurs [...] particulièrement affectés par les conséquences économiques et financières de la propagation de l'épidémie de covid-19 »*. **Cette annulation porte sur une durée de trois mois à compter du 12 mars 2020** ce qui correspond, pour les occupants dont la redevance est due annuellement, à **une annulation du quart du montant dû.**

Ainsi, pour bénéficier de cette annulation, **les entreprises doivent remplir une triple condition :**

- répondre aux critères fixés par l'annexe I du règlement n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014, c'est-à-dire **appartenir à la catégorie des micro, petites ou moyennes entreprises**, soit les entreprises qui emploient moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède

pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ;

- appartenir aux secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture ou de l'événementiel<sup>1</sup> et avoir été particulièrement touchées par les conséquences de la crise du covid-19 ;

- occuper le domaine public de l'État ou de ses établissements publics.

Ne pourront en revanche bénéficier de cette annulation les occupants du domaine public des établissements publics de santé. Ces établissements sont définis à l'article L. 6141-1 du code de la santé publique comme « des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière [...]. Ils sont soumis au contrôle de l'État [...] et dotés d'un statut spécifique ».

Le II du présent article précise que le bénéfice de cette annulation est conditionné par le respect du règlement 1407/2013 dit « *de minimis* »<sup>2</sup> : le montant cumulé des aides reçues par une même entreprise ne peut pas excéder 200 000 euros sur trois exercices fiscaux.

Enfin, le III du présent article prévoit que les dispositions du présent article s'appliquent dans les îles Wallis et Futuna ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie.

### III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Ce sont notamment les secteurs cités en annexe 1 du décret n° 2020-757 du 20 juin 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.

<sup>2</sup> [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](#)

#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES BIENVENU, MAIS D'UNE AMPLEUR LIMITÉE

##### A. UN DISPOSITIF D'ANNULATION NÉCESSAIRE MAIS QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS SUR SON CHAMP ET SA PORTÉE...

Le dispositif prévu au présent article constitue l'une des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises des secteurs les plus affectés par les conséquences économiques et financières de la crise sanitaire. **En procédant à l'annulation des redevances d'occupation du domaine et des produits de location, il met fin à une incertitude pour les entreprises qui avaient déjà bénéficié de la suspension du versement de ces redevances** et qui s'interrogeaient sur les suites de cette suspension, ce dont la commission se félicite. La suspension du versement de ces redevances devait en effet prendre fin prochainement, le 24 juillet 2020.

Or, les entreprises n'étaient pas dispensées du paiement de ces redevances et ne disposaient pas d'informations précises sur les conditions de la reprise du versement de ces redevances, ni même sur leur capacité effective à s'acquitter de ces produits après plusieurs mois d'activité commerciale réduite et dans un contexte économique particulièrement dégradé.

**La suspension prévue à l'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 2020 avait en outre suscité plusieurs interrogations :**

- d'abord parce qu'elle ne couvrait pas les exploitants d'activité qui avaient reçu une autorisation unilatérale (temporaire) d'occupation du domaine public, **contrairement à l'annulation prévue au présent dispositif ;**

- ensuite parce qu'elle ne précisait pas si cette suspension était de droit ou devait être expressément accordée par l'autorité gestionnaire du domaine.

Par ailleurs, les entreprises qui s'acquittent annuellement de leur redevance d'occupation domaniale n'ont pas pu bénéficier de cette suspension.

Toutefois, dans l'ordonnance comme dans le présent article, **aucune précision n'est apportée sur ce qu'il est entendu de « particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la propagation de l'épidémie de covid-19 »**. Si les secteurs visés sont énumérés, il n'y a pas de critères précis permettant de distinguer les entreprises particulièrement affectées des autres et portant par exemple sur la perte de chiffre d'affaires ou sur la réduction de l'activité. Cette absence de précision pourrait conduire les établissements publics, dans le cadre de leur autonomie de gestion, à **apprécier différemment ce critère**. Toutefois, selon les réponses apportées au rapporteur général, cette formulation vise précisément à inclure le plus

grand nombre d'occupants possibles<sup>1</sup>, l'appréciation devrait donc être maximaliste. Dans ce contexte, la commission considère qu'il serait judicieux d'allonger la durée de l'annulation des redevances domaniales de trois à quatre mois (amendement FINC.2 (n°373)), afin de faire coïncider la période d'annulation avec la fin de l'état d'urgence sanitaire. Le coût de cette extension serait faible.

**Une seconde interrogation porte sur l'exclusion des établissements de santé.** Si le rapporteur général comprend les raisons qui justifient cette exclusion, les ressources des établissements de santé devant être préservées, il s'interroge sur la sécurité juridique de ce dispositif. Exclure les occupants du domaine public des établissements de santé de ce dispositif mais inclure les occupants du domaine public de l'État et de ses établissements crée entre eux une différence de traitement, alors même qu'ils ont connu des difficultés économiques et financières similaires. **Il serait préférable d'inclure ces occupants, tout en prévoyant une compensation par l'État des pertes ainsi subies par les établissements publics de santé ; cette compensation serait d'un montant modeste.** La commission a ainsi adopté un amendement FINC.1 (n°372) visant à inclure les occupants du domaine public des établissements de santé dans le présent dispositif d'annulation.

La disposition prévue au présent article ne s'étend pas aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Certains maires ont d'ores et déjà pris la décision d'exonérer de redevances domaniales les occupants du domaine public de la commune<sup>2</sup>. Le rapporteur général estime opportun de **laisser les communes choisir ou non de suspendre ou d'exonérer le versement des redevances dues au titre de l'occupation ou de l'utilisation de leur domaine public.**

#### **B. ... ET DONT LE COÛT EST LIMITÉ POUR L'ÉTAT ET SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

**L'annulation des redevances et produits de location dus au titre de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public de l'État et de ses établissements publics est d'une ampleur limitée.** Selon l'étude d'impact, son coût pour l'État serait d'environ six millions d'euros et le coût total serait légèrement supérieur puisqu'il faut ajouter à ces six millions d'euros les pertes de recettes pour les établissements publics. Cette estimation doit donc être prise avec précaution : **il est en effet impossible de connaître**

---

<sup>1</sup> Se référer au commentaire de l'article 18 du présent projet de loi pour une présentation des activités relevant de ces secteurs, qui incluent ceux visés au décret du 20 juin 2020 précité, ainsi que pour une analyse du ciblage proposé (petites et moyennes entreprises de certains secteurs) au regard des exigences constitutionnelles en matière d'égalité devant les charges publiques.

<sup>2</sup> Se référer au commentaire de l'article 5 du présent projet de loi. L'article 5 renvoie à un décret la définition des modalités de traitement des pertes de recettes résultant d'une baisse des tarifs des redevances et recettes d'utilisation du domaine mise en œuvre sur délibération de la commune.

**exactement la part que représentent les entreprises visées par le présent article dans les redevances domaniales. De même, les établissements publics bénéficiant d'une autonomie de gestion, les données sur les recettes qu'ils tirent des redevances domaniales ne sont pas, d'après l'étude d'impact, disponibles.** Il leur revient en effet, après délibération du conseil d'administration, de fixer les conditions d'occupation de leur domaine public, y compris, donc, le montant de la redevance due au titre de l'occupation ou de l'utilisation de ce domaine.

L'estimation paraît toutefois raisonnable : l'État percevrait environ 45 millions d'euros par an au titre des redevances et produits de location, dont environ 20 millions d'euros de la part d'occupants exerçant leurs activités dans les secteurs visés par le présent article. L'étude d'impact retient un chiffrage à six millions d'euros pour l'État, soit un peu plus d'un quart des 20 millions d'euros, auxquels doivent s'ajouter les redevances perçues par les établissements publics de l'État.

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

## B. MESURES FISCALES

### ARTICLE 2 A (nouveau)

#### **Crédit d'impôt pour premier abonnement à un journal, périodique ou service de presse en ligne**

Le présent article prévoit la création d'un crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne qui présente le caractère de presse d'information politique et générale (IPG). Le crédit vise un seul abonnement. Il couvre 50 % du montant, dans la limite de 50 euros. Il n'est ouvert qu'aux foyers fiscaux dont le montant des revenus n'excède pas, pour une part de quotient familial, 24 000 euros. Cette limite est majorée de 25% par demi-part supplémentaire.

La commission des finances a décidé d'adopter cet article avec modifications afin de rendre le dispositif plus attractif, en supprimant la condition de revenus et le plafond de 50 euros, tout en ramenant la prise en charge à 30 % du montant de l'abonnement.

### I. LE DROIT EXISTANT : DEUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DE PRESSE OUVERTS AUX PARTICULIERS

Deux dispositifs fiscaux de soutien à la presse sont actuellement ouverts aux particuliers.

La loi du 17 avril 2015 relative à la modernisation de la presse<sup>1</sup> élargit le **régime fiscal du mécénat prévu à l'article 200 du code général des impôts aux associations œuvrant pour le pluralisme de la presse** (« amendement Charb »). Les organismes éligibles sont les associations d'intérêt général, les fonds de dotation d'intérêt général qui exercent des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse et les fonds de dotation qui financent des associations d'intérêt général en faveur du pluralisme de la presse. Les donateurs peuvent affecter leurs dons au financement d'une entreprise ou d'un service de presse en ligne spécifique. Pour bénéficier de cette réduction, il ne faut pas qu'il existe de lien économique et financier, direct et indirect, entre le donateur et le

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

bénéficiaire. L'amendement Charb a permis aux associations de bénéficier de 5 millions d'euros de dons en 2018.

Également introduit par la loi du 17 avril 2015, l'article 199 *terdecies* 0-C du code général des impôts prévoit, pour les contribuables domiciliés fiscalement en France, **une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des particuliers qui souscrivent au capital d'entreprises de presse**. Ces entreprises doivent éditer une ou plusieurs publications ou services de presse en ligne d'information politique et générale ou consacrées pour une large part à l'information politique et générale. Cette réduction fiscale a été évaluée à moins de 500 000 euros depuis 2016, bénéficiant ainsi à 332 ménages en 2018.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: L'INSTAURATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT VISANT UN PREMIER ABONNEMENT À UNE PUBLICATION D'INFORMATION POLITIQUE ET GÉNÉRALE

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoit la mise en place d'un **crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne, qui présente le caractère de presse d'information politique et générale**.

Le **troisième alinéa du I** du présent article prévoit que l'abonnement doit être d'une **durée minimale de douze mois**. La publication concernée ou le service de presse en ligne doit présenter le caractère de **presse d'information politique et générale (IPG)**, défini par la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux<sup>1</sup>. Sont ainsi considérés comme de la presse d'information politique et générale les journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale. En ce qui concerne la **périodicité des publications**, la rédaction initiale du Gouvernement indiquait que celle-ci devait être au maximum mensuelle. À l'initiative de notre collègue Marie-Ange Magne, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, un sous-amendement élargissant le dispositif aux publications au maximum **trimestrielle**.

S'agissant des services de presse en ligne, le **quatrième alinéa du I** prévoit que l'abonnement à un service de presse en ligne n'est pas éligible au dispositif lorsqu'il est inclus dans un service assurant la diffusion numérique groupée de services de presse en ligne ou à un kiosque de presse en ligne, dès lors que ceux-ci comprennent des versions numérisées de publications ne présentant pas tous le caractère de presse d'information politique ou

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947.

générale. Si le service de presse en ligne est associé à un autre service, à l'image d'un abonnement à un opérateur téléphonique ou à une chaîne de télévision, il n'est pas non plus éligible au dispositif.

Le **sixième alinéa du I** précise que le crédit d'impôt est égal à **50 % de l'abonnement** mais tout en le plafonnant à **50 euros**. Il est accordé **une fois** pour un même foyer fiscal jusqu'au **31 décembre 2022**.

La rédaction initiale du **cinquième alinéa du I** prévoyait que le crédit d'impôt serait accordé dès lors que **le montant des revenus du foyer fiscal n'excède pas, pour une part de quotient familial, 10 000 euros**. Cette limite est majorée de **25 % par demi-part supplémentaire**. À l'initiative de notre collègue Bruno Studer, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, un sous-amendement relevant ce seuil à **24 000 euros**, soit en dessous de la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Le **huitième alinéa du I** prévoit l'édition d'un **reçu**, précisant le montant versé, la date de versement et le bénéficiaire.

Le **II** du présent article précise que **l'entrée en vigueur du dispositif** dépend de la validation du dispositif par la Commission européenne, appelée à juger de sa conformité avec le droit de l'Union européenne en matière d'aide d'État. En cas de réponse favorable, un décret déterminera la date d'entrée en vigueur. Celle-ci ne pourra être postérieure de plus de six mois à la date de réception de la réponse de la Commission européenne.

Le cout de la dépense fiscale a été estimé à **26 millions d'euros** par le Gouvernement.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT ATTRACTIF**

Le **présent article vise à répondre à la crise d'un secteur déjà fragilisé avant la pandémie**. Les nouvelles habitudes de lecture de la presse, le recul des ventes, la diminution du nombre de points de vente et les difficultés récurrentes de la distribution (mise en liquidation judiciaire de *Presstalis*) fragilisaient déjà les entreprises de presse et leur modèle économique. Les mesures de confinement ont exacerbé ces difficultés, en conduisant à la fermeture de certains points de vente et, surtout, en aggravant la chute des revenus publicitaires (entre - 60 % et - 90 % sur la période selon les médias).

En proposant la mise en place d'un crédit d'impôt sur les premiers abonnements, le Gouvernement entend **augmenter le lectorat et faciliter ainsi un redémarrage du marché publicitaire** tout en **garantissant un flux de trésorerie pour les entreprises de presse**.

**Si l'intention est louable, le dispositif proposé peut apparaître assez peu attractif et complexe à mettre en œuvre.**

**Le plafond du crédit d'impôt, 50 euros, est en effet assez loin des tarifs liés à un abonnement annuel à un quotidien, qui se chiffre en plusieurs centaines d'euros.**

**Par ailleurs, la volonté de limiter l'accès au dispositif aux ménages aux revenus modestes peut interroger tant il limite l'ampleur du soutien au secteur annoncé. D'après les calculs de votre rapporteur général, se fondant sur le tableau de répartition des foyers fiscaux fourni par le ministère de l'Action et des comptes publics, au moins 5,8 millions de foyers fiscaux, soit 35 % des foyers fiscaux français, seraient écartés du dispositif mis en place.**

**Cette condition peut étonner dans la mesure où les autres dispositifs fiscaux ouverts aux particuliers pour le soutien aux entreprises de presse n'intègrent pas de limites semblables.**

**Il convient également de s'interroger sur la date d'entrée en vigueur du crédit d'impôt - six mois après la confirmation par la Commission européenne de la conformité du dispositif avec le droit européen - qui apparaît relativement lointaine.**

**Il reste enfin à déterminer les modalités de contrôle de la réalité d'un premier abonnement, délicates à mettre en œuvre.**

**Ainsi, il est proposé d'améliorer le crédit d'impôt en supprimant la condition de revenu et le plafond de 50 euros. La prise en charge pourrait, dans ce cadre être ramenée, à 30 % du premier abonnement, contre 50 % dans la rédaction actuelle, dans la limite d'un plafond de 50 euros.**

**La date d'entrée en vigueur du dispositif pourrait également être ramenée à un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, pour une mise en œuvre plus rapide.**

**Un amendement FINC.3 (n° 374) est adopté en ce sens.**

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

*ARTICLE 2 B (nouveau)*

**Prolongation jusqu'au 31 décembre 2020 du versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA)**

Le présent article vise à proroger du 31 août au 31 décembre 2020 la durée de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, prime exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations ou contributions sociales. Prévues à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, tel que modifié par les ordonnances des 1<sup>er</sup> avril et 22 avril 2020, cette prime permet de soutenir le pouvoir d'achat des salariés et, pour les entreprises, de récompenser leurs salariés particulièrement mobilisés durant l'état d'urgence sanitaire.

Le présent article donne davantage de visibilité et de temps aux entreprises pour évaluer leur capacité à octroyer cette prime, ce qui pourrait permettre à un plus grand nombre de salariés d'en bénéficier. En conséquence, la commission des finances l'a adopté sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES CONDITIONS D'OCTROI DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT ONT ÉTÉ MODIFIÉES PAR ORDONNANCE AFIN DE TENIR COMPTE DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE**

**A. UN DISPOSITIF ADOPTÉ POUR L'ANNÉE 2019 EN RÉPONSE AU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES » ET RECONDUIT JUSQU'AU 30 JUIN 2020**

La possibilité, pour les employeurs éligibles, 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 »**<sup>1</sup>. Cette prime était **totale**ment 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. L'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>2</sup> a repris ce dispositif de prime exceptionnelle exonérée d'impôt et de cotisations sociales pour les salariés dont la rémunération annuelle est

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

inférieure à trois fois la valeur annuelle brute du SMIC (soit 55 419 euros en valeur 2020), mais sous une forme aménagée<sup>1</sup>.

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. Pour renforcer l'effet incitatif, l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait que, par dérogation à l'article L. 3312-5 du code du travail, les accords d'intéressement conclus entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2020 pouvaient porter sur une durée inférieure à trois ans.

**La prime exceptionnelle pouvait être versée jusqu'au 30 juin 2020** et son montant pouvait être modulé en fonction du niveau de rémunération, de la durée de présence effective dans l'entreprise et de la durée du travail. Le plafond des exonérations fiscales et sociales était identique (1 000 euros).

**Seuls étaient éligibles à ce dispositif les employés des entreprises de droit privé, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des établissements publics administratifs** (quel que soit le statut de leurs agents<sup>2</sup>).

#### **B. UN DISPOSITIF MODIFIÉ PAR ORDONNANCES AFIN DE TENIR COMPTE DE LA CRISE DE COVID-19**

Dans le contexte de la crise 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 (*cf. infra*). **L'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>3</sup>** a donc 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**.

---

<sup>1</sup> 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 Élisabeth 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.

<sup>2</sup> Instruction n° DSS/5B/2020/11 du 15 janvier 2020 relative à l'exonération de primes exceptionnelles prévue par l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>1</sup>, 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. En revanche, la condition de rémunération annuelle demeure ;

- **le plafond de 1 000 euros a été relevé à 2 000 euros pour les entreprises disposant d'un accord d'intéressement**<sup>2</sup>. Pour faciliter la conclusion de ces accords, **la date limite permettant de conclure un accord d'intéressement dérogatoire**<sup>3</sup> a également été reportée du 30 juin au 31 août 2020 ;

- 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 prime.**

Ni le champ des salariés concernés ni les exonérations fiscales et sociales n'ont été modifiés.

Enfin, l'article 19 de l'ordonnance du 22 avril 2020<sup>4</sup> prévoit que l'obligation de conclure un accord d'intéressement pour pouvoir bénéficier de l'application du plafond de 2 000 euros ne s'applique pas aux associations et fondations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général.

Si le F du I de l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait d'ores et déjà que la condition relative à la mise en œuvre d'un accord d'intéressement n'était pas applicable aux associations et fondations mentionnées au *a* du 1<sup>o</sup> de l'article 200 et au *b* du 1<sup>o</sup> de l'article 238 *bis* du code général des impôts, les modifications apportées par l'ordonnance n° 2020-385 relative aux conditions de versement de la prime avaient omis cette exception, de fait abrogée. Elle est donc maintenant

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-385 du 1<sup>er</sup> avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

<sup>2</sup> D'après une étude de la Dares, publiée en août 2019, 39,6 % de l'ensemble des salariés du secteur marchand non-agricole étaient couverts par un accord d'intéressement en 2017, dont 53,6 % dans le secteur agroalimentaire, 62,8 % dans le secteur de la fabrication d'équipements électroniques et de machines, 51,5 % dans le secteur de la fabrication des autres produits industriels, 46,6 % dans le secteur du commerce.

<sup>3</sup> 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 peut 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 peut 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.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

rétablie : 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 rectificative<sup>1</sup>, ainsi que de trois décrets d'application des 14 mai, 8 juin et 12 juin 2020.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PROLONGER LA DURÉE DE VERSEMENT DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT

L'Assemblée nationale a adopté sept amendements identiques de la commission des finances<sup>2</sup> et de nos collègues députés Mmes Pires Beaune, Magnier, Louwagie et MM. Le Fur, Brun et Naegelen, avec un avis de sagesse du Gouvernement. Ils visent à **proroger le délai de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat de quatre mois, soit jusqu'au 31 décembre 2020**, dans les conditions actuellement définies à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale, tel que modifié par les ordonnances des 1<sup>er</sup> et du 22 avril 2020.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA PROLONGATION BIENVENUE DU DÉLAI DE VERSEMENT DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT BÉNÉFICIERA AUTANT AUX ENTREPRISES QU'AUX SALARIÉS

Depuis le début de l'épidémie de covid-19 et de l'état d'urgence sanitaire, **certains salariés ont été particulièrement mobilisés pour assurer, en cette période difficile, la fourniture de biens et de services vitaux pour l'ensemble de la population française**. Lors de l'examen des deux premiers projets de loi de finances rectificative, la commission des finances avait souhaité les soutenir en proposant la défiscalisation totale des heures supplémentaires effectuées durant l'état d'urgence sanitaire et l'exonération de cotisations patronales sur ces mêmes heures pour les entreprises. Une disposition a finalement été adoptée afin de **porter la limite d'exonération d'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires de 5 000 euros à 7 500 euros** lorsque la prise en compte des heures effectuées durant la période d'état d'urgence sanitaire conduit à dépasser le plafond des 5 000 euros<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Trois amendements identiques, déposés par Mme Lise Magnier, Mme Véronique Louwagie et M. Jean-Noël Barrot, ont été adoptés par la commission des finances.

<sup>3</sup> Article 4 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

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 appelé les entreprises à recourir au dispositif de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour soutenir leurs salariés les plus mobilisés. **Le rapporteur général avait toutefois estimé<sup>1</sup>, comme plusieurs de ses collègues, que les conditions de versement alors en vigueur de la PEPA étaient trop strictes et 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 Sénat<sup>2</sup>, le Gouvernement s'était engagé à simplifier et assouplir les conditions de versement de la prime exceptionnelle.

**L'assouplissement des conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020 était donc le bienvenu. La commission se satisfait également de voir ce dispositif prolongé jusqu'au 31 décembre 2020.** Dans le cadre de l'ordonnance précitée, le Gouvernement avait en effet fait le choix de n'étendre la période de versement de la PEPA que du 30 juin au 31 août 2020. **Cette nouvelle date limite ne prenait qu'imparfaitement en compte les difficultés économiques et financières auxquelles font face les entreprises en France.**

Si les entreprises ont plus de temps pour octroyer cette prime, après consolidation de la reprise de leurs activités, alors **davantage de salariés sont susceptibles de pouvoir en bénéficier.** La date butoir du 31 août 2020 est en effet trop proche pour que la grande majorité des entreprises puissent évaluer leur capacité à verser cette prime, sans fragiliser outre-mesure leur trésorerie et donc leur capacité à faire face à la crise économique et sanitaire.

Selon les éléments inscrits dans l'étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, **la première version de la PEPA, versée du 11 décembre 2018 au 31 mars 2019 a bénéficié à près de cinq millions de salariés du secteur privé** (soit environ 25 % du total des salariés), travaillant dans 408 000 établissements, **pour un montant moyen de 400 euros** (soit 2,2 milliards d'euros au total). 30 % des bénéficiaires avaient alors reçu une prime de 1 000 euros, le montant maximal. **40 % du montant total avait été versé par les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME).** Les cotisations sociales non-perçues sur cette rémunération supplémentaire représentent, quant à elles une perte d'environ 600 millions d'euros. Ce sont des chiffres extrêmement difficiles à évaluer : ce dispositif n'est pas en soi coûteux pour les finances publiques, puisqu'il s'agit d'« un manque à gagner ». Une évaluation similaire avait été

---

<sup>1</sup> Séance du 20 mars 2020.

[https://www.senat.fr/seances/s202003/s20200320/s20200320\\_mono.html](https://www.senat.fr/seances/s202003/s20200320/s20200320_mono.html)

<sup>2</sup> Ibid.

transmise lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 104 (2019-2020) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROCHE, MM. Bernard BONNE, Gérard DÉRIOT, René-Paul SAVARY et Mme Élisabeth 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*

*ARTICLE 2 C (nouveau)*

**Exonération fiscale et sociale de la prime versée par les établissements  
privés de santé ou du secteur social et médico-social  
à leurs agents et salariés**

Le présent article, introduit à l'initiative du rapporteur général de l'Assemblée nationale, vise à exonérer d'impôt sur le revenu, de cotisations et de contributions sociales la prime versée par les établissements privés de santé ou du secteur social et médico-social à leurs agents et salariés particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire et pour faire face à l'épidémie du covid-19.

Lors de l'examen de l'article 11 de la deuxième loi de finances rectificative, qui exonère fiscalement et socialement les primes versées aux agents des administrations publiques, dont ceux des établissements publics de santé, la commission des finances avait appelé à prévoir un dispositif similaire pour les agents et salariés des établissements de santé privé et du secteur médico-social, dont les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). La commission est favorable à l'existence de dispositifs similaires pour les établissements publics comme privés et propose donc d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE  
DES PRIMES VERSÉES AUX AGENTS DES ADMINISTRATIONS  
PUBLIQUES, AINSI QUE POUR LES SALARIÉS DES EMPLOYEURS  
DE DROIT PRIVÉ ET LES AGENTS DE CERTAINS  
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

Depuis le début de la crise sanitaire et économique, **plusieurs dispositifs ont été mis en place pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés et agents publics les plus mobilisés durant l'état d'urgence sanitaire, ainsi que pour récompenser leur engagement** en cette période incertaine.

#### **A. LA PROLONGATION ET L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE VERSEMENT DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT**

Comme décrit dans le commentaire de l'article 2 B du présent projet de loi, **les employeurs de droit privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial et les établissements publics administratifs** (quel que soit le statut de leurs agents)<sup>1</sup> ayant conclu un accord d'intéressement **peuvent verser à leurs salariés une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat**. Cette dernière est exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations ou contributions sociales, dans la limite de 1 000 euros et pour les salariés dont la rémunération annuelle est inférieure à la valeur brute de trois SMIC annuels (soit 55 419 euros en valeur 2020).

**Un accord d'entreprise ou de groupe** doit définir les modalités de versement et d'attribution de la prime (modulation en fonction de la rémunération, du niveau de classification, de la durée de présence effective dans l'entreprise ou de la durée de travail). À défaut, ces critères doivent être fixés par **décision unilatérale de l'employeur**, qui en informe le comité social et économique de l'entreprise.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>2</sup>, prise sur le fondement de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>3</sup>, a **assoupli les conditions de versement de cette prime** en :

- **repoussant la date limite de versement du 30 juin 2020 au 31 août 2020**. L'article 2 B propose de la proroger une nouvelle fois, au **31 décembre 2020** ;

- **supprimant la condition de l'existence d'un accord d'intéressement pour le versement de la prime** dans la limite du plafond de 1 000 euros et en relevant ce plafond à 2 000 euros pour les entreprises disposant d'un tel accord d'intéressement ;

- en précisant que « *les conditions de travail liées à l'épidémie de covid-19* » pourront constituer un critère de modulation du montant de la prime.

---

<sup>1</sup> Instruction n° DSS/5B/2020/11 du 15 janvier 2020 relative à l'exonération de primes exceptionnelles prévue par l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-385 du 1<sup>er</sup> avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid 19.

**B. LA CRÉATION D'UNE PRIME EXCEPTIONNELLE FISCALEMENT ET SOCIALEMENT EXONÉRÉE POUR LES AGENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PARTICULIÈREMENT MOBILISÉS DURANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE**

L'article 11 de la seconde loi de finances rectificative<sup>1</sup> **exonère d'impôt sur le revenu, de cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle**, ainsi que de participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et des contributions dues en faveur de l'apprentissage et de la formation professionnelle, **les primes versées aux agents des administrations publiques particulièrement mobilisés durant l'état d'urgence sanitaire**. Sont éligibles à cette prime l'ensemble des agents, de droit public ou de droit privé, titulaires ou contractuels, quel que soit leur statut, à l'exception des emplois à la discrétion du Gouvernement (en général les rémunérations les plus élevées).

**La prime versée en application de l'article 11 de la seconde loi de finances rectificative et ses exonérations ne peuvent pas être cumulées avec les exonérations et la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat** prévues à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>2</sup>, tel que modifié par l'ordonnance 2020-385<sup>3</sup>, ni avec toute autre prime versée au titre du même article 11.

L'octroi d'une prime fiscalement et socialement exonérée d'imposition sur le revenu et de cotisations sociales pour les agents des administrations publiques visait à opérer **un rapprochement avec les conditions d'octroi de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les employés des entreprises de droit privé**, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des établissements publics administratifs<sup>4</sup>.

Deux décrets ont d'abord été adoptés le 14 mai 2020 pour définir les modalités de versement de la prime exceptionnelle, d'une part pour les agents de l'État et des collectivités territoriales<sup>5</sup>, d'autre part pour les agents des établissements publics de santé<sup>6</sup>. Les conditions sont similaires à celles

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Pour une description détaillée de ce dispositif, se référer au commentaire de l'article 2 B du présent projet de loi.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Décret n° 2020-568 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux agents des établissements publics de santé et à certains agents civils et militaires du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides dans le cadre de l'épidémie de covid-19, modifié par le décret n° 2020-698 du 8 juin 2020.

qui avaient été annoncées par le Gouvernement en amont du second projet de loi de finances rectificative<sup>1</sup>.

D'après les décrets du 14 mai 2020 et du 8 juin 2020, sont éligibles à la prime exceptionnelle en faveur du personnel des établissements publics de santé, les agents publics et les apprentis, en service effectif (y compris en télétravail) dans les établissements publics de santé, dans les comités de protection des personnes ainsi que dans les groupements de coopération sanitaire. Sont également concernés les agents publics civils en service effectif et les militaires affectés dans les hôpitaux des armées et à l'Institution nationale des Invalides, les militaires appelés à servir temporairement au sein d'un hôpital des armées, les militaires désignés pour armer un élément mobile du service de santé des armées dédié à la lutte contre le virus covid-19, ainsi que les agents civils et militaires mis à disposition d'un établissement public de santé.

**Le montant de la prime exceptionnelle est de 1 500 euros pour les personnes ayant servi dans les établissements situés dans les départements dits du « premier groupe »** (soit les 40 départements les plus touchés par le covid-19<sup>2</sup>). Peuvent également y prétendre les personnels affectés dans des établissements du second groupe mais qui ont participé aux évacuations sanitaires ou qui sont intervenues en renfort dans les établissements du premier groupe. **Le montant de la prime est de 500 euros pour les autres personnels.** Le décret du 8 juin 2020 a toutefois permis aux chefs d'établissement de déroger à ce plafond de 500 euros et d'octroyer un montant de 1 500 euros à certains agents, dans la limite de 40 % des effectifs physiques de l'établissement. Financé par l'assurance maladie, le montant total pourrait atteindre, avec la rémunération des heures supplémentaires, 1,3 milliard d'euros. La prime est expressément cumulable avec tout autre élément de rémunération ou versé en complément d'heures supplémentaires, de gardes hospitalières ou d'astreinte.

### **C. UNE EXTENSION DE LA PRIME AUX AGENTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU SECTEUR SOCIAL ET DU SECTEUR MÉDICO-SOCIAL**

Le décret du 14 mai 2020, modifié par le décret du 8 juin 2020, exclut formellement de son champ d'application les personnels des unités de soins de longue durée et les personnels des établissements accueillant des personnes âgées ou leur apportant une assistance à domicile.

---

<sup>1</sup> Article 5 du second projet de loi de finances rectificative, rapport n° 406 (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2020, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 avril 2020. <https://www.senat.fr/rap/119-406/119-406.html>

<sup>2</sup> Cette liste figure en annexe du décret précité 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux agents des établissements publics de santé et à certains agents civils et militaires du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides dans le cadre de l'épidémie de covid-19, modifié par le décret n° 2020-698 du 8 juin 2020.

Devant la commission des finances, le secrétaire d'État auprès du ministère de l'action et des comptes publics<sup>1</sup>, M. Olivier Dussopt avait en effet expliqué que la définition des modalités de versement d'une prime exceptionnelle aux agents du secteur médico-social, et notamment aux agents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), prendrait davantage de temps, du fait de la multiplicité des employeurs et des structures.

Un décret du 12 juin 2020<sup>2</sup> a finalement précisé **les modalités d'attribution et de versement de la prime exceptionnelle en faveur des personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux. Dans les 40 départements les plus touchés par l'épidémie, le décret permet en effet aux employeurs publics de verser une prime exceptionnelle de 1 500 euros :**

- aux personnels affectés dans certains des établissements et services mentionnés au 2, 3, 5, 7, 9, 11 et 12 de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. En font partie les établissements d'enseignement et d'accompagnement aux mineurs ou jeunes adultes handicapés, les centres d'action médico-sociale précoce, les établissements de réinsertion et de réadaptation professionnelle, les établissements accueillant des personnes handicapées ou leur apportant de l'aide à leur domicile, les centres de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie, les centres de services de proximité ou encore les établissements ou services à caractère expérimental ;

- aux agents publics exerçant dans les unités de soins de longue durée et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes rattachés à un établissement public de santé, particulièrement mobilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19.

**Le montant de la prime exceptionnelle est de 1 000 euros pour les personnels précités ayant exercé dans les établissements dits de « second groupe », pour les personnels des établissements accueillant des familles en difficultés et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, ainsi que pour les personnels des dispositifs de veille sociale dans les départements, du dispositif unique de veille sociale en Ile-de-France, des centres provisoires d'hébergement, des résidences hôtelières à vocation sociale, des logements foyers ou encore des hébergements pour demandeurs d'asile. Enfin, le montant est au maximum de 1 000 euros pour les agents des établissements prenant en charge, y compris à titre de prévention, des mineurs et des**

---

<sup>1</sup> Audition de MM. Darmanin et Dussopt et de Mme Pannier-Runacher devant la commission des finances du Sénat, 15 avril 2020.

<sup>2</sup> 3. 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.

majeurs de moins de 21 ans relevant de l'aide sociale à l'enfance et pour les assistants familiaux.

La compensation par l'assurance maladie de cette prime n'est assurée que si l'assurance maladie finance ou cofinance l'établissement ou le service qui la verse. Pour les autres établissements, c'est l'autorité gestionnaire qui doit prendre en charge ce dispositif (par exemple les départements pour certains services d'aide à domicile).

En application de l'article 11 de la seconde loi de finances rectificative pour 2020, cette prime exceptionnelle est exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes les cotisations ou contributions sociales, d'origine légale ou conventionnelle. **Elle est versée, en une fois, aux personnels ayant exercé leurs fonctions entre le 1<sup>er</sup> mars et le 30 avril 2020.** Comme pour les agents des établissements publics de santé, le montant de la prime peut également être modulé en fonction des absences des agents.

À l'instar des agents des collectivités territoriales visés par l'article 8 du décret du 14 mai 2020<sup>1</sup>, **il appartiendra à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné de définir les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle pour les agents relevant de la fonction publique territoriale**, dans la limite des plafonds définis dans le décret du 12 juin 2020.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : EXONÉRER D'IMPÔT SUR LE REVENU, DE COTISATIONS ET DE CONTRIBUTIONS SOCIALES LES PRIMES VERSÉES PAR LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS DE SANTÉ OU DU SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL À LEURS AGENTS ET SALARIÉS

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques du rapporteur général de la commission des finances, M. Laurent Saint-Martin et de notre collègue députée Mme Cariou, avec un avis favorable du Gouvernement. Ces amendements visent à **compléter l'article 11 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020** et à exonérer d'impôt sur le revenu et de cotisations et contributions sociales les primes versées par les établissements privés de santé, du secteur social et du secteur médico-social à leurs agents et salariés particulièrement mobilisés durant l'état d'urgence sanitaire et qui ont connu, du fait de l'épidémie de covid-19, un surcroît de travail significatif. **Le plafond de la prime est de 1 500 euros** : il reviendra à l'accord adopté dans chaque établissement de déterminer, sous ce plafond, le

---

<sup>1</sup> 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.

montant de la prime et ses modulations éventuelles selon le profil des agents et salariés.

Selon le **I** du présent article, les établissements concernés sont :

- **les établissements de santé privés**, quel que soit leur statut (article L. 6161-1 du code de la santé publique) ;

- **les organismes assurant l'accueil et l'hébergement ou le logement de personnes en difficulté** (article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **une grande partie du secteur médico-social** : les établissements prenant en charge, y compris à titre de prévention, les mineurs ou majeurs de moins de 21 ans relevant de l'aide sociale à l'enfance, les centres d'enseignement et d'accompagnement aux mineurs ou jeunes adultes handicapés, les centres d'action médico-sociale précoce, les établissements ou services mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire, les établissements de réinsertion et de réadaptation professionnelle, les établissements accueillant des personnes âgées ou leur offrant une assistance à domicile, les établissements accueillant des personnes handicapées ou leur apportant de l'aide à leur domicile, les établissements ou service venant en aide aux personnes ou familles en situation de détresse, les centres de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie, les foyers de jeunes travailleurs, les centres de services de proximité, les établissements ou services à caractère expérimental ou encore les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, ainsi que les lieux de vie et d'accueil (1° à 13° du I et III de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

- toute personne physique ou morale ayant déclaré à l'autorité administrative sa **volonté d'héberger, à titre gratuit ou onéreux, des adultes** (article L 322-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **les dispositifs de veille sociale** mis en place dans chaque département sous l'autorité du représentant de l'État (article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **le dispositif unique de veille sociale** pouvant être mis en place en Ile-de-France sous l'autorité du représentant de l'État en région (article L. 345-2-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **les centres provisoires d'hébergement** (article L. 349-2 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **les assistants familiaux** (article L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **les organismes qui exercent des activités d'intermédiation locative et de gestion sociale locative** (article L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation) ;

- **les résidences hôtelières à vocation sociale**, sous conditions (article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation) ;

- **les logements foyers** (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation) ;

- **les hébergements pour demandeurs d'asile** (article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;

- **les salariés des groupements de coopération sanitaire et groupements de coopération sociale ou médico-sociale**, ainsi que les salariés des groupements d'intérêt économique mis à disposition des établissements de santé et établissements médico-sociaux privés membres de ces groupements (alinéa 3 du I du présent article).

**Trois sous-amendements ont également été adoptés<sup>1</sup>**, avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, pour **inclure les personnels visés aux 14°, 15° et 16° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles**. Cela vise les services mettant en œuvre les mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire, les services mettant en œuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial et les services qui assurent des activités d'aide personnelle à domicile ou d'aide à mobilité pour les personnes fragiles. **À noter, les personnels de ces services ne sont pas inclus dans le décret du 12 juin 2020 octroyant la prime exceptionnelle aux personnels de certains établissements publics du secteur médico-social.**

La prime est exclue des ressources prises en compte pour le calcul de la prime d'activité. À l'image de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour les salariés de droit privé et les agents des administrations publiques, **l'octroi des avantages est également conditionné au fait que la prime ne se substitue pas à des augmentations de rémunération ni à des primes prévues par un accord salarial, le contrat de travail ou les usages en vigueur dans l'entreprise**. Elle ne peut pas non plus se substituer à l'un des éléments de rémunération au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale versés par l'employeur ou rendus obligatoires en vertu de règles légales, contractuelles ou d'usage (participation, intéressement, abondement des plans d'épargne salariale, contributions à diverses prestations sociales).

Le second alinéa du présent article définit les modalités selon lesquelles les conditions d'attribution et de versement de cette prime exceptionnelle devront être fixées. Le second alinéa du nouveau V créé à l'article 11 de la loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 reprend la procédure fixée à l'article L. 3312-5 du code du travail et applicable à la conclusion d'accords d'intéressement.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des sous-amendements de nos collègues députés Mme Magnier, M. Brun et M. Le Fur.

L'accord sur les conditions d'attribution et de versement de la prime exceptionnelle devra donc être conclu soit par convention ou accord collectif de travail, soit par accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales de l'entreprise, soit par accord conclu au sein du comité social et économique, soit encore par la ratification par les deux tiers du personnel d'un projet d'accord soumis par l'employeur. Si l'employeur procède, quand cela lui est possible, par décision unilatérale, il doit en informer le comité social et économique.

Enfin, par dérogation à l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles, **les accords collectifs ou les décisions unilatérales des employeurs visant à définir les conditions d'octroi de la prime dans les établissements sociaux non lucratifs et médico-sociaux privés ne sont pas soumis à l'agrément du ministre compétent.**

Enfin, le **II du présent article** prévoit que les dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2020.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION ENTRE ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS BIENVENUE ET ATTENDUE PAR LA COMMISSION, MAIS UN DISPOSITIF CRÉATEUR D'INCERTITUDES**

Lors de l'examen du second projet de loi de finances rectificative, dont l'article 5 prévoyait d'exonérer d'impôt sur le revenu et de toute cotisation ou contribution sociale la prime exceptionnelle versée aux agents des administrations publiques, **la commission des finances avait rappelé qu'il ne fallait pas exclure les établissements du secteur médico-social de ces dispositifs de reconnaissance salariale.** Les personnels de ces établissements, également en première ligne face à l'épidémie de covid-19, devaient pouvoir bénéficier d'une prime exceptionnelle exonérée d'impôt et de cotisations. Elle partageait en cela les préoccupations de plusieurs observateurs, comme Frédéric Valletoux, président de la Fédération hospitalière de France, qui avait craint une reconnaissance « à deux vitesses », susceptible de diviser les secteurs sanitaire et médico-social.

D'après le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a déposé l'amendement à l'origine du présent article, **ce dispositif vise à pallier une éventuelle lacune dans les dispositifs d'ores et déjà mis en place pour exonérer d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales les primes exceptionnelles versées aux salariés les plus mobilisés durant l'état d'urgence sanitaire et face à la crise du Covid 19.** En effet, les conditions encadrant le versement de la PEPA ne permettaient pas de verser une prime à certains personnels médicaux, dont la rémunération dépasse la valeur de trois SMIC bruts annuels et ne permettaient pas non plus de verser, comme pour les personnels des établissements publics, une prime de 1 500 euros, puisque peu

d'établissements privés de santé et du secteur médico-social sont couverts par un accord d'intéressement leur permettant de déroger au plafond des 1 000 euros.

Le dispositif d'exonération prévu par le présent article s'inspire ainsi à la fois de celui mis en place pour la PEPA et de ceux instaurés pour les primes octroyées aux agents des établissements publics de santé, du secteur social et du secteur médico-social :

**- le montant maximal de la prime pouvant être exonérée d'impôt sur le revenu et de toute cotisation ou contribution sociale est de 1 500 euros**, comme pour les agents des établissements publics de santé et du secteur médico-social situés dans les 40 départements les plus touchés par l'épidémie de covid-19 (pour ces agents, ce montant est forfaitaire). Pour les employés de droit privé, le montant *maximal* de la prime est de 1 000 euros (pour toutes les entreprises) ou de 2 000 euros (s'il existe un accord d'intéressement au sein de l'entreprise) ;

**- le financement de la prime par les établissements publics de santé sera assuré par l'assurance maladie** (pour un coût d'environ 960 millions d'euros pour le secteur sanitaire public). Pour les établissements privés, **l'assurance maladie ne compensera que les primes versées par les établissements qu'elle finance ou cofinance**. D'après les informations transmises au rapporteur général, cela devrait représenter 320 millions d'euros pour le secteur sanitaire privé<sup>1</sup> et 750 millions d'euros pour le secteur médico-social privé. Pour les autres établissements, le coût de la prime sera assumé par l'employeur, comme pour la PEPA ;

**- le versement, unique, est possible jusqu'à la fin de l'année 2020** (pour rappel, l'article 2 B du présent projet de loi prévoit de prolonger le versement de la PEPA également jusqu'au 31 décembre 2020).

La commission se réjouit également de la flexibilité introduite par le présent dispositif : les accords collectifs ou les décisions unilatérales des employeurs visant à définir les conditions d'attribution et de versement de la prime exceptionnelle pour les agents et salariés des établissements privés de santé et du secteur médico-social ne seront pas soumis à l'agrément du ministre compétent.

À l'instar de l'article 11 de la seconde loi de finances rectificative qui a permis d'exonérer la prime exceptionnelle versée aux agents des administrations publiques, **on ne connaît pas ici les modalités précises du versement de la prime par les établissements privés de santé, du secteur**

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises au rapporteur général, la compensation pour le secteur sanitaire privé s'effectuera par le biais des crédits « aides à la contractualisation » et seront délégués aux ARS, qui seront ensuite chargées d'attribuer une somme à chaque établissement pour assurer la compensation des primes versées. Il y aura ensuite un contrôle a posteriori pour s'assurer des sommes versées. Dans le secteur médico-social, la compensation sera versée par les ARS, sous réserve d'un versement effectif de la prime aux bénéficiaires éligibles.

social ou du secteur médico-social. Le Gouvernement a simplement indiqué qu'il y aurait une compensation par l'assurance maladie pour les établissements et services qu'elle finance ou cofinance. Pour les autres établissements, cela reviendra à l'autorité en charge de ces établissements soit, notamment, les départements ou aux employeurs privés.

Le présent article prévoit donc d'avoir un traitement fiscal harmonisé des personnels des établissements de santé et du secteur médico-social : **ils pourront tous bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations ou contributions sociales sur la prime exceptionnelle qu'ils recevront.** Toutefois, cela ne garantit pas que ces personnels recevront tous cette prime : seuls en sont assurés, pour le moment, les personnels couverts par le décret 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 et de la fonction publique de l'État dans le cadre de l'épidémie de covid-19. **Pour les autres, cela dépendra du choix des employeurs.**

En outre, **il faudra des critères clairs et prévisibles** pour déterminer les bénéficiaires de la prime parmi les agents et salariés des établissements privés de la santé et du secteur médico-social. **Les critères de différenciation mis en place pour les agents des établissements publics de santé ont suscité de nombreuses critiques et contestations**, conduisant à modifier la liste des établissements du premier groupe (les plus touchés par l'épidémie) et du second groupe. **38 établissements ont ainsi rejoint la liste du premier groupe.**

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

## ARTICLE 2

### Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits

Le présent article concerne le « *carry back* », régime dérogatoire de report en arrière des déficits permettant aux entreprises d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice clôturé sur l'impôt sur les sociétés acquitté pour l'exercice précédent. L'exercice de cette option fait ainsi naître une créance sur l'État, pouvant être imputée sur l'impôt sur les sociétés dû au titre des cinq exercices ultérieurs puis, pour la fraction restante, remboursée au terme d'un délai de cinq ans.

Le présent article prévoit un remboursement anticipé et immédiat des créances de report en arrière des déficits actuellement détenues par les entreprises et celles estimées par les entreprises au titre d'un exercice clos au plus tard le 31 décembre 2020, avant même la liquidation de l'impôt.

Il s'agit ainsi de recourir à un outil traditionnel de soutien aux entreprises, mis en œuvre en 2008 et 2009 en réponse à la crise financière.

Pour autant, le dispositif proposé cantonne le soutien à une mesure de pure trésorerie, d'une ampleur limitée à 400 millions d'euros. De fait, si le Gouvernement fait preuve d'une certaine gravité en comparant la crise actuelle à celle de 1929, il n'en tire guère les conséquences en retenant des modalités restrictives d'application du « *carry back* ».

Au contraire, il conviendrait de mettre en place une mesure de « *carry back* » de plus grande ampleur, afin d'apporter la trésorerie nécessaire aux entreprises, comme cela avait été fait en 2008. Notre économie a besoin d'un outil puissant d'absorption des pertes dès à présent, alors que le Gouvernement préfère l'ajournement de toute relance de l'économie, à rebours des décisions prises par nos voisins, comme l'Allemagne.

C'est pourquoi la commission a proposé, dans un amendement portant article additionnel, d'ajuster temporairement les modalités du « *carry back* » en cohérence avec la gravité de la crise à laquelle nos entreprises doivent faire face, en autorisant, sans limitation de montant, le report sur les deux exercices précédents des déficits constatés au titre d'un exercice clos entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS, UN RÉGIME DÉROGATOIRE D'IMPUTATION DES DÉFICITS EFFICACE POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES EN PÉRIODE DE CRISE**

**A. LE RÉGIME DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS, UN RÉGIME DÉROGATOIRE DONT LE PÉRIMÈTRE A ÉTÉ CONSIDÉRABLEMENT RESTREINT EN 2011**

Pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, **deux régimes de report des déficits** sont prévus :

- le **report en avant** (« *carry forward* »), qui constitue le **régime de droit commun** et permet de considérer le déficit constaté au titre d'un exercice  $n$  comme une charge des exercices suivants, ce qui revient à **imputer le déficit constaté en année  $n$  sur les bénéfices réalisés les années suivantes** ;

- le **report en arrière** (« *carry back* »), qui constitue un **régime dérogatoire** et permet, sur option, d'**imputer le déficit constaté au titre d'un exercice  $n$  sur le bénéfice réalisé au cours de l'exercice précédent ( $n-1$ )**, faisant ainsi naître une créance fiscale en faveur de l'entreprise.

Les deux mécanismes se complètent sans se cumuler : le déficit reporté en arrière ne peut pas faire l'objet d'un report en avant.

**Ils s'appliquent également aux groupes fiscalement intégrés** au sens des articles 223 A et suivants du code général des impôts (CGI), l'ensemble des caractéristiques exposées ci-après s'appliquant à la société mère du groupe.

En ce qu'ils permettent de **réduire le niveau d'imposition** d'une entreprise, **ces deux dispositifs sont encadrés**. En particulier, la deuxième loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup> a **fortement restreint le périmètre du « carry back »** en réduisant concomitamment le montant reportable et le nombre d'exercices d'imputation (cf. *infra*).

Ces mécanismes de report de déficits constituent des **éléments de la norme fiscale de l'impôt sur les sociétés**, de sorte qu'ils ne font l'objet d'aucun chiffrage dans le tome II de l'*Évaluation des voies et moyens* annexée chaque année au projet de loi de finances.

---

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

## 1. Le report en avant : un régime de droit commun de report des déficits sur les exercices suivants, sans limitation de durée

Prévu aux troisième à cinquième alinéas du I de l'article 209 du code général des impôts (CGI), **le report en avant est plafonné en valeur<sup>1</sup> mais illimité dans le temps.**

Le déficit reporté pouvant être inscrit en charge de l'exercice suivant est plafonné à **1 million d'euros, majoré de 50 % de la fraction de bénéfice excédant ce seuil.** La part de déficit qui ne peut être déduite est reportée dans les mêmes conditions sur les exercices suivants.

**Deux exceptions** s'appliquent néanmoins, permettant de ne pas prendre en compte dans l'appréciation du plafond :

- **de façon générale, les abandons de créances** consentis à une société 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'insolvabilité<sup>2</sup> (quatrième alinéa du I de l'article 209 du CGI) ;

- **en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire, les abandons de créances portant sur des loyers et accessoires** afférents à des immeubles donnés en location consentis entre le 15 avril et le 31 décembre 2020 (dernier alinéa du I de l'article 209 du CGI, introduit par l'article 3 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020<sup>3</sup>).

Le report en avant offre ainsi la possibilité de **lisser les aléas conjoncturels** auxquels sont soumises les entreprises.

En réduisant le montant d'impôt sur les sociétés dont l'entreprise est redevable au titre d'un ou des exercices futurs, le report en avant diminue de surcroît le montant de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés<sup>4</sup>.

## 2. Le report en arrière : un régime dérogatoire de report des déficits, dont les modalités ont été fortement restreintes en 2011

Prévu à l'article 220 *quinquies* du CGI, le report en arrière des déficits permet à une entreprise **d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice sur le bénéfice de l'exercice antérieur.**

---

<sup>1</sup> Depuis la modification du dispositif opérée par l'article 2 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Mentionnée à l'annexe A du règlement CE 1346/2000 du 29 mai 2000.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>4</sup> Prévue à l'article 235 ter ZC du code général des impôts, la contribution sociale s'élève à 3,3 % de l'impôt sur les sociétés dû ; elle s'applique aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 7,63 millions d'euros.

**Il s'agit d'une option** que l'entreprise doit exercer dans le délai de dépôt de la déclaration de résultats de l'exercice déficitaire. Elle constitue en cela une décision de gestion opposable, valant réclamation contentieuse. Cette option ne peut être exercée au titre d'un exercice durant lequel intervient un évènement affectant la poursuite de l'activité de l'entreprise – cession, cessation totale d'entreprise, fusion ou opération assimilée, jugement prononçant la liquidation judiciaire (premier alinéa de l'article 220 *quinquies* du CGI).

a) *Un dispositif restreint depuis 2011 à un seul exercice et à un montant maximal d'un million d'euros*

Le déficit constaté au titre de l'exercice *n* peut être imputé sur le bénéfice de l'exercice *n-1* sous réserve de **certaines fractions des bénéfices non prises en compte**, à savoir :

- les bénéfices distribués ;
- les bénéfices ayant donné lieu à un impôt payé par l'utilisation de crédits d'impôt ;
- les bénéfices relevant des régimes spécifiques d'imposition des plus-values à long terme et des produits de la propriété intellectuelle ;
- les bénéfices exonérés en application de régimes fiscaux spécifiques, à l'instar du dispositif des jeunes entreprises innovantes, des exonérations territoriales (zones de revitalisations rurales, zones de restructuration de la défense, zones franches outre-mer, bassins urbains à redynamiser, etc.).

Alors que le « *carry back* » était jusqu'alors possible sans limitation de montant et sur les trois exercices précédents, l'article 2 de **la deuxième loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup>** a restreint les modalités du dispositif avec deux modifications :

- en limitant le report au **seul exercice précédent** ;
- en plafonnant le déficit pouvant être reporté en arrière 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 précisées ci-avant.

b) *Un report faisant naître une créance, utilisable pour acquitter l'impôt sur les sociétés dû au cours des cinq exercices suivants et remboursée au terme de ce délai*

Étant donné que l'impôt dû au titre de l'exercice précédent a d'ores et déjà été acquitté par l'entreprise, **le déficit imputé fait naître une créance de l'entreprise sur l'administration fiscale**. Si elle constitue un produit de

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

l'exercice déficitaire (exercice  $n$ ), **la créance de report en arrière n'est pas imposable** (quatrième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI).

La créance 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 ( $n+5$ ). Elle ne peut cependant pas être utilisée pour acquitter la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.

Si l'intégralité de la créance n'a pu être imputée, la fraction restante donne lieu à un **remboursement par l'administration fiscale au terme d'un délai de cinq ans**<sup>1</sup>.

**Une exception existe pour les entreprises faisant l'objet d'une procédure collective**, qui peuvent solliciter un **remboursement anticipé** de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement ayant ouvert la procédure - sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'entreprise peut céder la créance de « *carry back* » auprès d'un établissement de crédit dans le cadre de la **procédure dite « Daily »**, prévue aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier<sup>3</sup>.

#### « Carry back » : un exemple d'application

Soit une entreprise clôturant l'exercice  $n$  en constatant un déficit pour un montant de 2 millions d'euros, après avoir enregistré un bénéfice de 1 million d'euros l'exercice précédent ( $n-1$ ). Elle décide d'activer l'option de report en arrière des déficits, dite « *carry back* ».

Par simplification, le taux normal de l'impôt sur les sociétés pris en compte dans cet exemple s'élève à 31 %.

Au titre de  $n-1$ , l'entreprise aura donc acquitté 310 000 euros d'impôt sur les sociétés. Au titre de  $n$ , l'entreprise peut reporter en arrière 1 million d'euros, soit la moitié du déficit total constaté, le reste excédant le plafond de déficit reportable en arrière.

Il en résulte, pour l'entreprise, une créance de 310 000 euros au titre du « *carry back* » et une capacité de report en avant de 1 million d'euros.

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Le décompte du délai est apprécié à partir de l'exercice d'origine du déficit, par années civiles.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Introduit par la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981, ce régime permet aux entreprises de céder leurs créances commerciales. Ainsi que le précise la Banque de France, « cette procédure est destinée à faciliter l'octroi de crédits aux entreprises par cessions de créances commerciales. Elle permet de réaliser des économies de gestion importantes ».

## **B. LE REMBOURSEMENT IMMÉDIAT DES CRÉANCES DE REPORT EN ARRIÈRE, UN OUTIL D'ABSORPTION DES PERTES TRADITIONNELLEMENT MOBILISÉ EN PÉRIODE DE CRISE ÉCONOMIQUE**

Le « *carry back* » constitue une **mesure traditionnelle d'absorption des pertes**, permettant aux entreprises faisant face à un exercice déficitaire d'en écarter rapidement les effets comptables et fiscaux. En effet, la créance de report en arrière vient **améliorer le résultat comptable et le bilan de l'entreprise** : la créance est enregistrée à son actif et lui permet d'anticiper une économie ultérieure d'impôt sur les sociétés – voire, éventuellement, au terme des cinq ans, un remboursement.

Cependant, **l'effet du report en arrière pour la trésorerie des entreprises reste limité**, dans la mesure où le remboursement n'intervient qu'au bout de cinq ans.

C'est pourquoi, en réponse à la crise financière, le Parlement avait adopté **un mécanisme exceptionnel de remboursement immédiat des créances de report en arrière à l'occasion de la seconde loi de finances rectificative pour 2008**<sup>1</sup>. Le mécanisme prévoyait :

- d'une part, le remboursement anticipé avant le terme des cinq ans des créances de report en arrière non utilisées et n'ayant pas fait l'objet d'une cession « Dailly », sur demande des entreprises et sous réserve que l'option ait été exercée au titre d'un exercice clos au plus tard le 30 septembre 2009 ;

- d'autre part, le remboursement anticipé pour les exercices clos non encore liquidés, pour permettre aux entreprises anticipant un exercice déficitaire puissent immédiatement en bénéficier, sous réserve d'un mécanisme anti-abus.

Introduit par l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement, ce mécanisme n'avait pas donné lieu à une évaluation préalable. Il ressort néanmoins des débats parlementaires que **le Gouvernement estimait son coût à 1,8 milliard d'euros**, uniquement en trésorerie<sup>2</sup>.

L'évaluation du plan de relance conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale avait ensuite chiffré **le coût de cette mesure à plus de 5 milliards d'euros en 2009**<sup>3</sup>, dont près de 2,2 milliards au titre d'un seul contribuable.

---

<sup>1</sup> Article 94 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

<sup>2</sup> Voir les déclarations de M. Éric Woerth, ministre du budget, à l'Assemblée nationale, lors de la [deuxième séance du jeudi 11 décembre 2008](#).

<sup>3</sup> « La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française », [communication de la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale](#), juillet 2010.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DES CRÉANCES DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS

**Le présent article prévoit un remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits.**

Il vise à **améliorer rapidement la trésorerie** des entreprises titulaires de créances de report en arrière, sans attendre le délai de cinq ans prévu au cinquième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI.

### A. UN REMBOURSEMENT IMMÉDIAT DES REPORTS DE DÉFICITS ANTÉRIEURS ET DU DÉFICIT CONSTATÉ LORS DE LA CRISE SANITAIRE

Le remboursement immédiat concerne :

- **les créances d'ores et déjà acquises ;**
- **les créances résultant d'une option exercée au titre d'un exercice clos au plus tard le 31 décembre 2020 (premier alinéa du présent article).**

La mesure ne s'applique toutefois pas aux créances déjà utilisées, ni aux créances cédées dans le cadre de la procédure « Dailly », ce qui est cohérent avec l'objectif du dispositif, dans la mesure où la créance n'est alors plus détenue par l'entreprise ayant enregistré le déficit.

Pour bénéficier d'un remboursement anticipé, **l'entreprise doit en faire la demande**, déposée au plus tard à la date limite de dépôt de la déclaration de résultat de l'exercice clos au 31 décembre 2020 - à savoir, pour une entreprise dont l'exercice coïncide avec l'année civile, début mai 2021.

**Le dispositif englobe les créances résultant des pertes constatées en 2020, avant même la liquidation** de l'impôt dû au titre de cet exercice.

### B. UN REMBOURSEMENT ANTICIPÉ ET ENCADRÉ AU TITRE DES PERTES DE 2020, AVANT MÊME LA CLÔTURE DE L'EXERCICE

Le second alinéa du présent article permet aux entreprises **d'exercer l'option pour le « carry back » dès le lendemain de la clôture de l'exercice**, sans attendre la liquidation de l'impôt sur les sociétés - qui intervient le 15 du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice et, si l'exercice est clos le 31 décembre ou si aucun exercice n'est clos en cours d'année, le 15 mai de l'année  $n+1$  (2 de l'article 1668 du CGI).

En ce cas, la déclaration de résultat de l'exercice n'étant pas encore déposée, **l'entreprise devra estimer le montant de déficit reportable en arrière.**

Pour encadrer cette facilité, **un mécanisme anti-abus est prévu** à la seconde phrase du second alinéa du présent article. Il sanctionne **les écarts supérieurs à 20 %** entre le montant de la créance remboursée sur la base des estimations de l'entreprise et le montant de la créance effectivement déterminée à partir de la déclaration de résultats. L'excédent indûment remboursé serait alors soumis à l'intérêt de retard de 0,20 % par mois prévu à l'article 1727 du CGI et à la majoration de 5 % prévue à l'article 1731 du CGI.

\*

Sous réserve d'un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, et accepté par le Gouvernement, **l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification de fond au présent article.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE TRÉSORERIE INDISPENSABLE, MAIS QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN ASSOULISSEMENT DES CRITÈRES DU « CARRY BACK » À LA HAUTEUR DE LA CRISE**

#### **A. UNE MESURE INDISPENSABLE POUR PERMETTRE AUX ENTREPRISES DE SURMONTER RAPIDEMENT LA CRISE, QUE LE GOUVERNEMENT CANTONNE À UN SOUTIEN DE TRÉSORERIE D'AMPLEUR LIMITÉE**

Le présent article concrétise **l'activation d'un levier traditionnel de soutien des entreprises** en cas de choc conjoncturel majeur.

Pour autant, **son coût reste insuffisamment documenté et, en tout état de cause, limité au regard des pertes qui s'annoncent.** Selon l'évaluation préalable, la mesure entraînerait **une dépense de 400 millions d'euros en 2020.** S'agissant d'une avance de remboursement, l'impact pour les finances publiques se révèle de surcroît de **pure trésorerie.**

Le coût définitif sera néanmoins **supérieur**, dans la mesure où l'évaluation du Gouvernement **n'intègre pas les créances qui seront constatées au titre de 2020**, lesquelles « *ne peuvent être réellement estimées* » selon l'évaluation préalable du présent article. Le coût correspondant aux créances de report en arrière des déficits enregistrés en 2020 sera donc constaté en 2021<sup>1</sup>.

Or il s'agit précisément de **l'exercice au titre duquel les pertes seront les plus massives.** Pour mémoire, les prévisions de recettes d'impôt sur les sociétés ont été **divisées par trois** depuis la loi de finances initiale, chutant de 48,2 milliards d'euros à 15,7 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Pour la majorité des entreprises, dont l'exercice correspond à l'année civile, la demande de remboursement anticipé pourra être déposée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Malgré tout, **l'imputation des pertes de 2020 restera réduite, puisqu'elle se verra appliquer le plafond maximal** de capacité de report fixé à 1 million d'euros. Le remboursement anticipé intervient en effet à **modalités constantes de report en arrière des déficits**, dont il a été rappelé que les critères ont été fortement resserrés en 2011 après sa mobilisation efficace lors de la crise financière.

Il est pour le moins **regrettable qu'aucune tentative d'estimation** du coût résultant des déficits constatés en 2020 ne soit proposée par le Gouvernement, alors même qu'il **justifie sa prudence sur l'élargissement des capacités de report en arrière par le coût d'une telle mesure.**

#### **B. RENFORCER LA PORTÉE DE LA MESURE POUR FAVORISER LA RELANCE**

Ce faisant, **le Gouvernement maintient la bride** sur le « *carry back* ».

Ce choix revient à **priver l'économie française des effets puissants de cet outil d'absorption des pertes** des entreprises, en leur permettant de tirer rapidement un trait dans leurs comptes sur un exercice déficitaire.

Le rapporteur général y voit **le symbole de l'ajournement de toute ambition de relance** de l'économie par le Gouvernement, à laquelle il ne peut se résoudre.

Maintenir à l'identique les caractéristiques du mécanisme de report en arrière des déficits apparaît **peu en phase avec les déclarations radicales du ministère de l'économie et des finances**, Bruno Le Maire, selon lequel « *cette crise d'une gravité n'ayant de comparaison qu'avec la grande récession de 1929 appelle des réponses fortes, nouvelles, massives à l'échelon national ; nous l'avons fait, et nous continuerons* »<sup>1</sup>.

Restreindre la possibilité de reporter en arrière des déficits en privilégiant le report en avant s'inscrit de surcroît à **rebours de l'objectif** affiché jusqu'à présent par le Gouvernement de **renforcer l'intéressement des salariés** aux résultats de l'entreprise. En effet, **le choix du mode de report des déficits influence directement le montant de la participation** des salariés, dans la mesure où le report en avant, en réduisant les bénéfices des exercices ultérieurs, ampute mécaniquement le montant de la participation qui en découle, à l'inverse du report en arrière, qui n'entraîne aucune réduction de la participation d'ores et déjà versée aux salariés. Au-delà d'une mesure immédiatement défavorable aux entreprises, c'est bien un choix **qui porte également atteinte au pouvoir d'achat des salariés** que le Gouvernement opère.

---

<sup>1</sup> [Audition par téléconférence](#) devant la commission des affaires économiques du Sénat le 6 avril 2020.

**Le rapporteur général en est donc convaincu** : pour surmonter la crise et permettre aux entreprises d'appréhender l'avenir en relançant l'investissement, **un élargissement du « carry back » s'impose**.

Tout porte à croire que **le Gouvernement sera contraint d'assouplir les modalités du report en arrière des déficits**. Pour justifier l'avis défavorable du Gouvernement aux amendements déposés sur ce sujet à l'Assemblée nationale, Olivier Dussopt, alors secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics et désormais ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, en charge des comptes publics, a d'ailleurs invoqué le coût d'une telle mesure, ce qui *« nous amène [le Gouvernement] à considérer que si cette mesure peut éventuellement trouver sa place, ou du moins être débattue, dans le cadre d'un plan de relance, à ce stade, dans le PLFR 3, mieux vaut en rester au plafond [actuel]. Cela nous permet de garder des marges de manœuvre dans la perspective du plan de relance, mais aussi d'examiner les différents outils de relance pour en retenir les plus efficaces »*<sup>1</sup>.

**D'autres pays n'ont pas attendu** pour recourir au « carry back », à l'instar de l'Allemagne, qui a multiplié par dix le plafond du déficit reportable sur l'exercice précédent pour le porter à 10 millions d'euros.

En outre, **l'argument du coût d'un assouplissement du « carry back » doit être nuancé** : dans la mesure où le report en avant est permis sans limitation de durée, l'État ne s'expose qu'à un **coût de trésorerie**. Considérer qu'un report en arrière généralisé coûterait plus cher aux comptes publics revient donc à « parier » sur une vague massive de faillites d'entreprises, au risque d'effets considérables sur l'emploi et l'économie de notre pays.

**Attendre signifie que nous nous privons d'une partie des effets d'une telle mesure, pour un coût identique**. Un tel choix contreviendrait au premier « T » de l'objectif des « trois T » dégagé par les travaux théoriques et empiriques conduits sur les plans de relance passés, selon lesquels tout effort de stimulation budgétaire et fiscal doit être **mené au moment opportun** (*timely*), demeurer temporaire (*temporary*) et cibler ses effets (*targeted*). En renvoyant tout élargissement de la capacité de report en arrière des déficits à un texte ultérieur, **l'assouplissement ne serait pas connu des entreprises** avant la fin de l'exercice. De fait, **elles ne pourraient en tenir compte** en milieu d'exercice, pour ajuster leurs prévisions et leurs décisions stratégiques en conséquence, **réduisant d'autant les effets de l'assouplissement consenti**.

**Il importe donc d'agir dès maintenant**, en transcrivant l'analyse du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, Laurent Saint-Martin, qui, à propos du présent article, fait valoir que *« la crise économique actuelle [...] appelle l'adoption de mesures de soutien aux*

---

<sup>1</sup> Voir [le compte rendu](#) de la première séance du mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2020, Assemblée nationale.

entreprises à l'image de ce qui avait été fait en 2008 pour faire face à la crise d'alors »<sup>1</sup>. Pour cela, **les capacités de report en arrière doivent être ajustées pour tenir compte de l'ampleur de la crise** à laquelle nos entreprises sont confrontées.

**C'est pourquoi la commission propose, dans un amendement portant article additionnel après l'article 2, présenté par le rapporteur général, d'assouplir de façon temporaire** les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent reporter en arrière leurs déficits. Pour leur permettre de tourner plus rapidement la page, il propose un **mécanisme à la fois puissant et temporaire**, en autorisant, sans limitation de montant, le report sur les deux exercices précédents des déficits constatés au titre d'un exercice clos entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021.

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

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 3132 sur le présent projet de loi de finances rectificative, Assemblée nationale, p. 219.

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

**Renforcement des coefficients d'amortissement dégressif**

Le présent article additionnel vise à renforcer, à titre temporaire, les coefficients d'amortissement dégressif. Il s'agit ainsi d'inciter les entreprises à investir, de façon complémentaire au renforcement temporaire des capacités de report en arrière des déficits par ailleurs proposé.

Afin d'accélérer le bénéfice de l'amortissement des investissements que les entreprises réalisent, il est proposé de majorer d'un demi-point les coefficients d'amortissement dégressif prévus à l'article 39 A du code général des impôts.

Déjà mobilisé temporairement lors de la crise de 2008, le présent dispositif aura un impact positif sur l'investissement des entreprises et ne représentera qu'un effort de trésorerie pour l'État.

Pour renforcer l'incitation à réaliser les investissements d'ici à la fin de l'année, le présent article prévoit également un amortissement intégral au titre des investissements réalisés avant le 31 décembre 2020, sans réduction au prorata de la date d'entrée effective de l'actif au bilan de l'entreprise.

**I. LE DROIT EXISTANT : MAJORER LES COEFFICIENTS D'AMORTISSEMENT DÉGRESSIF, UN OUTIL DE RELANCE POUR ACCÉLERER L'AMORTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS**

**A. LE RENFORCEMENT DES COEFFICIENTS D'AMORTISSEMENT, UN MÉCANISME DÉJÀ MOBILISÉ LORS DE LA CRISE DE 2008**

L'article 39 A du code général des impôts (CGI) fixe le principe d'un amortissement dégressif et précise les taux applicables.

À l'inverse d'un amortissement linéaire, ce mécanisme permet aux entreprises de **concentrer le bénéfice de l'amortissement de leurs investissements sur les premières années**. Le taux d'amortissement dégressif est ainsi fixé au taux d'amortissement linéaire **majoré par un coefficient dépendant de la durée totale de l'amortissement**.

Lors de la crise de 2008<sup>1</sup>, ces coefficients ont fait l'objet d'un **renforcement temporaire d'un demi-point** pour les investissements réalisés entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009, afin d'inciter les entreprises à investir rapidement et favoriser la relance de l'économie. Le tableau

---

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

ci-après détaille les coefficients en vigueur et la majoration intervenue entre 2008 et 2009.

#### **Coefficients d'amortissement dégressif prévus à l'article 39 A du CGI**

Durée normale d'utilisation	Coefficients applicables au taux d'amortissement linéaire (aujourd'hui)	Coefficients majorés prévus lors de la crise de 2008 <sup>1</sup>
Trois à quatre ans	1,25	1,75
Cinq à six ans	1,75	2,25
Supérieure à six ans	2,25	2,75

Source : commission des finances du Sénat

Après la première année, lorsque l'annuité dégressive d'amortissement s'avère inférieure à l'annuité correspondant au quotient de la valeur résiduelle comptable de l'immobilisation sur le nombre d'années d'utilisation restant à courir, l'entreprise a la faculté de faire état d'un amortissement égal à cette dernière annuité (article 23 de l'annexe II du CGI).

**De plus, l'annuité d'amortissement afférente à l'exercice d'acquisition ou de construction est déterminée en fonction du nombre de mois de détention de la propriété du bien à amortir<sup>2</sup>.**

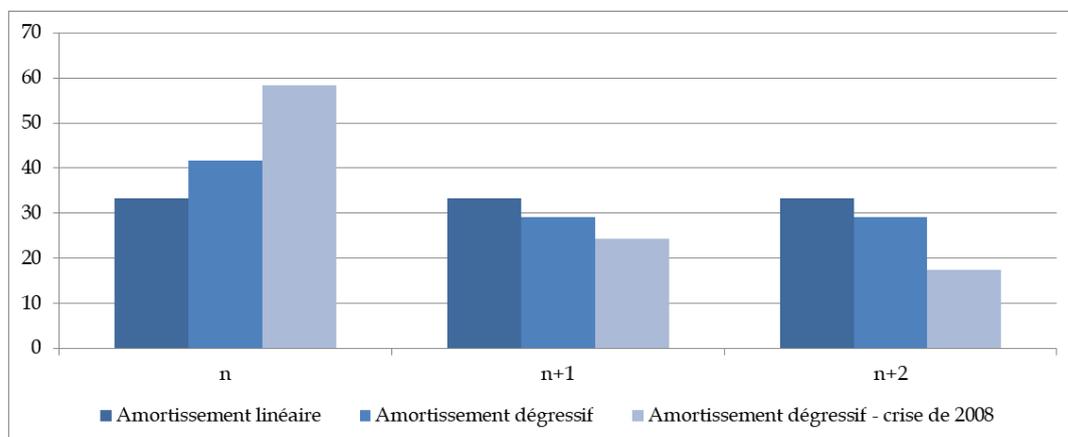
<sup>1</sup> Applicable aux investissements réalisés entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009.

<sup>2</sup> « La première annuité d'amortissement doit être réduite en fonction du rapport existant entre, d'une part, la durée de la période allant du premier jour du mois d'acquisition ou de construction à la date de la clôture de l'exercice et, d'autre part, la durée totale de l'exercice. »

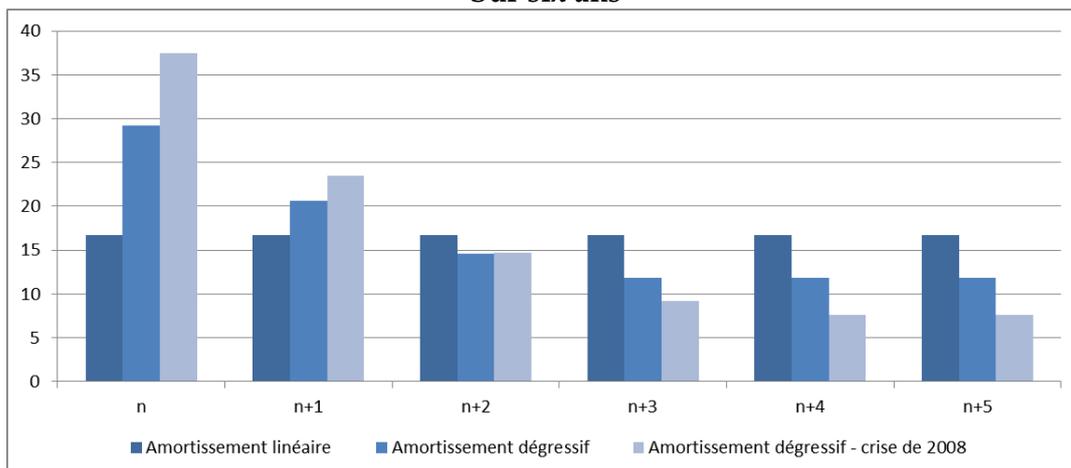
## Simulations du renforcement de la dégressivité des amortissements

(en points de pourcentage)

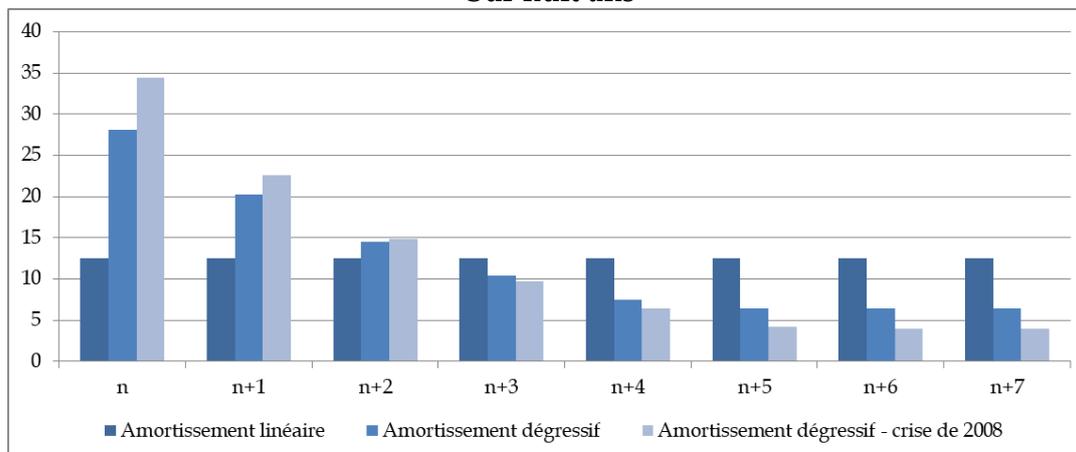
### Sur trois ans



### Sur six ans



### Sur huit ans



Source : commission des finances du Sénat

## **B. LES BIENS CONCERNÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DES AMORTISSEMENTS DÉGRESSIFS**

Peuvent faire l'objet d'un amortissement dégressif **les biens d'équipement**, autres que les immeubles d'habitation, les chantiers et les locaux servant à l'exercice de la profession, **acquis ou fabriqués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1960 par les entreprises industrielles.**

Il s'agit principalement des **matériels et outillages** utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport, des matériels de manutention, des installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère, productrices de vapeur, chaleur ou énergie, des équipements de sécurité et à caractère médico-social, des équipements informatiques et machines de bureau, des matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique ou technique, des installations de magasinage et de stockage et des immeubles et matériels des entreprises hôtelières.

Les investissements doivent en particulier :

- entrer dans les catégories visées à l'article 22 de l'annexe II au code général des impôts (CGI)<sup>1</sup> et à l'article 39 A du CGI<sup>2</sup> ;
- ne pas être déjà usagés au moment de leur acquisition ;
- avoir une **durée normale d'utilisation au moins égale à trois ans.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MAJORATION D'UN DEMI-POINT DES COEFFICIENTS D'AMORTISSEMENT GÉNÉRAUX POUR INCITER LES ENTREPRISES À INVESTIR**

**En complément de l'assouplissement temporaire du « carry back », et grâce aux marges de manœuvre que les entreprises retrouveront, il est proposé, par un amendement FINC.4 (n°375) de majorer d'un demi-point les coefficients d'amortissement dégressif afin d'inciter les entreprises à investir dès à présent.**

**Pour l'État, le coût de cet amendement se limite à un coût de trésorerie**, les entreprises étant de toute façon amenées à amortir sur la période d'utilisation l'intégralité de la valeur comptable de l'investissement.

Aux termes du 2° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, **les amortissements constituent une charge déductible du bénéfice imposable.** Ainsi, l'intérêt pour les entreprises est de déduire rapidement les coûts d'amortissement de leurs investissements. La réduction du bénéfice

---

<sup>1</sup> [Code général des impôts, annexe 2 - Article 22.](#)

<sup>2</sup> [Code général des impôts - Article 39 A](#)

imposable est donc concentrée sur les premières années, ce **qui accélère la rentabilité des investissements.**

Lors de la crise de 2008, **Philippe Marini, alors rapporteur général, avait décrit ce dispositif proposé par le Gouvernement** comme un outil « classique » de relance. Il avait en effet estimé que cette majoration devait « *contribuer à accroître **opportunément les charges déductibles des entreprises de manière contracyclique, le caractère dégressif permettant d'améliorer leur fonds de roulement en 2009, qui sera vraisemblablement l'année la plus difficile*** »<sup>1</sup>.

Le coût du dispositif avait été estimé par le Gouvernement à **660 millions d'euros en 2010 et 800 millions d'euros en 2011.**

La Cour des comptes considérait quant à elle que le coût était plutôt de l'ordre de **400 millions d'euros en 2010<sup>2</sup>. Pour rappel, il s'agit toutefois d'une simple avance de trésorerie de l'État, et pas d'un coût définitif.**

De plus, afin **d'inciter les entreprises à réaliser leurs investissements d'ici à la fin de l'année,** le présent article prévoit que **l'annuité applicable aux investissements réalisés avant le 31 décembre 2020 ne sera pas réduite en fonction de la proportion existant entre la période de détention de l'actif sur l'exercice et la durée totale de l'exercice.**

L'acquisition ou la construction sera ainsi réputée avoir eu lieu dès le premier mois de l'exercice, permettant **d'accélérer l'amortissement et d'offrir une incitation supplémentaire à relancer rapidement l'investissement.**

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

---

<sup>1</sup> Voir [le rapport n° 135](#) (2008-2009) de M. Philippe Marini sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008, fait au nom de la commission des finances, 16 décembre 2008.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française*, juillet 2010.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

**Renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants**

Le présent article additionnel vise à renforcer le suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants afin de soutenir le secteur du transport routier de marchandises, composé en majorité de TPE et de PME dont certaines ont beaucoup pâti des conséquences du confinement rendu nécessaire par la pandémie de Covid-19.

Accompagner vigoureusement ces entreprises dans l'achat de véhicules poids lourds utilisant des énergies plus vertueuses constitue également une priorité d'un point de vue environnemental, dans la mesure où 22 % des émissions du secteur des transports sont dues aux poids lourds, lesquels utilisent encore très majoritairement une motorisation diesel.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN SURAMORTISSEMENT POUR L'ACHAT DE VÉHICULES POIDS LOURDS QUI EXISTE DEPUIS 2016 ET S'EST PROGRESSIVEMENT ÉLARGI À DIFFÉRENTES ÉNERGIES**

L'article 39 *decies* A du code général des impôts prévoit l'existence d'un suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds moins polluants.

Créé à compter de 2016 pour les véhicules utilisant **du gaz naturel, du biométhane carburant et du carburant ED95**, il a été étendu en 2019 aux véhicules utilisant **l'énergie électrique ou l'hydrogène** et en 2020 aux véhicules utilisant **le carburant B100**.

Le montant que les entreprises peuvent déduire de leur impôt sur les sociétés ou de leur impôt sur le revenu correspond actuellement à **20 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 2,6 et 3,5 tonnes**, à **60 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 3,5 et 16 tonnes** et à **40 % de la valeur du véhicule** si son poids est **supérieur à 16 tonnes**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN NET RENFORCEMENT DU SURAMORTISSEMENT POUR L'ACQUISITION DE POIDS LOURDS MOINS POLLUANTS

Le présent amendement FINC.5 (n°376) vise à relever les différents taux de déduction du suramortissement en faveur des poids lourds moins polluants à **30 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 2,6 et 3,5 tonnes**, à **70 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 3,5 et 16 tonnes** et à **50 % de la valeur du véhicule** si son poids est **supérieur à 16 tonnes**.

Ce renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants serait valable uniquement **en cas d'acquisition entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021**, afin d'en concentrer les effets sur une courte période.

Cette mesure vise plusieurs objectifs.

Il s'agit en premier lieu de **soutenir le secteur du transport routier de marchandises**, composé en majorité de TPE et de PME dont certaines ont beaucoup **pâti des conséquences du confinement** rendu nécessaire par la **pandémie de Covid-19**. Les entreprises de transport travaillant pour l'industrie automobile, pour les travaux publics ou encore la restauration ont ainsi connu **un arrêt brutal de leur activité**.

En outre, **les mesures sanitaires obligatoires** pour la poursuite de l'activité (gel nettoyant, lingettes, masques, gants, visières, etc.) représentent **un coût moyen de 13 euros par jours et par véhicule, soit 2,5 % du prix de revient**, selon le Conseil national routier (CNR).

Le renforcement du suramortissement poids lourds a également pour objet **d'accélérer la transition énergétique du transport routier de marchandises**.

Comme le rappelle le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport de juillet 2020, **les transports représentent 30,6 % des émissions de gaz à effet de serre dans notre pays. 22 % des émissions du secteur sont dues aux poids lourds**, lesquels utilisent encore très majoritairement une motorisation diesel.

Accompagner vigoureusement les entreprises dans **l'achat de véhicules poids lourds utilisant des énergies plus vertueuses** constitue donc **une priorité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports**, lequel a **dépassé de 8,1 % pour la période 2015-2018 son budget carbone** prévu dans la stratégie nationale bas carbone.

Enfin, le renforcement temporaire du suramortissement poids lourds est de nature à **soutenir l'activité des constructeurs qui proposent des véhicules plus verts.**

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2*

**Renforcement du suramortissement pour l'achat de navires  
moins polluants**

Le présent article additionnel vise à renforcer le suramortissement pour l'achat de navires moins polluants, compte tenu de la nécessité de réduire les émissions de gaz polluants des activités de transport maritime et où les chantiers navals français auront besoin de remplir leurs carnets de commande dans un contexte de quasi-arrêt de l'activité des compagnies de croisière, qui constituent leurs principaux donneurs d'ordres.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN SURAMORTISSEMENT POUR  
L'ACHAT DE NAVIRES ET D'ÉQUIPEMENTS DE NAVIRES  
OPÉRATIONNEL DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020**

Le suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres, dont la première version adoptée en 2019 n'avait pas été validée par la Commission européenne, est désormais opérationnel depuis les modifications législatives adoptées en loi de finances pour 2020. Les dispositions qui le régissent sont prévues par l'article 39 *decies* C du code général des impôts.

En premier lieu, cet article prévoit que le montant du suramortissement pour l'achat entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent l'hydrogène ou toute autre propulsion décarbonée comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion représente 125 % de l'écart entre la valeur d'origine, hors frais financiers, des navires qui utilisent une propulsion classique au fioul lourd ou au diesel marin et celle de ces navires utilisant des énergies propres.

L'article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit également que le montant du suramortissement pour l'achat entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent le gaz naturel liquéfié (GNL) comme énergie propulsive principale ou la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale représente 105 % de l'écart entre la valeur d'origine, hors frais financiers, des navires qui utilisent une propulsion classique au fioul lourd ou au diesel marin et celle de ces navires utilisant du GNL.

Le même article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit un suramortissement représentant 85 % des coûts supplémentaires immobilisés, hors frais financiers, liés à l'installation entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 de biens destinés au traitement des oxydes de soufre, oxydes d'azote et particules fines contenus dans les gaz d'échappement en vue de les installer sur un navire en service.

Enfin, l'article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit un suramortissement représentant une somme égale à 20 % de la valeur d'origine, hors frais financiers, des biens destinés à la propulsion principale du navire utilisant le GNL ou une énergie décarbonée que les armateurs acquièrent à l'état neuf, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022, en vue de les installer sur un navire.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN NET RENFORCEMENT DU SURAMORTISSEMENT POUR L'ACQUISITION DE NAVIRES MOINS POLLUANTS**

L'amendement **FINC.6 (n°377)** vise à relever les différents taux de déduction du suramortissement en faveur des navires moins polluants.

En premier lieu, il prévoit que le montant du suramortissement pour l'achat entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021 de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent l'hydrogène ou toute autre propulsion décarbonée comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion serait porté de 125 % à 150 % de l'écart entre la valeur d'origine, hors frais financiers, des navires qui utilisent une propulsion classique au fioul lourd ou au diesel marin et celle de ces navires utilisant des énergies propres.

Le montant du suramortissement pour l'achat entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021 de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent le gaz naturel liquéfié (GNL) comme énergie propulsive principale ou la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale serait porté de 105 % à 130 % de l'écart entre la valeur d'origine, hors frais financiers, des navires qui utilisent une propulsion classique au fioul lourd ou au diesel marin et celle de ces navires utilisant du GNL.

Le suramortissement relatif à l'installation de biens destinés au traitement des oxydes de soufre, oxydes d'azote et particules fines contenus dans les gaz d'échappement en vue de les installer sur un navire en service serait porté de 85 % à 110 % des coûts supplémentaires immobilisés, hors frais financiers, en cas d'acquisition entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021.

Enfin, le suramortissement relatif aux biens destinés à la propulsion principale du navire utilisant le GNL ou une énergie décarbonée que les

armateurs acquièrent à l'état neuf en vue de les installer sur un navire serait porté de 20 % à 45 % de la valeur d'origine, hors frais financiers, en cas d'acquisition entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021.

L'augmentation systématique, pour une période limitée, des taux de déduction du suramortissement en faveur de l'achat de navires plus propres recouvre deux objectifs.

En premier lieu, la part du transport maritime dans les émissions mondiale est estimée à 5 à 10 % pour les oxydes de soufre (SOx); à 15 à 30 % pour les oxydes d'azote (NOx) et peut monter jusqu'à 50% des particules fines dans certaines zones côtières, ce qui nécessite d'accroître rapidement les efforts en matière de réduction des émissions de gaz polluants des activités de transport maritime.

En second lieu, le renforcement temporaire de ce suramortissement constituerait un signal clair de soutien des pouvoirs publics à la filière industrielle des navires à propulsion sobre en carbone, laquelle est actuellement fragilisée par les graves difficultés économiques des entreprises de croisière, à la suite de la pandémie de Covid-19.

Enfin, il encouragerait les ports maritimes français à investir dans des installations d'approvisionnement en GNL.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article.**

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

**Création d'un suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants**

Le présent article additionnel vise à créer un suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants par les compagnies aériennes basées en France. Ce dispositif devrait permettre d'aider ces entreprises, particulièrement touchées par la pandémie de Covid-19, à accélérer le verdissement de leurs flottes, tout en soutenant la filière aéronautique en complément du plan de relance du Gouvernement annoncé le 8 juin 2020.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES SURAMORTISSEMENTS EXISTENT POUR L'ACHAT DE POIDS LOURDS OU DE NAVIRES PLUS ÉCOLOGIQUES, MAIS PAS POUR L'ACQUISITION D'AVIONS MOINS POLLUANTS**

L'article 39 *decies* A du code général des impôts pose le mécanisme de **suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds moins polluants**.

Ce dispositif existe depuis 2016 pour les véhicules utilisant du gaz naturel, du biométhane carburant et du carburant ED95. Il a été étendu en 2019 aux véhicules utilisant l'énergie électrique ou l'hydrogène et en 2020 aux véhicules utilisant le carburant B100.

Par ailleurs, l'article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit l'existence depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 **d'un suramortissement pour l'acquisition de navires ou d'équipements de navires moins polluants**.

Il n'existe en revanche pour le moment **aucun dispositif de suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : LA CRÉATION D'UN SURAMORTISSEMENT POUR L'ACHAT D'AVIONS ÉMETTANT AU MOINS 15 % DE CO<sub>2</sub> EN MOINS

**Le secteur du transport aérien** est l'un de ceux qui ont payé le plus lourd tribut économique à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19. Selon l'association internationale du transport aérien (IATA), les compagnies aériennes devraient au total perdre **84 milliards d'euros** en 2020 et **15 milliards d'euros** en 2021. Un retour éventuel à la croissance d'avant-crise n'est pas envisagé avant **2023 ou 2024**.

En France, l'État est intervenu pour **aider massivement le groupe Air France KLM** avec **7 milliards d'euros de prêts** (**3 milliards d'euros** de prêt actionnaire, **4 milliards d'euros** de prêts bancaires garantis par l'État), auxquels se sont ajoutés **3,4 milliards d'euros** de prêts soutenus par l'État néerlandais (**1 milliard d'euros** de prêt direct par l'État, **2,4 milliards d'euros** de prêts bancaires garantis).

En contrepartie, l'État a demandé à la compagnie **des engagements environnementaux forts**, dans le but de **réduire de 50 % les émissions de CO<sub>2</sub> de ses vols métropolitains** à la fin de l'année 2024.

Ainsi que l'a indiqué le ministre de l'économie, Air France **devra « drastiquement réduire » ses vols intérieurs** dès lors qu'il existe **une alternative ferroviaire de moins de deux heures et demie** (ce qui est le cas de Paris-Bordeaux, Paris-Lyon, Paris-Rennes ou bien encore Paris-Nantes). Seuls seraient maintenus pour ces destinations les vols destinés à alimenter les « hubs » de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly.

L'entreprise va également devoir **accélérer le renouvellement de sa flotte** afin d'acquiescer **des avions moins polluants**.

Le présent amendement **FINC.7 (n°378)** vise à **encourager l'achat de ces nouveaux avions par Air France** et par les autres compagnies exerçant leur activité en France. Il a également pour objectif de **renforcer le soutien de l'État à la filière aéronautique** en complément du plan annoncé par le Gouvernement le 8 juin 2020.

Dans cette perspective, il propose **d'introduire un mécanisme de suramortissement fiscal** pour les investissements réalisés par les compagnies aériennes désireuses de **s'engager résolument dans la transition énergétique de leur flotte**.

Cette aide leur sera accessible si elles optent pour **des avions qui permettent une réduction d'au moins 15 % des émissions de CO<sub>2</sub> par rapport aux aéronefs qu'ils remplacent**. C'est le cas notamment des Airbus A350 sur le long courrier et des Airbus A220 sur le moyen courrier.

Le dispositif proposé s'inspire de celui déjà en vigueur pour le transport maritime, prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts (cf. *supra*). Il fixe à **30 % le taux de suramortissement** pour les avions neufs qui seront acquis par les compagnies aériennes entre le 1<sup>er</sup> septembre 2020 et le 31 décembre 2024 afin de **remplacer des aéronefs moins performants sur le plan environnemental**, à la condition que les avions nouveaux permettent une réduction **d'au moins 15 % des émissions de CO<sub>2</sub>** par rapport aux seconds.

Pour que le dispositif soit pleinement efficace, l'amendement prévoit la rétrocession de l'avantage fiscal au locataire ou crédit-preneur à l'instar du dispositif de financement similaire dans le secteur maritime.

L'entrée en vigueur du dispositif est subordonné à **la validation de celui-ci par la Commission européenne au regard du régime des aides d'État**.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article.**

---

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2*

**Assouplissement du bénéfice de transfert de déficits en cas d'opération de fusion pour les entreprises s'engageant en faveur de leur transition écologique**

Le présent article concerne le régime spécial des fusions, qui permet à l'entreprise absorbante de bénéficier, sous conditions, du transfert de la capacité de déduction de la société absorbée.

Cette faculté est strictement encadrée : pour une capacité totale de déduction d'au moins 200 000 euros, un agrément de l'administration fiscale est requis, afin d'apprécier en particulier la justification économique de l'opération et l'évolution de l'activité faisant l'objet de la reprise.

En dépit des dispositifs de soutien mis en place depuis le début de la crise sanitaire, une vague de restructurations apparaît inévitable. Il importe donc de l'accompagner pour éviter les effets massifs sur l'emploi et l'activité de notre pays. Mais il est également nécessaire de la mobiliser pour répondre à l'impératif de transition écologique.

C'est pourquoi, pour inciter les entreprises à s'engager dans une trajectoire de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, la commission propose d'assouplir les critères conditionnant le transfert de déficits en cas de fusion si l'entreprise absorbante met en œuvre une stratégie de réduction de son empreinte carbone, assortie des investissements nécessaires.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME SPÉCIAL DES FUSIONS PERMETTANT DE BÉNÉFICIER, SOUS CONDITIONS, DU TRANSFERT DE LA CAPACITÉ DE DÉDUCTION DE LA SOCIÉTÉ ABSORBÉE**

**A. L'APPLICATION D'UN RÉGIME FISCAL SPÉCIFIQUE EN CAS DE FUSION DE SOCIÉTÉS**

Les **opérations de fusion et de scission** sont définies aux articles L. 236-1 à L. 236-32 du code de commerce. Trois types d'opérations doivent être distingués :

- **la fusion**, qui s'entend de l'opération par laquelle deux ou plusieurs sociétés réunissent leurs patrimoines pour ne plus en former qu'une seule, soit en créant une société nouvelle, soit en les transférant à une société préexistante ;

- **la scission**, qui se définit comme la transmission d'une société à deux ou plusieurs sociétés préexistantes ou nouvelles ;

- **l'apport partiel d'actif**, qui consiste en l'apport, par une société sans qu'elle soit dissoute, d'une partie de ses éléments d'actif à une société nouvelle ou préexistante, en contrepartie de la remise de titres représentatifs du capital de la société bénéficiaire de l'apport.

**La fusion s'apparente donc à une cession.** De même, les scissions, les apports d'actifs et les échanges d'actions correspondent à des mutations susceptibles d'affecter l'appréhension fiscale de la société. Pour autant, **ces opérations de restructuration participent de la vie économique des entreprises.**

**C'est pourquoi, pour ces opérations, l'article 210 A du code général des impôts prévoit un régime fiscal spécial**, réservé aux personnes morales et organismes passibles de l'impôt sur les sociétés. Ce régime fait l'objet d'une **harmonisation européenne**, pour éviter les « frottements fiscaux » en cas d'opération transfrontalière au sein du marché intérieur – la directive initiale du 23 juillet 1990<sup>1</sup> ayant été complétée par la directive du **19 octobre 2009**<sup>2</sup>.

**Dans le cadre du régime de faveur, la fusion est alors considérée comme une opération intercalaire** : la société absorbante ou nouvelle est appréhendée, au regard de l'impôt sur les sociétés, comme continuant purement et simplement l'exploitation des sociétés absorbées en se substituant à celles-ci dans leurs droits et obligations<sup>3</sup>.

Par conséquent, la fusion ne donne pas lieu en elle-même à une imposition : **un « sursis à imposition » des profits et des plus-values d'apport s'applique dans l'attente de leur réalisation effective.**

L'article 210 A du code général des impôts indique ainsi que *« les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actif apportés du fait d'une fusion ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés »* et que *« l'impôt sur les sociétés n'est applicable aux provisions figurant au bilan de la société absorbée que si elles deviennent sans objet »*.

---

<sup>1</sup> Directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

<sup>2</sup> Directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

<sup>3</sup> Voir BOI-IS-FUS-10-20140630.

**B. ... PERMETTANT DE BÉNÉFICIER D'UN TRANSFERT DES DÉFICITS NON DÉDUITS PAR LA SOCIÉTÉ APPORTEUSE, SOUS RÉSERVE DE LA DÉLIVRANCE D'UN AGRÉMENT**

**1. Un agrément est requis pour autoriser le transfert à la société absorbante des déficits non déduits par la société absorbée**

L'article 209 du CGI, qui précise les conditions de détermination du bénéfice imposable, **autorise, en son II, le transfert des déficits** antérieurs, des charges financières nettes non déduites et de la capacité de déduction inemployée **par la société absorbée ou apporteuse à la société bénéficiaire des apports.**

Cette possibilité est ouverte sous **deux conditions** : l'opération doit **relever du régime spécial** des fusions de l'article 210 A du CGI et le transfert doit faire l'objet d'un **agrément préalable**<sup>1</sup>.

Aux termes du 1 du II de l'article 209 du CGI, **l'agrément est délivré lorsque les quatre critères** suivants sont réunis :

- l'opération est justifiée du point de vue économique et obéit à des motivations principales autres que fiscales ;

- l'activité à l'origine des déficits n'a pas subi de changements significatifs pendant la période de constatation des déficits - en particulier en termes de clientèle, d'emploi, de moyens d'exploitation effectivement mis en œuvre, de nature et de volume d'activité ;

- l'activité à l'origine des déficits doit être poursuivie par la société absorbante ou bénéficiaire des apports pendant un délai minimum de trois ans, sans qu'elle fasse l'objet de changement significatif au cours de cette période ;

- les déficits et intérêts susceptibles d'être transférés ne proviennent ni de la gestion d'un patrimoine mobilier par des sociétés holding, ni de la gestion d'un patrimoine immobilier<sup>2</sup>.

**2. Une dispense d'agrément s'applique toutefois à certaines opérations de faible ampleur**

L'article 53 de la loi de finances pour 2020 a introduit une exception pour **dispenser certaines opérations d'agrément**, portant sur un montant de capacité de déduction inemployée transféré **inférieur à 200 000 euros.**

---

<sup>1</sup> L'agrément est délivré dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies, à savoir par le ministre chargé du budget, sous réserve de délégation du pouvoir de décision à des agents de l'administration des impôts ayant au moins le grade de directeur départemental.

<sup>2</sup> À l'exception des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux mentionnées à l'article L. 481-1 du même code.

Cette faculté est prévue au 2 du II de l'article 209 du CGI. Elle s'applique aux opérations réalisées depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier.

**Outre le critère de montant, elle est assortie de deux autres conditions cumulatives :**

- durant la période au cours de laquelle les montants susceptibles d'être transférés ont été constatés, **la société absorbée n'a pas cédé ou cessé l'exploitation d'un fonds de commerce ou d'un établissement ;**

- les déficits et intérêts susceptibles d'être transférés ne proviennent ni de la **gestion d'un patrimoine mobilier** par des sociétés holding, ni de la gestion d'un patrimoine immobilier.

Il est par ailleurs prévu que la dispense ne s'applique pas en cas de scission ou d'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches complètes d'activité. Pour ces opérations, il importe en effet que l'administration fiscale puisse vérifier la correcte affectation des déficits de la société.

Cette dispense bénéficie également, selon les mêmes conditions, aux **opérations d'absorption de la société mère ou de sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré** (dernier alinéa du 6 de l'article 223 I du CGI).

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: ASSOUPHIR LES CRITÈRES DE TRANSFERT DE DÉFICITS EN CAS D'OPÉRATION DE FUSION POUR LES ENTREPRISES S'ENGAGEANT EN FAVEUR DE LEUR TRANSITION ÉCOLOGIQUE**

**Les conséquences économiques de la crise sanitaire vont probablement précipiter les difficultés auxquelles sont confrontées de nombreuses entreprises.**

**Les restructurations d'entreprises vont s'accompagner d'un nombre accru de fusions** et opérations assimilées, indispensables pour adapter et prolonger l'activité de l'entreprise absorbée.

Dans ce cadre, le régime spécifique de transfert des déficits et capacités de déduction inemployés constitue **une incitation fiscale pour l'entreprise absorbante**, en permettant, sous conditions, de les reprendre à son compte. Toutefois, pour éviter tout recours abusif à une fusion à des fins uniquement fiscales, cette faculté est strictement encadrée. Au-delà de 200 000 euros de déficits transférés, la reprise requiert un agrément de l'administration fiscale, permettant d'apprécier la justification économique de l'opération et l'évolution de l'activité faisant l'objet d'une reprise.

**En réponse à la crise, il semble opportun d'aménager le cadre relatif au régime des fusions pour accompagner l'évolution du tissu d'entreprises.**

Dans cette perspective, **le rapporteur général s'est interrogé sur l'opportunité d'un relèvement du seuil dispensant de recourir à un agrément.** Le montant de 200 000 euros, retenu en loi de finances pour 2020, peut sembler, en première analyse, limité au regard des enjeux. Avant même la crise que nous traversons, à l'occasion de l'examen de cette mesure, le rapporteur général avait d'ailleurs souligné que *« la réforme de l'encadrement de la déductibilité des charges financières introduite par la loi de finances pour 2019 pourrait [...] porter à la hausse les montants de transferts sollicités lors d'une opération de fusion. C'est pourquoi une évaluation sera indispensable pour apprécier la portée concrète de la simplification opérée et envisager un éventuel ajustement ultérieur du montant proposé de 200 000 euros »*<sup>1</sup>.

**Le rapporteur général comprend l'argument selon lequel le recul fait encore défaut pour actualiser le plafond,** avancé à l'Assemblée nationale par Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, en réponse à un amendement du député Jean-Noël Barrot proposant de porter le seuil à 1 million d'euros.

**Cependant, il estime que la période qui s'ouvre est propice à une évolution des règles de transfert des déficits en cas de fusion.** En dépit de tous les dispositifs de soutien mis en œuvre, une vague importante de restructurations apparaît inévitable. Dès lors, il importe de **convertir ce processus au service de l'impératif de la transition écologique** de nos entreprises.

À cette fin, le rapporteur général considère que les critères relatifs à la poursuite d'activité sans changement significatif doivent pouvoir être **assouplis à condition que l'entreprise absorbante s'engage fortement en faveur de la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, en réalisant les investissements massifs requis** pour amorcer sa transition vers une activité moins intense en carbone.

C'est pourquoi il est proposé de compléter le II de l'article 209 du CGI afin d'introduire un tempérament au critère d'absence de changement significatif de l'activité reprise par l'entreprise absorbante sollicitant le transfert de déficits de la société absorbée.

Le transfert pourrait ainsi être autorisé par l'administration fiscale lorsque **le changement significatif de l'activité reprise résulte de la mise en œuvre d'une stratégie interne de réduction des émissions de gaz à effet de serre.** Cette stratégie devrait s'inscrire dans le cadre d'une **trajectoire de réduction en conformité avec les objectifs de l'Accord de Paris.** Elle serait **documentée,** chaque année, avec la publication de l'empreinte carbone de l'entreprise prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Voir [le rapport général n° 140](#) (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, 21 novembre 2019, p. 580.

Elle devrait surtout se traduire par des investissements, requis pour respecter la trajectoire fixée.

Au regard des conditions actuelles encadrant le transfert de déficits en cas de fusion, **le dispositif proposé introduit donc une nouvelle possibilité**, sans restreindre le cadre en vigueur. **L'autorisation de transfert resterait soumise à l'agrément préalable de l'administration fiscale**, ce qui maintient l'indispensable encadrement de cette faculté. L'assouplissement de la condition relative à l'absence de changement significatif d'activité serait, en pratique, compensé par les **investissements nécessaires pour concrétiser la transition écologique** requise pour bénéficier du transfert. **Son coût**, qui **ne peut être estimé** faute de données sur les fusions susceptibles d'intervenir, resterait néanmoins **limité**.

Par ce biais, **c'est un véritable mécanisme de « restructuration verte » que le rapporteur général propose de mettre en œuvre.**

La commission a adopté un amendement FINC.8 (n°379) portant article additionnel en ce sens.

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

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

**Assouplissement temporaire des conditions  
de report en arrière des déficits**

Le présent article prévoit d'assouplir, de façon temporaire, le régime de report en arrière des déficits, afin de permettre aux entreprises de récupérer une situation aussi saine que possible malgré les pertes importantes qu'elles vont constater en 2020.

À modalités inchangées de « *carry back* », la portée du remboursement anticipé proposé par le Gouvernement à l'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative restera très limitée.

C'est pourquoi le présent article propose d'assouplir, de façon temporaire, les règles de report en arrière des déficits. Pour les exercices clos entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021, il serait ainsi possible d'imputer les déficits constatés, sans limitation de montant, sur les deux exercices précédents.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS,  
UN RÉGIME DÉROGATOIRE D'IMPUTATION DES DÉFICITS  
DONT LES MODALITÉS ACTUELLES NE SONT PAS ADAPTÉES À  
L'AMPLEUR DE LA CRISE**

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<sup>1</sup>.

Le report en arrière permet, sur option, d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice  $n$  sur le bénéfice réalisé au cours de l'exercice précédent ( $n-1$ ), faisant ainsi naître une créance fiscale en faveur de l'entreprise, non imposable (quatrième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI).

Depuis 2011<sup>2</sup> les modalités du dispositif sont fortement limitées à deux égards :

- le report est limité au seul exercice précédent ;

---

<sup>1</sup> Pour une description détaillée du régime des reports en arrière et en avant, le lecteur est invité à consulter le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Article 2 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

- 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 ans<sup>1</sup>.

Les entreprises faisant l'objet d'une procédure collective peuvent néanmoins solliciter un remboursement anticipé de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement ayant ouvert la procédure – sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires<sup>2</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ASSOUPPLISSEMENT TEMPORAIRE DES MODALITÉS DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS POUR TENIR COMPTE DES PERTES RÉSULTANT DE LA CRISE SANITAIRE**

Dans ces conditions, **quelle que soit l'ampleur des pertes** constatées en 2020 en raison des conséquences économiques de la crise, **la capacité de report en arrière des déficits des entreprises restera bridée** par le plafonnement à 1 million d'euros et par la limitation de l'imputation au seul exercice précédent.

Le mécanisme de remboursement anticipé des créances de « *carry back* » proposé par le Gouvernement à l'article 2 du présent article reste donc **fortement limité dans sa portée effective d'absorption immédiate des pertes des entreprises**. Pour mémoire, **en 2008, le report en arrière pouvait alors être effectué sur les trois exercices précédents et sans limitation de montant** lorsque le Gouvernement de l'époque avait déjà prévu le report anticipé et immédiat des créances.

Si l'encadrement de la capacité de report en arrière se justifie en période normale, la crise exceptionnelle à laquelle les entreprises font face **impose un cadre à la hauteur des pertes** qu'elles vont enregistrer en 2020.

**C'est pourquoi le rapporteur général considère qu'il est indispensable d'assouplir de façon temporaire** les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent reporter en arrière leurs déficits.

---

<sup>1</sup> Le décompte du délai est apprécié à partir de l'exercice d'origine du déficit, par années civiles.

<sup>2</sup> 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.

Pour permettre aux entreprises de tourner plus rapidement la page de la crise ou, à tout le moins, les aider à retrouver la situation économiquement saine qu'elles connaissaient avant la crise, le présent article propose un **mécanisme à la fois puissant et temporaire**, en autorisant, **sans limitation de montant, le report sur les deux exercices précédents des déficits constatés au titre d'un exercice clos entre le 15 juillet 2020 et le 31 décembre 2021.**

**Son coût, certes élevé car estimé au moins à 3 milliards d'euros, serait toutefois limité à un effet de trésorerie pour l'État**, étant donné que le droit en vigueur permet déjà aux entreprises de reporter intégralement leur déficit en avant.

La commission a adopté un amendement **FINC.9 (n°380)** portant article additionnel en ce sens.

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

*ARTICLE 2 bis (nouveau)*

**Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE  
au titre du gazole non routier (GNR)**

Le présent article propose que la suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier (GNR), prévue en trois étapes (1<sup>er</sup> juillet 2020, 1<sup>er</sup> janvier 2021 et 1<sup>er</sup> janvier 2022) en vertu de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, intervienne en une seule fois au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Cette mesure, dont le coût pour les finances publiques peut être estimé à 400 millions d'euros environ, a pour objet d'éviter une hausse de la fiscalité susceptible de pénaliser des entreprises touchées par la pandémie de Covid 19.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES TARIFS RÉDUITS DE TICPE SUR LE  
GAZOLE NON ROUTIER EN COURS DE SUPPRESSION**

**A. UN TARIF RÉDUIT DE TICPE POUR LES CARBURANTS NON ROUTIERS  
QUI REPRÉSENTE UN COÛT ÉLEVÉ POUR LES FINANCES  
PUBLIQUES**

**1. Les carburants sous conditions 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 **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.

Il existe actuellement en France **quatre types de « carburants sous conditions d'emploi »**, qui bénéficient de **tarifs réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** définis par le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes. Ces quatre types de carburants sont identifiés par **des numéros (indices) distincts des carburants routiers**.

Il s'agit :

- **du gazole non routier (GNR)**, mélange d'hydrocarbures d'origine minérale ou de synthèse et, le cas échéant, d'esters méthyliques d'acides gras (indice 20)<sup>1</sup>. Il possède les mêmes caractéristiques que le gazole routier. Il a remplacé depuis 2011<sup>2</sup> **le fioul domestique (FOD)** dont la teneur en soufre était trop élevée ;

- **des gaz de pétroles liquéfiés (GPL)**, mélanges d'hydrocarbures légers stockés à l'état liquide et issus du raffinage du pétrole pour 40 % et du traitement du gaz naturel à 60 % (indices 30 bis, 31 bis et 33 bis). Ce sont des gaz de pétrole pouvant être stockés et/ou manipulés en phase liquide dans des conditions de pression modérées et à température ambiante ;

- **des émulsions d'eau dans du gazole (EEG)**, composés de gazole, d'eau dont la teneur est comprise entre 9 et 15 % et d'un additif de stabilisation garantissant leur mise en œuvre pour une période de quatre mois à compter de leur date de fabrication (indice 52). Les EEG sont principalement destinés à l'alimentation de moteurs diesels entraînant des véhicules dont la masse en charge techniquement admissible est supérieure à 3,5 tonnes, faisant partie d'une flotte professionnelle disposant d'une logistique d'approvisionnement spécifique, et des engins ferroviaires.

---

<sup>1</sup> Ses caractéristiques sont définies par un arrêté du 10 décembre 2010.

<sup>2</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2011 pour le secteur agricole et depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011 pour les autres secteurs.

**Indices d'identification des carburants sous conditions d'emploi pour l'application des tarifs de TICPE prévue par l'article 265 du code des douanes**

	Indice routier	Indice non routier
Gazole	22	20
GPL	30 <i>ter</i> , 31 <i>ter</i> , 34	30 <i>bis</i> , 31 <i>bis</i> , 33 <i>bis</i>
Émulsions d'eau dans du gazole	53	52

Source : Tableau B du 1 du I de l'article 265 du code des douanes

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 positif réalisé par la DGDDI.

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, plutôt qu'au tarif plein, alors qu'un circuit de distribution unique nécessiterait d'avoir à solliciter un remboursement *ex post* de taxe auprès de l'administration.

Ce tarif réduit de TICPE pour le gazole non routier (GNR) était au premier semestre 2020 de **18,82 c€/L** contre **59,40 c€/L pour le gazole routier**, soit **un différentiel de 40,58 c€/L**.

## 2. Des tarifs réduits qui représentent une dépense fiscale de 2,4 milliards d'euros

Les tarifs réduits dont bénéficient ces quatre types de « carburants sous conditions d'emploi » constituent **une aide pour l'ensemble des 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 en effet **très significatifs**, comme le montre le tableau ci-dessous.

### Différentiel de tarifs entre carburants sous conditions d'emploi et carburants routiers au premier semestre 2020

	Consommations totales (2017)	Proportion des usages non routiers (2017)	Tarif routier (2020)	Tarif sous condition d'emploi (2020)	Écart de fiscalité (2020)
<b>Gazole</b>	407 325 177 hl	6,60 % (hors secteur agricole)	59,40 c€/L	18,82 c€/L	- 40,58 c€/L
<b>GPL</b>	90 967 tonnes	59,81 %	20,71 c€/L	15,90 c€/L	- 4,81 c€/L
<b>Émulsions d'eau dans du gazole</b>	473 hL (arrêt début 2017)	0,00 %	36,94 c€/L	10,33 c€/L	- 26,61 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 2019, le taux réduit de TICPE applicable aux carburants sous conditions d'emploi a représenté pour l'État une dépense fiscale de **1 890 millions d'euros** en 2017 et de **2 023 millions d'euros** en 2018.

Il convient d'ajouter à cette somme les **102 millions d'euros** en 2017 et les **104 millions d'euros** en 2018 correspondant au tarif réduit de TICPE pour la consommation de GPL, ainsi que les remboursements correspondant au tarif super-réduit de TICPE pour les carburants sous conditions d'emploi utilisés par les exploitants agricoles (voir *infra*), dont le montant a représenté **192 millions d'euros** en 2017 et **240 millions d'euros** en 2018.

**Montant des dépenses fiscales relatives aux carburants  
sous conditions d'emploi**

*(en millions d'euros)*

Taux réduit de TICPE/Remboursement	GNR	GPL	Remboursement exploitants agricoles	Total
2017	1 890	102	192	2 184
2018	2 023	104	240	2 367

Source : Tome II du rapport Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2019

Le montant total des dépenses fiscales relatives aux carburants sous conditions d'emploi a donc représenté en 2018 **près de 2,4 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'État.**

Selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020, qui présente une nomenclature différente de celui de l'année précédente<sup>1</sup>, la dépense fiscale pour 2019 devait être similaire à celle de 2018 et atteindre **2 382 millions d'euros.**

Sur cette somme, **1 250 millions d'euros** (même somme qu'en 2018) correspondent au tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles, **75 millions d'euros** (même somme qu'en 2018) correspondent au tarif réduit de TICPE sur le GPL utilisé comme carburant non routier et **1 057 millions d'euros** (contre 984 millions d'euros en 2018) au tarif réduit de TICPE sur le GNR, le fioul lourd, le gaz naturel et le GPL utilisé par les exploitants agricoles.

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)**, puisqu'il consomme **37 % du gazole non routier (GNR) vendu en France.**

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.

---

<sup>1</sup> Le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2019 distinguait trois sous-dépenses fiscales : le tarif réduit de TICPE sur le GNR (y compris pour les agriculteurs), le tarif réduit de TICPE sur le GPL (y compris agriculteur) et le remboursement des agriculteurs. Le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020 distingue trois sous-dépenses fiscales différentes : le tarif réduit de TICPE sur le GNR pour les industries (hors agriculteurs), le tarif réduit de TICPE sur le GPL pour les industries (hors agriculteurs) et les dépenses favorables aux agriculteurs (tarifs réduits de TICPE et remboursement).

Le secteur du BTP a bénéficié de cette dépense fiscale à hauteur de **430 millions d'euros** en 2018. Sa suppression implique un accroissement de charges de l'ordre de **0,4 % de la valeur ajoutée (VA)** du secteur et de **2,3 % de son excédent brut d'exploitation (EBE)**.

**Le transport ferroviaire non électrifié** est également un consommateur important de GNR, avec **6 % de la consommation totale**. Il s'agit là d'alimenter des moteurs de propulsion, mais uniquement d'autorails et de locomotives. Il a bénéficié de la dépense fiscale à hauteur de **69 millions d'euros** en 2018.

Les **57 %** de carburants sous conditions d'emploi **restants** sont utilisés **de façon diffuse** par les autres secteurs industriels, 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**.

Ces autres secteurs ont bénéficié de la dépense fiscale à hauteur de **660 millions d'euros** au total en 2018.

La direction générale des entreprises (DGE) a réalisé une évaluation de l'impact sur les différents sous-secteurs de l'industrie d'une suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR. Elle permet de montrer que **le secteur le plus touché serait celui des industries extractives de matériaux de construction**, puisque le coût de la mesure représenterait **3,86 % de sa valeur ajoutée**. Les autres secteurs seraient **nettement moins impactés**.

### **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) et autres carburants sous conditions d'emploi, **le régime fiscal de TICPE du secteur agricole est encore plus favorable** pour l'utilisation de GNR par **les tracteurs agricoles ou forestiers<sup>1</sup>**.

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**.

---

<sup>1</sup> Les tracteurs de type agricole ou forestier sont entendus comme tout véhicule à moteur, à roue ou à chenilles, ayant au moins deux essieux, dont la fonction réside essentiellement dans sa puissance de traction et qui est spécialement conçu pour tirer, pousser, porter ou actionner certains outils, machines ou remorques destinés à l'emploi dans l'exploitation agricole ou forestière pour des travaux agricoles et forestiers.

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**. La dépense fiscale supplémentaire pour l'État liée à ce dispositif propre aux exploitants agricoles a représenté **192 millions d'euros** en 2017 et **240 millions d'euros** en 2018 (voir *supra*).

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 malgré tout **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**.

Cet effet de trésorerie a représenté **300 millions d'euros** en 2019.

La dépense fiscale relative au tarif de TICPE sous conditions d'emploi des exploitants agricoles était évaluée à **un total de 1 057 millions d'euros** environ pour l'État en 2019 selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2020.

Cela correspond environ à **3,4 % de la valeur ajoutée** du secteur (laquelle s'élève à **32,3 milliards d'euros**) et **7,2 % de son excédent brut d'exploitation** (lequel représente **15,4 milliards d'euros**).

## **B. UNE SUPPRESSION PROGRESSIVE EN TROIS TEMPS DU TARIF RÉDUIT DE TICPE POUR LES CARBURANTS NON ROUTIERS ADOPTÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2020**

### **1. Une suppression progressive en juillet 2020, janvier 2021 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<sup>er</sup> 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 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pose le principe **d'une suppression progressive en trois étapes de ce tarif**

**réduit**, avec un premier rehaussement le **1<sup>er</sup> juillet 2020** puis un deuxième le **1<sup>er</sup> janvier 2021** avant une disparition totale le **1<sup>er</sup> janvier 2022**.

Le tarif de TICPE du gazole non routier, qui s'élève à **18,82 c€/L** en 2019 contre **59,40 c€/L pour le gazole routier**, doit 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 <sup>er</sup> semestre 2020	2 <sup>nd</sup> 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 subir le **1<sup>er</sup> juillet 2020** une première hausse de **18,86 c€/L** pour leur gazole non routier, puis de **12,59 c€/L** le **1<sup>er</sup> janvier 2021**.

Selon cet article, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2022**, ces entreprises **ne pourront plus acheter de gazole non routier** (carburant « rouge ») pour faire fonctionner leurs moteurs qui ne sont pas destinés à la propulsion des véhicules sur route et **devront les alimenter avec du gazole routier** (carburant « blanc »).

En conséquence, elles devront **s'acquitter à partir de cette date du même montant de TICPE pour l'achat de tous leurs carburants**, ce qui représentera une dernière hausse de **9,13 c€/L** pour leur carburant utilisé précédemment pour des usages non routiers.

Les branches les plus concernées par la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR seront, par ordre décroissant d'incidence sur leur activité, **les industries extractives à marché local**, essentiellement **de matériaux de construction, la métallurgie**, puis **les industries alimentaires**,

de récupération et de gestion des déchets et la fabrication de produits minéraux non métalliques.

La fin progressive de cette dépense fiscale est 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 constituerait **une hausse pérenne de recettes de 870 millions d'euros** pour l'État à compter de 2023.

**Impact de la suppression des tarifs spécifiques de TICPE  
du gazole non routier sur les recettes de l'État**

*(en millions d'euros)*

	2020	2021	2022	2023	Diminution pérenne
État	+200	+650	+600	+870	+870

*Source : évaluation préalable de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2020*

Plusieurs secteurs sont 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 proposée en 2019, **de nombreux dispositifs** ont été prévus par l'article 60 de la loi de finances pour 2020 pour accompagner les autres secteurs touchés par la mise en extinction de cette niche fiscale.

**2. De nombreuses mesures d'accompagnement pour les secteurs les plus impactés**

*a) 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 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances 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, **est donc conservé à 18,82 euros par hectolitre**.

b) *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*

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a inséré un article 265 *octies* B dans le code des douanes pour prévoir que le 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** est fixé à **18,82 c€/L**, soit le tarif 2019 du gazole non routier.

**Comme indiqué *supra*, le transport ferroviaire non électrifié** est en effet un consommateur important de gazole non routier (GNR), puisqu'il correspond à lui seul à **6 % de la consommation totale** de GNR en France.

Par ailleurs, le même article 60 **exonère totalement de TICPE toutes les 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**.

La mesure prévue par l'article 60 constitue donc une extension de 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.**

c) *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 a 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'énergie**<sup>1</sup> pour les besoins des activités suivantes :

- **extraction de matériaux à forte valeur ajoutée**<sup>2</sup> ;
- **manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes.**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

Il s'agissait de protéger des secteurs **particulièrement exposés à la concurrence internationale.**

Ce tarif super réduit de TICPE sur le gazole est applicable, 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 est prévu la mise en place **d'un dispositif de remboursement** destiné à **compenser** en 2020 et en 2021 **la différence** entre ce tarif réduit et le tarif normal de TICPE du gazole non routier, soit **25,58 c€/L en 2020 et 42,67 c€/L en 2021.**

Ce remboursement doit être **sollicité par la personne qui utilise le gazole** pour les besoins des activités précitées.

À compter de 2022, **ce mécanisme de remboursement ne sera plus nécessaire** car les entreprises concernées pourront 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 devront s'acquitter **d'un tarif normal de TICPE du gazole routier à 59,40 c€/L pour tous leurs autres utilisations de gazole.**

Par ailleurs, **l'article 60** insère 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** (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 est fixé à **12,6 euros par mégawattheure**, alors que le tarif normal est de **22,5 euros par mégawattheure**, soit **un avantage de 9,9 euros par mégawattheure** pour les entreprises de manutention portuaire.

d) *Le tarif super réduit de TICPE pour les exploitants agricoles est maintenu et bénéficiera de mesures de simplification mettant fin à la procédure de remboursement*

(1) La création d'une avance sur remboursement pour 2020 et 2021

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé **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.

Ce D prévoit que **cette avance sur le remboursement au titre du tarif super réduit des exploitants agricoles** est versée sans demande préalable aux personnes ayant adressé les demandes de remboursement au titre de l'année précédant celle de l'avance.

Cette avance est égale **au produit des quantités de gazole** acquises la deuxième année précédant celle de l'avance pour lesquelles un remboursement a été effectué, exprimées en hectolitres, **par les tarifs suivants :**

- **9,44 euros** en 2020 ;

- **31,47 euros** en 2021.

Cette avance est régularisée **l'année suivant celle au cours de laquelle l'avance a été versée** et au plus tard lors du remboursement intervenant cette même année.

La création de ce dispositif d'avance vise à compenser pour les exploitants agricoles **l'augmentation des effets de trésorerie** que vont occasionner pour eux **les hausses des tarifs de TICPE sur le gazole non routier (GNR)** qui interviendront au 1<sup>er</sup> juillet 2020 puis au 1<sup>er</sup> 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 passera en effet de **14,96 c€/L** en 2019 à **33,82 c€/L** au 1<sup>er</sup> juillet 2020 puis **46,41 c€/L** au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui rendait nécessaire la mise en place d'un mécanisme correcteur.

Par exemple, pour l'année 2021, un exploitant agricole pourra, avec ce nouveau dispositif, obtenir directement **une avance de remboursement** correspondant **au produit des quantités de gazole acquises en 2019**, exprimées en hectolitre, par **le tarif de 31,47 c€/L**.

Cette avance sera **régularisée en 2022**, lors du remboursement qui interviendra au titre de l'année 2021, et pour lequel l'exploitant agricole fera connaître à l'administration **les quantités de gazole acquises en 2019** au tarif de TICPE de **50,27 c€/L**.

(2) La fin de la procédure de remboursement à compter du 1er janvier 2022

L'article 60 a remplacé 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 16 et valable pour les deux années 2020 et 2021 par **un nouveau D qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022.**

Ce nouveau D **présERVE intégralement le tarif très réduit de TICPE dont bénéficient les exploitants agricoles** puisqu'il prévoit que le **gazole acquis par les exploitants agricoles**, utilisé comme carburant pour les moteurs ou véhicules utilisés pour les travaux agricoles ou forestiers bénéficiera à compter de cette date **d'un tarif de TICPE de 3,86 c€/L** directement à la pompe.

L'article 60 prévoit 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 ») sera dorénavant **réservé aux usages agricoles**. En d'autres termes, le carburant rouge ne sera plus vendu **qu'aux exploitants agricoles**, au tarif de **3,86 c€/L**.

Les exploitants agricoles, qui jusque-là acquéraient leur carburant rouge en payant le tarif de TICPE des autres secteurs puis devaient attendre pendant un an que la DGDDI les rembourse, pourront se procurer **un carburant directement taxé au niveau de tarif qui leur correspond.**

Comme le souligne l'évaluation préalable de l'article, cette substitution d'un tarif réduit direct à une procédure de remboursement constituera **une mesure de simplification** tant pour les exploitants agricoles, que pour la DGDDI.

Il s'agit surtout **d'une mesure financièrement très favorable pour les exploitants agricoles** : elle génèrera pour ce secteur **un gain financier direct** du fait du cumul, chaque année sur la période 2019-2021, **du remboursement et de la baisse du tarif réduit** et **d'un effet de trésorerie pérenne pour le secteur à compter de 2022.**

Conséquence pratique de cette évolution, le réseau de distribution spécialisé qui fournit le gazole rouge marqué fiscalement sera dorénavant **entièrement dédié aux usages agricoles** (voir *infra*).

e) *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 « **pied de facture** ».

S'inspirant de ce système, l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances 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 est 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 prévoit que celles-ci sont 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 de transport initialement convenu est **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.

*f) 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*

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit un dispositif autorisant les entreprises qui subiront 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 prévoit **que fait l'objet de plein droit de majorations le prix des contrats** répondant à quatre conditions cumulatives :

- le contrat est **en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2020** et sa durée est **supérieure à six mois** ;

- l'exécution du contrat nécessite **le recours à du gazole supportant la hausse** ;

- le contrat est conclu par **une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse** représentait, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, **au moins 2 % des coûts de production**. La liste des activités concernées est fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget ;

- le contrat ne comporte **pas de clause de révision de prix** tenant compte de l'évolution du prix du gazole supportant la hausse.

Les majorations du prix des contrats répondant à ces quatre conditions sont définies, pour chaque activité et chacune des années 2020, 2021 et 2022, par l'application **d'un coefficient fixé en fonction de l'augmentation des coûts de production résultant de l'application, au gazole supportant la hausse de l'évolution**, depuis le 31 décembre 2019, du tarif de la TICPE.

La majoration s'applique **à hauteur de la part du contrat exécutée en recourant exclusivement à du gazole ayant supporté l'évolution du tarif de la taxe**. Les différents coefficients de majoration sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget.

*g) Un suramortissement pour les entreprises utilisant du gazole non routier appartenant à quatre secteurs d'activité particulièrement énergivores*

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 insère un article 39 *decies* E 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'agit 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 CO<sub>2</sub>**.

**Quatre secteurs d'activité** pourront 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 pourront **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 sera applicable aux matériels et moteurs acquis à l'état neuf **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022**.

Elle sera également applicable 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<sup>er</sup> janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.

**Les règles classiques qui régissent les dispositifs de suramortissement sont applicables à cette déduction** : répartition linéaire sur la durée normale d'utilisation du bien, déduction acquise à l'entreprise uniquement à hauteur des montants déjà déduits du résultat à la date de la cession en cas de cession du bien avant le terme de cette période, bénéfiques de la déduction subordonné au respect du 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 (TFUE) des aides *de minimis*.

*h) Un second mécanisme de suramortissement pour les PME qui distribuent exclusivement du GNR*

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 insère également un article 39 *decies* F dans le code général des impôts pour prévoir **un mécanisme de suramortissement au profit des petites et moyennes entreprises (PME)<sup>1</sup> de commerce de détail de gazole non routier** qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ne disposent 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 considérable de leur clientèle**, le gazole rouge tracé étant désormais réservé aux seuls agriculteurs, qui représentent actuellement environ **la moitié de la consommation de GNR avec 2,6 millions de mètres cube par an**.

Ces PME soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel, pourront 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 est applicable aux biens acquis à l'état neuf à **compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022**.

Elle est également applicable 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<sup>er</sup> janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.

---

<sup>1</sup> 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).

Là encore, **les règles classiques qui régissent les dispositifs de suramortissement sont applicables à cette déduction** : répartition linéaire sur la durée normale d'utilisation du bien, déduction acquise à l'entreprise uniquement à hauteur des montants déjà déduits du résultat à la date de la cession en cas de cession du bien avant le terme de cette période, bénéfices de la déduction subordonné au respect du 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 (TFUE) des aides *de minimis*.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CHANGEMENT DE LA CHRONIQUE DE SUPPRESSION DU TARIF RÉDUIT DE TICPE SUR LE GAZOLE NON ROUTIER**

Le présent article 2 *bis* est issu d'un amendement présenté par le **Gouvernement**. Il a reçu **un avis favorable** de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

### **A. UNE SUPPRESSION DU TARIF RÉDUIT DE TICPE DU GAZOLE NON ROUTIER EN UNE SEULE FOIS AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2021**

L'article 2 *bis* dispose que **la suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier (GNR)**, prévue en trois étapes (1<sup>er</sup> juillet 2020, 1<sup>er</sup> janvier 2021 et 1<sup>er</sup> janvier 2022) en vertu de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (cf. *supra*), interviendra finalement **en une seule fois au 1<sup>er</sup> juillet 2021**.

Le tarif de TICPE du gazole non routier, qui s'élevait à **18,82 c€/L** au premier semestre 2020 contre **59,40 c€/L pour le gazole routier**, connaîtra donc **une hausse unique de 40,58 c€/L au 1<sup>er</sup> juillet 2021** pour atteindre à son tour le tarif de **59,40 c€/L**.

À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, les entreprises industrielles qui l'utilisaient **ne pourront plus acheter de gazole non routier** (carburant « rouge ») pour faire fonctionner leurs moteurs qui ne sont pas destinés à la propulsion des véhicules sur route et **devront les alimenter avec du gazole routier** (carburant « blanc »). Cette interdiction interviendra donc six mois plus tôt que prévu.

Le tableau ci-dessous 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 <sup>er</sup> semestre 2020	2 <sup>nd</sup> semestre 2020	1 <sup>er</sup> semestre 2021	2 <sup>nd</sup> semestre 2021	2022
<b>Tarif gazole non routier (en c€/L) prévu par l'article 60 de la LFI 2020</b>	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	-
<b>Tarif gazole non routier (en c€/L) prévu par l'article 2 bis du PLFR 3 pour 2020</b>	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 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et article 2 bis du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020

**B. LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS  
D'ACCOMPAGNEMENT ADOPTÉS DANS LE CADRE DE LA LOI DE  
FINANCES POUR 2020**

Si tous les dispositifs d'accompagnement des entreprises affectées par la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR sont **maintenus**, certains voient **leur entrée en vigueur différée** pour tenir compte de la modification de la trajectoire de hausse prévue par le présent article.

**1. Certains dispositifs d'accompagnement sont modifiés par l'article 2 bis pour tenir compte du maintien du tarif réduit de TICPE à 18,82 c€/L jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021**

**Le I de l'article 2 bis** modifie la trente-deuxième ligne du tableau du second alinéa du 1<sup>o</sup> du 1 de l'article 265 du code des douanes pour **annuler le passage de 18,82 c€/L à 37,68 c€/L au 1<sup>er</sup> juillet 2020** du tarif de TICPE du GNR.

En conséquence, les autres dispositions **du I** visent à **supprimer différents dispositifs d'accompagnement de la hausse du GNR** qui n'ont plus vocation à entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> juillet 2020 dès lors que le tarif de TICPE du GNR reste identique à son niveau du premier semestre 2020.

Pour autant, **ces dispositifs sont rétablis à l'identique dans le III de l'article 2 bis**, lequel procède par ailleurs à la suppression de la trente-deuxième ligne du tableau du second alinéa du 1<sup>o</sup> du 1 de l'article 265 du code des douanes, **alignant ainsi le tarif de TICPE du GNR sur celui du gazole routier, à savoir 59,40 c€/L.**

Sont ainsi abrogés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020 mais rétablis à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 les dispositions suivantes :

- l'article 265 *octies* A du code général des douanes relatif au **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** ;

- l'article 265 *octies* B du même code relatif au **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** ;

- l'article 265 *octies* C du même code qui crée **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** ;

- le g du C du 8 de l'article 266 *quinquies* C du même code qui prévoit **un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** (également connue sous le nom de « contribution au service public de l'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.

En ce qui concerne **la consommation de GNR par les exploitants agricoles**, le **II de l'article 2 bis** **supprime le mécanisme d'avance sur remboursement** qui avait été prévu par l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du

28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour compenser l'impact en trésorerie des deux hausses de tarif de TICPE sur le GNR prévues au 1<sup>er</sup> juillet 2020 et au 1<sup>er</sup> janvier 2021, **celui-ci n'ayant plus lieu d'être** avec le maintien du tarif de TICPE sur le GNR à 18,82 c€/L jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Conséquence de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR, **il avance au 1<sup>er</sup> juillet 2021** (alors que l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoyait une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022) **la fin du mécanisme de remboursement des exploitants agricoles.**

Pour mémoire, les exploitants agricoles, qui jusque-là acquéraient leur carburant rouge en payant le tarif de TICPE des autres secteurs puis devaient attendre pendant un an que la DGDDI les rembourse, pourront, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, se procurer **un carburant directement taxé au niveau de tarif qui leur correspond**, à savoir **3,86 c€/L**, puisqu'ils en seront désormais les seuls consommateurs.

## **2. Les aides aux entreprises qui ne sont pas modifiées par l'article 2 bis**

**De nombreux autres dispositifs d'accompagnement** de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR créés par l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, présentés en détail *supra*, **ne sont nullement modifiés par le présent article 2 bis** et sont donc maintenus à l'identique.

Il s'agit notamment :

- **du système de « pieds de facture »** permettant de répercuter en partie les hausses de GNR sur les contrats en cours ;

- **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 gazole non routier **du dispositif d'indexation des prix de prestation de transport routier** pour le transport frigorifique ;

- de l'extension **au transport fluvial et à la pêche de l'exonération de TICPE sur le carburant.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE VISANT À SOULAGER LES ENTREPRISES UTILISATRICES DE GAZOLE NON ROUTIER CONFRONTÉES AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE DE COVID 19

Lors de l'examen du projet de loi de finance pour 2020, la commission des finances avait considéré que **le tarif réduit de TICPE sur le GNR utilisé par les entreprises industrielles constituait une niche fiscale couteuse pour les finances publiques et dont l'efficacité économique paraissait relativement faible.**

Elle avait également estimé que ce tarif réduit de TICPE conduisait à **subventionner l'utilisation par de nombreux secteurs industriels d'un carburant fortement émetteur de CO<sub>2</sub> et pouvait constituer une désincitation à l'investissement dans des moteurs utilisant des énergies propres.**

Pour autant, la commission des finances avait considéré que **la disparition de cette niche fiscale devait être réalisée avec méthode et discernement, en accompagnant l'ensemble des filières et des acteurs concernés afin qu'elle n'ait pas sur eux des effets néfastes et disproportionnés, ce qui aurait été le cas si la mesure proposée initialement par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 n'avait pas été abandonnée.**

**Les nombreux dispositifs d'aides aux entreprises** ajoutés dans la loi de finances pour 2020 et rappelés en détail *supra* (maintien de tarifs réduits pour les secteurs fragiles, suramortissements, pieds de facture, etc.) étaient **nécessaires et de nature à neutraliser les effets les plus négatifs** pour les entreprises concernées de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR.

Le présent article 2 *bis* **maintient ces dispositifs d'aide mais modifie la chronique de suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR, jusqu'ici prévue en trois étapes (1<sup>er</sup> juillet 2020, 1<sup>er</sup> janvier 2021 et 1<sup>er</sup> janvier 2022) en la remplaçant par une suppression en une seule fois le 1<sup>er</sup> juillet 2021.**

Le fait que la hausse prévue en loi de finances pour 2020 soit **graduelle et progressive** devait permettre aux entreprises concernées de **se préparer à la disparition du tarif réduit** dont elles bénéficiaient jusqu'ici.

Si la hausse désormais prévue l'est **en une seule fois**, elle apparaît toutefois **suffisamment lointaine (1<sup>er</sup> juillet 2021) pour que les entreprises, qui s'étaient de toute façon préparées à deux premières hausses au 1<sup>er</sup> juillet 2020 et au 1<sup>er</sup> janvier 2021, soient en mesure de l'anticiper.**

**La prévisibilité de la mesure**, essentielle en matière fiscale, ne paraît donc guère affectée par le présent article 2 *bis*, dont la vertu principale est **d'éviter que n'entre en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2020 une hausse de TICPE sur**

**le GNR utilisé par des entreprises parfois sévèrement affectée par les conséquences économiques de la pandémie de Covid 19.**

Alors que beaucoup d'entre elles connaissent actuellement **des difficultés de trésorerie**, voire **des difficultés économiques plus sévères**, un renchérissement de la fiscalité pesant sur leur carburant constituerait probablement **une mesure malvenue**, bien qu'impossible à anticiper lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

C'est pourquoi l'annulation des hausses de TICPE sur le GNR prévues au 1<sup>er</sup> juillet 2020 et au 1<sup>er</sup> janvier 2020 **paraît souhaitable**.

**L'anticipation de six mois de la suppression totale de cette niche fiscale** (1<sup>er</sup> juillet 2021 contre 1<sup>er</sup> janvier 2022) permettra **de compenser en partie pour les finances publiques** le coût de cette mesure d'aide immédiate aux entreprises. Cette révision de la réforme de la fiscalité du GNR devrait en tout état de cause conduire à une **perte de recettes pour l'État** qui pourrait représenter quelques centaines de **millions d'euros** répartis sur les années 2020 et 2021.

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

*ARTICLE 2 ter (nouveau)*

**Nouvelle définition du champ d'application du label  
Fondation du patrimoine**

Le présent article prévoit d'élargir le champ d'application du label Fondation du patrimoine, lequel permet aux propriétaires des immeubles concernés de bénéficier de la déduction des charges foncières de leur revenu imposable.

La commission des finances propose d'adopter cet article avec modifications afin de supprimer toute restriction géographique pour la labellisation des immeubles non-habitables et d'en faire bénéficier les immeubles qui, à défaut d'être visibles depuis la voie publique, seraient accessibles au public.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE LABEL DE LA FONDATION DU PATRIMOINE PERMET DE DÉDUIRE DU REVENU GLOBAL LES DÉPENSES LIÉES À LA RÉHABILITATION DU PATRIMOINE EN ZONE RURALE**

L'article L. 143-2 du Code du patrimoine autorise la Fondation du patrimoine à délivrer un « label au patrimoine non protégé au titre des monuments historiques et aux sites ». Ce label, attribué pour une durée de cinq ans, doit permettre de combler les lacunes du dispositif national de protection et de valorisation du patrimoine national, principalement centré sur la protection des monuments historiques.

**Ce label emporte des conséquences fiscales depuis 1997.** L'article 16 de la loi de finances pour 1997<sup>1</sup> a, en effet, étendu aux propriétaires d'immeubles ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine, le bénéfice de l'avantage fiscal prévu à l'article 156 du code général des impôts pour les propriétaires d'immeubles protégés au titre des monuments historiques. Deux conditions doivent être réunies :

- doit être visible de la voie publique ;

- la délivrance du label doit avoir fait l'objet d'un avis favorable de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP). Celle-ci doit, notamment, déterminer si l'immeuble concerné fait partie des plus significatifs et dignes d'intérêt sur le plan patrimonial et que son état général nécessite des travaux qui permettraient sa sauvegarde ou sa transformation en vue d'un usage d'intérêt public.

<sup>1</sup> Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997.

**Si ces conditions sont réunies, les propriétaires d'immeubles ayant obtenu le label de la Fondation du patrimoine peuvent déduire du revenu net annuel retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu :**

- les déficits fonciers, sans limitation de montant (3° du I de l'article 156 du code général des impôts) ;

- les charges foncières (1° ter du II de l'article 156 du code général des impôts). Les conditions d'imputation des charges foncières sur le revenu global de ces propriétaires sont fixées par le décret n° 2004-1016 du 22 septembre 2004.

**Une instruction fiscale publiée en 2005<sup>1</sup> a précisé les conditions d'application de ce régime fiscal. Trois catégories de biens à rénover sont concernées :**

- les immeubles non habitables constituant le « **petit patrimoine de proximité** », à l'image des pigeonniers, des lavoirs, des fours à pain, des chapelles ou des moulins ;

- les immeubles habitables ou non habitables situés dans le périmètre d'une « **zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager** » (Z.P.P.A.U.P.) ;

- les immeubles habitables ou non-habitables les plus caractéristiques du **patrimoine rural** (fermettes, granges, maisons de village, petits manoirs ruraux, etc.). L'instruction précise que ces immeubles se situent, en principe, en zone rurale, soit, au regard des critères retenus par l'INSEE, des villages de moins de 2 000 habitants. L'instruction relève cependant que l'évolution des agglomérations peut permettre de labelliser des immeubles de cette nature au sein des zones urbaines.

Par ailleurs, ces immeubles ne sont éligibles à ce dispositif fiscal qu'à la condition que la **Fondation du patrimoine se soit engagée à subventionner à hauteur de 1 % au minimum le montant des travaux à réaliser.**

Les parcs et jardins ou le patrimoine industriel ne peuvent prétendre au bénéfice des dispositions de cet avantage fiscal.

**Les dépenses retenues pour le calcul de la réduction doivent correspondre à des travaux de réparation et d'entretien ayant pour objet de maintenir ou de remettre un immeuble en bon état et d'en permettre un usage normal sans en modifier la consistance, l'agencement ou l'équipement initial.**

---

<sup>1</sup> Bulletin officiel des impôts 5 B-5605 n° 21 du 1<sup>er</sup> février 2005.

En ce qui concerne les immeubles qui ne donnent lieu à la perception d'aucune recette, la quote-part déductible des charges est fixée à 50 % du montant des travaux éligibles. Lorsque les travaux sont subventionnés à hauteur de 20 % au moins de leur montant, la totalité de la fraction du coût des travaux non couverte par la subvention est déductible.

Lorsque l'immeuble est donné intégralement en location, le propriétaire peut déduire la totalité des charges foncières du montant des loyers qu'il perçoit. Le déficit éventuel peut être imputé sur le revenu global sans limite de montant. Si l'immeuble n'est pas donné intégralement en location, il convient de ventiler les charges d'entretien et de réparation déductibles entre le revenu foncier et le revenu global (prorata en fonction de la surface des locaux).

L'article 156 *bis* du code général des impôts prévoit, par ailleurs, que le bénéfice des dispositions de l'article 156 du même code est subordonné à l'engagement de leur propriétaire de conserver la propriété de ces immeubles pendant une période d'au moins quinze années à compter de leur acquisition.

**Sur la période 2013-2017, la Fondation a accordé 6 708 labels : 5 787 avec une incidence fiscale pour son bénéficiaire, soit 86 % de l'ensemble des labels accordés, et 921 sans incidence fiscale (14 %).**

Le montant de la dépense fiscale liée à la déduction du revenu global des **charges foncières** supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus était estimée à **40 millions d'euros** en 2019. Le montant de la dépense fiscale liée à l'imputation sur le revenu global des **déficits fonciers** supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine est, quant à lui, évalué à **62 millions d'euros** en 2019. **Ces deux estimations n'isolent pas les montants spécifiquement liés au label de la Fondation du patrimoine.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION GÉOGRAPHIQUE DU LABEL AUX ZONES DE MOINS DE 20 000 HABITANTS**

Le **II** du présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, modifie l'article L. 143-2 du code du patrimoine, afin de permettre **l'attribution du label de la Fondation du patrimoine aux immeubles non protégés au titre des monuments historiques, bâtis ou non bâtis, situés dans les zones rurales, bourgs et petites villes de moins de 20 000 habitants, dans les sites patrimoniaux remarquables et dans les sites classés au titre du code de l'environnement.** Les travaux réalisés sur les immeubles visibles de la voie publique ayant

reçu le label sont déductibles de l'impôt sur le revenu, dans les conditions prévues aux articles 156 et 156 *bis* du code général des impôts. La Fondation du patrimoine doit, dans le même temps, octroyer une **subvention pour la réalisation de ces travaux, dont le montant ne peut être inférieur, à 2 % de leur coût**. Une majorité des immeubles labellisés chaque année appartient au patrimoine rural.

Le **I** du présent article consiste en une modification de l'article L. 300-3 du code de l'environnement aux fins de coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 143-2 du code du patrimoine.

Le coût du dispositif est estimé à **6 millions d'euros** par le ministère de la culture.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF EN RETRAIT DE CELUI DÉJÀ ADOPTÉ PAR LE SÉNAT PUIS L'ASSEMBLÉE NATIONALE À L'OCCASION DE LA PREMIÈRE LECTURE DE LA PROPOSITION DE LOI VISANT À MODERNISER LES OUTILS ET LA GOUVERNANCE DE LA FONDATION DU PATRIMOINE**

Le présent article additionnel reprend en partie la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine, déposée par notre collègue **Dominique Verien**<sup>1</sup>, adoptée au Sénat en première lecture le 23 octobre 2019 puis à l'Assemblée nationale le 30 janvier dernier. La deuxième lecture au Sénat n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour.

L'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi visait à **clarifier les conditions d'octroi du label de la fondation** et préconisait **d'élargir le champ d'application géographique du label de la fondation afin qu'il puisse couvrir l'ensemble des zones rurales mais aussi les zones ayant besoin de revitalisation que constituent les bourgs et villes moyennes de moins de 20 000 habitants**. La rédaction issue des travaux du Sénat vise expressément les bourgs et petites villes mais aussi les sites naturels, dès lors qu'ils sont considérés comme des sites classés au titre du code de l'environnement.

La reprise de la rédaction issue des travaux des deux assemblées au sein de cet article additionnel n'est cependant que **partielle**.

Le présent article revient tout d'abord sur le fait que les **immeubles non habitables ne soient concernés par aucun critère géographique**<sup>2</sup>. Ce point permettait de garantir la sauvegarde du petit patrimoine rural, où qu'il

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 381 (2018-2019) de Mme Dominique Verien et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 15 mars 2019.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 13 (2019-2020) adoptée par le Sénat le 23 octobre 2019.

soit. Le développement des intercommunalités peut en effet conduire ces bâtiments (lavoirs, pigeonniers, fontaines, puits) à être noyés au sein d'agglomérations de plus de 20 000 habitants, alors même qu'ils souffrent d'un manque d'intérêt pour leur restauration, puisque par principe non habitable.

Ensuite, l'Assemblée nationale avait, de son côté, amendé le texte du Sénat afin de permettre aux **immeubles non visibles de la voie publique mais ouverts au public de bénéficier du label**<sup>1</sup>. Cette précision méritait également d'être retenue.

**Il est donc proposé d'intégrer ces deux dispositions. Un amendement FINC.10 ( n°381) est adopté en ce sens.**

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

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 391 adoptée par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2020.

*ARTICLE 2 quater (nouveau)*

**Alignement du critère temporel d'éligibilité des dépenses  
au titre du crédit d'impôt phonographique (CIPP) sur celui prévu  
pour le crédit d'impôt spectacles vivants (CISV)**

Le présent article prévoit que les dépenses éligibles au crédit d'impôt en faveur de la production phonographique le soient dès la date de réception de la demande de délivrance d'un agrément provisoire par le ministère chargé de la culture et non plus à la date d'attribution de celui-ci.

La commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA PRODUCTION PHONOGRAPHIQUE VISE À SOUTENIR LA PRODUCTION DE « NOUVEAUX TALENTS ».**

Le crédit d'impôt en faveur de la production phonographique (CIPP) a été mis en place par la loi du 1<sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information<sup>1</sup>. Le dispositif a été prorogé pour une durée de trois ans en loi de finances pour 2019.

Codifié à l'article 220 *octies* du code général des impôts, il vise à favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale française et européenne, en encourageant la **production d'albums de « nouveaux talents »**. Les artistes sont considérés comme tels dès lors que leurs deux premiers albums n'ont pas dépassé le seuil de 100 000 ventes.

**Le crédit d'impôt s'applique aux entreprises de productions d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés**, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

Les albums bénéficiant du crédit d'impôt doivent être, soit pour moitié au moins d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, soit composés d'une ou plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de la propriété intellectuelle.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, les œuvres doivent en outre être réalisées par des entreprises et industries techniques établies en France

<sup>1</sup> Loi n° 2006-961 du 1<sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

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

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt concernent :

- les **frais de production d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical** ;

- les dépenses liées au **développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales** dans la limite d'un plafond de 350 000 euros par enregistrement phonographique.

Les **dépenses éligibles** sont plafonnées à **2,3 millions d'euros par exercice**. Les subventions publiques sont déduites des bases de calcul.

Le taux du crédit d'impôt diffère en fonction de la taille de l'entreprise :

- il est égal à 30 % des dépenses éligibles pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises ;

- il est égal à 15 % du montant total des dépenses éligibles de production et de développement d'enregistrements phonographiques ou vidéographiques musicaux exposées au cours de l'exercice au titre duquel le crédit d'impôt est calculé, pour les entreprises qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise.

**Le crédit d'impôt est plafonné à 1,1 million d'euro par an et par entreprise.**

**Le crédit d'impôt n'est ouvert qu'à compter de la délivrance, par le ministre chargé de la culture, d'un agrément provisoire attestant que les productions phonographiques ou vidéographiques musicales remplissent les conditions nécessaires.** Cet agrément est délivré après avis d'un comité d'experts sur la base de pièces justificatives. Ce comité ne se réunit que six fois par an.

Le montant de la dépense fiscale afférente au CIPP était établi à **11 millions d'euros en 2018, 203 entreprises** en ayant bénéficié<sup>1</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ASSOUPPLISSEMENT DES CONDITIONS D'OCTROI DU CRÉDIT D'IMPÔT**

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Aurore Bergé, Pascal Bois et Pierre-Yves Bournazel et des membres du groupe Agir – Ensemble, après avis favorable du Gouvernement et avis de

---

<sup>1</sup> Annexe au projet de loi de finances 2020, Évaluation des voies et moyens, tome II – Les dépenses fiscales.

sagesse du rapporteur général de la commission des finances, le présent article additionnel modifie le IV de l'article 220 *octies* du code général des impôts afin que **les dépenses engagées soient éligibles au crédit d'impôt dès la date de réception de la demande de délivrance de l'agrément provisoire par le ministère chargé de la culture.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉVISION DE LA PROCÉDURE D'OCTROI BIENVENUE**

Le présent article additionnel permet d'aligner les modalités d'ouverture du CIPP sur celles retenues pour le crédit d'impôt spectacles vivants (CISV), codifié à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts. Le VI dudit article prévoit en effet que les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont prise en compte à la date de réception par le ministre chargé de la culture d'une demande d'agrément provisoire.

Cette modification purement technique doit permettre de faciliter la reprise de l'activité phonographique. Elle ne devrait pas occasionner, *a priori*, de majoration de la dépense fiscale et permet une uniformisation des procédures en matière d'octroi des crédits d'impôt dans le domaine culturel. **Le rapporteur général est, dans ces conditions, favorable à un dispositif qui pourrait s'avérer utile à la relance du secteur.**

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

---

ARTICLE 2 quinquies (nouveau)

**Taux de TVA à 2,10 % pour les retransmissions en direct  
des spectacles vivants sur des plateformes numériques et audiovisuelles**

Le présent article l'application d'un taux de TVA particulier de 2,1 % sur les retransmissions en direct de spectacles vivants sur les plateformes audiovisuelles et numériques

La commission des finances propose de supprimer cet article, qui apparaît contraire au droit communautaire en matière de TVA.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX DE TVA SUPER-RÉDUIT DE 2,1 %  
POUR LES PREMIÈRES REPRÉSENTATIONS DE SPECTACLES  
VIVANTS**

Introduit par l'article 66 de la loi de finances pour 1986<sup>1</sup>, l'article 281 *quater* du code général des impôts prévoit l'**application d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) particulier (ou « super-réduit ») de 2,1 % sur les recettes liées aux entrées de premières représentations de spectacles vivants nouvellement créés** ou, s'agissant d'œuvres classiques, faisant l'objet d'une nouvelle mise en scène (interprétation ou scénographie). Les œuvres dramatiques, lyriques, musicales ou chorégraphiques sont concernées par ce dispositif. Les spectacles de cirques comportant exclusivement des créations originales conçues et produites par l'entreprise et faisant appel aux services réguliers d'un groupe de musiciens sont également concernés.

L'article 89 *ter* de l'annexe 3 du même code précise que ce taux particulier s'applique aux **140 premières représentations**, hors séances exclusivement gratuites.

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DU TAUX SUPER-RÉDUIT AUX RETRANSMISSIONS EN DIRECT DES PREMIÈRES REPRÉSENTATIONS DE SPECTACLE VIVANT

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue Bruno Studer, après avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, un article additionnel modifiant l'article 281 *quater* du code général des impôts afin que le **taux particulier de TVA de 2,10 % puisse s'appliquer aux retransmissions intégrales et simultanées des premières représentations des spectacles vivants.**

L'exposé des motifs précise que ces retransmissions en direct sont effectuées via les **plateformes numériques et audiovisuelles.**

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF POTENTIELLEMENT CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE

**L'article 110 de la directive 2006/112/CE** du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système de taxe sur la valeur ajoutée prévoit le **maintien de taux particuliers sur certaines prestations dès lors qu'ils étaient prévus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1991.** Ils doivent, par ailleurs, être **en conformité avec le droit communautaire et avoir été adoptés pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur des consommateurs finaux.**

**Introduit en 1986, le taux de 2,10 % appliqué aux premières représentations de spectacle vivant respecte ces quatre conditions, en particulier la première.** Il n'en est pas de même pour les retransmissions de spectacle qui sont aujourd'hui considérées comme des prestations de service et se voient donc appliquer le taux normal de 20 %. Or, il résulte de l'article 110 de la directive précitée qu'un État membre ne saurait, après avoir appliqué un taux normal de TVA à une opération, réintroduire un taux super-réduit de TVA pour cette même opération, comme le confirme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>1</sup>. **Dans ces conditions, votre rapporteur général estime que cet article additionnel peut apparaître contraire au droit communautaire et risque de constituer un sujet de contentieux avec la Commission européenne.**

---

<sup>1</sup> CJCE, 12 juin 2008, *Commission des Communautés européennes c/ République portugaise*, C-462/05.

**Pour ces raisons strictement juridiques, il est proposé de supprimer cet article.**

**Un amendement FINC.11 (n°382) est adopté en ce sens.**

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 2 *sexies* (nouveau)

**Majoration temporaire de l'incitation fiscale à l'incorporation dans les carburants d'esters méthyliques d'acides gras (EMAG) présentant une bonne résistance au froid**

Le présent article prévoit que la part d'énergie issue de certains biocarburants (les esters méthyliques d'acides gras incorporés dans les gazoles ou qui constituent les gazoles présentant une bonne résistance au froid) prise en compte dans le calcul de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants est comptabilisée à hauteur de sa valeur réelle, majorée de 20 %.

Il s'agit d'une mesure temporaire d'incitation fiscale à l'incorporation de ce type de biocarburants, qui n'aurait vocation à s'appliquer qu'entre le lendemain de la publication de la présente loi et le 31 décembre 2020. Elle vise à permettre d'écouler ces biocarburants dits « de qualité hiver », plus onéreux et demeurés invendus pendant la période de confinement.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE TAXE COMPORTEMENTALE VISE À INCITER LES OPÉRATEURS À L'INCORPORATION DE BIOCARBURANTS**

L'article 266 *quindecies* du code des douanes soumet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>1</sup> à la **taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants**<sup>2</sup> (TIRIB) les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à l'objectif d'incorporation.

Aux termes du I de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, sont **redevables** de cette taxe les redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La taxe est exigible au moment où la TICPE le devient pour les essences et gazoles concernés.

La taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants est assise sur le volume total, respectivement, des essences et des gazoles pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile.

<sup>1</sup> Article 32 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

<sup>2</sup> Jusqu'à l'année dernière nommée prélèvement supplémentaire de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Le montant de la taxe est calculé séparément pour les essences et pour les gazoles. Il est égal au produit de l'assiette par le tarif mentionné dans le tableau ci-dessous, auquel est appliqué un coefficient. Ce coefficient correspond à la différence entre le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports, déterminé par le même tableau, et la proportion d'énergie renouvelable contenue dans les produits inclus dans l'assiette.

Si la proportion d'énergie renouvelable est supérieure ou égale au pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports, la taxe est nulle. Il s'agit donc d'une taxe comportementale.

**Tarifs de la taxe et pourcentages nationaux cibles d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports**

Année	2020	À compter de 2021
Tarifs (€/hL)	101	104
Pourcentage cible des gazoles	8 %	8 %
Pourcentage cible des essences	8,2 %	8,6 %

Source : IV de l'article 266 quindecies du code des douanes

L'énergie contenue dans les biocarburants est renouvelable lorsqu'ils remplissent certains **critères de durabilité**<sup>1</sup>. Seule est prise en compte l'énergie contenue dans les produits dont la traçabilité a été assurée depuis leur production, dans des conditions définies par décret.

Par ailleurs, **la part d'énergie issue de certaines matières premières et excédant un seuil n'est pas prise en compte.**

Ces matières premières concernées par ce seuil sont les céréales, plantes riches en amidon, sucrières ou oléagineuses et autres produits issus des cultures principales des terres agricoles, lorsqu'elles répondent à deux conditions cumulatives :

- la culture de ces matières premières et leur utilisation pour la production de biocarburants présentent un risque élevé d'induire indirectement une hausse des émissions de gaz à effet de serre neutralisant la réduction des émissions qui résulte de la substitution par ces biocarburants des carburants fossiles ;

---

<sup>1</sup> Définis à l'article 17 de la directive 2009/28/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/ CE et 2003/30/ CE, dans sa rédaction en vigueur au 24 septembre 2018.

- l'expansion des cultures s'effectue sur des terres présentant un important stock de carbone<sup>1</sup>.

Pour ces matières premières, le **seuil au-delà duquel la part d'énergie n'est pas prise en compte lorsqu'elle est issue de ces matières premières est le produit de la proportion de l'énergie issue des matières premières qui est contenue dans les gazoles et dans les essences en France métropolitaine et des pourcentages suivants<sup>2</sup>** :

Année	2020 à 2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	À compter de 2031
%	100 %	87,5 %	75 %	62,5 %	50 %	37,5 %	25 %	12,5 %	0 %

Source : tableau du 1 du B du V de l'article 266 quindecies du code des douanes

**Sans préjudice des dispositions précitées, pour certaines catégories de matières premières, la part d'énergie excédant un certain seuil n'est pas prise en compte :**

- les **céréales et autres plantes riches en amidon, sucrières ou oléagineuses** et autres produits issus des cultures principales des terres agricoles principalement utilisées à des fins de production d'énergie, sucres non extractibles et amidon résiduel, autres que les matières mentionnées à l'annexe IX de la directive 2009/28/CE, **ne sont pris en compte que dans la limite de 7 %** ;

- les **égouts pauvres** issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières, à hauteur de 45 % de leur contenu énergétique, et **amidons résiduels** issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l'amidon, ne sont pris en compte qu'à hauteur **de 0,4 % en 2020 et 0,8 % en 2021** ;

- le **tallol** ne peut être pris en compte que dans la limite de 0,1 % ;

- les matières mentionnées à la partie B de l'annexe IX de la directive 2009/28/CE – soit **les huiles de cuisson et les graisses animales** – **ne peuvent être prises en compte que dans la limite de 0,9 %**.

Enfin, certains produits peuvent être pris en compte pour le double de leur valeur énergétique dans le calcul de la part d'énergie renouvelable : il s'agit du « double comptage ». **Les biocarburants avancés non plafonnés** (partie A de l'annexe IX de la directive précitée) peuvent être comptés

<sup>1</sup> En outre, ne sont pas considérés comme des biocarburants les produits à base d'huile de palme.

<sup>2</sup> Cette disposition ne s'applique pas à l'énergie issue de ces matières premières lorsqu'il est constaté qu'elles ont été produites dans des conditions particulières permettant d'éviter le risque d'expansion des cultures sur des terres présentant un important stock de carbone.

double dans la limite de l'écart entre le pourcentage cible et 7 %. **Au-delà de ces valeurs limites, la part d'énergie issue de ces matières premières peut être comptabilisée uniquement pour une valeur simple.**

Comme le rappelle notre collègue Pierre Cuypers dans son récent rapport au nom du groupe de travail sur les biocarburants<sup>1</sup>, « *l'objectif de ce double comptage est d'encourager l'utilisation de biocarburants apportant des externalités supplémentaires, notamment par la réutilisation de déchets, de résidus, de matières cellulosiques non alimentaires, de matières ligno-cellulosiques et d'algues* ».

Pour les biocarburants issus **d'huiles de cuissons usagées et de graisses animales**, ceux-ci ne sont **comptés double que dans la limite de 0,10 % pour les essences** (0,2 % à compter de 2021) et de **0,9 % pour les gazoles**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE INCITATION FISCALE TEMPORAIRE À L'INCORPORATION D'ESTERS MÉTHYLIQUES D'ACIDES GRAS RÉSISTANTS AU FROID DANS LES CARBURANTS**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative d'un **amendement de Bruno Duvergé et de plusieurs députés membres du groupe Mouvement démocrate, avec des avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.**

Son **I** prévoit que la part d'énergie issue de certains biocarburants prise en compte dans le calcul de la TIRIB est comptabilisée à hauteur de sa valeur réelle, « **majorée de 20 %** ».

Le **II** précise que les biocarburants concernés sont les **esters méthyliques d'acides gras (EMAG) incorporés dans les gazoles, ou qui constituent les gazoles, et pour lesquels la température limite de filtrabilité est d'au maximum - 10°C<sup>2</sup>.**

Le **I** de l'article précise également que ces modifications s'appliquent aux carburants pour lesquels la taxe devient exigible entre le lendemain de la publication de la présente loi et le 31 décembre 2020.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 136 (2019-2020) de M. Pierre CUYPERS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 novembre 2019.

<sup>2</sup> Sans utilisation d'additif améliorant les propriétés à froid.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INCITATION TEMPORAIRE VISANT À ÉCOULER DES BIOCARBURANTS DITS « DE QUALITÉ HIVER »

La TIRIB est une taxe comportementale visant à inciter à l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la pompe. Cette taxe incitative atteint ses objectifs : comme le souligne notre collègue Pierre Cuypers dans le rapport précité, « *la meilleure preuve de son succès est qu'elle n'a pas produit de rendement, ou un rendement très faible, au cours des dernières années (2 millions d'euros en 2016)* ».

Le présent article entend inciter à l'incorporation d'EMAG présentant une bonne résistance au froid dans les carburants, en augmentant la comptabilisation de la part d'énergie provenant de ces biocarburants dans le calcul de la TIRIB.

D'après les auteurs de l'amendement portant article additionnel, l'objectif de cette incitation est de permettre **d'écouler durant l'été ces biocarburants dits « de qualité hiver », plus onéreux et demeurés invendus pendant la période de confinement.**

Dans la mesure où cet avantage fiscal est proposé pour une période temporaire (jusqu'au 31 décembre 2020), le rapporteur général ne s'oppose pas à l'adoption du présent article.

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

*ARTICLE 2 septies (nouveau)*

**Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations menées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire**

Le présent article prévoit l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées, en 2020, aux militaires au titre de leur participation aux opérations constituant, pendant l'état d'urgence sanitaire, la contribution des armées à l'engagement interministériel contre la propagation du covid-19.

Ce dispositif, identique à celui en vigueur pour les militaires déployés au travers de l'opération « Sentinelle », apparaît justifié au regard de la participation des armées à la lutte contre la propagation du covid-19 dans le cadre, notamment, de l'opération « Résilience ». Cette exonération est en outre comparable à celle existant en faveur des personnels soignants et d'autres personnels en première ligne durant le confinement.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES MILITAIRES MOBILISÉS AU COURS DE L'OPÉRATION « RÉSILIENCE » NE BÉNÉFICIENT PAS DES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU EN VIGUEUR POUR LES MILITAIRES**

**A. LA CONTRIBUTION DES ARMÉES AUX OPÉRATIONS MENÉES DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE**

Lancée le 25 mars 2020, l'opération « Résilience » a constitué la contribution des armées à l'engagement interministériel contre la propagation du Covid-19.

Cette opération a mobilisé environ **2 500 personnels**. L'armée a mis en œuvre des moyens militaires (notamment aériens) pour l'évacuation de malades des services hospitaliers surchargés vers des services de réanimation disposant de places libres. **Le Service de santé des armées (SSA) a ainsi déployé dès le 23 mars un hôpital de campagne à Mulhouse**, avec 30 lits de réanimation. Par ailleurs, l'armée de Terre a participé à l'escorte et à la distribution des équipements sanitaires (masques, blouses) destinés aux professionnels de santé.

## **B. L'ASSUJETTISSEMENT À L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PRIMES DONT BÉNÉFICIENT LES MILITAIRES**

**Le régime indemnitaire des militaires comprend environ 170 primes et indemnités, qui s'ajoutent à la solde de base.** Certaines de ces primes et indemnités sont communes à tous les agents publics de l'État.

La majorité des primes et indemnités spécifiquement militaires ne visent toutefois que certaines catégories de personnel au sein de la communauté militaire. Elles sont attribuées selon la nature de l'activité, l'affectation, la position administrative, les qualifications ou la situation géographique de résidence. Certaines sont mensuelles, d'autres sont liées à des changements de situation (mutation, unité particulière, zone d'opération...).

**Si ces primes sont, en principe, soumises à l'impôt sur le revenu, il existe aujourd'hui certaines exonérations concernant principalement<sup>1</sup> :**

- les indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux **personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat**. Cette exonération prévue au 17° de l'article 81 du code général des impôts représente une dépense fiscale de 81 millions d'euros en 2020<sup>2</sup> ;

- les indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations visant à la défense de la souveraineté de la France et à la préservation de l'intégrité de son territoire, engagées ou renforcées à la suite des attentats commis sur le territoire national en 2015 (**opération « Sentinelle »**). Cette exonération, prévue au 23° de l'article 81 du code général des impôts devrait représenter une dépense fiscale de 28 millions en 2020<sup>3</sup>.

**Les indemnités versées aux militaires déployés lors de l'opération « Résilience » et des autres contributions des armées à la lutte contre la propagation du covid-19 ne bénéficient pas d'une exonération des diverses primes reçues au titre de cet engagement.**

---

<sup>1</sup> D'autres exonérations, à l'impact budgétaire annuel inférieur à trois millions d'euros existent, comme celle concernant le pécule modulable d'incitation au départ des militaires et l'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation du ministère de la défense.

<sup>2</sup> Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2020.

<sup>3</sup> Ibid.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXONÉRATION DES INDEMNITÉS VERSÉES AU TITRE DE LA PARTICIPATION À L'ENGAGEMENT DES ARMÉES À LA LUTTE CONTRE LA PROPAGATION DU COVID-19**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission.

**Il prévoit l'exonération d'impôt sur le revenu des « indemnités versées, en 2020, aux militaires au titre de leur participation aux opérations constituant, pendant l'état d'urgence sanitaire [...], la contribution des armées à l'engagement interministériel contre la propagation du covid-19 ».**

Il précise en outre que cette exonération ne se cumule pas avec celle prévue par l'article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, qui vise la prime exceptionnelle versée, en 2020, par les administrations publiques à leurs agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire afin de tenir compte d'un surcroît de travail significatif durant cette période.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXONÉRATION JUSTIFIÉE**

Le présent article vise à exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées aux militaires engagés depuis le 25 mars 2020 dans des opérations constituant la contribution des armées à l'engagement interministériel contre la propagation du covid-19.

Ce dispositif est **comparable à celui retenu en faveur des personnels soignants engagés dans la lutte contre le covid-19<sup>1</sup> et en faveur d'autres personnels en première ligne durant le confinement.**

Il permet en outre d'assurer que les indemnités versées aux militaires déployés dans le cadre de « Sentinelle » bénéficient du même régime fiscal que celles versées aux militaires au titre de leur participation à l'opération « Résilience », ce qui apparaît cohérent au regard de la similarité des contraintes pesant sur les effectifs mobilisés sur ces deux opérations (mobilisation sur le territoire national). Son impact budgétaire devrait toutefois être largement inférieur, le nombre d'effectifs mobilisés et la durée de l'opération étant moindre.

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

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-568 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux agents des établissements publics de santé et à certains agents civils et militaires du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

ARTICLE 3

**Dégrèvement exceptionnel de la cotisation foncière des entreprises au titre de 2020 au profit des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel particulièrement affectés par la crise sanitaire**

Dans le cadre du plan de soutien au secteur touristique du Gouvernement, le présent article permet aux communes et à leurs groupements d'instituer, dès 2020, un dégrèvement équivalent au deux tiers de la cotisation foncière des entreprises des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, de la culture, du sport de l'évènementiel, du tourisme et du transport aérien dont le chiffre d'affaire n'excède pas 150 millions d'euros. La moitié du montant de cet allègement serait pris en charge par l'État.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES DONT LES MESURES D'ALLÈGEMENT APPLICABLES EN 2020 AURAIENT DU ÊTRE DÉLIBÉRÉES AU PLUS TARD AU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2019**

**A. COMPOSANTE DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE ET ACQUITTÉE PAR LES ENTREPRISES, LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES EST ASSISE SUR LA VALEUR DES LOCAUX DES ENTREPRISES**

La cotisation foncière des entreprises (CFE) a été instituée aux termes des dispositions de l'article 2 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. **Avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) elle forme la contribution économique territoriale (CET) qui a remplacé l'ancienne taxe professionnelle (TP).**

Ainsi qu'en dispose l'article 1447 du code général des impôts (CGI), la cotisation est **assise sur la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière détenus au cours de l'année N-2** par les personnes physiques ou morales exerçant, sur le territoire national, une activité à caractère habituel, professionnel et non-salarié.

La CFE est, en principe, acquittée par le versement d'un acompte au mois de juin équivalent au montant de la cotisation notifiée l'année précédente. Le cas échéant, une régularisation est effectuée au mois de décembre.

Il est à noter que par voie de communiqué de presse en date du 5 juin 2020, le Gouvernement a, toutefois, indiqué que les entreprises relevant des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme et de l'événementiel n'étaient pas tenues de verser d'acompte au mois de juin.

Le paiement de la cotisation a, en effet, été reporté au mois de décembre dans l'attente de l'institution, le cas échéant, d'un dispositif d'allègement, compte tenu des difficultés rencontrées par les entreprises durant la crise.

**B. LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES EST PERÇUE PAR LES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU BLOC COMMUNAL AINSI QUE PAR DES ORGANISMES CONSULAIRES OU DES CHAMBRES DES MÉTIERS ET CONSTITUE LE SUPPORT D'AUTRES IMPOSITIONS**

Aux termes des articles 1379 et 1379-0 *bis* du CGI, **les communes et leurs groupements à fiscalité propre perçoivent la CFE levée sur leur territoire.**

**En 2018, les recettes totales de CFE se sont élevées à 7,9 milliards d'euros dont près de 92 % ont été perçus par des groupements à fiscalité propre.**

**Il convient de relever que d'autres organismes que les communes et les EPCI sont susceptibles de percevoir un produit de CFE.**

Il en va, notamment, ainsi de l'établissement CCI France qui bénéficie du produit d'une taxe pour frais de chambres constituée pour partie d'une taxe additionnelle à la CFE (article 1600 du CGI). Une telle taxe additionnelle à la CFE est également perçue par les chambres de métiers et d'artisanat (article 1601 du CGI), les établissements publics fonciers (articles 1607 *bis* et suivants du CGI) et les syndicats de communes (article 1609 *quater* du CGI).

En outre, **la CFE sert de support au recouvrement d'autres impositions** telles que la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) prélevée au profit des EPCI ou la taxe spéciale instituée à l'article 1599 *quater* D du CGI au profit de la région Île-de-France.

Enfin, **l'État perçoit une fraction de la CFE acquittée par les redevables à raison des frais de dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend à sa charge** (article 1641 du CGI).

### C. LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES FAIT L'OBJET DE NOMBREUX ALLÈGEMENTS OBLIGATOIRES OU FACULTATIFS

De plein-droit ou à l'initiative des communes ou des EPCI, **les redevables de la CFE peuvent bénéficier d'allègements temporaires ou permanents** sous la forme d'exonérations, de réductions de base ou de dégrèvements d'impôts.

En premier lieu, les articles 1449 à 1463 B du code général des impôts énumèrent le nombre des contribuables qui sont **exonérés de plein-droit du versement de la CFE**. Ces allègements peuvent être institués **à titre permanent ou temporaire**.

#### Exonération de plein-droit de la CFE

Bénéficiaires d'une exonération de plein-droit de la CFE	Durée de l'exonération
les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de l'État, pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que les grands ports maritimes, les ports autonomes et l'ensemble des ports, qu'ils soient gérés par des entités privées ou publiques, à l'exception des ports de plaisance	permanente
les exploitants agricoles, y compris les propriétaires ou fermiers de marais salants, certains groupements d'employeurs et certains groupements d'intérêt économique	permanente
l'activité de méthanisation agricole réalisée dans les conditions fixées par l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime	permanente
certaines sociétés coopératives agricoles et leurs unions, certaines sociétés d'intérêt collectif agricole, certains organismes susceptibles d'adhérer aux caisses de crédit agricole mutuel ainsi que certaines caisses locales d'assurances mutuelles agricoles	permanente
certaines activités à caractère industriel et commercial : certaines activités de presse, les sociétés coopératives de production, les vendeurs à domicile indépendants	permanente
les établissements revêtant la qualité de diffuseurs de presse spécialistes vendant au public des écrits périodiques	permanente
les locations meublées et les parties communes des immeubles loués	permanente
certaines activités non commerciales : activités d'enseignement, activités artistiques, sportives ou diverses comme les sages-femmes, les garde-malades ou les membres du corps de réserve sanitaire	permanente
les concessionnaires de mines	permanente
certaines activités à caractère social : les organismes d'habitation à loyer modéré, les syndicats professionnels ainsi que divers organismes dont les sociétés de bains-douches, les sociétés de jardins ouvriers, les organismes de jardins familiaux, certaines des structures du groupe Action logement, les groupements d'emprunts de sinistrés et les associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants	permanente
certaines activités artisanales et assimilées : les artisans et les façonniers, les chauffeurs de voiture, les sociétés coopératives et leurs unions d'artisans ou de patrons bateliers, les pêcheurs, les sociétés de pêche, les inscrits maritimes et les sociétés coopératives maritimes	permanente
les avocats au cours des deux années suivant le début de l'exercice de la profession	temporaire
certaines entreprises créées dans les zones de développement prioritaire	temporaire
certaines entreprises créées dans les bassins urbains à dynamiser	temporaire

En deuxième lieu, les articles 1459, 1465 A, 1466 A, 1466 C, 1466 F du même code énoncent que **certains redevables peuvent bénéficier d'une exonération de CFE sous réserve que la commune ou le groupement à fiscalité propre n'en délibère autrement.**

Sont, par exemple, concernées des exonérations de CFE en faveur des personnes qui sous-louent un logement ou aux entreprises qui procèdent aux activités mentionnées à l'article 1465 du CGI (extensions et créations d'activités industrielles, recherche scientifique et technique...)

En troisième lieu, et sous réserve des dispositions présentées ci-avant, les articles 1464 A à 1466 F donnent **compétences aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour instituer des exonérations de CFE** au profit des redevables situés sur leur territoire.

### Exonération de CFE sur délibération des communes ou des groupements à fiscalité propre

Bénéficiaires d'une exonération de CFE instituée sur délibération locale	Durée de l'exonération
les caisses de crédit municipal	permanente
les entreprises de spectacles vivants et les établissements cinématographiques	permanente
les services d'activités industrielles et commerciales gestionnaires des activités des établissements publics administratifs d'enseignement supérieur ou de recherche	permanente
les établissements bénéficiant du label de librairie indépendante de référence	permanente
les librairies autres que celles labellisées librairie indépendante de référence	permanente
les loueurs en meublé	permanente
les entreprises ayant pour activité principale la vente au détail de phonogrammes	permanente
les établissements situés dans une zone franche d'activité nouvelle génération (ZFANG) située dans les départements d'outre-mer (DOM)	permanente
les entreprises nouvelles	temporaire
les entreprises implantées dans les zones d'aide à finalité régionale;	temporaire
les entreprises implantées dans les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises	temporaire
les entreprises implantées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	temporaire
certaines entreprises créées dans les bassins urbains à dynamiser	temporaire
certaines entreprises créées dans les zones de développement prioritaire	temporaire
les entreprises situées dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ou les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)	temporaire
les entreprises situées dans les zones franches urbaines de première génération (ZFU)	temporaire
les entreprises situées dans les zones franches urbaines de seconde génération (ZFU)	temporaire
les entreprises situées dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs de troisième génération (ZFU)	temporaire

Source : commission des finances du Sénat d'après le Bulletin Officiel des Finances Publiques (Bofip)

En quatrième lieu, **la valeur de la base imposable peut faire l'objet de réductions** sous certaines conditions. Sont ainsi concernés aux termes des dispositions du I de l'article 1468 du CGI :

- les artisans qui peuvent bénéficier d'une réduction pouvant aller jusqu'aux trois quarts de la valeur de la base foncière en fonction du nombre de salariés qu'ils emploient ;

- certains organismes agricoles (coopératives, unions...) qui bénéficient d'une réduction équivalente à la moitié de la base foncière.

D'autres mesures de réduction de la valeur de la base foncière imposable à la CFE sont également applicables en faveur, par exemple, des établissements situés en Corse, de certains établissements nouvellement créés et d'entreprises saisonnières.

En dernier lieu, **les redevables peuvent bénéficier d'un dégrèvement d'imposition**, notamment :

- pour cessation d'activité en cours d'année, le contribuable étant dégrévé de la fraction de la cotisation annuelle correspondant à la période restant à courir à compter de la cessation de son activité (article 1478 du CGI) ;

- pour diminution de base d'imposition, le contribuable pouvant demander à bénéficier d'un dégrèvement résultant de la diminution de la valeur foncière de ses locaux entre l'année N-2 retenue pour l'établissement de l'impôt et l'année N au titre de laquelle il s'applique (article 1647 *bis* du CGI) ;

- pour application du plafonnement de la contribution économique territoriale, la somme de la CFE et de la CVAE ne pouvant excéder 3 % de la valeur ajoutée de l'entreprise redevable (article 1647 B *sexies* du CGI).

***D. LES COMMUNES ET LES EPCI DÉLIBÈRENT LIBREMENT EN MATIÈRE DE TAUX ET D'ASSIETTE DE LA CFE SELON UN CALENDRIER PRÉVU PAR LA LOI MAIS RÉCEMMENT MODIFIÉ DANS LE CADRE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19***

Sous réserve des règles encadrant l'évolution des taux des impositions directes locales (article 1636 B *sexies* du CGI), **les communes et leurs groupements à fiscalité propre délibèrent librement le taux de la CFE applicable aux locaux des entreprises situées sur leur territoire.**

De plus, il revient aux communes et à leurs groupements de **déterminer le montant de la base de référence applicable pour le recouvrement d'une cotisation minimum de CFE.**

En effet, lorsque la valeur locative des biens d'un contribuable redevable de la CFE est très faible, une valeur minimale de référence, arrêtée par la collectivité territoriale ou l'établissement public, est retenue pour établir le montant de l'impôt.

Ce montant évolue en fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise dans le cadre d'un barème prévu à l'article 1647 D du code général des impôts.

**Barème de progression de la base foncière retenue  
pour l'établissement de la cotisation minimum à la CFE  
en fonction du chiffre d'affaire**

Montant du chiffre d'affaires ou des recettes (en euros)	Montant de la base minimum (en euros)
inférieur ou égal à 10 000 euros	entre 221 euros et 526 euros
supérieur à 10 000 euros et inférieur ou égal à 32 600 euros	entre 221 euros et 1 050 euros
supérieur à 32 600 euros et inférieur ou égal à 100 000 euros	entre 221 euros et 2 207 euros
supérieur à 100 000 euros et inférieur ou égal à 250 000 euros	entre 221 euros et 3 679 euros
supérieur à 250 000 euros et inférieur ou égal à 500 000 euros	entre 221 euros et 5 254 euros
supérieur à 500 000 euros	entre 221 euros et 6 833 euros

Source : Article 1647 D du code général des impôts

Il est à noter qu'aux termes des dispositions de l'article 1639 A du code général des impôts, **les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à délibérer les taux applicables jusqu'au 31 mars de l'année N.**

Par ailleurs et pour rappel, **l'ordonnance du 25 mars 2020** relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 **a reculé au 3 juillet 2020 la date limite pour adopter les délibérations requises en matière de taux.**

À l'inverse, les dispositions de l'article 1639 A *bis* du CGI prévoient que **les délibérations des communes et des EPCI relatives à l'assiette des impositions doivent être prises avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année N-1** pour être applicable au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N.

Il en découle que **les communes et les EPCI, passée la date du 1<sup>er</sup> octobre 2019, n'étaient plus en mesure d'instituer des allègements de cotisation foncière des entreprises applicable au titre de l'année 2020.**

***E. SOUS CERTAINES CONDITIONS, LES COMMUNES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE PEUVENT ÊTRE COMPENSÉS DES MOINDRES RECETTES RÉSULTANT DE L'APPLICATION DE MESURE D'ALLÈGEMENT DE CFE***

La compensation des coûts pour les finances locales de la mise en œuvre d'allègements de CFE obéit à des règles différentes selon la nature de la mesure considérée et l'origine de son institution.

Tout d'abord, **l'application d'un dégrèvement** au profit du contribuable conduit l'État à se substituer à ce dernier pour le paiement de l'impôt. Dans ces conditions, **l'allègement n'a pas d'impact sur les recettes des collectivités territoriales.**

Le coût de ces dégrèvements est retracé par le projet et le rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Toutefois, la présentation retenue porte sur l'ensemble des dépenses effectuées au titre de la contribution économique territoriale (CET) qui regroupe également la CVAE.

En 2019, **les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux effectués au titre de la CET se sont élevés à 6,3 milliards d'euros.**

**Ensuite, les mesures d'exonération, lorsqu'elles sont de plein-droit, entraînent le versement d'une compensation** au profit des collectivités territoriales pour lesquelles elles impliquent une moindre recette.

Toutefois, **la compensation d'une exonération n'est pas intégrale** puisque, en fonction de l'exonération considérée, deux mécanismes peuvent contribuer à réduire le montant versé aux collectivités territoriales subissant les moindres recettes :

- l'application au montant des bases exonérées d'un taux de référence historique qui ne correspond pas à celui applicable sur le territoire de la collectivité locale au cours de l'année d'imposition ;

- l'application au montant brut de l'exonération d'un coefficient de minoration.

En conséquence de l'application de ces deux mécanismes, le coût total des compensations d'exonérations de plein-droit de CFE versés aux communes et aux EPCI en 2018 s'est élevé à **32 millions d'euros contre 180 millions d'euros effectivement exonérés.**

Enfin, **les allègements (exonérations, abattements...) institués à l'initiative des collectivités locales** ou sans que ces dernières ne s'y soient opposées par voie de délibération **ne font l'objet, en principe, d'aucune mesure de compensation.**

**Cet état de fait a, néanmoins, récemment évolué.** En effet, l'article 110 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a institué une exonération de CFE et de taxes foncières sur les propriétés bâties au profit de certains commerces situés en zone de revitalisation rurale (ZRR). Les communes et les EPCI ayant la faculté de s'opposer par délibération à la mise en œuvre de cette exonération, aucune compensation n'aurait dû être prévue. Néanmoins, le dispositif a introduit le principe d'une compensation partielle de cet allègement au profit des collectivités locales concernées

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN DÉGRÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES PRIS EN CHARGE À PARITÉ PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

### **A. LES COMMUNES ET LES ÉTABLISSEMENTS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE POURRONT INSTITUER UN DÉGRÈVEMENT DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES JUSQU'AU 31 JUILLET 2020**

Le I du présent article prévoit que **les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront, par délibération prise entre le 10 juin<sup>1</sup> et le 31 juillet 2020, instituer un dégrèvement équivalent au deux tiers de la cotisation foncière des entreprises redevables due au titre de l'année 2020.**

La date butoir retenue par le dispositif de l'article intervient, ainsi, en dérogation aux dispositions de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts qui fixent au 1<sup>er</sup> octobre de l'année N-1 le délai maximal pour adopter des délibérations ayant une incidence sur l'assiette de l'impôt exigible au titre de l'année N.

Aux termes du III du présent article, **ce dégrèvement ne porterait que sur la part de la CFE recouvrée au profit des communes, des EPCI et de l'État (frais de gestion) à l'exclusion du produit des taxes additionnelles perçu par différents organismes** (chambre des métiers, par exemple) et des impositions assises sur la cotisation (GEMAPI, par exemple).

---

<sup>1</sup> L'administration estime que le dépôt du présent projet de loi de finances rectificative a permis, à date, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'adopter les délibérations requises à l'institution du dégrèvement prévu au présent article. Ces délibérations deviendraient sans objet si les dispositions du présent article ne devaient pas être promulguées.

Le champ des entreprises éligibles à ce dégrèvement d'office est précisé au **II** du présent article. Sont ainsi visées **les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 150 millions d'euros et qui exercent une activité dans les secteurs :**

- du tourisme ;
- de l'hôtellerie ;
- de la restauration ;
- du sport ;
- de la culture ;
- du transport aérien ;
- de l'évènementiel.

Aux termes du **IV** du présent article – et conformément au droit européen –, **le montant total du dégrèvement pouvant être accordé aux entreprises éligibles sera différent selon qu'elles étaient ou non en difficulté au 31 décembre 2019** au sens du règlement européen n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014.

Ainsi, les entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019 pourront, le cas échéant, bénéficier d'un dégrèvement de CFE dont le montant additionné à l'ensemble des aides perçues ne pourra excéder 800 000 euros.

À l'inverse, les entreprises qui se trouvaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019 ne pourront bénéficier d'un dégrèvement que dans la mesure où le montant de celui-ci ajouté à celui de l'ensemble des aides perçues sur les trois derniers exercices fiscaux n'excéderait pas 200 000 euros.

**La notion d'entreprise en difficulté au sens du 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**

Est considérée comme entreprise en difficulté :

a) s'il s'agit d'une société à **responsabilité limitée** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées.** Tel est le cas lorsque **la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit.** Aux fins de la présente disposition, on entend par «société à responsabilité limitée» notamment les types d'entreprises mentionnés à l'annexe I de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil. Le «capital social» comprend, le cas échéant, les primes d'émission ;

b) s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une **responsabilité illimitée pour les dettes de la société** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées.** Aux fins de la présente disposition, on entend par « société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société » en particulier les types de sociétés mentionnés à l'annexe II de la directive 2013/34/UE ;

c) lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une **procédure collective d'insolvabilité** à la demande de ses créanciers ;

d) lorsque l'entreprise a bénéficié **d'une aide au sauvetage et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration ;**

e) dans le cas d'une **entreprise autre qu'une PME**, lorsque depuis les deux exercices précédents :

1) le ratio **emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5;**

et

2) **le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise**, calculé sur la base de l'EBITDA (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement), **est inférieur à 1,0.**

*Source: 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. LE COÛT DU DÉGRÈVEMENT SERAIT PARTAGÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Aux termes du V du présent article, **le dégrèvement de CFE institué, le cas échéant, à l'initiative des communes ou des EPCI sera pris en charge, à parité, par l'État et les collectivités locales concernées.**

En pratique, l'État se substituera aux contribuables pour l'acquittement de l'impôt. Par la suite, **l'équivalent de 50 % des montants dégrévés seront prélevés sur les douzièmes de fiscalité locale versées aux communes et aux EPCI concernés** en application des articles L. 2332-2 et L. 3662-2 du code général des collectivités territoriales « *en 2020 ou en 2021* ».

Aux termes de l'évaluation préalable du présent article, le dispositif représenterait **un coût pour l'État et les collectivités locales de l'ordre de 350 millions d'euros** si l'ensemble des communes et des EPCI devaient instituer le dégrèvement de CFE.

## **III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE PRÉCISION SUR LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA PRISE EN CHARGE PARTIELLE PAR L'ÉTAT DU COÛT DU DÉGRÈVEMENT**

À l'occasion de l'examen en séance plénière du présent article, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements**, dont un (n° 1076) est rédactionnel.

Un second amendement (n° 307) présenté par notre collègue députée Patricia Lemoine a été adopté avec **un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances de l'Assemblée nationale.**

Il a pour effet de préciser dans le dispositif du présent article que **les prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale effectués par l'État à hauteur de la moitié du coût du dégrèvement de CFE institué par une commune ou un EPCI ne pourront être opérés qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.**

Il convient de noter que l'Assemblée nationale avait adopté un **troisième amendement n° 1920 à l'initiative de notre collègue député Hervé Pellois.**

Cet amendement avait pour objet de rendre éligible au dégrèvement institué par le présent article **les entreprises relevant de secteurs « dépendants »** à ceux du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel sous réserve d'avoir subi une importante baisse de leur chiffre d'affaires.

Le Gouvernement a demandé une seconde délibération sur cet article à l'occasion de laquelle il a déposé et obtenu l'adoption d'un amendement n° 1 tendant à supprimer les dispositions introduites par l'amendement n° 1920.

En effet, le Gouvernement a estimé « *qu'en élargissant considérablement le champ de l'article 3, l'amendement 1920 imposerait aux collectivités locales un coût supplémentaire qui ne pourrait être estimé précisément, privant les collectivités de la visibilité nécessaire à l'adoption de leur budget* » tandis que *l'institution d'un « critère de baisse de chiffre d'affaires [...] ne permettrait pas à l'aide fiscale d'être appliquée automatiquement dès le paiement du solde de CFE 2020 ».*

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE BIENVENUE DONT LES MODALITÉS DOIVENT RESTER SUFFISAMMENT SIMPLES POUR ÊTRE MISE EN ŒUVRE IMMÉDIATEMENT ET AUTOMATIQUEMENT**

##### **A. L'INSTITUTION D'UN ALLÈGEMENT DE CONTRIBUTION FONCIÈRE RÉPOND À LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR CERTAINS SECTEURS AYANT SUBI D'IMPORTANTES BAISES D'ACTIVITÉ**

Le principe d'un allègement de cotisation foncière des entreprises pouvant être institué à l'initiative des communes et des EPCI est un **instrument pertinent** pour soutenir les entreprises des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et événementiel, particulièrement affectées par les conséquences de la crise sanitaire et économique.

**Si une reprise peut être constatée à la faveur du déconfinement, les perspectives pour ces secteurs d'activités demeurent pessimistes et les pertes accumulées importantes.**

Ainsi, l'INSEE estime à 90 % la perte d'activité du secteur de la restauration pendant la période du confinement. De même, l'IATA considère que le nombre de passagers d'avion par kilomètre a diminué de 50 % pendant la crise et ne devrait revenir à son niveau précédent qu'à l'horizon 2023.

**B. LA LIMITATION DU BÉNÉFICE DE L'ALLÈGEMENT AUX ENTREPRISES EXERÇANT UNE ACTIVITÉ À TITRE PRINCIPALE DANS UN NOMBRE RESTREINT DE SECTEURS VISE À PERMETTRE UNE MISE EN ŒUVRE AUTOMATIQUE ET RAPIDE DU DISPOSITIF**

D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, le nombre des entreprises qui pourront bénéficier de ce dégrèvement équivalent à deux tiers de la CFE en 2020 s'élèverait à plus de 200 000.

Le décret présenté au comité des finances locales le 1<sup>er</sup> juillet 2020 permet de constater la **diversité des activités qui seront éligibles** à ce dispositif.

**Liste des secteurs d'activité concernés par  
le dispositif du présent article**

- a) Agences de voyage, voyagistes, autres services de réservation et activités connexes ;
- b) Téléphériques et remontées mécaniques ;
- c) Trains et chemins de fer touristiques ;
- d) Transport de passagers sur les fleuves, les canaux, les lacs ;
- e) Cars et bus touristiques ;
- f) Balades touristiques en mer ;
- g) Bureaux de change ;
- h) Opérateurs de détaxe agréés en application de l'article 262-0 bis du code général des impôts ;
- i) Entretien corporel ;
- j) Hôtels et hébergement similaire, hébergement touristique et autre hébergement de courte durée ;
- k) Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs ;
- l) Restauration ;
- m) Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport, notamment la location de bateaux de plaisance ;
- n) Enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs et enseignement culturel ;
- o) Activités sportives, récréatives et de loisirs ;
- p) Production de films cinématographiques, de vidéo et de programmes de télévision ;
- q) Projection de films cinématographiques et autres industries techniques du cinéma et de l'image animée ;
- r) Arts du spectacle vivant, notamment la production de spectacles, et activités de soutien au spectacle vivant, création artistique relevant des arts plastiques et gestion de salles de spectacles ;

- s) Gestion des musées, des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires, des jardins botaniques et zoologiques et des réserves naturelles ;
- t) Guides conférenciers ;
- u) Activités photographiques ;
- v) Transport aérien de passagers ;
- w) Organisation de foires, salons professionnels et congrès, notamment l'organisation d'événements publics ou privés ou de séminaires professionnels ;
- x) Agences de mannequins ;
- y) Transport transmanche.

*Source : commission des finances d'après les éléments du projet de décret présenté au comité des finances locales le 1<sup>er</sup> juillet 2020*

**Plusieurs activités pourraient, toutefois, ne pas se trouver parmi cette liste** alors que des entreprises en relevant auront connu des contractions parfois importantes de leurs revenus à l'occasion de la crise sanitaire.

Dans ce contexte, **il pourrait sembler bienvenu d'élargir le nombre des entreprises éligibles** à ce dispositif en y intégrant, par exemple, les activités de sous-traitances ou les entreprises n'exerçant qu'à titre secondaire l'une des activités mentionnées au présent article.

Néanmoins, il faut relever que **l'extension du nombre de bénéficiaires potentiels** de ce dégrèvement pourrait impliquer **un coût supplémentaire pour les communes et les EPCI** alors que celui-ci pourrait déjà représenter jusqu'à 175 millions d'euros de moindre recettes de CFE.

En outre, le dispositif proposé a pour avantage de pouvoir **être mis en œuvre de manière automatique et rapide ce qui permettra aux entreprises de bénéficier du dégrèvement immédiatement et sans avoir à en faire la demande.**

En effet, en prévoyant que les entreprises qui exercent à titre principal l'une des activités mentionnées par la loi et précisées par le décret pourront bénéficier du dégrèvement de CFE, **le dispositif permet aux services fiscaux d'établir dans des délais restreint la liste de contribuables éligibles.**

À l'inverse, **l'institution de critères supplémentaires d'éligibilité, tels que l'exercice d'une activité dépendante ou le constat d'une contraction du chiffre d'affaire, pourrait conduire l'administration à ne pas être en mesure de garantir aux entreprises éligibles qu'elles bénéficieront automatiquement du dégrèvement.**

En cas d'erreur, les entreprises pourraient alors avoir besoin d'introduire des recours devant l'administration, ce qui desservirait l'objectif d'un soutien rapide au tissu économique local.

*C. LA COMPENSATION PARTIELLE PAR L'ÉTAT DU COÛT DU DÉGRÈVEMENT EST UNE MESURE BIENVENUE*

Le rapporteur général observe que l'État prendra en charge la moitié du coût de ce dégrèvement. Ceci constitue une inflexion bienvenue à la doctrine selon laquelle les allègements institués à l'initiative des collectivités territoriales ne font pas l'objet d'une compensation par l'État.

La répartition de l'effort entre le contribuable, les collectivités territoriales et l'État - équivalente pour chacun à un tiers du montant de l'imposition à la CFE - apparaît ainsi équilibrée.

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

#### ARTICLE 4

### **Déblocage exceptionnel de l'épargne retraite des travailleurs non-salariés rencontrant des difficultés économiques liées à l'épidémie de covid-19**

Le présent article vise à permettre aux travailleurs non-salariés de débloquer, de façon exceptionnelle et temporaire, une partie de leur épargne retraite de manière anticipée, dans la limite de 2 000 euros, et exonérés d'impôt sur le revenu. Les contrats éligibles à ce déblocage anticipé sont les contrats « Madelin » et « Madelin agricole », ainsi que les plans d'épargne retraite individuels (PERIN) issus de la loi « Pacte » de 2019.

Pour être éligibles à ce dispositif, l'épargnant doit avoir le statut de travailleur non salarié, adresser sa demande de déblocage avant le 15 novembre 2020, et être éligible 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.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements modifiant les conditions d'éligibilité du dispositif, notamment en supprimant la condition d'éligibilité au fonds de solidarité, et en portant à 8 000 euros le plafond de déblocage des sommes épargnées. Toutefois, les sommes débloquées sont exonérées d'impôt sur le revenu dans la limite de 2 000 euros. En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'initiative du rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, visant à instaurer un mécanisme anti-abus pour limiter les comportements d'optimisation fiscale permis par le dispositif.

La commission partage l'objectif du dispositif proposé, à savoir soutenir économiquement les indépendants, particulièrement touchés par la crise actuelle. Elle salue les modifications apportées par l'Assemblée nationale, en particulier la suppression de la condition d'éligibilité au fonds de solidarité, susceptible d'engendrer des effets de seuils intolérables pour les indépendants, et l'augmentation à 8 000 euros du plafond des sommes pouvant être débloquées, compte tenu du fait que le montant initialement proposé n'était pas de nature à permettre un réel soutien économique.

Elle s'est toutefois interrogée sur le maintien à 2 000 euros des sommes exonérées d'impôt sur le revenu. Constatant le faible coût budgétaire du dispositif initial à court terme, estimé initialement à 1 million d'euros en 2021 et 1,5 million d'euros en 2022, la commission vous propose d'adopter un amendement visant à porter à 8 000 euros le plafond de l'exonération d'impôt sur le revenu, afin de l'aligner sur celui des sommes pouvant être débloquées.

En outre, elle vous propose d'adopter un amendement visant à étendre jusqu'à la fin de l'année le délai dont dispose le titulaire du contrat pour transmettre leur demande de déblocage auprès de leur assureur ou de leur gestionnaire de plan.

## I. LE DROIT EXISTANT : UNE ÉPARGNE RETRAITE EN PRINCIPE BLOQUÉE JUSQU'AU DÉPART À LA RETRAITE, SAUF EXCEPTIONS

L'épargne retraite est une composante du patrimoine des ménages regroupant **l'ensemble des dispositifs d'épargne dont l'horizon de sortie est la retraite et permettant de se constituer un revenu en complément des pensions versées par les régimes de retraites obligatoires**<sup>1</sup>. Les produits d'épargne retraite sont ainsi distincts de la retraite de base et de la retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO).

Les prestations versées au titre de la retraite supplémentaire représentaient, en 2018, 2,4 % de l'ensemble des prestations versées au titre des régimes de retraite obligatoire et facultatif<sup>2</sup>.

### A. LE PLAN D'ÉPARGNE RETRAITE INDIVIDUEL A RÉCEMMENT SUCCÉDÉ AU CONTRAT « MADELIN »

La loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise<sup>3</sup> a permis la création des **contrats dit « Madelin »** afin d'encourager les entrepreneurs individuels à épargner en vue de **se constituer un complément de retraite**. Cette incitation repose principalement sur la possibilité de **déduire le versement effectué sur le contrat du résultat imposable** (cf. *infra*). Plus largement, la vocation initiale de ce dispositif était de contribuer à aligner la protection sociale des travailleurs indépendants sur celle des salariés.

**Aux termes de l'article L. 144-1 du code des assurances, ces contrats ont pour objet l'acquisition de droits viagers personnels** payables au titulaire du contrat à compter, au plus tôt, de la date de liquidation de sa retraite, ou de l'âge légal de départ à la retraite ou, pour les indépendants, en cas de perte d'emploi subie. **L'épargne constituée est alors versée sous forme de rente viagère**, ou sous forme de **capital** en une fois si son montant mensuel est inférieur à 40 euros par mois.

Ces contrats sont dits à « cotisations définies », c'est-à-dire qu'en phase de constitution des droits, **les versements du titulaire sont encadrés**. En effet, le contrat est alimenté par les versements du titulaire dont le montant annuel est compris entre **un minimum défini lors de l'adhésion**, et **un maximum égal à quinze fois le montant annuel de la cotisation minimale** (article R. 144-2 du code des assurances). Il peut également être

---

<sup>1</sup> Définition du Conseil d'orientation des retraites dans le rapport « Les retraités : un état des lieux et de leur situation en France », décembre 2015.

<sup>2</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *Les retraités et les retraites*, édition 2020.

<sup>3</sup> Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise.

abondé par des **versements complémentaires** qui font aussi l'objet d'un encadrement réglementaire (article R. 144-3 du même code).

Pour les contrats « Madelin », la cotisation annuelle moyenne par adhérent était de 2 038 euros en 2018, et de 891 euros pour les contrats « Madelin agricole ».

### Montants des cotisations et rentes viagères annuelles moyennes en 2018

en euros

	Contrats « Madelin »	Contrats « Madelin agricole »
Cotisation annuelle moyenne par adhérent	2 038	891
Montant individuel moyen de la rente viagère annuelle	2 015	1 102

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Ces contrats sont encore plébiscités puisqu'en 2018, on comptait environ **1,3 million de contrats « Madelin »** et **321 000 contrats « Madelin agricole »**, soit une hausse respective de 2,9 % et 0,3 % du nombre de contrats existants depuis 2014<sup>1</sup>.

**La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises a réorganisé le paysage de l'épargne retraite supplémentaire**, en créant deux grands types de plans d'épargne retraite, à savoir le plan d'épargne retraite individuel (PERIN) et le plan d'épargne retraite collectif (PER collectif).

À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020, la commercialisation des contrats « Madelin » ne sera plus possible, même si les anciens contrats pourront toujours être abondés. **L'épargne versée sur les contrats « Madelin » peut néanmoins être transférée vers un PERIN.**

Les principales caractéristiques du PERIN ont été définies par **l'ordonnance du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite**<sup>2</sup> et sont codifiées aux **articles L. 224-28 à L. 224-30 du code monétaire et financier**. Son utilisation est plus aisée que celle des contrats « Madelin » dans la mesure où les **versements sont libres**, et qu'il peut être souscrit auprès d'un assureur ou d'un gestionnaire d'actifs.

Aux termes de l'article L. 224-8 du code monétaire et financier, le PERIN est principalement alimenté par **les versements volontaires du titulaire**. Il peut toutefois également l'être par les **versements au titre de la participation salariale**, par les **versements obligatoires du salarié ou de**

<sup>1</sup> Fédération française de l'assurance (FFA), *L'assurance française : données clés 2018*.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

**l'employeur**, lorsque ces derniers sont issus d'un transfert en provenance d'un autre plan d'épargne retraite.

De façon analogue au nouveau PER collectif, le dénouement du PERIN peut prendre la forme du versement d'une **rente viagère** ou d'une **sortie en capital**, au choix du titulaire.

### B. UN CADRE FISCAL COMPLEXE

L'**ordonnance du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite** a redéfini le cadre fiscal et social applicable aux versements dans les plans d'épargne retraite.

En premier lieu, **la fiscalité applicable dépend de la catégorie des versements** abondant le plan d'épargne retraite, à savoir les versements volontaires du titulaire, les versements relevant de la participation salariale et de l'intéressement, ou les versements obligatoires du titulaire ou de l'employeur. Elle est également différente **au moment du versement**, c'est-à-dire à l'entrée dans le plan d'épargne retraite, **du moment du dénouement**, c'est-à-dire à la sortie en rente viagère ou en capital, tout en précisant que **la fiscalité applicable lors du dénouement dépend de celle choisie par le titulaire à l'entrée**.

Le tableau suivant présente de façon simplifiée les règles applicables aux contrats « Madelin » et aux PERIN souscrit par les indépendants, et ne s'attache qu'aux règles applicables **aux versements volontaires du titulaire**, qui constituent le principal abondement du PERIN (*cf. supra*), contrairement au plan d'épargne retraite collectif.

**Tableau synthétique de la fiscalité applicable aux contrats « Madelin » et « PERIN » pour les indépendants**

Contrat « Madelin »	PERIN
<i>Fiscalité à l'entrée</i>	
<p><b>Versements déductibles des bénéfices commerciaux, non commerciaux ou agricoles</b>, dans la limite du plus élevé des deux montants suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 % de la fraction du bénéfice imposable retenu, dans la limite de huit fois le montant annuel du plafond de la sécurité sociale, auxquels s'ajoutent 15 % supplémentaire sur la fraction de ce bénéfice comprise entre une et huit fois le montant annuel précité ;</li> <li>- 10 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale (II de l'art. 154 <i>bis</i> du CGI).</li> </ul> <p>Ces règles sont aménagées pour les agriculteurs (art. 154 <i>bis-O A</i> du CGI).</p>	<p><b>Versements déductibles des bénéfices commerciaux, non commerciaux et agricoles dans les mêmes conditions que pour le contrat « Madelin ».</b></p> <p>À titre subsidiaire, si l'épargnant choisit de ne pas déduire ses versements de ses bénéfices imposables, il peut les déduire de son revenu global dans la limite égale au plus élevé des deux montants suivants, pour chaque membre du foyer fiscal :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 % des revenus professionnels, nets de cotisations sociales et de frais professionnels, avec une déduction maximale égale à 10 % de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale ;</li> <li>- 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale de l'année précédente (art. 163 <i>quater</i> du CGI).</li> </ul>

<i>Fiscalité à la sortie</i>		
<b>Sortie en rente</b>	<b>Impôt sur le revenu selon les règles de droit commun des pensions</b> (barème progressif après un abattement de 10 % dans la limite de 3 850 euros), et assujettissement à la <b>CSG</b> et à la <b>CRDS</b> selon le niveau du revenu fiscal de référence du bénéficiaire (RFR).	Si les versements ont été déduits à l'entrée, alors les modalités d'imposition sont les <b>mêmes que pour le contrat « Madelin »</b> . Si les versements n'ont pas été déduits à l'entrée, pour la part correspondant aux versements volontaires, <b>imposition selon le régime des rentes viagères à titre onéreux</b> , c'est-à-dire avec un abattement croissant selon l'âge du bénéficiaire lors de la sortie (art. 158 du CGI) et <b>exonération de CSG et de CRDS</b> (art. L. 136-1-2 du code de la sécurité sociale).
<b>Sortie en capital</b>	Uniquement possible lorsque la rente mensuelle est inférieure à 40 euros par mois. Dans ce cas, <b>imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu sans abattement</b> (art. 158 du CGI) et assujettissement à la <b>CSG et CRDS</b> selon le régime des pensions. Le titulaire peut opter pour un <b>prélèvement de 7,5 % après abattement de 10 % et des prélèvements sociaux de 17,2 %</b> (art. 163 bis du CGI).	<b>Les produits des versements sont imposés au prélèvement forfaitaire unique (PFU, 12,8 %)</b> et aux prélèvements sociaux (17,2 %). <b>Le produit des versements est exonéré d'impôt sur le revenu ainsi que de CSG et CRDS si les versements n'ont pas été déduits à l'entrée.</b> Dans le cas inverse, il est imposé au barème progressif de l'impôt sur le revenu (art/ 158 du CGI), et également exonéré de CSG et de CRDS.
<b>Déblocage anticipé</b>	<b>Exonération d'impôt sur le revenu</b> mais assujettissement à la <b>CSG</b> et à la <b>CRDS</b> (art. 81 du CGI).	<b>Exonération d'impôt sur le revenu</b> mais assujettissement à la <b>CSG</b> et à la <b>CRDS</b> (art. 81 du CGI), sauf en cas de déblocage anticipé pour <b>l'achat d'une résidence principale</b> pour lequel les modalités d'imposition sont les mêmes qu'en cas de sortie en capital.

Source : commission des finances

### **C. DES POSSIBILITÉS DE DÉBLOCAGE ANTICIPÉ LIMITÉES**

**En principe, l'épargne retraite est bloquée jusqu'au départ à la retraite, ce qui permet de l'investir dans des actifs à long terme.**

Toutefois, par exception, le législateur a prévu plusieurs cas de déblocage anticipé, notamment pour pouvoir mobiliser l'épargne retraite lors **des accidents de la vie**.

Ainsi, aux termes de **l'article L. 132-23 du code des assurances**, les **contrats « Madelin » et « Madelin agricole »** peuvent faire l'objet de rachat total ou partiel dans les cas suivants :

- **expiration des droits de l'assuré aux allocations chômage accordées consécutivement à une perte involontaire d'emploi ;**

- **cessation d'activité non salariée de l'assuré à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire ;**

- **invalidité de l'assuré** entraînant l'incapacité d'exercer une activité professionnelle ;

- **décès du conjoint ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS)** ;

- **situation de surendettement de l'assuré.**

**S'agissant des plans d'épargne retraite issus de la loi « Pacte », les conditions de déblocage anticipé sont similaires, mais un peu plus souples, sans distinction entre le plan d'épargne retraite collectif et le plan d'épargne retraite individuel.**

Ainsi, en application de **l'article L. 224-4 du code monétaire et financier**, les droits peuvent être rachetés avant le départ à la retraite en cas de :

- **décès du conjoint du titulaire ou de son partenaire lié par un PACS** ;

- **invalidité du titulaire, de ses enfants, de son conjoint ou de son partenaire lié par un PACS**, entraînant l'incapacité d'exercer une activité professionnelle ;

- **situation de surendettement** du titulaire ;

- **expiration des droits de l'assuré aux allocations chômage** ;

- **cessation d'activité non salariée du titulaire à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire** ;

- **l'affectation des sommes épargnées à l'acquisition de la résidence principale**, à l'exception des droits correspondant aux versements obligatoires de l'employeur ou du titulaire.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN DÉBLOCAGE EXCEPTIONNEL ET TEMPORAIRE DE L'ÉPARGNE RETRAITE DES TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS**

**Le présent article vise à permettre aux travailleurs non-salariés de procéder au rachat total ou partiel de leur contrat « Madelin » ou « PERIN » de façon anticipée afin de faire face aux difficultés économiques résultant de la crise de la Covid-19. Toutefois, ce déblocage est encadré par plusieurs conditions.**

Premièrement, pour bénéficier de ce déblocage anticipé, la demande de rachat doit être formulée auprès de l'assureur ou du gestionnaire du plan d'épargne retraite **avant le 15 novembre 2020**. Il s'agit donc d'un dispositif limité dans le temps, visant à répondre exceptionnellement au contexte actuel.

Deuxièmement, l'éligibilité est limitée **aux titulaires ayant le statut de travailleurs non-salariés**, ce qui exclut les titulaires salariés de PERIN.

Troisièmement, **l'assuré, le titulaire ou la personne morale dont il est le dirigeant ou l'associé doit bénéficier, ou avoir bénéficié, des subventions du fonds de solidarité** à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie<sup>1</sup>.

Quatrièmement, **le montant total du déblocage est limité à 2 000 euros**, quel que soit le nombre de contrats.

Ces deux dernières conditions font l'objet d'une **déclaration sur l'honneur** remise à l'assureur ou au gestionnaire du contrat. Ce dernier dispose d'un **délai d'un mois** à compter de la date de réception de la demande complète pour procéder au déblocage.

Pour chaque bénéficiaire, **les sommes débloquées sont exonérées d'impôt sur le revenu au titre de 2020**. Toutefois, la part des sommes débloquées correspondant aux produits issus des versements du titulaire sont soumis aux prélèvements sociaux.

Enfin, les dispositions du présent article s'appliquent aux contrats souscrits par l'assuré ou le titulaire, ou auxquels il a adhéré, avant le **10 juin 2020**.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En séance publique, **l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques<sup>2</sup>**, à l'initiative de nos collègues Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, de Patrick Hetzel et de Christine Pires Beaune, avec l'avis **favorable** du Gouvernement visant à **supprimer la condition d'éligibilité au fonds de solidarité**.

Elle a également adopté **un amendement<sup>3</sup> à l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin**, rapporteur général du budget, avec un avis de sagesse du Gouvernement, visant à **augmenter de 2 000 à 8 000 euros le montant des sommes pouvant être débloquées, tout en maintenant le plafond de l'exonération d'impôt sur le revenu à 2 000 euros**.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> 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.

<sup>2</sup> Amendements n° 2160, 1561 et 360.

<sup>3</sup> Amendement n° 2367.

Enfin, l'Assemblée nationale adopté **un troisième amendement<sup>1</sup> à l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin**, rapporteur général du budget, avec l'avis **favorable** du Gouvernement, constituant **un mécanisme anti-abus visant à limiter les pratiques d'optimisation fiscale permis par le présent article**.

Ainsi, cet amendement prévoit que la déduction du résultat imposable ou du revenu net global au titre des versements effectués sur un contrat « Madelin » ou sur un « PERIN » serait réduite du montant des sommes débloquées. Par conséquent, **le bénéficiaire ne peut pas débloquer ces sommes puis les reverser dans son contrat d'épargne retraite et bénéficier à deux reprises d'un avantage fiscal**.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF INDISPENSABLE POUR SOUTENIR LES INDÉPENDANTS MAIS QUI RESTE INSUFFISANT**

**La commission partage pleinement les objectifs du présent article**, qui remédie en partie aux manquements des précédentes lois de finances rectificatives qui n'apportaient qu'un soutien partiel aux travailleurs indépendants, pourtant durement touchés par la crise actuelle.

En effet, si les travailleurs indépendants ont pu bénéficier du fonds de solidarité et du report d'échéances fiscales et sociales, **ils ne pouvaient, par définition, pas entrer dans le champ du dispositif d'activité partielle**.

**Certes, la vocation de l'épargne retraite supplémentaire est de constituer un placement bloqué jusqu'à l'âge de départ à la retraite**. Cet horizon de placement de longue durée lui permet de piloter au cours du temps la part d'épargne investie dans des actifs risqués, mais plus rémunérateurs pour l'épargnant.

Toutefois, **le déblocage anticipé se justifie ici pleinement par les circonstances économiques actuelles**, dès lors qu'il est limité et encadré dans le temps, de façon à soutenir les travailleurs indépendants, **sans fragiliser leur épargne retraite supplémentaire pour l'avenir**.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale, notamment la suppression de la condition d'éligibilité au fonds de solidarité, paraît tout à fait pertinente dans la mesure où cela aurait été de nature à engendrer des effets de seuils préjudiciables pour les indépendants. Grâce à cette suppression, le dispositif est désormais ouvert à tous les indépendants titulaires des contrats « Madelin », « Madelin agricole » et « PERIN », soit 1,6 million de personnes environ.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 2161.

En outre, le relèvement à 8 000 euros du plafond de déblocage permet de rendre le dispositif plus efficace, eu égard à la faiblesse du plafond initial qui, fixé à 2 000 euros, paraissait loin d'être à la hauteur des difficultés économiques auxquelles font face les indépendants actuellement. Ces derniers pourront désormais débloquer jusqu'à 8 000 euros de leur épargne retraite soit, d'après les informations transmises au rapporteur général, environ un quart de l'encours moyen d'épargne retraite par titulaire de ces contrats.

Toutefois, **plusieurs paramètres paraissent de nature à limiter l'efficacité** du dispositif proposé.

En premier lieu, **le plafonnement à 2000 euros de l'exonération d'impôt sur le revenu semble trop restrictif, et source de complexité inutile.**

Il est préférable **d'aligner le plafond de déblocage avec le plafond de l'exonération fiscale**, comme la rédaction de l'article le prévoyait initialement. Une augmentation de 2 000 à 8 000 euros du plafond de l'exonération fiscale paraît d'autant plus justifiée que **son coût pour les finances publiques est relativement faible**. En effet, dans son évaluation préalable, le Gouvernement estime que **le coût du dispositif initial est négligeable pour 2020, et d'environ 1 million d'euros en 2021, et de 1,5 million d'euros en 2022.**

En réalité, **le coût budgétaire du dispositif s'étale sur toute la durée de service de la rente** à compter du départ à la retraite. En effet, les sommes débloquées de façon anticipée en 2020 réduisent le montant de rentes versées au titre des contrats « Madelin » et « PERIN » après le départ à la retraite, diminuant ainsi l'assiette nette imposable à l'impôt sur le revenu.

Au regard de ces hypothèses, le Gouvernement estime que le coût budgétaire du dispositif, tel qu'initialement proposé, *s'élève in fine* à **330 millions d'euros, échelonné entre 2020 et 2084**. Il est permis de s'interroger sur **la pertinence de ce chiffrage réalisé à comportement constant et sur une si longue période**, n'intégrant pas un éventuel accroissement des versements des indépendants sur leur plan d'épargne retraite à la suite d'une amélioration de la conjoncture économique. Par conséquent, il peut être considéré que ce chiffrage constitue **une évaluation conservatrice** du coût du dispositif initialement proposé.

En outre, **la perte de recettes devrait être d'autant plus minime que**, comme le souligne le Gouvernement, *« les expériences préalables de déblocage (notamment sur les PEA) font apparaître un recours en général inférieur aux objectifs »*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Évaluation préalable de l'article.

Par conséquent, la commission a adopté **un amendement FINC. 13 (n°384)**, à l'initiative du rapporteur général, **pour aligner le plafond de l'exonération d'impôt sur le revenu sur le plafond de déblocage, fixé à 8 000 euros.**

Par ailleurs, **le rapporteur général s'étonne de la date limite avant laquelle les demandes de déblocages doivent être transmises par le titulaire du contrat, laquelle est fixée au 15 novembre 2020.** Une prorogation jusqu'à la fin de l'année 2020 semble souhaitable pour que les travailleurs non-salariés disposent d'un temps suffisant pour en bénéficier. Étant donné que les assureurs ou gestionnaires du contrat disposent d'un délai d'un mois pour verser effectivement les sommes débloquées à compter de la date de réception de la demande complète, les demandes reçues en décembre 2020 pourront faire l'objet d'un versement en janvier 2021. Par conséquent, il convient de préciser que **l'exonération d'impôt sur le revenu s'applique pour l'imposition des revenus de l'année de versement des sommes débloquées, et non pas uniquement en 2020.**

Dans cette perspective, la commission a adopté **un amendement FINC. 12 (n°383)**, à l'initiative du rapporteur général, visant effectivement à repousser cette date au 31 décembre 2020.

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

*ARTICLE 4 bis (nouveau)*

**Reconduction du dispositif de financement minimal  
des chambres de commerce et d'industrie (CCI)  
situées dans des zones rurales ou ultra-marines**

Le présent amendement vise à remettre en cause les nouvelles modalités d'attribution des produits de la taxe pour frais de chambre (TFC) entre les chambres du réseau consulaire.

En effet, alors que les modalités de répartition entre les chambres de la taxe ont profondément évolué avec la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) pour laisser plus de marge au réseau, le présent article renvoie à un arrêté pour fixer la dotation globale destinée à financer certaines chambres situées dans les zones rurales ou dans les départements et région d'outre-mer.

Le présent article vise ainsi à remettre en cause des évolutions votées par le législateur il y a seulement quelques mois, d'autant plus que des dispositifs sont d'ores et déjà prévus pour assurer une péréquation entre les chambres.

Pour autant, il convient d'assurer un financement suffisant aux CCI sur l'ensemble du territoire, y compris en zone rurale, dans le contexte économique actuel. Tel est l'objet du présent article qui n'apparaît cependant pas prioritaire au regard de la crise actuelle mais auquel la commission ne s'oppose pas.

La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

## I. LE DROIT EXISTANT : UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE VOTÉE DANS LA LOI PACTE

### A. LES RÉFORMES RÉCENTES DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE ONT MIS FIN À UN SYSTÈME DE RÉPARTITION EXTRÊMEMENT COMPLEXE

#### 1. Les modalités de répartition de la taxe pour frais de chambre antérieures à la loi Pacte et à la loi de finances initiale pour 2020

Dès la loi de finances pour 2019<sup>1</sup> les deux composantes de la taxe pour frais de chambre (TFC) ont été affectées à CCI France et non plus aux différentes chambres du réseau consulaire. En effet, sans remettre en cause l'article 1600 du code général des impôts (CGI) avant la fin de l'examen de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte)<sup>2</sup> devant le Parlement, le législateur a voulu confier dès début 2019 à CCI France l'ensemble des revenus sous plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) et écarter transitoirement l'application de règles complexes de répartition de cette part de la TFC prévues à l'article 1600 du CGI.

Auparavant, les modalités de répartition des deux composantes de la TFC différaient. Concernant la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE), chaque CCIR percevait le produit de TA-CFE dû au titre des établissements situés dans sa circonscription, dans la limite d'un plafond individuel fixé par référence au plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012<sup>3</sup>.

Ce plafond individuel était obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant le montant prévu au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence, sans prise en compte des remboursements et dégrèvements relatifs à la TA-CFE.

L'article 1600 du CGI, dans sa rédaction antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2020, déterminait également la répartition de la TA-CVAE selon des modalités **d'une complexité rare**. Le revenu de la TA-CVAE devait en effet être **affecté au fonds de financement des CCIR et de CCI France (FFCCIR)**, dans la limite du plafond prévu par l'article 46 de la loi du 28 décembre 2012.

---

<sup>1</sup> Article 83 de la [loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019](#).

<sup>2</sup> [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#).

<sup>3</sup> [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012](#).

Pour chaque CCIR, était calculée la différence entre :

- la somme des produits de la TA-CFE perçus en 2010 par les CCI de chacune des régions, minorée de 15 % à compter de 2013 ;

- une fraction égale à 40 % de la somme des produits de la TA-CFE perçus en 2010 par les CCI de chacune des régions, minorée du prélèvement mentionné à l'article 2 de la loi de finances pour 2010 (prélèvement opéré sur les CCI pour compenser l'imposition France-Telecom depuis 2003 à la taxe additionnelle à la taxe professionnelle)<sup>1</sup>.

En fonction du montant de la TA-CVAE affectée, ce calcul permettait ensuite **de répartir les revenus de la TA-CVAE entre les chambres selon deux options :**

La première option était la suivante : si le **produit de la TA-CVAE** venait à être **supérieur ou égal à la somme des différences calculées** et des montants spécifiquement prévus pour la CCI de Mayotte et CCI France, le **fonds de financement devait verser à chaque CCIR un montant égal à cette différence**, à la CCI de Mayotte le montant spécifiquement prévu et à CCI France le montant qui lui était affecté depuis 2017, **puis verser aux CCIR et à la CCI de Mayotte le solde du produit proportionnellement à la valeur ajoutée imposée dans les communes de leur circonscription et retenue pour la détermination de la CVAE** en application du 1 du II de l'article 1586 *ter* du code général des impôts. **En pratique**, le produit de la TA-CVAE **ne remplissait pas cette condition** et la répartition du produit de la taxe résultait de la seconde situation ;

La seconde option consistait à prévoir que **si le produit de la TA-CVAE affecté, au titre d'une année, au fonds de financement des CCIR et de CCI France était inférieur à la somme des différences** calculées précédemment et des montants spécifiquement prévus pour la CCI de Mayotte et CCI France, le fonds de financement verse, une fois opéré le prélèvement permettant de financer CCI France, aux CCIR concernées :

- **un montant égal à la différence résultant des calculs détaillés précédemment, corrigé par un coefficient unique d'équilibrage**. Ce coefficient était calculé de sorte que la somme des versements opérés au titre de cette péréquation était égale au produit de la TA-CVAE affecté, au titre de l'année, au fonds de financement des CCIR et de CCI France, minoré du montant prévu pour CCI France et de 45 millions d'euros (à destination des deux fonds détaillés ci-après);

- **un montant** issu du « fonds de péréquation »<sup>2</sup>, dont la dotation était limitée à **40,5 millions d'euros**, et qui était déterminé par **une délibération de l'assemblée générale de CCI France prise au plus tard**

---

<sup>1</sup> 5.3.2 de l'article 2 de la [loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010](#).

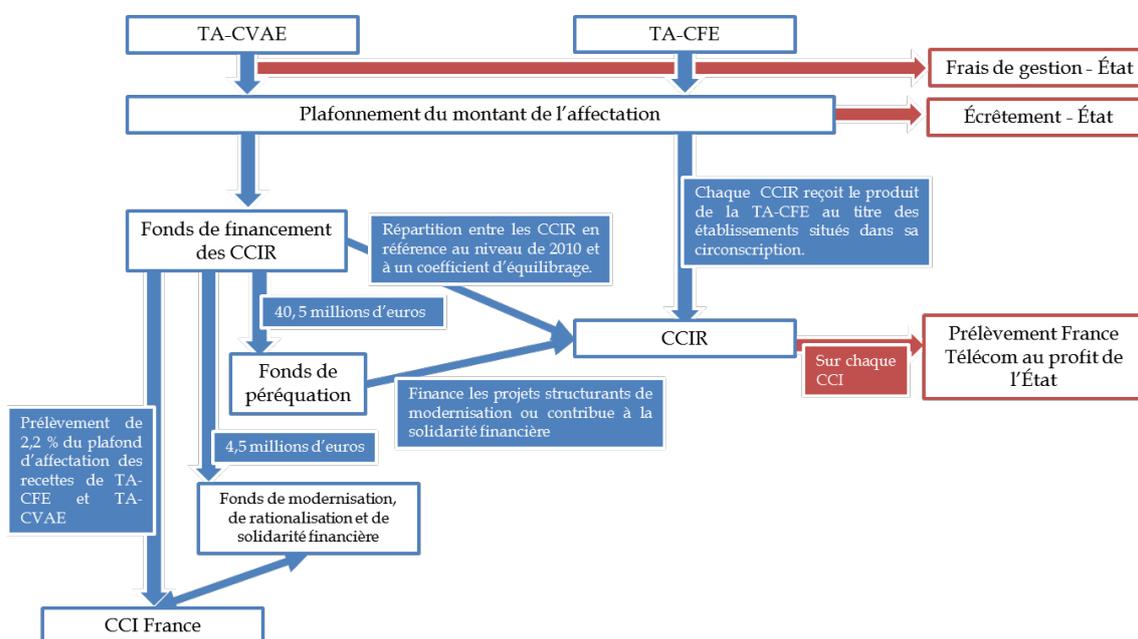
<sup>2</sup> [Décret du 9 mai 2016 relatif au fonds de péréquation du réseau des chambres de commerce et d'industrie](#).

**le 30 juin.** Ce fonds était destiné à **financer des projets structurants de modernisation des chambres ou à contribuer à la solidarité financière.** Le quart au plus de ce montant devait être alloué par les CCIR aux CCI territoriales de leur circonscription dont le périmètre comprend au moins 60 % de communes ou de groupements de communes classés en zone de revitalisation rurale (ZRR) et aux CCI des départements et régions d'outre-mer. Si le montant alloué n'était pas utilisé dans sa totalité par les CCI qui en sont destinataires, le reliquat était reversé au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région et de CCI France.

À partir de 2016, un prélèvement sur le FFCCIR, d'un montant égal à **2,2 % de la somme des plafonds d'affectation de la TA-CFE et de la TA-CVAE, était opéré au profit de CCI France.** Depuis 2017, le montant de ce prélèvement était égal à celui de l'année précédente pondéré par le rapport entre la somme des plafonds précités prévus pour l'année de référence et la somme des plafonds de l'année précédente. En 2019, la quote-part réservée à CCI France a été fixée à 19 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2016 a institué un **fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière.** Il devait financer des projets d'intérêt national en faveur de l'innovation et de la modernisation du réseau, dans des conditions fixées par décret et après délibération de l'assemblée générale de CCI France. Un montant de 4,5 millions d'euros était versé à ce fonds.

### Répartition de la taxe pour frais de chambres avant la réforme de la loi PACTE



Source : commission des finances du Sénat

## 2. Le chantier de simplification de la répartition de la taxe pour frais de chambre par la loi Pacte et la loi de finances initiale pour 2020

Alors que l'examen de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte)<sup>1</sup> n'avait pas encore abouti, l'article 83 de la loi de finances pour 2019<sup>2</sup> a créé un **dispositif temporaire de répartition dérogatoire des ressources issues de TA-CVAE pour 2019**. Ce régime prévoyait que :

- le produit de la TA-CVAE est affecté au FFCIR dans la limite du plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012. **Les produits de ce fonds sont intégralement affectés à CCI France ;**

- par dérogation au prélèvement de 2,2 % prévu au septième alinéa du 2 du II de l'article 1600 du CGI, **une quote-part de 19 millions d'euros est affectée à CCI France ;**

- **CCI France se voit confier la mission de répartir entre les CCIR les revenus de la TA-CVAE ;**

<sup>1</sup> [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

<sup>2</sup> Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

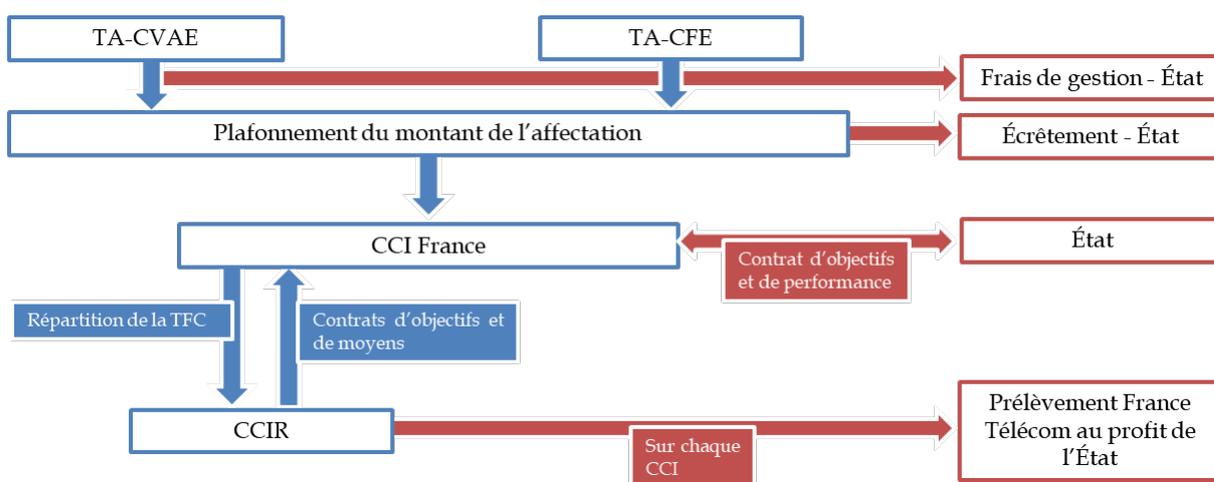
- l'allocation d'une dotation globale est attribuée pour **financer un seuil minimal d'activité consulaire (SMAC) aux CCIT dont le périmètre comprend au moins 70 % de communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR), ainsi qu'aux CCI d'outre-mer**. L'obligation d'engagement dans un processus de réunion prévu par la loi de finances pour 2019 a ensuite été écartée par l'article 50 de la loi Pacte.

L'article 48 de la loi Pacte pose le principe de l'affectation de la TFC à CCI France. **L'instance est désormais chargée de répartir entre les CCIR le produit de la TA-CVAE et de la TA-CFE après avoir déduit la quote-part nécessaire au financement de son fonctionnement**, de ses missions et des projets de portée nationale.

La répartition de la TFC entre les CCIR doit tenir compte des objectifs fixés **dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens signées par CCI France avec les CCIR et par conséquent de leurs résultats**. Doivent également être prises en compte les décisions de l'assemblée générale de CCI France, **les besoins spécifiques des chambres liés à leur poids économique tel qu'il résulte de l'article L. 713-13 du code de commerce**. CCI France doit assurer la péréquation entre les CCIR pour tenir compte des particularités locales.

**La répartition de la TFC est adoptée chaque année par l'assemblée générale de CCI France à la majorité simple des membres présents ou représentés.**

### Répartition de la taxe pour frais de chambres après la réforme de la loi PACTE



Source : commission des finances

**B. EN APPLICATION DE LA LOI PACTE, L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE CCI FRANCE A DÉFINI LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE EN 2020**

Comme rappelé plus haut, l'article 48 de la loi Pacte dispose que « la répartition entre les chambres de commerce et d'industrie de région tient compte des objectifs fixés dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens mentionnées à l'article L. 712-2 du présent code et des résultats de leur performance, des décisions prises par l'assemblée générale de CCI France et de leur réalisation, des besoins des chambres pour assurer leurs missions, de leur poids économique tel que défini à l'article L. 713-13 et en assurant la péréquation nécessaire entre les chambres de commerce et d'industrie, notamment pour tenir compte des particularités locales. Cette répartition est adoptée chaque année par l'assemblée générale de CCI France à la majorité simple des membres présents ou représentés. »

Ainsi, lors de l'Assemblée générale de CCI France du mardi 15 octobre dernier, la répartition de la TFC a été décidée, prenant en compte la péréquation entre les chambres à hauteur de 10 % des recettes.

Le dispositif voté par l'assemblée générale en matière de péréquation vise les CCI territoriales ayant plus de 80% de communes ou groupement de communes en ZRR, soit 24 CCI au total, pour un montant de 7,2 millions d'euros.

La délibération prévoit également d'intégrer un socle minimal d'activité consulaire (SMAC) « correspondant au minimum vital permettant à une CCI de réaliser ses missions de base qui ne peuvent être financées que par de la ressource fiscale et d'assurer ainsi une continuité territoriale ». Ce socle minimal a été fixé comme suit.

**Socle minimal d'activité consulaire**

Nombre de ressortissants	Socle minimal (en euros)
6 000 ou moins	1 100 000
Entre 6 000 et 10 000	1 300 000
Entre 10 000 et 12 500	1 600 000
Supérieur à 12 500	2 000 000

Source : Compte rendu de l'assemblée générale de CCI France.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UN RETOUR EN ARRIÈRE DU POINT DE VUE DE L'AUTONOMIE DE GESTION DU RÉSEAU CONSULAIRE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue député M. Michel Lauzzana, adopté avec un avis défavorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il vise à remettre en œuvre l'ancien dispositif de seuil minimal d'activité consulaire. D'après celui-ci, la répartition mise en œuvre par CCI France doit permettre d'allouer une dotation globale minimale aux chambres de commerce et d'industrie dont le périmètre comprend au moins 70 % de communes classées en zones de revitalisation rurale (ZRR) ainsi qu'aux chambres des départements d'outre-mer.

Pour bénéficier de cette dotation, les chambres doivent être engagées dans un processus de réunion avant le 1<sup>er</sup> août.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UN DISPOSITIF QUI REMET EN CAUSE L'AUTONOMIE DE GESTION DU RÉSEAU CONSULAIRE POUR UN APPORT TRÈS LIMITÉ

Le dispositif proposé par le présent article est très proche des mesures votées en assemblée générale par les CCI. En effet, le seuil minimal d'activité consulaire a d'ores et déjà été mis en œuvre dans la répartition de la taxe pour frais de chambre entre les différentes CCI du réseau après l'assemblée générale de CCI France.

Par rapport au vote de l'assemblée générale, l'apport du présent article se limite donc à baisser de 10 % la part des communes devant être classées en ZRR, **qui passe ainsi de 80 % à 70 %**. La baisse de **ce critère aura pour effet de faire entrer les CCI dans le ressort desquelles le nombre de communes classées en ZRR se situe entre 70 et 80 % dans le dispositif de dotation globale minimale**.

Cependant, pour faire évoluer ce seuil, le présent **article remet en cause la réforme de l'autonomie de gestion de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie**. En contrepartie d'une baisse jusqu'en 2023 des recettes de TFC affectées à CCI France, le législateur a pourtant fait le choix de laisser au réseau consulaire davantage de liberté quant à l'affectation de ses moyens financiers.

**Même si cette mesure ne semble pas nécessairement prioritaire, l'Assemblée nationale a considéré avec cet article qu'il convenait d'assurer un financement suffisant aux CCI sur l'ensemble du territoire, y compris en zone rurale, dans le contexte économique actuel.**

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

*ARTICLE 4 ter (nouveau)*

**Élargissement du champ des dons sur succession au profit d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique, de l'État et autres organismes publics ouvrant droit à un avantage fiscal**

Le présent article vise à élargir les conditions requises pour bénéficier de l'abattement applicable à la part nette taxable de chaque héritier pour les dons sur succession consentis au profit d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique, de l'État ou d'autres organismes publics.

En effet, l'article 788 du code général des impôts (CGI) prévoit une disposition permettant à tout héritier, donataire ou légataire, de faire un don, en franchise de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) à l'État, à un organisme public, à une fondation reconnue d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, de sommes reçues dans le cadre d'une succession, sous certaines conditions. Le montant de l'abattement correspond alors à la valeur des biens reçus du défunt et remis par l'héritier de façon définitive et en pleine propriété, dans les six mois suivant le décès, aux organismes précédemment énumérés.

Or, la nature du don ouvrant droit au bénéfice de cet abattement varie selon l'organisme bénéficiaire. Ainsi, seules les fondations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des dons en nature, alors que les autres ne peuvent recevoir que des dons de sommes d'argent.

Le présent article ouvre la possibilité aux autres organismes visés par l'article 788 du CGI de recevoir des dons en nature.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ABATTEMENT APPLICABLE EN CAS DE DONS FAITS PAR LES HÉRITIERS À CERTAINS ORGANISMES**

L'article 788 du code général des impôts (CGI) prévoit une disposition permettant à tout héritier, donataire ou légataire, de faire un don, en franchise de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) à l'État, à un organisme public, à une fondation reconnue d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, de sommes reçues dans le cadre d'une succession, sous certaines conditions.

Ce régime fiscal est applicable au donateur dont les dons bénéficient à certains organismes. Ainsi, **le don doit être réalisé au profit d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique** et répondant aux conditions fixées au b du 1 de l'article 200 du CGI, c'est-à-dire<sup>1</sup> :

- dont **l'objet** correspond à la réalisation d'activités 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 ;

- et qui sont **d'intérêt général** au sein de l'article 200 du CGI, ce qui signifie que la fondation ou l'association n'exerce pas d'activité lucrative, que sa gestion est désintéressée et qu'elle ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes.

**Les fondations reconnues d'utilité publique recevant des versements pour le compte d'organismes d'intérêt général mentionnés au 1 de l'article 200 du CGI**, c'est-à-dire les organismes pour lesquels les dons effectués par des contribuables situés en France donnent lieu à une réduction d'impôt sur le revenu, **sont éligibles à ce régime de faveur.**

En outre, **les dons consentis à l'État et aux organismes mentionnés à l'article 794 du CGI**, c'est-à-dire les régions, les départements, les communes, leurs établissements publics, les établissements publics hospitaliers, les organismes d'administration et de gestion de la sécurité sociale ainsi que la caisse générale de prévoyance des marins, **sont également éligibles au présent dispositif.**

La nature du don ouvrant droit à l'abattement varie selon l'organisme bénéficiaire.

---

<sup>1</sup> Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) - BOI-ENR-DMTG-10-50-20-20130121.

**Nature du don sur succession ouvrant droit à un abattement  
sur la part nette taxable de l'héritier**

<b>Organismes bénéficiaires</b>	<b>Don éligible au dispositif de l'article 788 du CGI</b>
<b>Associations reconnues d'utilité publique</b>	Seuls les dons en numéraire sont autorisés. L'héritier peut toutefois vendre les biens en nature compris dans l'actif successoral et procéder à un don en remploi des sommes.
<b>Fondations reconnues d'utilité publique</b>	Les dons de biens en nature figurant à l'actif successoral sont permis, ainsi que les dons en numéraire. Ces derniers correspondent aux liquidités reçues du défunt, ou au remploi des sommes provenant de la vente des biens reçus du défunt.
<b>Organismes mentionnés à l'article 794 du CGI</b>	Seuls les dons en numéraire sont autorisés. L'héritier peut toutefois vendre les biens en nature compris dans l'actif successoral et procéder à un don en remploi des sommes.

Source : commission des finances

Le montant de l'abattement correspond à **la valeur nominale du don** en cas de don de somme d'argent, **ou à la valeur des biens** remis à l'organisme bénéficiaire en cas de dons en nature.

**L'application de cet abattement n'est pas cumulable avec le bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu** prévue à l'article 200 du CGI.

L'application de l'abattement est conditionnée à **l'absence de contrepartie du don**, c'est-à-dire que la donation ne peut pas être consentie avec stipulation d'une charge imposée à l'organisme bénéficiaire, et **la libéralité doit être effectuée à titre définitif et en pleine propriété, dans les six mois suivant le décès.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'HARMONISATION DE LA NATURE DES DONS OUVRANT DROIT À L'AVANTAGE FISCAL**

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un **amendement de notre collègue député Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, avec un avis favorable du Gouvernement.**

Il vise à **supprimer la distinction entre la nature des dons ouvrant droit à l'abattement** sur la part nette taxable prévu à l'article 788 du CGI, selon les organismes bénéficiaires.

Ainsi, il modifie le III de l'article 788 du CGI afin de **supprimer la limitation aux seuls dons en numéraire** pouvant être consentis aux associations reconnues d'utilité publique et à l'État ou aux organismes mentionnés à l'article 794 du CGI.

Par conséquent, **le présent article ouvre le bénéfice de l'abattement à tous les dons en nature consentis aux organismes mentionnés à l'article 788 du CGI.**

Ce dispositif est issu de la **proposition n° 12** du rapport établi par Sarah El Haïry, députée de Loire-Atlantique, et Naïma Moutchou, députée du Val d'Oise, remis en février 2020 au Premier ministre et relatif à « la Philanthropie à la française ».

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DE SIMPLIFICATION SOUTENANT LA PHILANTHROPIE

La distinction entre la nature des dons ouvrant droit à l'abattement sur la part nette de chaque héritier prévu à l'article 788 du CGI **ne semble plus pleinement pertinente.**

En effet, cette disposition a été **introduite par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations<sup>1</sup>** afin d'**encourager la philanthropie**. Si le projet de loi prévoyait initialement de restreindre le bénéfice de cet abattement aux seuls dons de sommes d'argent, **le dispositif avait été élargi aux dons en nature pour les fondations reconnues d'utilité publique grâce à l'adoption par le Sénat d'un amendement à l'initiative de notre collègue Yann Gaillard, alors rapporteur du texte<sup>2</sup>.**

Si l'examen des travaux parlementaires ne permet pas de trouver **une justification à la limitation des dons en nature aux seules fondations reconnues d'utilité publique**, il peut être supposé que cette restriction était alors justifiée par la nature même des fondations reconnues d'utilité publique, dont la vocation est la gestion d'un patrimoine transmis de façon irrévocable, au service de l'intérêt général.

Toutefois, **la loi de 2014 relative à l'économie sociale et solidaire<sup>3</sup>** a **élargi la capacité des associations d'utilité générale et constituées depuis au moins trois ans à recevoir des dons**, notamment des biens en nature tels que des immeubles.

---

<sup>1</sup> Article 8 de la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003.

<sup>2</sup> Amendement n° 15 rect. bis.

<sup>3</sup> Article 74 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Par conséquent, **la distinction opérée par le droit existant ne paraît plus justifiée** et constitue un frein inutile aux donations.

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

*ARTICLE 4 quater (nouveau)*

**Extension de la durée pendant laquelle  
le don sur succession doit être réalisé pour bénéficier de l'abattement sur  
les droits de mutation à titre gratuit**

Le présent article vise à passer de six mois à douze mois le délai dont dispose un héritier, donataire ou légataire, pour réaliser un don sur la part de l'actif successoral lui revenant au profit d'une association ou fondation reconnue d'utilité publique, de l'État ou d'un organisme public mentionné à l'article 794 du code général des impôts, et de bénéficier d'un abattement sur les droits de mutation à titre gratuit de la valeur des biens ou sommes d'argent faisant l'objet du don.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ABATTEMENT DONT PEUT  
BÉNÉFICIER UN HÉRITIER EN CAS DE DONS SUR SUCCESSION  
DANS UN DÉLAI DE SIX MOIS SUIVANT LE DÉCÈS**

Le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 4 *ter* du présent rapport présentant le dispositif d'abattement dont peut bénéficier un héritier dans le cadre d'un don sur succession au profit d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique, de l'État et d'autres organismes publics.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ALLONGEMENT DU DÉLAI POUR  
FAIRE UN DON SUR SUCCESSION ET BÉNÉFICIER D'UN  
AVANTAGE FISCAL**

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de **deux amendements identiques**, à l'initiative de nos collègues députés **Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, et Émilie Cariou**, en dépit d'une **demande de retrait du Gouvernement**.

**Il vise à passer le délai dont dispose l'héritier pour réaliser un don sur succession** au profit d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique, de l'État ou d'un organisme public mentionné à l'article 794 du CGI, **de six mois à douze mois**.

Deux principaux motifs pour justifier cette modification sont avancés par l'objet de l'amendement :

- le délai de six mois serait insuffisant « pour permettre à l'héritier de prendre connaissance de l'étendue de l'actif successoral et pour décider de gratifier une association ou une fondation reconnue d'utilité publique » ;

- le délai de six mois serait trop court eu égard aux **procédures d'acceptation des libéralités** en vigueur dans certains organismes bénéficiaires.

Ce dispositif est issu de la **proposition n° 12** du rapport établi par Sarah El Haïry, députée de Loire-Atlantique, et Naïma Moutchou, députée du Val d'Oise, remis en février 2020 au Premier ministre et relatif à « la Philanthropie à la française ».

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ALLONGEMENT BIENVENU

La commission partage les objectifs du présent article visant à favoriser la philanthropie.

Le délai de six mois dont dispose l'héritier pour réaliser un don sur succession paraît effectivement insuffisant, dans certains cas, pour permettre aux instances de gouvernance d'une fondation reconnue d'utilité publique de **procéder aux délibérations requises** par ses statuts pour accepter la libéralité.

Il est toutefois permis de s'interroger sur l'articulation de ce nouveau délai de douze mois avec le **délai de droit commun de six mois** prévu entre le dépôt de la déclaration de succession et le paiement des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), d'autant plus que le dispositif du présent article ne prévoit pas de montant minimum de la valeur du don requis pour bénéficier d'une extension du délai.

Ainsi, un héritier pourrait accorder un don, même d'une somme réduite, à un organisme bénéficiaire à l'issue du délai de six mois de règlement de la succession, puis demander une régularisation *a posteriori* du montant des DMTG dont il s'est acquitté.

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

*ARTICLE 4 quinquies (nouveau)*

**Simplification des démarches des organismes sans but lucratif des bénéficiaires d'une assurance-vie**

Le présent article vise à supprimer l'obligation de présentation du certificat de non exigibilité de l'impôt pour les sommes devant être versées par l'assureur au bénéfice des organismes exonérés de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en application de l'article 795 du code général des impôts (CGI). En effet, aux termes de l'article 806 du CGI, les assureurs ne peuvent verser les sommes dues par eux, à raison du décès de l'assuré à tout bénéficiaire domicilié en France ou à l'étranger, si ce n'est sur la présentation d'un certificat délivré sans frais par le comptable public compétent et constatant soit l'acquiescement, soit la non exigibilité de l'impôt sur les droits de mutation à titre gratuit.

La commission estime que le présent dispositif constitue une mesure de simplification administrative bienvenue, de nature à accélérer le versement des sommes aux organismes sans but lucratif qui sont bénéficiaires d'une assurance-vie. Elle a adopté un amendement rédactionnel.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CERTIFICAT D'ACQUITTEMENT OU DE NON-EXIGIBILITÉ DE L'IMPÔT SUR LES DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT REQUIS PAR LES ASSUREURS**

**Les organismes sans but lucratif (OSBL) peuvent être bénéficiaires d'une assurance-vie, et certains d'entre eux peuvent, sous conditions, être exonérés de droits de mutation à titre gratuit (DMTG).**

L'exonération de DMTG sur les dons et legs constitue **une dépense fiscale destinée à soutenir le monde associatif**, à l'image de la réduction au titre de l'impôt sur le revenu des donateurs (article 200 du code général des impôts, CGI), au titre de l'impôt sur les bénéfices des entreprises (article 238 *bis* du CGI), et au titre de l'impôt sur la fortune immobilière (article 978 du CGI).

**L'article 795 du code général des impôts (CGI)** énumère les entités pouvant en bénéficier sur les dons et legs qui leur sont consentis :

- tout groupement disposant d'une personnalité civile<sup>1</sup> **si les dons et legs constituent des œuvres d'art, monuments ou objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits destinés à figurer dans une collection publique (1°)**, ainsi que sur **les sommes d'argent données et léguées en vue de leur achat ou de leur entretien (6°)** ;

- les établissements publics ou d'utilité publique, les sociétés particulières ou autres groupements régulièrement constitués, et qui sont chargés par la volonté du donateur **d'ériger des monuments aux morts de la guerre ou à la gloire de nos armées et armées alliées (11°)** ;

- les établissements publics ou d'utilité publique 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 (2°)** ;

- des associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du **pluralisme de la presse (2°)** ;

- les établissements publics charitables, les mutuelles et toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont **les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux (4°)** ;

- les organismes limitativement énumérés dont l'objet est de soutenir les œuvres dans le **domaine de l'enseignement scolaire et universitaire (5°)**<sup>2</sup> ;

- **les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), l'office national des anciens combattants et victimes de guerre, les associations culturelles et congrégations autorisées, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour les dons et legs d'immeubles, les établissements publics de parcs nationaux** si le don ou le legs concerne un immeuble situé dans le parc en question (7°, 9°, 10°, 12°, 13°) ;

- **les fonds de dotations (14°)**.

Aux termes du III de **l'article 806 du CGI**, les assureurs ne peuvent verser les sommes dues par eux, à raison du décès de l'assuré à tout bénéficiaire domicilié en France ou à l'étranger, si ce n'est **sur la**

---

<sup>1</sup> *Autres que les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les établissements publics hospitaliers ainsi que les organismes d'administration et de gestion de la sécurité sociale qui relèvent de l'article 794 du CGI.*

<sup>2</sup> *Les fondations universitaires, partenariales, et établissements d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique, les sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'État, les associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique, et les établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées.*

**présentation d'un certificat délivré sans frais par le comptable public compétent et constatant soit l'acquittement, soit la non exigibilité de l'impôt sur les droits de mutation à titre gratuit.**

Une dispense de présentation de ce certificat est toutefois admise si :

- **l'assureur verse au service des impôts** où doit être déposée la déclaration de succession, sur la demande écrite des bénéficiaires, de tout ou partie des sommes dues **en acquit des DMTG** ;

- les sommes devant être versées par l'assureur n'excèdent pas **7 600 euros** dans le cadre de **succession en ligne directe pour des bénéficiaires dont le domicile n'est pas à l'étranger** ;

- les sommes doivent être versées au **conjoint survivant ou au partenaire survivant** dans le cadre d'un pacte civil de solidarité (PACS).

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE DISPENSE DE CERTIFICAT POUR CERTAINS ORGANISMES EXONÉRÉS**

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement à **l'initiative de notre collègue député Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, avec un avis favorable du Gouvernement.**

Il vise à **supprimer l'obligation de présentation du certificat** de non exigibilité de l'impôt pour les sommes devant être versés par l'assureur au bénéfice des **organismes exonérés de DMTG** en application de l'article 795 du CGI.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE**

La commission estime que le présent dispositif constitue une **mesure de simplification administrative bienvenue**, de nature à accélérer le versement des sommes aux organismes sans but lucratif qui sont bénéficiaires d'une assurance-vie.

L'application de cette disposition pourrait toutefois soulever **des difficultés en termes de liquidation des DMTG** pour les organismes bénéficiaires de l'assurance-vie dont l'appartenance au champ de l'article 795 du CGI reste indéterminée. En effet, certaines associations d'utilité publique pourraient estimer pouvoir être exonérées de DMTG au titre des sommes perçues, et ainsi être dispensées de présenter un certificat de non-exigibilité de l'impôt, alors qu'elles devraient en réalité s'acquitter de ces droits.

En tout état de cause, **ces difficultés éventuelles devraient être circonscrites** étant donné que peu d'organismes sans but lucratif sont désignés comme étant bénéficiaires d'une assurance-vie.

Afin de ne pas alourdir la rédaction de l'article 806 du CGI, la commission a adopté un **amendement rédactionnel FINC. 14 (n°385)**.

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

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 quinquies

**Modulation de l'imposition des produits issus des contrats d'assurance-vie au prélèvement forfaitaire unique**

Le présent article additionnel vise à moduler l'imposition des produits issus des contrats d'assurance-vie au prélèvement forfaitaire unique (PFU) selon le degré d'investissement du contrat dans les produits de fonds propres.

En effet, la loi de finances pour 2018 a partiellement aligné le cadre fiscal appliqué aux produits issus des contrats d'assurance-vie sur le PFU. Ainsi, pour les primes versées à compter du 27 septembre 2017 sur des contrats souscrits depuis plus de huit ans, dès lors que l'encours total d'une personne est supérieur à 150 000 euros, les gains sont imposés au taux d'impôt sur le revenu de 12,8 % pour la fraction supérieure à 150 000 euros, contre 7,5 % auparavant.

Considérant que l'assurance-vie constitue l'un des principaux leviers d'épargne à mobiliser pour stimuler l'investissement, le présent article propose de maintenir le taux préférentiel de 7,5 % pour ces contrats lorsque les primes sont majoritairement investies dans des actifs finançant l'économie réelle, tels que des titres contribuant au financement du logement social, des fonds de capital-investissement, des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des actifs relevant de l'économie sociale et solidaire.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ALIGNEMENT PARTIEL DE LA FISCALITÉ DES PRODUITS DE L'ASSURANCE-VIE SUR LE PFU POUR LES ÉPARGNANTS DONT L'ENCOURS EST ÉLEVÉ**

Aux termes de l'article 125-0 A du code général des impôts (CGI), les **gains issus des primes versées sur des contrats d'assurance-vie sont soumis à l'impôt sur le revenu** en cas de dénouement ou de rachat.

Les modalités d'imposition des gains issus des contrats d'assurance-vie ont été modifiées par la loi de finances pour 2018<sup>1</sup>, et partiellement alignées sur l'imposition de droit commun des revenus du capital, ces derniers étant désormais soumis au **prélèvement forfaitaire unique (PFU)**, également désigné sous le terme de « *flat tax* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>2</sup> Pour plus d'information, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 11 figurant aux pages 212 à 254 du rapport général n° 108 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2018 (tome II), fait au nom de la commission des finances et déposé le 13 novembre 2017.

Pour les gains issus des primes versées **avant le 27 septembre 2017**, le régime fiscal antérieur à l'instauration du PFU s'applique. Dans le cadre de ce régime, les gains sont imposés, selon le choix du redevable :

- soit au **barème progressif de l'impôt sur le revenu** ;
- soit en faisant l'objet d'un **prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)** dont le taux dépend de l'ancienneté du contrat (1 du II de l'article 125-0 A du CGI).

**Taux du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)  
selon la durée de détention du contrat**

(en %)

Durée de détention du contrat	Inférieure à 4 ans	Entre 4 et 8 ans	Supérieure à 8 ans
Taux du PLF	35 %*	15 %	7,5 %**

\* pour les contrats souscrits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990, le taux est de 45 % lorsque la durée de détention est inférieure à deux ans, et de 25 % lorsqu'elle est comprise entre deux et quatre ans. \*\* le taux de 7,5 % s'applique dès que la durée de détention est supérieure à six ans pour les contrats souscrits entre le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et le 31 décembre 1989.

Source : article 125-0 A du code général des impôts

L'imposition des contrats souscrits il y a **plus de huit ans** est effectuée après l'application d'un **abattement annuel s'élevant à 4 600 euros** pour une personne seule, et à **9 200 euros** pour les couples mariés ou pacsés.

S'agissant des gains issus des primes versées **à compter du 27 septembre 2017**, ils sont imposés au PFU, au **taux de 12,8 %** (2 du II de l'article 150-0 A du CGI).

Par exception, un taux de **7,5 %** s'applique si la durée du contrat est **supérieure à huit ans** et que l'encours total des contrats d'assurance-vie détenus par un même titulaire est inférieur à 150 000 euros.

Lorsque l'encours total est supérieur à 150 000 euros au 31 décembre de l'année précédant le rachat, seuls les gains issus des primes versées avant le 27 septembre 2017 sont imposés au taux de 7,5 %, et **ceux issus des primes versées après le 27 septembre 2017 sont imposés au taux de 12,5 %** (b du 2° du B du I de l'article 200 A du CGI).

Pour les gains issus de contrats d'assurance-vie dont la durée est supérieure à huit ans, et qui proviennent de primes versées après le 27 septembre 2017, **l'abattement annuel** d'un montant de 4 600 euros, ou de 9200 euros précité, s'applique également.

Par conséquent, pour les contrats de plus de huit ans, dont l'encours par titulaire est supérieur à 150 000 euros, cet alignement partiel de la fiscalité applicable sur le PFU s'est traduit par **une hausse de 5,3 points du**

**taux d'imposition sur le revenu des gains, pénalisant ainsi les plus « gros » contrats.**

**Imposition des gains issus de contrats d'assurance-vie dans le cadre de rachat ou de dénouement**

(en %)

Date de souscription	Date de versement des primes	Durée de détention du contrat lors du rachat	Taux de PFL (sauf si barème progressif de l'impôt sur le revenu) ou PFU	Prélèvements sociaux	Taux effectif d'imposition
<b>Avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983</b>	Avant le 10 octobre 2019	-		17,2 %	17,2 %
	Après le 10 octobre 2019	-	7,5 %		24,7 %
<b>Après le 1<sup>er</sup> janvier 1983</b>	Avant le 26 septembre 1997	Avant 4 ans	35 %**		52,2 %
		Entre 4 et 8 ans	15 %		32,2 %
		Après 8 ans*	0 %		17,2 %
	Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1998 et le 26 septembre 2017	Avant 4 ans	35 %		52,2 %
		Entre 4 et 8 ans	15 %		32,2 %
		Après 8 ans	7,5 %		24,7 %
	Après le 26 septembre 2017	Avant 8 ans	12,8 % (PFU)		30 %
		Après 8 ans	7,5 % si l'encours total est inférieur à 150 000 euros		24,7 %
12,8 % (PFU) au prorata de l'encours supérieur à 150 000 euros			30 %		

\* ou après six ans dans le cas des contrats souscrits entre le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et le 31 décembre 1989.

\*\* pour les contrats souscrits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990, le taux est de 45 % lorsque la durée de détention est inférieure à deux ans, et de 25 % lorsqu'elle est comprise entre deux et quatre ans.

Source : commission des finances du Sénat

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE MODULATION DE L'IMPOSITION AU PFU SELON LE DEGRÉ D'INVESTISSEMENT DU CONTRAT DANS DES ACTIFS FINANÇANT L'ÉCONOMIE RÉELLE**

Outre le soutien à la consommation, la stimulation de l'investissement et le renforcement des fonds propres des entreprises constituent les clés de la reprise économique.

Dans cette perspective, **l'assurance-vie**, dont l'encours s'élève à **1 789 milliards d'euros fin janvier 2020**, est l'un des principaux leviers à actionner pour mobiliser l'excès d'épargne accumulée au cours des derniers mois. La recomposition des actifs investis par les sommes placées dans les contrats d'assurance-vie des ménages apparaît, à court terme, comme étant plus efficace que les dispositifs visant à flécher l'épargne vers de nouveaux placements financiers.

**C'est pourquoi le rapporteur général estime qu'il convient de moduler l'imposition des gains issus des contrats d'assurance-vie en fonction de leur degré d'investissement dans des produits de fonds propres des entreprises.** En effet, l'alignement partiel du cadre fiscal applicable sur le PFU depuis la réforme introduite en loi de finances pour 2018 **pénalise aveuglément les plus « gros » contrats**, sans tenir compte de leur apport au financement de l'économie réelle.

Par conséquent, il est proposé de maintenir le taux préférentiel d'imposition de 7,5 % pour les contrats de plus de huit ans **dont les primes sont majoritairement investis dans des produits contribuant au financement de l'économie**, à savoir des actions ou parts d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), ou dans des actifs de l'économie sociale et solidaire, et dans des fonds de capital investissement.

Ce dispositif, déjà adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2020, s'inspire du régime fiscal des **contrats « vie-génération »**, créés par la loi de finances rectificative pour 2013<sup>1</sup>, qui prévoyait un abattement de 20 % sur la part des sommes issues d'un contrat d'assurance-vie transmise en raison du dénouement par décès, dès lors que les unités de compte composant le contrat sont investies dans des actifs ciblés (**I bis de l'article 990 I du CGI**).

La commission a adopté un amendement **FINC.15 (n°386)** portant article additionnel en ce sens.

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

---

<sup>1</sup> Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

ARTICLE 4 *sexies* (nouveau)

**Exonération de taxe d'habitation afférente à la résidence principale  
pour les contribuables âgés et modestes au titre de 2020**

Le présent article reconduit le mécanisme d'allègement de taxe d'habitation sur les résidences principales et de contribution à l'audiovisuel public institué en faveur des contribuables âgés concernés par le mécanisme de « *sortie en sifflet* » prévu au I bis de l'article 1414 du code général des impôts.

La commission des finances vous propose d'adopter un amendement tendant à substituer le mécanisme d'un dégrèvement à celui d'une exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales afin de préserver les ressources des collectivités territoriales.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES CONTRIBUABLES ÂGÉS QUI  
PEUVENT BÉNÉFICIER D'UN DÉGRÈVEMENT DE TAXE  
D'HABITATION ET DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL  
PUBLIC**

Aux termes des dispositions du I de l'article 1414 du code général des impôts (CGI), **plusieurs catégories de contribuables sont exonérées de taxe d'habitation sur les résidences principales**, notamment :

- les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité ;
- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés ;
- **les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs sous conditions de revenu ;**
- les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de travailler ;

Comme l'a rappelé votre 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 - **ont 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 a 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 prévoit que les contribuables qui ont perdu d'une année sur l'autre le bénéfice de l'exonération instituée au I de l'article 1414 du CGI continueront 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 bénéficieront 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 » prévu au I *bis* de l'article 1414 du code général des impôts en cas de perte du bénéfice d'une exonération prévue au I du même article**

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
<b>Situation du contribuable</b>	Bénéfice de l'une des exonérations prévu au I de l'article 1414	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'une 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 2019<sup>1</sup>** 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.

Ensuite, en **loi de finances initiale pour 2020<sup>2</sup>**, le législateur a prévu que l'ensemble des contribuables éligibles au dispositif de « *sortie en sifflet* » seraient **exonérés de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrévés de contribution à l'audiovisuel public en 2019.**

**Au titre de l'année 2020, les contribuables modestes devraient également bénéficier de l'application du dégrèvement général de taxe d'habitation** résultant de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

<sup>2</sup> 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	THRP 2017	THRP 2018	THRP 2019	THRP 2020	THRP 2021
Contribuables <b>parmi les 80 % des ménages les moins favorisés</b> ayant perdu 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	Dégrèvement général de THRP à 100 %	
	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)
Contribuables <b>parmi les 20 % des ménages les plus favorisés</b> ayant perdu 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			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)

THRP : taxe d'habitation sur les résidences principales

CAP : contribution à l'audiovisuel public

LFI : loi de finances initiale

Source : commission des finances du Sénat

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUBSTITUTION D'UNE EXONÉRATION AU DÉGRÈVEMENT DE TAXE D'HABITATION EN FAVEUR DE CERTAINS CONTRIBUABLES ÂGÉS**

Par un amendement n° 2098 présenté par notre collègue député Daniel Labaronne 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 2020 et d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.**

Il ressort de l'amendement de crédit n° 2433 présenté par le Gouvernement que cette mesure se traduira par **une augmentation des dépenses** engagées au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État **de 70 millions d'euros** en raison de l'allègement de contribution à l'audiovisuel public et par **une moindre dépenses au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de 400 millions d'euros** résultant du passage d'un certain nombre de contribuables d'un régime du dégrèvement de taxe d'habitation vers celui d'une exonération.

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE QUI SE TRADUIRAIT EN L'ÉTAT ACTUEL DU DISPOSITIF PAR UN COÛT INOCCUPÉ POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Cet article additionnel ne constitue que le prolongement, au titre de 2020, des dispositions introduites par l'Assemblée nationale au projet de loi de finances pour 2020 en faveur du maintien, en 2019, d'un allègement de taxe d'habitation sur les résidences principales et de contribution à l'audiovisuel public au profit de l'ensemble des contribuables bénéficiant du dispositif de « sortie en sifflet ».**

En effet, en l'état du droit, d'une part, **seuls les contribuables concernés par le dispositif de « sortie en sifflet » figurant parmi les 80 % les moins favorisés bénéficieraient d'un allègement de taxe d'habitation en 2020** tandis que, d'autre part, **aucun contribuable n'aurait droit à un allègement de contribution à l'audiovisuel public.**

**La position de votre rapporteur restera inchangée sur ce sujet par rapport à celle qu'il a régulièrement exprimée.**

Si le maintien de tels allègements est bienvenu, le recours à **une exonération de taxe d'habitation plutôt qu'à un dégrèvement ne paraît pas approprié.**

À l'inverse d'un dégrèvement, **l'application d'une exonération implique, en effet, une perte de recettes pour les collectivités locales** qui perçoivent le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales en raison de l'absence de compensation intégrale.

Il convient de relever que le taux de compensation des exonérations de taxe d'habitation s'élève en moyenne à 64 % pour l'ensemble du bloc communal.

En outre, si un dégrèvement est pris en charge par l'État l'année au titre de laquelle l'impôt est exigible, il n'en va pas de même du versement de la compensation d'une exonération qui n'est exécuté que l'année suivante.

Enfin, ce choix lui apparaît d'autant plus contestable que les contribuables modestes auraient dû bénéficier en 2020 du dégrèvement général de taxe d'habitation sur les résidences principales comme le prévoit les dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020.

**Le coût que devront assumer les collectivités territoriales devrait, ainsi, être important.**

En effet, le Gouvernement, au travers de son amendement n° 2433, estime à **400 millions d'euros** le montant des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales versées par les contribuables éligibles au dispositif et dont les revenus les situent parmi les 80% des ménages les moins favorisés.

Il convient, néanmoins, de noter que **ce montant ne représente pas l'entièreté de la dépense puisque le produit de taxe d'habitation sur les résidences principales versé par les contribuables aisés qui devait revenir aux collectivités territoriales en 2020 n'est pas chiffré.** Or, en l'état du dispositif proposé, ce produit ne leur sera pas versé.

Aussi, en 2020, **les collectivités territoriales devraient *a minima* perdre 400 millions d'euros de recettes** dont une fraction - équivalente au deux tiers - sera compensée en 2021 par un prélèvement sur les recettes de l'État.

Il y a, dès lors, lieu de constater que le présent dispositif impose **un coût de trésorerie aux collectivités territoriales en 2020 au moins égal à 400 millions d'euros et une perte nette au moins équivalente à 120 millions d'euros.**

Compte-tenu des circonstances actuelles marquées par une forte incertitude quant à l'évolution des recettes de fiscalité locale et en cohérence avec sa position antérieure, **votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement FINC.16 (n°387) tendant à substituer un dégrèvement au dispositif d'exonération.**

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

ARTICLE 4 septies (nouveau)

**Suppression de « gages »**

Le présent article vise à supprimer les « gages » qui n'ont pas été levés de la loi de finances pour 2020 et de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

En complément, la commission des finances propose l'adoption d'un amendement visant à supprimer les « gages » établis au profit de l'État de l'ensemble des textes financiers sur la période 2016-2019.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA PRATIQUE DU « GAGE »**

Dans le respect de l'article 40 de la Constitution, une initiative parlementaire se traduisant par **une baisse des ressources publiques** n'est possible qu'en prévoyant en contrepartie une **compensation** prenant la forme d'une hausse à due concurrence d'autres ressources publiques.

**Toute forme de compensation est recevable** dès lors qu'elle remplit les trois principaux critères fixés par le Conseil constitutionnel : la suffisance, la conséquence et l'immédiateté<sup>1</sup>. **En pratique, le « gage » prend souvent la forme de la création d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.**

Ce dernier est en principe « levé » **par le Gouvernement** en séance publique si l'initiative parlementaire est adoptée, ce qui se traduit par sa suppression.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE SUPPRESSION DES « GAGES » NON LEVÉS**

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec l'avis favorable de la commission des finances, propose de **supprimer les « gages » non levés** qui figurent dans la loi de finances pour 2020 et la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN « NETTOYAGE » BIENVENU QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDU**

**Le rapporteur général ne peut que soutenir le présent article**, dès lors qu'il vise à supprimer des dispositions superfétatoires n'ayant pas vocation à être appliquées.

En complément, il propose d'adopter un **amendement FINC.17 (n°388)** permettant de supprimer les « gages » non levés établis au profit de l'État de l'ensemble des textes financiers adoptés au cours de la période 2016-2019.

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

*ARTICLE 4 octies (nouveau)*

**Relèvement du plafond des taxes affectées à CCI France**

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie est confronté à d'importantes mutations. Les recettes de taxe pour frais de chambre (TFC) affectées à CCI France doivent poursuivre jusqu'en 2023 une trajectoire de baisse afin de limiter la pression fiscale sur les entreprises.

La baisse de la taxe en elle-même s'accompagne d'une réduction des plafonds d'affectation prévus à l'article 46 de la loi de finances pour 2012. En 2020, la baisse du plafond a été fixée dès la loi de finances initiale pour 2019 à 100 millions d'euros, compensée toutefois partiellement par la suppression du prélèvement France Télécom à l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2020 rehaussant ces recettes pour 2020 de près de 30 millions d'euros.

Le présent article, en revenant sur la baisse du plafond prévu pour 2020, vise à renforcer les recettes des CCI de 100 millions d'euros cette année, pour compenser une partie des surcoûts et de la perte de chiffre d'affaires engendrée par l'épidémie de covid-19.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN PLAFONNEMENT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE ASSOCIÉ À UNE TRAJECTOIRE DE BAISSSE DU RENDEMENT DE LA TAXE**

**A. LES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES DANS LE FINANCEMENT DU RÉSEAU CONSULAIRE, ENGAGÉES PAR LA LOI PACTE, ONT ÉTÉ POURSUIVIES DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020**

La taxe pour frais de chambre (TFC) comprend deux composantes, la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) et la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)<sup>1</sup>. L'intégralité du produit de la TFC ne revient pas directement aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans la mesure où l'affectation des recettes de la TFC est soumise depuis 2013 à un plafond prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012<sup>2</sup>.

La diminution continue du plafond d'affectation de la TFC aux CCI a largement réduit le niveau des montants reversés au réseau consulaire.

<sup>1</sup> [Article 1600 du CGI.](#)

<sup>2</sup> [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.](#)

Dans un premier temps, cette situation a été justifiée **par la situation financière très confortable dont bénéficiaient les CCI.**

En 2014, les conclusions du rapport de la mission de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Contrôle général économique et financier IGF-IGAS-CGEIET<sup>1</sup>, avaient mis en évidence « *une absence de pilotage par la tutelle du niveau de financement des réseaux, se traduisant sur les dix dernières années par l'affectation d'un volume de recettes fiscales excédant les besoins des chambres, compte tenu de leur capacité à générer d'autres ressources* »<sup>2</sup>. L'analyse des bilans des CCI faisait alors ressortir, pour l'année 2012, l'existence de près de 2,3 milliards d'euros de disponibilités et de valeurs mobilières de placements à moins d'un an.

De fait, l'excès de recettes constaté jusqu'en 2014 était à l'origine d'une abondance de fonds de roulement à la disposition de la plupart des CCI. En 2012, le fonds de roulement net<sup>3</sup> de l'ensemble des CCI était de 1 833 millions d'euros, soit l'équivalent de 208 jours de fonctionnement, alors que la référence communément retenue est comprise entre 60 et 90 jours.

#### **Depuis 2014, la situation des CCI a beaucoup évolué.**

Tout d'abord, deux prélèvements sur la trésorerie des CCI ont permis de corriger la situation dénoncée il y a maintenant cinq ans. En 2014, 170 millions d'euros ont été prélevés sur les fonds de roulement des CCI, puis 500 millions d'euros en 2015.

De plus, les plafonds applicables aux deux composantes de la TFC, la TA-CFE et la TA-CVAE, prévus depuis 2013 à l'article 46 de la loi de finances pour 2012<sup>4</sup> n'ont cessé de diminuer.

Le dernier plafond voté en loi de finances pour 2019<sup>5</sup> limite les recettes de TA-CFE et de TA-CVAE reversées aux CCI à 675 millions d'euros en 2019 et à 575 millions d'euros en 2020.

Depuis 2013, les recettes affectées aux CCI se sont ainsi trouvées réduites de 58 %. Cette baisse a conduit à ce que la TFC ne représente plus que le quart des ressources des CCI, contre la moitié auparavant.

---

<sup>1</sup> Rapport IGF-CGE-IGAS, *Cadre d'action et financement des chambres de commerces et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA)*, mai 2014.

<sup>2</sup> Évaluation préalable, loi de finances pour 2015.

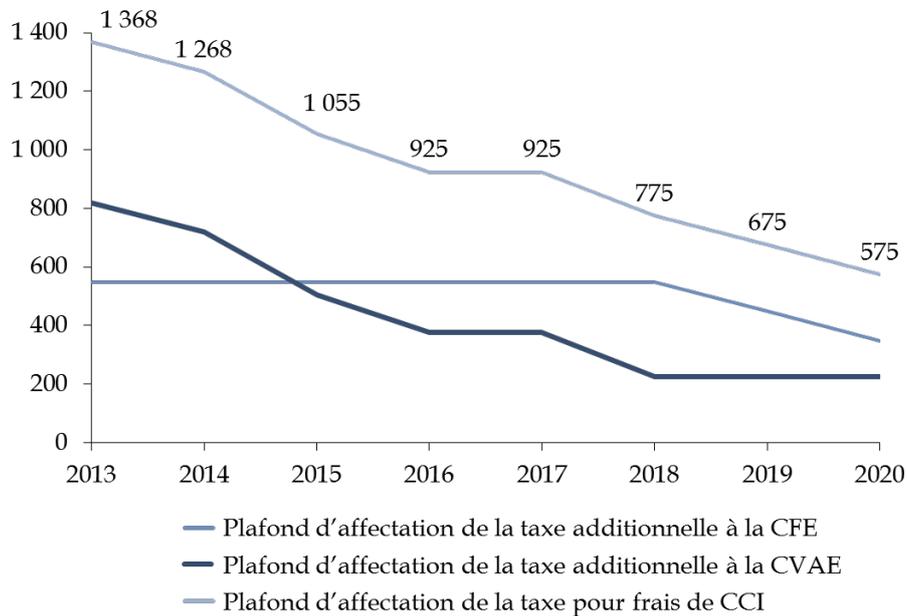
<sup>3</sup> Le fonds de roulement net est égal au fonds de roulement brut (soit la différence entre le passif permanent et l'actif permanent), moins les reliquats d'emprunt et de stock.

<sup>4</sup> [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.](#)

<sup>5</sup> [Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.](#)

## Évolution du plafond d'affectation de la TFC depuis 2013

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Le rapport IGF-CGEIET-CGEFi publié en mars 2018<sup>1</sup> soulignait que la baisse du plafond votée en loi de finances initiale<sup>2</sup> de 150 millions d'euros pour 2018 pouvait être absorbée par le réseau et considérait qu'une nouvelle réduction des moyens était possible à hauteur de 170 millions d'euros, à condition d'être accompagnée d'un recentrement global des missions du réseau.

En ce sens, une réforme a été votée dans la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte)<sup>3</sup>.

La réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI) prévue aux articles 1, 2 et 40 à 48 de la loi se décline en six axes principaux :

- évolution du modèle de financement des CCI au **profit du développement d'une offre de services payants** ;
- évolution du **statut des personnels** des CCI ;
- renforcement du **rôle de pilotage de CCI France**, à laquelle est désormais affectée la taxe pour frais de chambre (TFC) ;

<sup>1</sup> Revue des missions et scénarios d'évolution des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et du Contrôle général économique et financier (CGEfi), mars 2018.

<sup>2</sup> 14<sup>e</sup> de l'article 44 de la n°20177-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

- renforcement du rôle de tutelle de l'État ;
- recours à l'outil contractuel entre CCI, avec les collectivités ou avec les autres réseaux consulaires ;
- la mise en place d'un « *guichet unique entreprise* ».

L'un des principaux objectifs de la loi PACTE concernant les CCI était de leur permettre de développer leurs activités dans le champ concurrentiel et d'étendre le champ des services facturés. La loi PACTE fait de plus évoluer l'organisation du réseau.

Le contrat d'objectifs et de performance signé le 15 avril 2019 par le ministre et le président de CCI France fixe cinq priorités pour l'action des CCI : **l'entrepreneuriat, l'appui aux entreprises dans leurs mutations, l'accompagnement des entreprises à l'international, la représentation des entreprises ainsi que l'appui aux territoires. Seules ces missions pourront être financées par la TFC.**

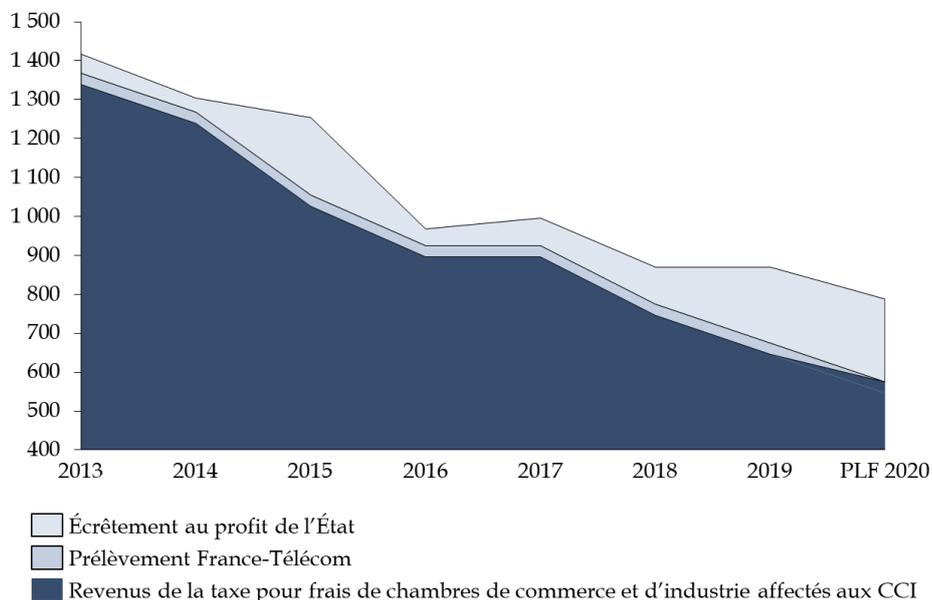
Durant la crise, la mission d'appui aux entreprises dans leurs mutations a été particulièrement mobilisée.

La loi de finances pour 2020 a fixé la trajectoire de baisse de la taxe additionnelle sur la cotisation foncière des entreprises. En effet, le taux de TA-CFE, qui était jusqu'à présent régionalisé, **est unifié au niveau national à 0,89 % d'ici à 2023**, une trajectoire de convergence étant prévue pour chaque région d'ici là. La diminution de ce taux entrainerait **une baisse de la TA-CFE prélevée sur les entreprises de 385 millions d'euros d'ici à 2023.**

Par ailleurs, le prélèvement France Télécom, qui représentait, pour l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie, **un montant total annuel de 28,9 millions d'euros, a été supprimé, augmentant les recettes des CCI pour 2020 de près de 30 millions d'euros par rapport au niveau de recettes initialement prévues pour 2020.**

### Évolution des recettes de la taxe pour frais de chambre et de l'écrêtement au profit du budget général

(en millions d'euros)



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

Le financement du réseau consulaire repose en partie (à hauteur de 28,9 % en 2018) sur la taxe pour frais de chambre (TFC) prévue à l'article 1600 du code général des impôts (CGI).

#### **B. SI LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE FINANCE SEULEMENT EN PARTIE LES ACTIVITÉS DES CCI, ELLE EST PARTICULIÈREMENT IMPORTANTE EN CONTEXTE DE CRISE**

Les autres ressources des CCI proviennent de prestations rémunérées auprès des entreprises, de différentes structures publiques ou de particuliers. Les CCI reçoivent également des subventions de la part des collectivités, à hauteur de 132 millions d'euros en 2018, et des financements européens, pour 18 millions d'euros en 2018.

**La pluralité des sources de financement et, surtout, le recours à une taxe affectée permettent aux CCI de ne pas facturer à coût complet chacune de leurs prestations.** Les chambres peuvent en effet adapter la tarification des services à leur nature et pas simplement à leur coût réel, ce qui constitue un levier utile pour accompagner les entreprises en croissance.

**De plus, la TFC en elle-même permet une forme de péréquation entre les entreprises ;** les grandes entreprises contribuent davantage que les plus petites à la TFC, ce qui permet aux très petites entreprises (TPE) et aux petites et moyennes entreprises (PME) de bénéficier de prestations qui sont proportionnellement davantage financées par les grandes entreprises. Par

exemple, pour une TPE, la TFC se situe aux alentours de 80 euros par an, ce qui représente **un montant relativement faible au regard des prestations fournies par les CCI.**

A l'occasion de la crise sanitaire, les CCI ont été mobilisées. **Le rapport remis par CCI France en juin 2020 fait état de 820 000 entreprises entrées en contact et 250 000 entreprises ayant fait l'objet d'un accompagnement personnalisé.** Parallèlement à ces sollicitations, le réseau consulaire a dû faire face à la forte diminution du chiffre d'affaires lié à la gestion d'équipements, la formation continue et les prestations payantes aux entreprises et aux collectivités.

**D'après l'estimation *pro domo* de CCI France, les pertes liées à la crise s'élèveraient à 223 millions d'euros pour le réseau consulaire.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE HAUSSE DE 100 MILLIONS D'EUROS DU PLAFOND D'AFFECTATION DE LA TAXE ADDITIONNELLE À LA COTISATION FONCIÈRE**

Issu d'un amendement de la commission des finances et de huit amendements identiques<sup>1</sup>, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis défavorable du Gouvernement, le présent article vise à porter le plafond de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises affectée à CCI France à 449 millions d'euros, soit 100 millions d'euros de plus que le plafond initialement prévu.

Il revient ainsi sur la baisse de la taxe affectée prévue en 2020 par la loi de finances initiale pour 2019

Ces amendements ont été adoptés pour soutenir le réseau consulaire dans un contexte de forte mobilisation du fait de la crise engendrée par l'épidémie de covid-19.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HAUSSE DES RECETTES AFFECTÉES À CCI FRANCE, CONTREPARTIE DE L'ENGAGEMENT DU RÉSEAU POUR ACCOMPAGNER LES ENTREPRISES FACE À LA CRISE**

Le réseau consulaire a été particulièrement mobilisé pour faire face à la crise sanitaire et économique. Les CCI ont permis à la fois d'informer les entreprises sur les dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement et d'informer le Gouvernement et le Parlement sur la situation rencontrées par

---

<sup>1</sup>Présentés par M. Vincent Descoeur, M. Fabrice Brun, Mme Christine Pires Beaune, Mme Monica Michel, M. Arnaud Viala, M. Olivier Becht, M. Gabriel Serville, M. Christophe Naegelen.

les entreprises. **Elles ont ainsi pleinement joué leur rôle d'accompagnement et de soutien sur l'ensemble du territoire.**

Alors que la trajectoire particulièrement exigeante votée par le Parlement imposait aux CCI une baisse de recettes de taxe affectée d'un peu plus de 70 millions d'euros en 2020, **la crise actuelle a ralenti le processus de transformation du modèle des CCI.** La hausse des sollicitations, accompagnée d'une forte baisse des revenus d'activités facturées aux entreprises, a placé le réseau consulaire dans une difficulté financière que l'Assemblée nationale a souhaité résoudre par le présent article en mettant à contribution le budget de l'État.

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

*ARTICLE 4 nonies (nouveau)*

**Exonération temporaire de droits de mutation des dons consentis au profit d'un tiers lorsque les sommes concernées sont réaffectées à la création ou au développement d'une entreprise de moins de 50 salariés**

Le présent article prévoit une exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit d'un montant de 100 000 euros applicable aux dons de sommes d'argent affectées à la création ou au développement d'une entreprise de moins de 50 salariés dont la direction est assurée par le donataire.

Si la commission des finances partage pleinement l'objectif sous-jacent, qui consiste à inciter au déblocage de l'épargne accumulée pendant le confinement afin de faciliter le rebond de l'économie, le dispositif souffre en l'état de nombreuses difficultés.

Aussi, le rapporteur général propose un amendement de réécriture globale visant à le rendre compatible avec les règles européennes prévues en matière d'aides d'État et à limiter les risques d'abus, tout en étendant le champ des dépenses éligibles aux opérations de rénovation énergétique, d'acquisition et de construction de la résidence principale.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES DONATIONS FAMILIALES BÉNÉFICIENT D'UN TRAITEMENT FISCAL FAVORABLE, CONTRAIREMENT AUX DONATIONS AU PROFIT DE TIERS**

Le régime des droits de mutation à titre gratuit est défini au VI de la section II du chapitre 1<sup>er</sup> du titre IV de la première partie du livre 1<sup>er</sup> du code général des impôts<sup>1</sup>.

Le principe général consiste en une taxation, au bénéfice de l'État, des successions et des donations dont le montant dépasse un certain seuil, selon un **barème progressif** (article 777 du même code) dépendant du lien de parenté entre le donateur ou le défunt et le donataire ou l'héritier.

**Les donations familiales bénéficient d'un régime de faveur**, passant par l'application de divers abattements et exonérations dont le montant dépend du lien de parenté.

---

<sup>1</sup> Le régime a récemment fait l'objet d'une présentation exhaustive, dans le cadre du rapport n° 61 (2019-2020) de Jean Pierre Vogel relatif à la proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI<sup>e</sup> siècle, déposé le 16 octobre 2019.

**En ligne directe**, les dispositions communes aux successions et donations prévoient notamment **un abattement général de 100 000 euros** sur la part nette de chacun des ascendants et de chacun des enfants, rechargeable tous les quinze ans.

**En ligne indirecte**, un abattement est notamment prévu pour les donations consenties entre grands-parents et petits-enfants, d'un montant de **31 865 euros** (article 790 B du code général des impôts).

Dans les deux cas, l'abattement est **personnel** (l'excédent éventuel ne peut être reporté sur les autres ayants droits) mais **peut se cumuler avec les abattements et exonérations spécifiques** prévus par ailleurs.

En particulier, l'article 790 G du code général des impôts prévoit une **exonération de 31 865 euros pour certains dons familiaux**, renouvelable tous les quinze ans.

**Les donations à des tiers ne bénéficient en revanche d'aucun traitement fiscal préférentiel et sont en principe taxées à hauteur de 60 %.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXONÉRATION TEMPORAIRE DE DROITS DE MUTATION POUR LES DONATIONS AFFECTÉES À LA REPRISE OU AU DÉVELOPPEMENT D'UNE PETITE ENTREPRISE**

Le présent amendement, issu d'un amendement de la députée Olivia Grégoire adopté par l'Assemblée nationale avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, propose de créer une **exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit d'un montant de 100 000 euros pour certaines donations effectuées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 30 juin 2021.**

Seraient éligibles les dons de sommes d'argent consentis à un tiers en pleine propriété, sous réserve que :

- la donation soit affectée à la **création et au développement d'une entreprise de moins de 50 salariés**, dont la direction est assurée par le bénéficiaire de la donation ;

- le donataire soit **majeur, actionnaire** de l'entreprise (ou, à défaut, entrepreneur individuel) et qu'il en exerce la **direction effective**.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE REFONTE INDISPENSABLE DU DISPOSITIF PROPOSÉ QUI DEVRAIT S'ACCOMPAGNER D'UNE EXTENSION DE SON CHAMP D'APPLICATION

#### A. UNE INCITATION BIENVENUE À RÉINJECTER L'ÉPARGNE ACCUMULÉE PENDANT LE CONFINEMENT DANS L'ÉCONOMIE

Le rapporteur général partage pleinement l'objectif sous-tendant le présent article, qui consiste à inciter au déblocage de l'épargne accumulée pendant le confinement afin de faciliter le rebond de l'économie.

Ainsi que cela a été rappelé dans le cadre de l'exposé général, la crise sanitaire devrait se traduire, d'après le Gouvernement, par un **surcroît d'épargne de 100 milliards d'euros pour les ménages**, qui constitue un réservoir de croissance très significatif pour accélérer la reprise.

Par le passé, des exonérations temporaires de droits de mutation ont déjà fait la preuve de leur efficacité pour inciter à la transmission anticipée du patrimoine

En particulier, l'exonération temporaire dite « Sarkozy », initialement limitée à 20 000 euros puis portée à 30 000 euros pour les donations familiales effectuées entre le 1<sup>er</sup> juin 2004 et le 31 décembre 2005, a permis la **transmission de 25,8 milliards d'euros en dix-huit mois**<sup>1</sup>. L'Insee a estimé l'effet sur la consommation compris entre **1,5 milliard d'euros et 2,5 milliards d'euros**<sup>2</sup> entre le troisième trimestre 2004 et le premier trimestre 2005, période au cours de laquelle 15 milliards d'euros auraient été débloqués au titre de ce dispositif et d'une mesure analogue concernant l'épargne salariale.

Du point de vue macroéconomique, cette évaluation suggère ainsi qu'il **serait plus efficace de subordonner l'exonération temporaire à la réalisation de dépenses**. Cela permettrait de maximiser l'effet d'entraînement sur la consommation et l'investissement, même s'il subsisterait un risque de substitution avec l'épargne du bénéficiaire.

#### B. UN DISPOSITIF PROBLÉMATIQUE EN L'ÉTAT

Si le rapporteur général partage donc pleinement la philosophie du présent dispositif, qui rejoint les propositions qu'il a formulées dans le cadre de son plan de relance, celui-ci **souffre en l'état de nombreuses difficultés**.

---

<sup>1</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, « La répartition et l'équité des prélèvements obligatoires entre générations », 6 novembre 2008, p. 241.

<sup>2</sup> Insee, note de conjoncture, mars 2005, p. 101.

**Tout d'abord, il apparaît contraire aux règles européennes en matière d'aides d'État**, dès lors qu'il n'entre dans aucune des catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

**Ensuite, il pourrait donner lieu à de nombreux contournements et abus.** À titre d'exemple, il ne comporte aucune clause interdisant le cumul avec d'autres avantages fiscaux, tels que la réduction d'impôt applicable aux investissements réalisés dans les jeunes entreprises prévue à l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts. En outre, il ne limite pas le champ des entreprises éligibles aux seules sociétés exerçant une activité opérationnelle. Enfin, il s'applique aux dons réalisés au profit de tiers sans aucun mécanisme de plafonnement global, ce qui peut théoriquement permettre une transmission anticipée de la totalité du patrimoine en franchise d'impôt.

***C. UNE REFORTE INDISPENSABLE DU DISPOSITIF QUI POURRAIT S'ACCOMPAGNER D'UNE EXTENSION À DE NOUVEAUX TYPES DE DÉPENSES***

Aussi, le rapporteur général propose une réécriture complète de l'article, visant principalement à :

- **placer le dispositif sous le régime des aides en faveur des « jeunes pousses »**, ce qui permet de bénéficier d'une exemption de l'obligation de notification des aides d'État<sup>1</sup> ;

- **introduire les clauses anti-abus habituellement prévues** dans les dispositifs visant à encourager l'investissement dans les PME ;

- **limiter l'éligibilité au cercle familial largement entendu**, en s'inspirant d'un dispositif analogue en vigueur jusqu'en 2010 qui figure encore à l'article 790 *A bis* du code général des impôts ;

- **interdire le cumul avec d'autres avantages fiscaux** susceptibles de s'appliquer conjointement ;

- **plafonner le montant total des dons** pouvant bénéficier du dispositif à 100 000 euros.

**En revanche, le champ des dépenses éligibles au dispositif pourrait être étendu à d'autres secteurs sévèrement touchés par la crise sanitaire**, dont l'activité est exercée sur le territoire français et pour lesquels la générosité intergénérationnelle est particulièrement susceptible de jouer.

---

<sup>1</sup> Article 22 du règlement (UE) n ° 651/2014 de la Commission européenne du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

**Ainsi, il est proposé d'étendre le champ du réinvestissement :**

**- aux opérations de rénovation énergétique réalisées dans la résidence principale**, selon un champ défini par référence aux dépenses éligibles à la prime pour la rénovation énergétique mise en place cette année ;

**- à l'acquisition ou à la construction de la résidence principale.**

Un amendement FINC.18 (n°389) est adopté en ce sens.

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

ARTICLE 4 *decies* (nouveau)

**Exonération fiscale et sociale des aides reçues par les lauréats du concours  
« French Tech Tremplin »**

Le présent article vise à exonérer d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes cotisations ou contributions sociales les aides reçues par les lauréats du concours « French Tech Tremplin ».

Cependant, la dépense fiscale n'étant pas bornée dans le temps, la commission a adopté un amendement visant à limiter le bénéfice de la dépense fiscale aux sommes reçues avant le 31 décembre 2023. Cet ajout permet de se conformer aux exigences de l'article 20 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CONCOURS « FRENCH TECH TREMPLIN » VISE À SOUTENIR L'INNOVATION ET LA CRÉATION D'ENTREPRISES PAR DES PUBLICS DÉFAVORISÉS**

Afin de réduire les difficultés de financement, de formation ou encore de réseaux que peuvent connaître les entrepreneurs issus de milieux défavorisés, le programme « *French Tech Tremplin* » de Bpifrance délivre un **accompagnement financier et humain à des projets en lien avec le numérique**.

Dans sa présentation du programme, Bpifrance rappelle en effet **que 71 % des créateurs de start-ups sont diplômés d'une grande école de commerce ou d'ingénieurs**. « *French Tech Tremplin* » vise à remédier à cette **absence de diversité des parcours en octroyant des aides aux futurs entrepreneurs, sélectionnés sur la base de critères sociaux**. Le programme, doté de 15 millions d'euros en provenance de l'action 04 du programme 423 « *Accélération de la modernisation des entreprises* » de la mission « *Investissements d'avenir* », se compose de deux volets :

- le volet « *Prépa* » s'apparente à **un programme intensif de formation de six mois** (dernier trimestre 2019 – premier semestre 2020). Les porteurs de projet éligibles sont : les habitants des quartiers prioritaires de la ville, les réfugiés, les bénéficiaires de minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique, allocation aux adultes handicapés), les étudiants boursiers, ainsi que les personnes recommandées par une association partenaire ;

- le volet « *Incubation* » est **un programme de douze mois** (mai 2020-mai 2021 pour la première année ; une nouvelle sélection étant prévue en septembre-octobre 2020) permettant aux lauréats **de développer leurs start-ups au sein d'incubateurs ou accélérateurs partenaires**. Les personnes éligibles sont les jeunes start-ups créées par les bénéficiaires du volet « *Prépa* » du French Tech Tremplin, ainsi que les autres start-ups ayant au moins un fondateur issu d'un milieu sous-représenté dans l'écosystème des start-ups (cf. les critères d'éligibilité du volet « *Prépa* »).

Dans le cadre du concours « *French Tech Tremplin* », s'entendent comme start-ups **les petites entreprises au sens européen (moins de cinquante salariés et un chiffre d'affaires ou un bilan total inférieur à 10 millions d'euros)**, immatriculées en France depuis moins de trois ans. Ces jeunes entreprises doivent s'appuyer sur une innovation numérique liée au produit, au procédé ou à une technologie.

Les aides reçues par les lauréats du concours peuvent financer les dépenses suivantes :

- les frais internes (salaires) pour les lauréats personnes morales ;
- les frais externes liés au projet (réalisation et tests de prototypes, coûts de propriété intellectuelle, études de marché...);
- les frais d'incubation ou d'accompagnement par une structure labellisée par la « *French tech* » ;
- les frais forfaitaires pour les personnes physiques ou entrepreneurs individuels (frais de déplacement, petits investissements...).

Ces aides sont versées sous forme de subvention, en deux fois : **70 % de la somme à la signature du contrat et 30 % à la fin du projet après présentation des justificatifs de dépense. Le montant est soit de 20 000 euros (personnes physiques), soit de 42 000 euros (personnes morales)**.

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2015<sup>1</sup> a exonéré d'impôt sur le revenu et de toute cotisation ou contribution sociale les sommes reçues par les lauréats du prix « *French Tech Ticket* ». Ce programme est destiné aux entrepreneurs étrangers et leur offre un accompagnement, par le biais d'incubateurs partout en France, pour créer ou développer leur start-ups en France. **Le coût de cette dépense fiscale est, d'après les documents budgétaires de la mission « *Économie* », inférieur à 500 000 euros.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : EXONÉRER FISCALEMENT ET SOCIALEMENT LES AIDES REÇUES PAR LES LAURÉATS DU CONCOURS « FRENCH TECH TREMPLIN »**

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, **exonère d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle les aides reçues par les lauréats du « French Tech Tremplin ».**

Afin de respecter la réglementation européenne en matière d'aides d'État (articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), le II du présent article précise que le bénéfice de cette annulation est conditionné par le respect du règlement 1407/2013 dit « *de minimis* »<sup>1</sup> : le montant cumulé des aides reçues par une même entreprise ne peut pas excéder 200 000 euros sur trois exercices fiscaux.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE POUR SOUTENIR L'ENTREPREUNARIAT ET L'INNOVATION**

Soutenir l'innovation implique de donner à chacun les ressources nécessaires au développement de projets prometteurs. Dans le contexte actuel marqué par la crise sanitaire et désormais économique, un soutien public ciblé sur les porteurs de projets innovants mais n'ayant pas les moyens de les mettre en œuvre est particulièrement indispensable.

À l'article 9 du présent projet de loi, le **Gouvernement a également demandé l'ouverture ou la réallocation de crédits budgétaires pour soutenir l'écosystème des start-up et des jeunes entreprises innovantes en France :**

- 30 millions d'euros sont ouverts au titre du « *plan Tech* » pour abonder un dispositif de garantie de prêts accordés par Bpifrance aux entreprises en difficulté mais portant des projets viables ;

- 150 millions d'euros du programme d'investissement d'avenir sont réalloués pour doter en fonds propres un mécanisme d'investissement de Bpifrance visant à protéger et sécuriser l'expansion de start-up portant des technologies d'avenir souveraines et pouvant être sujet, du fait du contexte économique, à des opérations hostiles de la part de grands acteurs étrangers (« *French Tech Souveraineté* ») ;

---

<sup>1</sup> [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](#)

- depuis le programme 422 « Valorisation de la recherche » de la mission « Investissements d'avenir » 160 millions d'euros ont été mobilisés pour soutenir les start-ups ayant des difficultés à lever des fonds (« *French Tech Bridge* »), 200 millions d'euros pour soutenir l'émergence de nouvelles start-up, en particulier celles à forte dimension technologique et 500 millions d'euros pour aider les entreprises plus matures à survivre à la crise tout en continuant à innover.

Par ailleurs, en amont du présent projet de loi, le Gouvernement a permis aux lauréats du PIA de bénéficier d'une accélération du versement des aides à l'innovation (pour un montant d'environ 250 millions d'euros) et du report des échéances de remboursement des avances.

La commission approuve le dispositif proposé au présent article dans la mesure où celui-ci **concerne un concours qui permet à la fois de soutenir la diversité des parcours et d'accompagner des innovations numériques.**

Cependant, alors que l'article 20 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022 dispose que « *les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue* », le présent article ne prévoit pas de limite de temps à l'application du présent dispositif.

Le concours « *French Tech Tremplin* » pouvant être renouvelé par le Gouvernement, la commission a adopté un amendement **FINC.19 (n°390)** visant à limiter le champ de **la mesure aux sommes reçues jusqu'au 31 décembre 2023 et ainsi garantir le respect des engagements votés en LFPF.**

Au-delà du 31 décembre 2023, le renouvellement de cette dépense fiscale devra faire l'objet d'un vote du Parlement, au regard notamment des résultats atteints par le dispositif.

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

## **II. RESSOURCES AFFECTÉES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### *ARTICLE 5*

#### **Prélèvement sur recettes au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre confrontés à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire**

Le présent article vise à créer un prélèvement sur recettes pour accompagner financièrement les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en 2020. Les communes et leurs groupements pourraient en effet connaître respectivement en 2020 une perte de ressources de 1,8 milliard d'euros et 720 millions d'euros, dont 1,5 milliard d'euros et 864 millions d'euros de perte de recettes fiscales. Le total des pertes du secteur communal s'élèverait ainsi à 2,5 milliards d'euros.

La dotation de compensation créée par le présent article vise à compenser les communes et les EPCI à fiscalité propre connaissant les pertes de recettes les plus importantes en 2020, ainsi que les syndicats mixtes de transport, au titre de la diminution de leur produit de versement mobilité. Elle est calculée, pour l'ensemble des impositions citées, à l'exception de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire, à partir de la différence entre les recettes perçues en 2020 et le montant moyen de celles-ci perçu entre 2017 et 2019. Un acompte de cette dotation sera versé en 2020 et un ajustement de celle-ci aura lieu en 2021 à partir des montants définitifs de recettes perçues en 2020.

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements visant à compléter le dispositif proposé.

Elle a, en premier lieu, introduit l'impôt sur les maisons de jeux et la part communale du fonds régional pour le développement et l'emploi perçue par les communes d'outre-mer dans le calcul de la dotation de compensation.

Alors que les modalités de traitement des pertes de recettes liées à une baisse des tarifs des redevances et recettes d'utilisation du domaine étaient renvoyés à un décret dans le texte initial, l'Assemblée nationale a, en second lieu, adopté un amendement visant à permettre une forfaitisation des pertes de ces recettes sur la base de 11 semaines de fermeture des services publics, soit 21 % de l'année civile. Le produit des redevances et recettes d'utilisation du domaine public pris en compte dans le calcul de la dotation s'entend donc comme le produit perçu en 2019 auquel est appliqué un abattement forfaitaire de 21 %.

Elle a, en troisième lieu, modifié l'année de référence du produit de taxe de séjour et de taxe de séjour forfaitaire perçu par les communes et les EPCI à fiscalité propre. Ainsi, le calcul de la dotation de compensation repose désormais, pour cette taxe, sur l'année 2019 et non sur la moyenne 2017-2019, compte tenu de la hausse d'environ 30 % de la base de calcul de cette taxe sur cette période et d'environ 40 % de la recette.

L'Assemblée nationale a également prévu qu'aucune commune ou EPCI, éligible à la dotation créée par le présent article, ne puisse toucher une dotation de compensation des pertes de recettes inférieure à 1 000 euros.

Enfin, elle a adopté plusieurs amendements visant à faire bénéficier de cette dotation de compensation des entités exclues du champ initial. Elle a ainsi adopté un amendement qui prévoit la prise en charge par l'État des pertes liées au versement mobilité d'Île-de-France mobilités, avec un acompte de 425 millions d'euros, et deux amendements identiques visant à ce que les établissements publics locaux (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, PETR, etc.) qui perçoivent le montant de la taxe de séjour (au réel ou forfaitaire), du produit brut des jeux ou de la taxe sur les remontées mécaniques bénéficient du même mécanisme de soutien que les syndicats de transport pour le versement mobilité.

La commission souscrit aux compléments apportés au texte initial par l'Assemblée nationale, qui visent à assurer une compensation plus complète des pertes de recettes des collectivités et à s'assurer de l'égalité de celles-ci face au mécanisme de compensation, quel que soit leur statut.

Elle souhaite toutefois compléter encore, par trois amendements, le dispositif proposé en améliorant la compensation prévue pour Ile-de-France Mobilités, avec :

- pour le calcul des pertes de versement mobilité, la substitution à la moyenne 2017-2019 d'un produit de référence qui y ajoute l'effet taux constaté en 2019 ;
- la majoration du montant de l'acompte de dotation prévu en 2020, de manière à ce qu'il soit plus conforme aux estimations de pertes de recettes réalisées ;
- l'ajustement avant le 1<sup>er</sup> mars 2021 de la dotation de compensation versé à Ile-de-France Mobilités au titre de 2020.

Ces dispositions sont complétées par la création d'avances remboursables destinées à compenser, partiellement et temporairement, les pertes de recettes tarifaires de cet établissement, à l'article 10 du présent projet de loi de finances rectificative.

La commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## **I. LE DROIT EXISTANT : DES PERTES DE RECETTES QUI POURRAIENT S'ÉLEVER POUR LE BLOC COMMUNAL, EN 2020, À 2,5 MILLIARDS D'EUROS**

### **A. DES RECETTES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE ACTUELLE**

Selon la mission conduite par Jean-René Cazeneuve, **les pertes fiscales et tarifaires des collectivités territoriales s'élèveraient à 7,4 milliards d'euros en 2020**, soit 3 à 4 % de leurs recettes réelles de fonctionnement mais 20 % de leur épargne nette. Les DMTO diminueraient de 25 % et le versement mobilité de 20 %. La taxe de séjour serait encore plus affectée, avec une baisse de 40 %.

**Certaines recettes fiscales devraient en revanche croître en 2020** : la taxe sur le foncier bâti qui, cette année encore, sera partagée entre les communes, les intercommunalités et les départements devrait progresser de 2,6 %, la taxe d'habitation de 2 %, la cotisation foncière des entreprises d'1,7 %, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de 3,9 % et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux de 2 %.

**Les communes et leurs groupements pourraient ainsi connaître respectivement en 2020 une perte de ressources de 1,8 milliard d'euros et 720 millions d'euros, dont 1,5 milliard d'euros et 864 millions d'euros de perte de recettes fiscales.** Le total des pertes du secteur communal s'élèverait ainsi à 2,5 milliards d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : mission gouvernementale sur l'impact du covid-19 sur les finances locales (Paris inclus mais hors Ile-de-France Mobilités).

Ces évaluations reposent sur les hypothèses d'évolution suivantes pour l'année 2020 :

**Hypothèses d'évolution des recettes fiscales du bloc communal retenues par la mission Cazeneuve pour l'année 2020**

Taxe d'habitation (TH)	2 %
Taxe sur le foncier bâti (FB)	2,6 %
Taxe sur le foncier non bâti (FnB)	1,4 %
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	1,7 %
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,9 %
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	2 %
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	2 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	1,5 %
Taxe d'aménagement (TA)	0 %
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (y compris Paris)	- 25 %
Versement mobilité	- 20 %
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	- 7 %
Taxe de séjour	- 40 %
Droits de place	- 17 %
Taxe sur les passagers	- 20 %
Impôt sur les cercles et maisons de jeux	- 20 %
Prélèvement sur les produits des jeux	- 20 %
Taxe sur les remontées mécaniques	- 15 %
Taxe locale sur la publicité extérieure	- 20 %
Octroi de mer	- 15 %

Source : mission gouvernementale sur l'impact du covid-19 sur les finances locales

### Hypothèses d'évolution des autres recettes du bloc communal retenues par la mission Cazeneuve pour l'année 2020

Ventes de récoltes et de produits forestiers	- 8 %
Stationnement et occupation du domaine public	- 25 %
Redevances des droits et services à caractère culturel	- 25 %
Redevances et droits des services à caractère social	- 25 %
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	- 25 %
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	- 25 %
Transports de voyageurs	- 35 %
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	- 9 %

Source : mission gouvernementale sur l'impact du covid-19 sur les finances locales

#### 1. Certaines recettes fiscales devraient encore progresser en 2020

*a) La taxe d'habitation et les taxes foncières ne devraient pas être touchées par la crise actuelle*

Les impositions directes locales devraient, d'après les évaluations réalisées par la mission menée par le député Jean-René Cazeneuve<sup>1</sup>, augmenter en 2020.

La taxe d'habitation devrait progresser de 2 % et les taxes foncières de 2,6 %, conformément aux tendances observées les années précédentes. La valeur locative cadastrale sur laquelle elles sont assises n'est en effet pas touchée par la crise sanitaire et économique liée au Covid-19.

*b) D'autres recettes devraient progresser en 2020 avant de diminuer à compter de 2021*

**La progression en 2020 est, pour certaines d'entre elles, liée à leurs modalités de liquidation et de recouvrement**, la diminution de leurs produits étant attendue avec au moins une année de décalage, soit en 2021 ou 2022.

---

<sup>1</sup> Cf. *supra*.

**Impositions dont les produits ne devraient baisser qu'à compter de 2021 ou 2022**

<b>Impositions</b>	<b>Assiette</b>	<b>Taux</b>	<b>Exigibilité et fait générateur</b>
Taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom)	Surface de vente des magasins de commerce de détail de plus de 400 m <sup>2</sup> au 31 décembre de l'année précédant l'année d'imposition	Le taux applicable au cours d'une année N est fonction du chiffre d'affaires de la période de référence rapporté à l'assiette de la taxe	Existence au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année de l'établissement de commerce de détail imposable et dont les paramètres d'assiette et de tarif sont <b>établis à partir des données de l'exploitation de N-1</b> (ou cessation définitive d'exploitation).
CFE <sup>1</sup>	Valeur locative des seuls biens passibles d'une taxe foncière dont dispose l'entreprise au cours de la période de référence.  Base minimum substituée à la base nette de cet établissement lorsque celle-ci est plus faible. Base minimum fixée par la collectivité dans le respect d'un barème en fonction du chiffre d'affaires.	Taux votés par la commune et l'EPCI.	<b>Échelonnement sur 3 exercices</b> : la clôture de l'exercice N-2 sert de base de déclaration de l'immobilier utilisé pour l'imposition à la CFE de l'année N; en N-1, déclaration d'une éventuelle modification d'immobilier intervenue depuis la clôture N-2; <b>règlement en N de la CFE assise sur la période N-1.</b>

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 3 du présent projet de loi.

CVAE	Valeur ajoutée	Taux effectif d'imposition fixé à 1,5 %	Pour une année N, les <b>produits de CVAE à répartir en N+1 sont constitués des deux acomptes versés en année N et du solde de N-1 versé en mai de l'année N.</b>
Taxe d'aménagement	Opérations soumises à autorisation d'urbanisme	Taux fixé par la commune ou l'EPCI et le département	Quand le montant de la taxe est inférieur à 1 500 euros, le titre de perception est émis <b>dans le délai de 12 mois</b> à compter de la date de la délivrance de l'autorisation.  Quand le montant de la taxe est supérieur à 1 500 euros, elle est payée en 2 fractions égales dont <b>les titres de perception sont émis 12 et 24 mois</b> suivant la délivrance de l'autorisation.

Source : commission des finances du Sénat

**Pour d'autres, l'assiette d'imposition n'a pas été touchée par la crise sanitaire et économique actuelle et ne devrait pas l'être. C'est notamment le cas de la taxe d'habitation et des taxes foncières, assises sur la valeur locative cadastrale du bien. En effet, 76 % des recettes fiscales du bloc communal sont assises sur la valeur locative des locaux présents sur le territoire, qui n'est pas modifiée par la crise rencontrée.**

**2. Certaines recettes fiscales, qui ne représentent au niveau agrégé qu'une faible part des recettes réelles de fonctionnement, devraient diminuer de 7 % à 20 % en 2020**

La mission gouvernementale sur l'impact du covid-19 sur les finances locales menée par le député Jean-René Cazeneuve a estimé qu'un certain nombre de taxes, représentant une part minoritaire des recettes réelles de fonctionnement des communes et EPCI, **allaient diminuer de 7 % à 20 % en 2020.**

Ces taxes – taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les remontées mécaniques ou encore taxe sur les passagers – **représentent moins de 5 % des recettes fiscales de**

**l'ensemble des communes<sup>1</sup>. Elles peuvent toutefois, pour une collectivité donnée, représenter une part importante des recettes.**

*a) La taxe communale sur la consommation finale d'électricité*

La taxe sur la consommation finale d'électricité<sup>2</sup> est instituée au profit des communes ou, selon le cas, au profit des EPCI ou des départements qui leur sont substitués au titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.

En 2018, elle représentait 846 millions d'euros de recettes pour les communes et 39 millions d'euros pour les groupements à fiscalité propre, soit moins de 2 % de leurs recettes fiscales.

**Son produit devrait baisser de 7 % en 2020** du fait de la baisse de consommation d'électricité observée durant la période de confinement, d'après les estimations de la mission menée par Jean-René Cazeneuve.

*b) La taxe locale sur la publicité extérieure*

Les communes peuvent, par délibération de leur conseil municipal, instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure frappant les supports publicitaires dans les limites de leur territoire<sup>3</sup>.

Un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de voirie, de zone d'aménagement concerté ou de zone d'activités économiques d'intérêt communautaire peut décider d'instituer cette taxe, en lieu et place de tout ou partie de ses communes membres.

**Cette taxe, qui a représenté moins de 200 millions d'euros de produit en 2018, devrait diminuer de 20 % en 2020 du fait de la contraction du marché publicitaire.**

*c) La taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques*

Les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique peuvent être assujetties en zone de montagne à une taxe communale portant sur les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport et dont le produit est versé au budget communal.

Le montant de la taxe est inclus dans le prix du titre de transport et perçu sur l'utilisateur.

**Représentant moins de 150 millions d'euros de produits par an, cette taxe devrait diminuer de 15 % en 2020** en raison de la fermeture des stations de tourisme en montagne durant une partie de la période hivernale. **Elle représente toutefois la principale recette liée à l'exploitation des**

---

<sup>1</sup> De la section de fonctionnement.

<sup>2</sup> Article L. 2333-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Article L. 2333-6 du code général des collectivités territoriales.

**domaines skiables et peut constituer une ressource importante des communes de montagne.**

*d) La taxe sur les passagers du transport public maritime*

La taxe sur les passagers est due par les entreprises de transport public maritime. Cette taxe est assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'un site naturel classé, d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un site du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou d'un port desservant exclusivement ou principalement un des espaces protégés mentionnés ci-dessus mais sans y être inclus.

La taxe est ajoutée au prix demandé aux passagers et perçue au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé et est affectée à la préservation de celui-ci.

**Son produit devrait diminuer de 20 % en 2020 en raison des mesures de confinement et de la baisse de la fréquentation touristique.**

*e) Le prélèvement sur les produits des jeux*

Dans les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme, le conseil municipal peut instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos.

Le taux maximum des prélèvements opérés par les communes sur le produit brut des jeux dans les casinos ne doit, en aucun cas, dépasser 15 %.

Les communes peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement à un groupement de communes, à une métropole, à la métropole de Lyon ou au syndicat mixte dont elles sont membres lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme.

**La mission menée par Jean-René Cazeneuve a estimé que ce prélèvement diminuerait de 20 % en 2020 en raison de la fermeture des casinos, maisons de jeux et hippodromes pendant et après la période de confinement.**

**3. Quelques taxes mineures n'ont pas fait l'objet de projections d'évolution**

**D'autres taxes, qui représentent une très faible part des recettes réelles de fonctionnement des communes et des EPCI, n'ont pas fait l'objet d'une estimation d'évolution par la mission gouvernementale sur l'impact du covid-19 sur les finances locales.**

Il s'agit de :

- **la taxe de balayage**<sup>1</sup>, que les communes et EPCI peuvent instituer, lorsqu'elles assurent le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique qui incombe aux propriétaires riverains. Le produit total de la taxe de balayage ne peut dépasser les dépenses occasionnées à la collectivité bénéficiaire par le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, telles que constatées dans le dernier compte administratif de la collectivité ;

- **la contribution sur les eaux minérales** que les communes sur le territoire desquelles sont situées des sources d'eaux minérales peuvent instituer, à leur profit. La contribution est due par l'exploitant de la source à raison des livraisons des eaux qu'il réalise, à titre gratuit ou onéreux. Elle est assise sur le volume des eaux. La commune fixe le tarif ou les tarifs marginaux, dans la limite de 0,58 euros par hectolitre.

#### **4. D'autres recettes en revanche devraient baisser considérablement en 2020**

**Certaines ressources, représentant une part importante des recettes réelles de fonctionnement des communes et intercommunalités, devraient être particulièrement touchées par la crise et baisser d'au moins 20 %.** Ce devrait être le cas de la taxe de séjour, du versement mobilité, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et des recettes propres à l'outre-mer.

#### **Montant de certaines recettes fiscales perçues en 2018**

*(en millions d'euros)*

	<b>Communes</b>	<b>Groupements à fiscalité propre</b>
Impôts et taxes de la section de fonctionnement	41 334	32 180
Taxe de séjour	232	193
DMTO	2 715	367
Impôts et taxes Corse et Outre-mer	972	10

Source : rapport 2019 de l'OFGL

<sup>1</sup> Article L. 2333-97 du code général des collectivités territoriales.

*a) La taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire devraient diminuer de 40 %*

Une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire<sup>1</sup> peut être instituée par délibération prise par le conseil municipal des communes touristiques, des stations classées de tourisme, des communes littorales, des communes de montagne, des communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que de celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Les EPCI, quel que soit leur régime fiscal, peuvent instituer, à l'instar des communes, la taxe de séjour intercommunale par délibération de leur organe délibérant.

La taxe peut être recouvrée au réel - elle est alors appelée « taxe de séjour » - ou de manière forfaitaire - « taxe de séjour forfaitaire ». **La taxe de séjour « au réel » est établie directement sur les personnes hébergées** qui ne sont pas domiciliées dans la commune et qui n'y possèdent pas de résidence à raison de laquelle elles sont redevables de la taxe d'habitation. **La taxe de séjour forfaitaire est recouvrée de manière forfaitaire** auprès des logeurs. Son montant est calculé en fonction de la capacité d'accueil de l'hébergement et de sa période d'ouverture incluse dans la période de perception. La collectivité ou le groupement ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes d'imposition à chaque nature d'hébergement à titre onéreux.

**La mission gouvernementale sur l'impact du covid-19 sur les finances locales estime que les pertes de recettes au titre de la taxe de séjour (forfaitaire et au réel) pourraient s'élever à 40 %, soit une perte de 93 millions d'euros pour les communes et de 77 millions d'euros pour les groupements à fiscalité propre, si l'on se réfère au produit 2018.**

*b) Des pertes de versement mobilité estimées à 2 milliards d'euros*

Le versement mobilité (VM) 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.

---

<sup>1</sup> Cf. article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales

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.

**Or, dans un contexte de développement de l'activité partielle, l'assiette de cette ressource diminue.** Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle a en effet permis aux entreprises qui en ont fait la demande à compter du 1<sup>er</sup> mars 2020 d'indemniser leurs salariés placés en activité partielle à hauteur de 70 % de la rémunération brute (soit 84 % de la rémunération nette)<sup>1</sup>, et de bénéficier d'une allocation de l'État permettant de couvrir les indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 SMIC. Le régime d'activité partielle a ensuite évolué avec la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire et évoluera encore dans les prochains mois, comme cela a été annoncé lors du sommet social du 24 juin 2020 pour permettre aux entreprises de continuer à en bénéficier dans des conditions renouvelées. **Les indemnités versées par les entreprises à leurs salariés au titre de l'activité partielle sont exonérées de cotisations sociales et sortent, à ce titre, de l'assiette du versement mobilité.**

**En 2018, le versement mobilité représentait plus de 8 milliards d'euros**, répartis pour moitié en faveur de l'opérateur « Île-de-France mobilités » et pour moitié en faveur des autres AOM.

### Évolution du versement mobilité

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>VM IDF</b>	3 025	3 296	3 235	3 424	3 610	3 753	3 765	4 265	4 170
<b>VM Province</b>	2 966	3 396	3 616	3 603	3 608	3 915	4 057	4 276	4 404
<b>TOTAL</b>	5 991	6 692	6 851	7 027	7 218	7 668	7 822	8 541	8 574

Source : DGCL

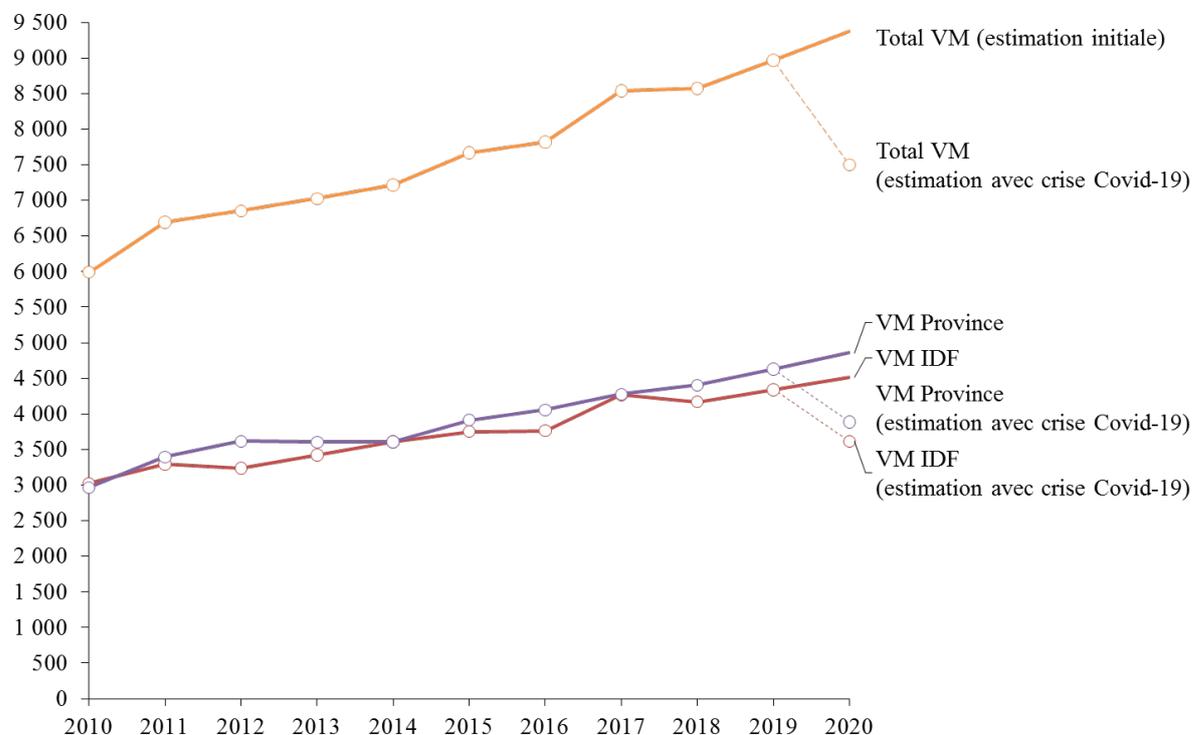
**La commission des finances avait estimé, à la mi-avril, les pertes de versement mobilité à 1,4 milliard d'euros dans un scénario médian et à 1,9 milliard d'euros dans un scénario pessimiste<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Sauf pour les salariés rémunérés au SMIC, indemnisés à 100 %.

<sup>2</sup> Note n° 3 de conjoncture et de suivi du plan d'urgence face à la crise sanitaire du Covid-19 – situation au 13 avril 2020.

**Estimation de l'évolution du versement mobilité en 2020  
avec une baisse de 20 % des recettes (soit 1,9 milliard d'euros)**

En millions d'euros



Source : commission des finances d'après les données de la DGCL

**Les dernières estimations du Groupement des autorités responsables de transport (GART) et de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) chiffrent les pertes de versement mobilité à 2 milliards d'euros. S'ajouteraient à ces pertes fiscales des pertes de recettes commerciales du même montant, soit une perte totale de ressources de 4 milliards d'euros en 2020 pour les AOM.**

**Parmi elles, 2,6 milliards d'euros concerneraient Ile-de-France Mobilités.** Sur un budget annuel de fonctionnement de plus de 10 milliards d'euros, Ile-de-France Mobilités anticipe en effet une baisse de 20 % à 26 % de son budget, soit des pertes annuelles de 0,6 à 1 milliard d'euros de versement mobilité et de 1,2 à 1,6 milliard d'euros de recettes provenant des usagers.

**Pour les autres AOM, la part du versement mobilité dans les recettes totales est encore plus importante.** S'il représentait en moyenne 30 % des recettes réelles de fonctionnement en 2018 au sein des 8 établissements publics de coopération intercommunale percevant le plus de versement mobilité (à l'exception d'Ile de France Mobilités et du syndicat mixte de la région lyonnaise), il en représente 50 % en moyenne dans les AOM de plus petite taille.

**Part du versement mobilité dans les recettes de fonctionnement des huit EPCI  
qui en percevaient le plus en 2018<sup>1</sup>**

	<b>Part du VM dans les recettes réelles de fonctionnement</b>
MARSEILLE	41%
LILLE	31%
TOULOUSE	40%
BORDEAUX	25%
NANTES	25%
MONTPELLIER	20%
STRASBOURG	17%
RENNES	41%

*Source : commission des finances d'après les données du GART  
et les comptes administratifs 2018*

**La diminution du versement mobilité, conjuguée à celle des recettes commerciales, en raison de la crise sanitaire et économique actuelle, pourrait se traduire par une impossibilité pour les AOM, au cours du second semestre 2020, d'honorer leurs contributions auprès des opérateurs et, par conséquent, par une diminution de l'offre de transport.**

*c) Les DMTO perçus par les communes diminueraient de 25 %*

Une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux est perçue au profit des **communes de plus de 5 000 habitants**, ainsi que de celles d'une population inférieure classées comme stations de tourisme. Cette taxe, dont la perception est confiée au service des impôts, est fixée à 1,20 %.

**Elle représentait 2,7 milliards d'euros pour les communes en 2018. Sa diminution telle qu'estimée par la mission menée par M. Jean-René Cazeneuve pourrait donc s'élever à 675 millions d'euros.**

*d) Les recettes propres aux communes d'outre-mer : la dotation globale garantie et la taxe spéciale de consommation<sup>2</sup>*

Le produit de l'octroi de mer fait l'objet, après un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 1,5 %, d'une « dotation globale garantie » versée aux communes<sup>3</sup>. Cette dotation est perçue par les services de l'État suivant un taux fixé par la région au profit des communes. Le montant de la dotation globale garantie est égal au montant d'octroi de mer de l'année précédente majoré d'un indice représentant la somme du taux

<sup>1</sup> Hors Ile-de-France Mobilités et SYTRAL (Lyon).

<sup>2</sup> Cf. commentaire de l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative.

<sup>3</sup> Cf. article 47 de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

d'évolution annuel moyen du prix de la consommation hors tabac des ménages et du taux d'évolution du PIB en volume.

Par ailleurs, dans les Départements d'Outre-mer (DOM), la taxe spéciale de consommation (TSC) s'applique en lieu et place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

**La mission gouvernementale d'évaluation des effets de la crise du covid-19 a estimé que ces recettes pourraient diminuer de 15 % en 2020.**

#### ***B. DES RECETTES DOMANIALES TOUCHÉES PAR LES MESURES DE CONFINEMENT***

Les communes et les EPCI perçoivent **diverses recettes d'utilisation du domaine**, regroupées au sein du compte 703 de la M14.

Dans le cadre de l'organisation de leurs foires, halles et marchés, **les communes perçoivent spécifiquement des droits de place au titre de l'occupation du domaine public communal.**

Les mesures de confinement prises par le Gouvernement ont conduit à restreindre l'occupation du domaine public et ont donc **entraîné une diminution de ces recettes, évaluée à 25 %.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR ACCOMPAGNER FINANCIÈREMENT LES COMMUNES ET LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE EN 2020**

Le I du présent article institue, par prélèvement sur les recettes de l'État, une **dotation aux communes et aux EPCI à fiscalité propre** confrontés en 2020 à des pertes de certaines recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.

#### ***A. UNE DOTATION AUX COMMUNES VISANT À COMPENSER LES PERTES DE CERTAINES RECETTES FISCALES ET DOMANIALES***

Le II précise les modalités de calcul de cette **dotation pour les communes.**

Il prévoit qu'elle soit égale à la **différence, si elle est positive, entre la moyenne des produits perçus entre 2017 et 2019 et la somme des produits perçus en 2020.**

Il liste, dans le A, les impositions, redevances et recettes concernées par ce calcul :

- la taxe communale sur la consommation finale d'électricité ;
- la taxe locale sur la publicité extérieure ;

- la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire ;
- la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques ;
- les produits bruts des jeux ;
- le versement mobilité ;
- la taxe de balayage ;
- les impositions prévues au I et au 1° du II de l'article 1379 du code général des impôts (TFPB, TFPNB, TH, CFE, CVAE, redevance des mines, IFER, imposition forfaitaire sur les pylônes, taxe additionnelle à la TFPNB, TEOM) ;
- la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière ;
- la contribution sur les eaux minérales ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- les droits de place perçus dans les halles, foires et marchés ;
- la dotation globale garantie ;
- la taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques ;
- la taxe sur les passagers ;
- les redevances et recettes d'utilisation du domaine (au sens du compte 703 de la M14 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2019 au budget principal et aux budgets annexes administratifs, y compris les droits de stationnement).

Le **1 du B du II** précise que **sont exclues du champ des recettes servant au calcul de la dotation** les pertes de recettes qui résultent d'une mesure d'exonération, d'abattement ou de dégrèvement ou d'une baisse de taux, au titre de l'année 2020, mises en œuvre sur délibération de la commune concernée. Les hausses de taux (ou de tarifs) décidées pour 2020 par les communes sont en revanche prises en compte.

Le **2 du B du II** renvoie à un décret la définition des **modalités de traitement des pertes de recettes résultant d'une baisse des tarifs des redevances et recettes d'utilisation du domaine** mise en œuvre sur délibération de la commune.

#### ***B. UNE DOTATION AUX INTERCOMMUNALITÉS CALQUÉE SUR LE MÊME MODÈLE QUE LA DOTATION AUX COMMUNES***

Le **III** précise les modalités de calcul de cette **dotation pour les établissements publics de coopération intercommunale**.

Il prévoit qu'elle soit égale à la **différence, si elle est positive, entre la moyenne des produits perçus entre 2017 et 2019 et la somme des produits perçus en 2020.**

Il liste, dans le **A**, les impositions, redevances et recettes concernées par ce calcul :

- la taxe communale sur la consommation finale d'électricité ;
- la taxe locale sur la publicité extérieure ;
- le versement mobilité ;
- la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire ;
- la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques ;
- les produits bruts des jeux ;
- les impositions prévues à l'article 1379-0 bis du code général des impôts (TFPB, TFPNB, TH, CFE, CVAE, IFER, taxe additionnelle à la TFPNB) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques ;
- les redevances et recettes d'utilisation du domaine (au sens du compte 703 de la M14 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2019 au budget principal et aux budgets annexes administratifs, y compris les droits de stationnement).

Le **1 du B du III** précise que **sont exclues du champ des recettes servant au calcul de la dotation** les pertes de recettes qui résultent d'une mesure d'exonération, d'abattement ou de dégrèvement ou d'une baisse de taux, au titre de l'année 2020, mises en œuvre sur délibération de l'EPCI à fiscalité propre concerné. Les hausses de taux (ou de tarifs) décidées pour 2020 par les EPCI sont en revanche prises en compte.

Le **2 du B du III** renvoie à un décret la définition des **modalités de traitement des pertes de recettes résultant d'une baisse des tarifs des redevances et recettes d'utilisation du domaine** mise en œuvre sur délibération de l'EPCI à fiscalité propre.

### ***C. UNE DOTATION VERSÉE EN 2020 ET AJUSTÉE EN 2021***

Le **IV** du présent article prévoit que le montant de la dotation aux communes et aux EPCI à fiscalité propre est notifié par arrêté et qu'il est constaté par les bénéficiaires aux recettes de leur compte administratif 2020. **Cette dotation sera donc bien enregistrée comme une recette de l'exercice 2020.**

Le **V** prévoit que la dotation fait l'objet d'un **acompte versé en 2020**, sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes citées au **II** et **III**, puis d'un **ajustement en 2021**, calculé à partir des pertes réelles subies en 2020. Si l'acompte est supérieur à la dotation définitive, la collectivité concernée doit reverser cet excédent.

Le décret d'application précisera les modalités précises de calcul de la perte de recettes (mouvements de périmètres, retraitements nécessaires, etc.) et de son estimation temporaire. Le calcul sera réalisé par les services de l'État (direction générale des finances publiques et direction générale des collectivités locales).

#### ***D. UNE DOTATION AUX SYNDICATS MIXTES DE TRANSPORTS CALQUÉE SUR LE MODÈLE DE CELLE DESTINÉE AUX COMMUNES ET EPCI***

Le **VI** du présent article prévoit que **les groupements de collectivités territoriales qui exercent les compétences d'AOM et qui ont perçu en 2019 et en 2020 un produit de versement mobilité sont éligibles** à la dotation prévue au **I. 40** syndicats mixtes de transports seraient concernés.

Le calcul de la dotation repose sur la différence, si elle est positive, entre le produit moyen de versement mobilité perçu entre 2017 et 2019 et le produit de ce même versement perçu en 2020.

Les groupements peuvent solliciter le versement en 2020 d'un acompte sur le montant de la dotation. **Le versement d'un acompte n'est donc pas automatique, contrairement aux dispositions prévues pour les communes et les EPCI à fiscalité propre.** En cas de versement d'un acompte, un ajustement a lieu en 2021, de la même manière que pour les communes et EPCI à fiscalité propre.

Le **VII** précise que les dispositions du présent article **ne sont pas applicables à Ile-de-France Mobilités.**

Enfin, le **VIII** prévoit que les modalités d'application du présent article sont prises par décret, notamment pour prendre en compte les modifications de périmètre des syndicats mixtes de transports et pour préciser dans quelles conditions ils peuvent solliciter un acompte sur leur dotation.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**À l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin**, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui introduit l'impôt sur les maisons de jeux dans le calcul de la dotation de compensation** des pertes de recettes

fiscales des communes. Le prélèvement sur les produits bruts des jeux perçu par les communes sur le territoire desquelles est implanté un casino figurait déjà dans le texte initial.

**À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement ajoutant à la liste des recettes incluses dans le calcul de la dotation de compensation la part communale du fonds régional pour le développement et l'emploi** qui constitue, avec la dotation globale garantie, le produit global d'octroi de mer collecté et versé aux communes.

L'Assemblée nationale a également, **à l'initiative de Jean-René Cazeneuve et Marie-Christine Verdier-Jouclas, adopté un amendement, tel que sous-amendé par Stella Dupont et Nadia Hai**, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, **visant à permettre une forfaitisation des pertes liées aux redevances et recettes d'utilisation du domaine public** sur la base de 11 semaines de fermeture des services publics (entre le 16 mars et le 2 juin), soit 21 % de l'année civile. Le produit des redevances et recettes d'utilisation du domaine public pris en compte dans le calcul de la dotation s'entend donc comme le produit perçu en 2019 auquel est appliqué un abattement forfaitaire de 21 %. Ce mode de calcul s'applique tant à la dotation en faveur des communes qu'à celle en faveur des EPCI.

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements identiques**<sup>1</sup>, dont un amendement **à l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget**, avec un avis de sagesse du Gouvernement, **visant à modifier l'année de référence du produit de taxe de séjour et de taxe de séjour forfaitaire** perçu par les communes et les EPCI à fiscalité propre. Ainsi, **le calcul de la dotation de compensation repose désormais, pour cette taxe, sur l'année 2019** et non sur la moyenne 2017-2019, compte tenu de la hausse d'environ 30 % de la base de calcul de cette taxe sur cette période et d'environ 40 % de la recette.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, dont un amendement **de notre collègue Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, tel que sous-amendé par le Gouvernement**, visant à ce **qu'aucune commune ou EPCI, éligible à la dotation créée par le présent article, ne puisse toucher une dotation de compensation des pertes de recettes inférieure à 1 000 euros.**

**À l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget**, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **visant à corriger deux erreurs de référence qui conduisaient à inclure doublement la taxe sur la consommation finale d'électricité et la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire** dans le calcul de la dotation créée par le présent article et qui y

---

<sup>1</sup> Amendements n° 2160, 1561 et 360.

incluait également la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

À l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement qui prévoit la prise en charge par l'État des pertes liées au versement mobilité d'Île-de-France mobilités, avec un acompte de 425 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, dont l'un à l'initiative de notre collègue Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement, visant à ce que les établissements publics locaux (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, PETR, etc.) qui perçoivent le montant de la taxe de séjour (au réel ou forfaitaire), du produit brut des jeux ou de la taxe sur les remontées mécaniques bénéficient du même mécanisme de soutien que les syndicats de transport pour le versement mobilité. L'Assemblée nationale a également adopté le sous-amendement présenté par M. Jean-Noël Barrot et plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable du Gouvernement, visant à ce que le montant de la compensation pour la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire soit calculé à partir du montant perçu en 2019 et non de la moyenne 2017-2019, conformément aux amendements adoptés sur la dotation de compensation des communes et des EPCI.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER BIENVENU, QUI MÉRITE TOUTEFOIS D'ÊTRE COMPLÉTÉ**

##### ***A. UNE DOTATION DONT LE COÛT EST ESTIMÉ ENTRE 500 ET 750 MILLIONS D'EUROS***

Le coût de la dotation instituée par le présent article fait l'objet d'une hypothèse basse et d'une hypothèse haute d'estimation par les services du ministère de l'action et des comptes publics et par la mission menée par M. Jean-René Cazeneuve. La différence entre ces deux estimations provient essentiellement des variations estimées sur certaines recettes : le versement transport, les impôts ménages et la taxe de séjour.

Selon les premières estimations provisoires en fonction de l'hypothèse basse, la compensation versée pour les communes (hors outre-mer) s'élèverait à 200 millions d'euros, celle versée aux communes d'outre-mer représenterait 120 millions d'euros, celle versée aux EPCI à fiscalité propre représenterait environ 80 millions d'euros et celle versée aux syndicats de transport (hors Ile-de-France Mobilités) s'élèverait à 45 millions d'euros. Le coût de cette dotation représenterait donc un peu moins de 500 millions d'euros. Les premières estimations fournies par voie de presse l'estimaient plutôt autour de 750 millions d'euros.

Ces données sont susceptibles de variation à la baisse pour les communes si la fiscalité des ménages augmentait plus vite que prévu dans les simulations et à la hausse pour les EPCI à fiscalité propre si les baisses de versement mobilité étaient plus élevées que prévues.

**Concernant les syndicats mixtes de transport**, 30 (sur 40) d'entre eux bénéficieraient de la dotation de compensation si le versement mobilité baissait de 7,5 % et tous y auraient le droit si le versement mobilité baissait de 20 %. La perte de recettes pour ces syndicats représenterait, dans la première hypothèse, 100 millions d'euros environ et 330 millions d'euros dans la seconde hypothèse. **La compensation pourrait donc varier entre 45 millions d'euros et 245 millions d'euros.**

**B. UNE DOTATION GLOBALE QUI NE COMPENSERA QUE LES COLLECTIVITÉS CONNAISSANT LES PERTES LES PLUS IMPORTANTES**

Le dispositif prévu, en fixant le montant de la dotation à partir de la différence entre la somme globale des produits perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits en 2020, **raisonne de manière globale**. Il ne s'agit pas de compenser, impôt par impôt, les pertes de recettes mais de **couvrir la perte de recettes de fonctionnement de la collectivité constatée en 2020, incluant des évolutions à la hausse et à la baisse des différentes ressources.**

La référence à la moyenne 2017-2019 ne permet donc pas de **compenser intégralement cette perte**, mais lisse les fluctuations annuelles des différentes recettes.

**C. UNE COMPENSATION QUI N'INCLUT PAS L'ENSEMBLE DES RECETTES DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS QUI DIMINUERONT EN 2020 EN RAISON DE LA CRISE ACTUELLE**

**1. Les recettes tarifaires des AOM ne sont pas incluses dans le dispositif de compensation**

Les recettes tarifaires des autorités organisatrices de la mobilité, **qui représentent environ 2 milliards d'euros par an<sup>1</sup>**, comme le versement mobilité, **ne sont pas incluses dans le dispositif de compensation**. Alors que la fréquentation des transports publics mettra sans doute de nombreux mois à retrouver son niveau antérieur, **la diminution des recettes tarifaires des AOM posera de véritables difficultés à moyen terme**. L'inclusion de ces recettes dans le calcul de la dotation de compensation créée par le présent article **pourrait toutefois être prématurée**, compte tenu de l'absence de recul existant sur la reprise du trafic. **La compensation des pertes de versement**

---

<sup>1</sup> Source : GART.

**mobilité constitue une première étape**, dont le bilan devra être fait, au regard de la situation financière des AOM en fin d'année. En fonction des enseignements qui en seront tirés, la compensation de la perte des recettes tarifaires des AOM pourra être abordée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

## **2. Les produits des ventes et les produits des services ne figurent pas dans le dispositif proposé**

**Un certain nombre de recettes, dont la mission Cazeneuve a pourtant estimé qu'elles diminueraient en 2020, ne sont pas incluses dans le dispositif de compensation prévu :**

- les ventes de récoltes et de produits forestiers (compte 702 en M14) dont la baisse est évaluée à 8 % ;

- les produits des services (compte 706 en M14) dont la baisse est estimée à 25 %. En leur sein, ce sont en particulier les redevances et droits des services à caractère culturel, sportif, de loisir, social et les redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement qui ont chuté, en raison des mesures de confinement ;

- les redevances versées par les fermiers et concessionnaires (compte 757 en M14) dont la diminution est estimée à 9 %.

**Leur inclusion conduirait toutefois à établir des différences entre les collectivités gérant ces services en régie**, qui enregistrent ces recettes dans leurs comptes, **et les collectivités les exerçant par le biais de délégations de service public**, qui n'enregistrent pas ces recettes mais versent une participation au délégataire.

Il conviendra de faire le bilan de ces pertes de recettes en 2020 et de prévoir, le cas échéant, un **mécanisme de compensation** pour les collectivités dont ces ressources représentent une part substantielle des recettes réelles de fonctionnement.

## **3. Certaines impositions sont également absentes du dispositif**

**Plusieurs recettes fiscales communales et intercommunales ne sont pas prises en compte dans le calcul de la dotation proposée.** Parmi elles figurent la taxe pour la GEMAPI, la taxe sur les convois, les inhumations et les crémations, la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains devenus constructibles, la taxe sur les friches commerciales, la taxe d'aménagement, le versement pour sous-densité, le prélèvement sur les paris hippiques, le prélèvement sur les jeux de cercle en ligne, l'impôt sur les cercles et maisons de jeux ou encore la fraction de taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime dans les régions d'outre-mer.

**La taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière<sup>1</sup> exigible sur les mutations à titre onéreux, qui est perçue par les communes d'une population inférieure à 5 000 habitants autres que les communes classées comme stations de tourisme, par le biais d'un fonds de péréquation départemental, n'est pas non plus incluse dans le calcul de la dotation de compensation. En effet, les conséquences de la crise sur la répartition de cette taxe ne seront perceptibles qu'en 2021, compte tenu de son mécanisme de perception.**

***D. L'EXAMEN DU TEXTE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE A PERMIS D'INCLURE ILE-DE-FRANCE MOBILITÉS DANS LE DISPOSITIF DE COMPENSATION, MAIS CE DERNIER DEMEURE TOUTEFOIS INSUFFISANT***

**L'établissement public administratif Ile-de-France Mobilités était explicitement exclu du champ de la compensation par le VII du présent article dans sa version initiale. L'Assemblée nationale a toutefois adopté, à l'initiative de Laurent Saint-Martin, un amendement qui prévoit la prise en charge par l'État des pertes liées au versement mobilité d'Ile-de-France mobilités, avec un acompte de 425 millions d'euros.**

Si l'inclusion, en cours d'examen, d'Ile-de-France Mobilités dans le champ couvert par le présent article constitue une satisfaction, en ce qu'elle rétablit une forme d'égalité de traitement entre les autres AOM et Ile-de-France Mobilités, **le rapporteur général souhaite toutefois vous proposer de modifier les paramètres de cette compensation.**

**Par un amendement FINC.22 (n°393), il vous propose de substituer à la référence au montant moyen de versement mobilité perçu entre 2017 et 2019 un montant de référence tenant compte des hausses de taux intervenues entre 2017 et 2019.** Le versement mobilité perçu par Ile-de-France Mobilités est en effet dynamique (+3,2 % en moyenne par an entre 2017 et 2019) et des hausses de taux sont intervenues chaque année depuis 2017 pour financer le pass navigo unique. **Alors que la référence à la moyenne 2017-2019 plutôt qu'au montant perçu en 2019 ferait perdre à cet établissement 224 millions d'euros, l'ajout de l'effet taux intervenu entre 2017 et 2019 permet d'augmenter le montant de la compensation d'environ 100 millions d'euros.**

**Par un amendement FINC.20 (n°391), il vous propose également de majorer le montant de l'acompte qui sera versé en 2020 à Ile-de-France Mobilité, pour le rendre conforme aux estimations de pertes de recettes réalisées, à savoir 920 millions d'euros.**

En outre, **par un amendement FINC.21 (n°392), le rapporteur général vous propose de fixer au 1<sup>er</sup> mars 2021 la date limite de versement**

---

<sup>1</sup> Cf. article 1595 bis du code général des impôts.

**du solde** de la dotation de compensation, qui pourrait sinon intervenir jusqu'au 31 décembre 2021.

Par ailleurs, en complément des mesures proposées au présent article et afin de compenser temporairement une partie des pertes de recettes tarifaires de cet établissement, un amendement de crédits a également été adopté à l'article 10, en proposant un mécanisme d'avances remboursables. 800 millions d'euros d'avances remboursables seraient ainsi consenties à Ile-de-France Mobilités en 2020<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 10.

## ARTICLE 6

### Compensation des pertes fiscales des régions d'outre-mer

Le présent article vise à créer un prélèvement sur recettes pour accompagner financièrement les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte en 2020. Ces collectivités pourraient en effet connaître en 2020 une perte de ressources fiscales de l'ordre de 68 millions d'euros.

La dotation de compensation créée par le présent article est calquée sur celle qui est proposée par l'article 5 du présent projet de loi de finances rectificative pour le bloc communal. Elle est calculée, pour l'ensemble des impositions citées (octroi de mer régional et taxe spéciale de consommation), à partir de la différence entre les recettes perçues en 2020 et le montant moyen de celles-ci perçu entre 2017 et 2019. Un acompte de cette dotation sera versé en 2020 et un ajustement de celle-ci aura lieu au premier semestre 2021 à partir des montants définitifs de recettes perçues en 2020.

La commission partage l'objectif de cet article, qui prend en compte la singularité fiscale des régions ultramarines. Les articles additionnels, adoptés à l'Assemblée nationale pour compenser les pertes de recettes fiscales des collectivités d'outre-mer et de la Collectivité de Corse, complètent utilement l'édifice de compensation des pertes de recettes fiscales des collectivités.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : UNE PERTE DE RESSOURCES FISCALES POUR LES RÉGIONS D'OUTRE-MER QUI POURRAIT S'ÉLEVER À 68 MILLIONS D'EUROS EN 2020**

##### **A. UNE FISCALITÉ INDIRECTE PRÉPONDÉRANTE EN OUTRE-MER, ÉTROITEMENT LIÉE À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

#### **1. L'octroi de mer régional et la taxe spéciale de consommation représentent une part importante des recettes de fonctionnement des régions d'outre-mer**

Les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique et le département de Mayotte disposent de recettes relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer, la taxe spéciale de consommation sur les carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums.

**Les recettes fiscales de ces collectivités représentent une part bien plus importante, dans leurs budgets, que pour les régions de métropole.** Ainsi, en 2018, les recettes fiscales des conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion représentaient respectivement 511 et 504 euros par habitant, contre une moyenne en métropole de 337 euros par habitant<sup>1</sup>.

**En leur sein, l'octroi de mer occupe une place prépondérante.**

**Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales en 2018, par collectivité**

*(en pourcentage)*

	<b>Communes</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>	<b>CTU</b>
Guadeloupe	43,5 %		40 %	
Martinique	47,1 %			11,8 %
Guyane	45,7 %			12,5 %
La Réunion	36,1 %		23,4 %	
Mayotte	76,5 %	22,9 %		

*Source : rapport de l'OFGL 2019*

L'octroi de mer représentait, dans les régions et CTU d'outre-mer ainsi que dans le département de Mayotte entre 7 % et 27 % des recettes réelles de fonctionnement en 2018.

La taxe sur les carburants représentait quant à elle entre 9 % et 21 % des recettes réelles de fonctionnement.

**Au total, ces deux recettes fiscales représentaient donc entre 16 % et 48 % des recettes réelles de fonctionnement de ces collectivités.**

<sup>1</sup> *Source : rapport de l'OFGL 2019*

**Part de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants  
dans les recettes réelles de fonctionnement**

*(en pourcentage)*

	Département de Mayotte	Région de La Réunion	Région de Guadeloupe	CTU de Guyane	CTU de Martinique
Recettes fiscales	19%	61%	60%	41%	50%
<i>dont octroi de mer</i>	7%	18%	27%	9%	9%
<i>dont taxe sur les carburants</i>	9%	21%	17%	15%	10%

Source : commission des finances du Sénat d'après des données de la DGCL et de la DGOM

**2. Ces impositions dépendent largement de la conjoncture  
économique**

*a) L'octroi de mer régional*

L'octroi de mer régional peut être institué par les conseils régionaux, les collectivités territoriales uniques et le conseil départemental de Mayotte. **Il a la même assiette que l'octroi de mer, constituée, pour les importations de biens (« octroi de mer externe), par la valeur en douane au sens de la réglementation communautaire, et pour les livraisons de biens produits localement (« octroi de mer interne »), par le prix hors taxe sur la valeur ajoutée et hors accises.**

**Il est exigible, pour les importations de biens, lors de l'entrée dans l'une des cinq régions ultramarines – ou lors de la mise à la consommation lorsque les biens sont placés, lors de cette entrée, sous un régime suspensif douanier ou fiscal – ou, pour les livraisons de biens, au moment de la livraison.**

Les taux de base de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 % en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, et 5 % en Guyane. Un taux supplémentaire ne pouvant excéder 2,5 % peut être décidé après la signature d'un plan de convergence<sup>1</sup>.

**Le produit d'octroi de mer régional a progressé de 20 % entre 2014 et 2019, en raison d'une forte dynamique en début de période.**

---

<sup>1</sup> Cf. article 141 de la loi du 28 février 2017.

## Évolution de l'octroi de mer régional

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant en euros	270	300	347	328	328	324
Taux d'évolution		11%	16%	-5%	0%	-1%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGCL et de la DGOM

### b) La taxe spéciale de consommation sur les carburants

Les conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion, l'assemblée de Guyane, l'assemblée de Martinique ou le conseil départemental de Mayotte peuvent instituer, au profit de la collectivité, **une taxe spéciale de consommation sur les carburants**. Le taux de cette taxe est fixé par l'assemblée délibérante et ne peut excéder des plafonds fixés par l'article 266 *quater* du code des douanes. **Elle est calculée forfaitairement sur le volume de carburant consommé.**

La répartition est faite par le conseil régional, en vertu de l'article L4434-3 du CGCT, avec une partie affectée au budget de la région, une autre au budget du département, et enfin une troisième entre les communes et entre les EPCI lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement dépasse 50 000 habitants et qu'il a mis en place un service public de transports urbains de personnes ou approuvé un plan de déplacement urbain.

Au sein des budgets régionaux, la taxe est destinée :

- pour un montant égal à 10 % du produit total, au financement d'opérations d'investissement d'intérêt régional ;

- sous forme d'une dotation, à l'aménagement du réseau routier national et des pistes forestières ainsi qu'au développement des transports publics de personnes.

Au sein des budgets départementaux, la taxe comprend :

- les sommes nécessaires au remboursement des emprunts souscrits pour le financement des travaux de voirie ;

- une dotation consacrée aux dépenses d'investissement afférentes à la voirie, aux dépenses de fonctionnement des services chargés de la réalisation et de l'entretien des routes dans la région, aux infrastructures de transport et au développement des transports publics de personnes et à des dépenses d'investissement d'intérêt départemental autres que les précédentes dans la limite de 10 % du montant de la dotation.

**Le produit de taxe spéciale de consommation sur les carburants a progressé de 42 % entre 2014 et 2019, en raison notamment d'un bond de 27 % entre 2015 et 2016.**

**Évolution de la taxe spéciale de consommation sur les carburants perçue par les régions et CTU d'outre-mer et par le département de Mayotte**

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant en euros	251	263	334	340	350	356
Taux d'évolution		5%	27%	2%	3%	2%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGCL et de la DGOM

**B. DES RÉGIONS ULTRAMARINES CONFRONTÉES À UNE DIMINUTION IMPORTANTE DE LEURS RECETTES**

En 2020, la diminution des importations et la baisse de la production locale liées à la crise du covid-19 pèsent sur le produit d'octroi de mer. En outre, la possibilité a été donnée, dans le cadre des mesures d'urgence, aux entreprises rencontrant des difficultés financières liées à la crise, de reporter des paiements d'octroi de mer régional pour la livraison de biens produits localement. À ce jour, environ 117 millions d'euros d'octroi de mer et d'octroi de mer régional ont fait l'objet de facilités de paiement dans le cadre du plan de soutien aux entreprises mis en place par l'État au regard de la crise sanitaire. 70 % de ces facilités de paiement ont été accordés sur les mois d'avril, mai et juin et ont déjà été régularisés. Les 30 % restants devraient être acquittés entre juillet et octobre 2020.

La taxe sur les carburants devrait également diminuer, en raison de la baisse de la consommation de carburant durant la période de confinement, de même que la TICPE en métropole.

Au regard des premiers retours des préfetures des régions d'outre-mer sur l'impact de la crise sanitaire sur les recettes de fiscalité indirecte des régions, l'hypothèse d'une diminution de 10 % des recettes d'octroi de mer et de taxe sur les carburants par rapport au produit perçu en 2019 a été retenue par le Gouvernement. Cette diminution correspondrait à un montant de 68 millions d'euros.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR ACCOMPAGNER FINANCIÈREMENT LES RÉGIONS ULTRAMARINES EN 2020**

Le I du présent article institue, par un prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation destinée à compenser, pour les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte, la perte de certaines recettes en 2020 résultant des effets de la crise sanitaire et économique due à l'épidémie de covid-19.

Le **II** précise le champ des recettes concernées par la dotation de compensation, à savoir **l'octroi de mer régional et la taxe spéciale de consommation**.

Le **III** exclut du champ de la compensation les pertes de recettes d'octroi de mer régional ou de taxe spéciale de consommation qui résulteraient d'une exonération, d'un abattement ou d'un dégrèvement décidés par la collectivité, pour l'exercice 2020.

Le **IV** précise les modalités de calcul de la dotation, qui sont identiques à celles du dispositif proposé à l'article 5 du présent projet de loi de finances pour compenser les pertes de recettes fiscales des communes et des EPCI : le montant de la dotation versé à chaque collectivité est égal à la différence, si elle est positive, entre le montant moyen des recettes perçues entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes perçues en 2020.

Le **V** prévoit les modalités de versement de la dotation. De même que la dotation créée par l'article 5 du présent projet de loi de finances, elle fait l'objet d'un acompte versé en 2020 sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes fiscales puis d'un ajustement en 2021 à partir du montant définitif des recettes perçues au titre de l'exercice 2020. Le versement de cet ajustement intervient au cours du premier semestre 2021. Si l'acompte versé en 2020 est supérieur à la dotation définitive, la collectivité concernée doit reverser l'excédent.

### **III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements identiques**, dont un amendement à l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur du budget, et plusieurs de ses collègues, avec un avis de sagesse du Gouvernement, **visant à neutraliser, pour le calcul de la dotation de compensation de la collectivité territoriale de Guyane, la hausse de recettes résultant de l'augmentation du taux de l'octroi de mer régional**, votée pour 2020 dans le cadre du plan de performance et d'accompagnement signé par la Collectivité avec l'État.

**Elle a également adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission, qui précise que le versement de la dotation de compensation est conditionné au maintien de la partition entre la part régionale et départementale de la taxe spéciale de consommation au niveau moyen constaté entre 2017 et 2019**. Cet amendement vise à garantir le même niveau de recettes de taxe spéciale de consommation aux départements de la Guadeloupe et de la Réunion qu'antérieurement et à éviter tout effet d'aubaine consistant à augmenter la fraction de taxe spéciale de consommation affectée aux régions.

Elle a enfin adopté deux amendements rédactionnels.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA NÉCESSAIRE COMPENSATION POUR LES RÉGIONS D'OUTRE-MER**

##### ***A. LA RÉFÉRENCE À LA MOYENNE 2017-2019 EST LÉGÈREMENT DÉFAVORABLE AUX RÉGIONS D'OUTRE-MER***

L'octroi de mer régional a progressé de 20 % entre 2014 et 2019 mais cette évolution dynamique tient à la croissance de cette recette entre 2014 et 2016. À partir de 2017, le produit d'octroi de mer régional a diminué (de 5 % en 2017 et de 1 % en 2019, après s'être stabilisé en 2018 au même niveau que l'année précédente).

**La référence faite, au IV du présent article, à la moyenne des recettes perçues entre 2017 et 2019 pour établir le montant de la dotation est par conséquent plus favorable aux régions d'outre-mer, en matière d'octroi de mer régional, que la seule référence à l'année 2019, inférieure de 4 millions d'euros au montant perçu en 2018.**

À l'inverse, la taxe sur les carburants a progressé entre 2018 et 2019 de 6 millions d'euros. **La référence à la moyenne 2017-2019 est par conséquent moins favorable que ne l'aurait été la référence à l'année 2019.**

**Au total, la référence à la moyenne 2017-2019 pour l'ensemble de ces deux recettes est légèrement défavorable aux régions et CTU d'outre-mer et au département de Mayotte, par rapport à la référence à la seule année 2019, équivalant à un écart d'environ 5 millions d'euros.**

##### ***B. UNE DOTATION DONT LE COÛT DEVRAIT SE SITUER ENTRE 63 ET 97 MILLIONS D'EUROS***

**L'évaluation préalable du présent article prévoit une diminution des recettes d'octroi de mer régional et de taxe sur les carburants de 10 % par rapport à 2019. La mission gouvernementale sur l'impact du Covid-19 sur les finances locales évalue quant à elle cette perte de recettes à 15 % en 2020.**

La dotation de compensation devrait par conséquent représenter un montant compris **entre 63 millions d'euros** (hypothèse retenue par le Gouvernement) **et 97 millions d'euros** (hypothèse retenue par la mission menée par M. Jean-René Cazeneuve).

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

*ARTICLE 6 bis (nouveau)*

**Compensation des pertes fiscales de la collectivité de Corse**

Le présent article vise à créer un prélèvement sur recettes pour accompagner financièrement la collectivité de Corse en 2020, dont les ressources fiscales spécifiques devraient diminuer en 2020 de 42 millions d'euros.

La dotation de compensation créée par le présent article est calculée sur celle qui est proposée par les articles 5 et 6 du présent projet de loi de finances rectificative pour le bloc communal d'une part et pour les régions d'outre-mer d'autre part. Elle est calculée, pour l'ensemble des impositions citées (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, droits de consommation sur les tabacs, taxe sur le transport aérien et maritime et taxe sur les navires de plaisance francisés), à partir de la différence entre les recettes perçues en 2020 et le montant moyen de celles-ci perçu entre 2017 et 2019. Un acompte de cette dotation sera versé en 2020 et un ajustement de celle-ci aura lieu au premier semestre 2021 à partir des montants définitifs de recettes perçues en 2020.

La commission partage l'objectif de cet article, qui prend en compte la singularité fiscale de la collectivité de Corse et complète utilement l'édifice de compensation des pertes de recettes fiscales des collectivités.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE COLLECTIVITÉ AUX RESSOURCES SPÉCIFIQUES**

**A- UNE COLLECTIVITÉ QUI, COMME LES RÉGIONS D'OUTRE-MER, DISPOSE DE RESSOURCES PARTICULIÈRES**

La collectivité territoriale de Corse bénéficie de ressources fiscales spécifiques<sup>1</sup>, de même que les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer, en plus des ressources de droit commun des départements et des régions métropolitains. **À ce titre, elle perçoit :**

- un **droit de consommation sur les tabacs manufacturés** vendus au détail ou importés en Corse (article 575 E bis du code général des impôts) ;

- la taxe due par les entreprises de **transport public aérien et maritime** prévue à l'article 1599 viciés du code général des impôts ;

<sup>1</sup> Cf. article L. 4425-22 du code général des collectivités territoriales.

- la fraction prélevée sur le produit de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) mis à la consommation en Corse ;

- le **droit de francisation et de navigation**, ainsi que le **droit de passeport**, prévu aux articles 223 et 238 du code des douanes, des navires de plaisance dont le port d'attache est situé en Corse.

**B- DES RECETTES FISCALES SPÉCIFIQUES QUI DEVRAIENT DIMINUER EN 2020 DE 42 MILLIONS D'EUROS EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE ACTUELLE**

Les recettes de droit commun de la collectivité de Corse, au titre de ses compétences départementales et régionales, diminueront probablement en 2020.

**Comme les autres départements, la collectivité de Corse devrait pouvoir, en vertu de l'article 7 du présent projet de loi de finances, solliciter le versement d'avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au cours du troisième trimestre de l'année 2020.**

**Comme les autres régions également, la collectivité de Corse ne bénéficie en revanche d'aucune compensation, s'agissant de ses ressources régionales**, dans le présent projet de loi de finances rectificative tel que modifié par l'Assemblée nationale. À ce titre, elle connaît donc le même traitement que les autres régions françaises.

**En revanche**, contrairement à ce qui est proposé pour les régions d'outre-mer, **ses ressources spécifiques ne font pas l'objet d'un dispositif de compensation** dans le présent projet de loi de finances rectificative. Or ces ressources devraient diminuer de 19 % par rapport à 2019 en raison des mesures de confinement et de la diminution de l'activité économique.

**Estimations d'évolution des ressources fiscales spécifiques de la Collectivité de Corse**

(en euros)

	2017	2018	2019	2020 (estimation)
Droits de consommation sur les tabacs (-15 %)	91 138 467	108 783 202	117 682 828	100 030 404
TICPE Corse (-10 %)	47 177 949	56 260 667	59 700 000	53 730 000
Taxe entreprises de transport public aérien et maritime (-50 %)	34 931 804	35 947 115	35 507 133	17 753 567
Droit de francisation et de navigation (-15 %)	4 477 157	4 460 000	4 566 546	3 881 564
<b>Total des impôts spécifiques</b>	<b>177 725 376</b>	<b>205 450 985</b>	<b>217 456 507</b>	<b>175 395 534</b>

Source : direction générale des collectivités locales

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DOTATION DE COMPENSATION CALQUÉE SUR CELLE DES RÉGIONS D'OUTRE-MER**

Le présent article additionnel est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par M. Acquaviva et plusieurs collègues députés. Il a reçu un avis favorable du Gouvernement et de la commission.

Le **I** du présent article institue, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation destinée à compenser, pour la collectivité territoriale de Corse, la perte de certaines recettes en 2020 résultant des effets de la crise due à l'épidémie de Covid-19.

Le **II** prévoit que la dotation vise à compenser les pertes de recettes au titre de :

- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;
- des droits de consommation sur les tabacs ;
- de la taxe sur le transport aérien et maritime en provenance ou à destination de la Corse ;
- de la taxe sur les navires de plaisance francisés dont le port d'attache est situé en Corse.

Le **III** prévoit, comme pour les régions d'outre-mer à l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative, que le montant de la dotation est égal à la différence, si elle est positive, entre le montant moyen des recettes citées au **II** perçu entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes perçu en 2020.

Enfin le **IV** prévoit les mêmes modalités de versement de la dotation que celles prévues par les articles 5 et 6 du présent projet de loi finances rectificative pour les communes et les EPCI, d'une part, et pour les régions d'outre-mer, d'autre part. Un acompte sera en effet versé en 2020 sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes fiscales au titre de 2020. Un ajustement aura lieu au premier semestre 2021 à partir du montant définitif des recettes perçus en 2020. Si l'acompte versé est supérieur à la dotation définitive, la collectivité de Corse devra reverser le trop perçu.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE COMPENSATION BIENVENUE**

L'absence de compensation, dans le texte déposé par le Gouvernement, des pertes de recettes spécifiques de la collectivité de Corse était difficilement compréhensible, dans la mesure où ces recettes sont

largement dépendantes de l'activité économique et des trajets effectués entre la Corse et le continent.

**Cet article comble utilement un vide laissé par le texte déposé**, en réalisant un parallélisme entre les recettes spécifiques des régions d'outre-mer, compensées par la dotation prévue à l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative, et celles de la collectivité de Corse.

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

*ARTICLE 6 ter (nouveau)*

**Compensation des pertes fiscales des collectivités d'outre-mer  
et des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Le présent article vise à créer un prélèvement sur recettes pour accompagner financièrement les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna) et les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2020. Ces collectivités pourraient en effet connaître en 2020 une perte de ressources fiscales de 4,2 millions d'euros.

La dotation de compensation créée par le présent article est calquée sur celle qui est proposée par les articles 5 et 6 du présent projet de loi de finances rectificative pour le bloc communal d'une part et pour les régions d'outre-mer d'autre part. Elle est calculée, pour l'ensemble des impositions citées (octroi de mer et taxe sur les carburants), à partir de la différence entre les recettes perçues en 2020 et le montant moyen de celles-ci perçu entre 2017 et 2019. Un acompte de cette dotation sera versé en 2020 et un ajustement de celle-ci aura lieu au premier semestre 2021 à partir des montants définitifs de recettes perçues en 2020.

La commission des finances partage l'objectif de cet article additionnel, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, qui complète l'édifice de compensation des pertes de recettes fiscales des collectivités en l'appliquant aux collectivités d'outre-mer.

Elle propose d'adopter l'article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE FISCALITÉ INDIRECTE  
PRÉPONDÉRANTE, DÉPENDANTE DE L'ACTIVITÉ  
ÉCONOMIQUE**

**A- UNE FORTE DÉPENDANCE DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER À LA  
FISCALITÉ INDIRECTE, ÉTROITEMENT LIÉE À L'ACTIVITÉ  
ÉCONOMIQUE**

La part de la fiscalité indirecte est prépondérante dans les **collectivités d'outre-mer**. Si les taxes sont diverses, un schéma général, lié aux caractéristiques et à l'histoire particulière de ces territoires, se retrouve peu ou prou partout : la fiscalité a d'abord reposé sur la perception de droits à la frontière, sous forme de droits de douane ou de taxes d'approche, avant d'être complétée par la création de droits tirés de la consommation intérieure (sur les tabacs et les alcools, puis sur les hydrocarbures et autres produits importés).

## 1. Saint-Pierre-et-Miquelon

L'article L.O 6414-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) donne compétence à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour fixer les règles applicables en matière d'impôts, droits et taxes, cadastre et régime douanier. Le Conseil territorial, en tant qu'assemblée délibérante de la collectivité, dispose donc de **compétences propres en matière de fiscalité locale**. Il décide, par délibération, des impôts et taxes qu'il souhaite mettre en place dans l'archipel. Le Code local des impôts fixe les conditions d'établissement des impôts directs et taxes assimilées, des droits de mutation, des taxes successorales et des droits d'apport, des taxes de publicité foncière, des taxes diverses et de l'impôt foncier. L'une des principales caractéristiques de la fiscalité à Saint-Pierre-et-Miquelon réside dans l'absence de contribution indirecte telle que la TVA. En tant que pays et territoire d'outre-mer (PTOM), ne faisant pas partie du territoire douanier communautaire, l'archipel dispose également d'une autonomie douanière totale. **Le Conseil territorial fixe librement le montant des droits de douane, de la taxe spéciale, de l'octroi de mer et des droits de consommation.**

L'octroi de mer représentait 4,1 millions d'euros en 2019<sup>1</sup> et la taxe spéciale sur les carburants 3 millions d'euros.

## 2. Saint-Martin

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 a érigé Saint-Martin en collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, et **doté cette collectivité d'une compétence fiscale**. Ainsi, l'article L.O 6314-3 du code général des collectivités territoriales dispose que **la collectivité fixe les règles applicables en matière « d'impôts, droits et taxes »**. La collectivité de Saint-Martin forme donc une juridiction fiscale autonome par rapport à l'État français. Elle dispose ainsi de son propre code général des impôts et de son propre livre des procédures fiscales.

**La taxe de consommation sur les produits pétroliers, qui représente la deuxième recette la plus importante de la collectivité (12,4 millions d'euros en 2019),** frappe les produits suivants<sup>2</sup> :

- essences et supercarburants à forte teneur en hydrocarbures aromatiques ;
- essences, y compris l'essence d'aviation et les carburéacteurs, et supercarburants ;
- gazole ;

---

<sup>1</sup> Pour les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et la collectivité d'outre-mer.

<sup>2</sup> Article 1585 P du code général de la collectivité de Saint-Martin.

- émulsion d'eau dans du gazole stabilisée par des agents tensioactifs, dont la teneur en eau est égale ou supérieure à 7 % en volume sans dépasser 20 % en volume, destiné à être utilisée comme carburant.

**Elle est due en cas d'importation par voie maritime**, par la personne apparaissant comme destinataire des produits sur le document de transport ou tout autre document en tenant lieu remis à l'autorité portuaire **et en cas d'importation par voie terrestre**, par la personne exploitant les installations dans lesquelles sont matériellement livrés les produits.

**Le taux de la taxe est fixé à :**

- 0,23 euro par litre pour le gazole utilisé par des établissements industriels comme carburant pour l'alimentation des moteurs fixes, à l'exception des moteurs utilisés à titre de secours pour pallier les ruptures d'alimentation en électricité ;

- 0,06 euro par litre pour les produits destinés à l'avitaillement des aéronefs, de navires ou de bateaux ;

- 0,12 euro par litre pour les autres produits.

**La déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due, est adressée chaque mois** au pôle douanier et fiscal.

### **3. Saint-Barthélemy**

La collectivité de Saint-Barthélemy fixe les règles applicables en matière d' « impôts, droits et taxes ».

**Le droit de quai** a été institué dans l'île de Saint-Barthélemy par arrêté du maire du 24 mai 1879, approuvé par arrêté du gouverneur de la Guadeloupe en conseil privé du 3 juin 1879. **Il est perçu au taux de 5 % *ad valorem* sur toutes les marchandises importées par voie maritime ou aérienne sur le territoire de la Collectivité de Saint-Barthélemy.** Ce taux est porté à 8 % *ad valorem* sur les véhicules terrestres à moteur et à 30 % *ad valorem* sur les véhicules terrestres à moteur conçus et construits pour le transport de marchandises de plus de quatorze tonnes de poids total autorisé en charge. **La valeur des marchandises, appelée « valeur en douane » est leur valeur transactionnelle**, c'est-à-dire le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises lorsqu'elles sont vendues pour l'exportation à destination du territoire de Saint-Barthélemy.

**Il est également institué dans la Collectivité de Saint-Barthélemy, une taxe spéciale de consommation, qui représentait 3 millions d'euros en 2019.** Elle s'applique aux essences et supercarburants à forte teneur en hydrocarbures aromatiques, aux essences et supercarburants, au gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120°C, à l'émulsion d'eau dans du gazole stabilisée par des agents tensio-actifs, dont la teneur en eau est égale ou supérieure à 7 % en volume sans dépasser 20 % en volume, et aux autres

produits destinés à être utilisés comme carburant. **Le taux de cette taxe est fixé par le Conseil Territorial**, dans la limite de 0,23 euro par litre de carburant consommé. Les recettes correspondantes sont en partie affectées à des fonds d'investissement destinés à financer l'entretien et la modernisation de la voirie.

#### 4. Wallis et Futuna

**L'archipel de Wallis-et-Futuna bénéficie d'un régime fiscal spécifique**, qui se caractérise par l'absence d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les bénéfices des sociétés et d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. **Le régime fiscal est essentiellement basé sur une fiscalité indirecte, qui constitue la majeure partie des ressources propres du territoire. Ainsi cette fiscalité est composée de taxes douanières au sens large et de taxes diverses.**

Les taxes douanières représentaient 71 % des recettes fiscales de la collectivité en 2019<sup>1</sup> et les taxes diverses 20,4 %.

Les taxes douanières au sens large incluent les droits de douane, la taxe d'entrée, les taxes intérieures de consommation et les autres taxes (taxe spéciale sur les armes, taxe parafiscale de propriété et taxe d'environnement comprenant l'écotaxe créée en 2017). **La taxe d'entrée, quant à elle, s'applique à l'ensemble des produits importés sur le Territoire de Wallis et Futuna.** Cette taxe est calculée à partir du prix du produit et du fret.

**Les taxes intérieures de consommation s'ajoutent aux droits de douane et taxes d'entrée pour trois catégories de produits : les alcools, les tabacs et les hydrocarbures.** Contrairement aux droits de douane et aux taxes d'entrée, le montant de la taxe intérieure de consommation est calculé en fonction de la quantité, et non de la valeur, du produit importé.

#### ***B- DES RECETTES FISCALES QUI POURRAIENT DIMINUER EN 2020 DE 4,2 MILLIONS D'EUROS EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE ACTUELLE***

**L'octroi de mer et les taxes sur les carburants des quatre collectivités d'outre-mer ainsi que des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon pourraient diminuer de 10 % en 2020, d'après les estimations de la direction générale des outre-mer. La perte de recettes globale pour ces collectivités s'élèverait alors à 4,2 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Rapport annuel de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) 2019 sur Wallis-et-Futuna.

### Estimation des pertes d'octroi de mer en 2020

(en euros)

	2019	Baisse de 10%
Saint-Pierre-et-Miquelon (SPM)	39 718	3 972
Communes de SPM	4 050 919	405 092
Saint-Martin	0	0
Saint-Barthélemy	12 000 000	1 200 000
Wallis-et-Futuna	7 124 440	712 444
<b>TOTAL</b>	<b>23 215 077</b>	<b>2 321 508</b>

Source : direction générale des outre-mer

### Estimation des pertes de taxe sur les carburants en 2020

(en euros)

	2019	Baisse de 10%
Saint-Pierre-et-Miquelon (SPM)	920 774	92 077
Communes de SPM	2 057 047	205 705
Saint-Martin	12 367 550	1 236 755
Saint-Barthélemy	3 033 253	303 325
Wallis-et-Futuna	653 387	65 339
<b>TOTAL</b>	<b>19 032 011</b>	<b>1 903 201</b>

Source : direction générale des outre-mer

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DOTATION DE COMPENSATION CALQUÉE SUR CELLE DU BLOC COMMUNAL ET DES RÉGIONS D'OUTRE-MER

Le présent article additionnel est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le Gouvernement, sous-amendé par Stéphane Claireaux et deux de ses collègues. Il a reçu un avis favorable de la commission.

Le I du présent article institue, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation destinée à compenser, pour les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis et Futuna, la perte de certaines recettes en 2020 résultant des effets de la crise due à l'épidémie de Covid-19.

Cette dotation s'applique aux recettes d'octroi de mer et de taxes sur les carburants de ces différentes collectivités :

- pour Saint-Pierre-et-Miquelon, elle s'applique aux pertes de recettes d'octroi de mer, de taxe sur les carburants, de taxe de consommation sur l'essence de pétrole importée, des taxes spéciales sur l'importation ;

- pour Saint-Martin, elle compense les pertes de taxe de consommation des produits pétroliers ;

- pour Saint-Barthélemy, elle s'applique aux pertes de recettes de droit de quai et de taxe spéciale de consommation ;

- enfin, pour Wallis-et-Futuna, elle compense les pertes de produits de taxe d'entrée et de taxe intérieure sur la consommation des hydrocarbures.

Le **II** prévoit la même dotation pour les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle s'applique aux pertes de produits d'octroi de mer, de la taxe de consommation sur l'essence de pétrole importée et de la taxe spéciale de consommation sur le gazole et le fioul importés.

Le **III** exclut du champ de la compensation, comme le font également les dispositifs proposés aux articles 5 et 6 du présent projet de loi de finances rectificative, les pertes de recettes ayant pour origine une mesure d'exonération, d'abattement ou de dégrèvement mise en œuvre au titre de l'année 2020 sur délibération de la collectivité compétente.

Le **IV** prévoit, comme pour le bloc communal et les régions d'outre-mer aux articles 5 et 6 du présent projet de loi de finances rectificative, que le montant de la dotation versée à chaque collectivité est égal à la différence, si elle est positive, entre le montant moyen des recettes citées aux **I** et **II** perçues entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes perçues en 2020.

Enfin le **V** prévoit les mêmes modalités de versement de la dotation que celles prévues par les articles 5 et 6 du présent projet de loi finances rectificative pour les communes et les EPCI d'une part et pour les régions d'outre-mer d'autre part. Un acompte sera en effet versé en 2020 sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes fiscales au titre de cette même année. Un ajustement aura lieu au premier semestre 2021 à partir du montant définitif des recettes perçues en 2020. Si l'acompte versé est supérieur à la dotation définitive, la collectivité concernée devra reverser le trop perçu.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER**

L'absence de compensation, dans le texte déposé par le Gouvernement, des pertes de recettes spécifiques des collectivités d'outre-mer, largement dépendantes de l'activité économique, était difficilement compréhensible, alors qu'un tel mécanisme était proposé pour les régions d'outre-mer.

**En conséquence, cet article comble utilement un vide laissé par le texte déposé**, en réalisant un parallélisme entre les recettes spécifiques des régions d'outre-mer, compensées par la dotation prévue à l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative, et celles des collectivités d'outre-mer.

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

ARTICLE 6 quater (nouveau)

**Intégration dans le FCTVA des dépenses exposées au titre de l'utilisation de l'informatique en nuage (« cloud »)**

Le présent article tend à rendre éligibles aux remboursements de TVA effectués au profit des collectivités territoriales au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) certaines dépenses engagées pour la fourniture de services liés à l'informatique en nuage (« cloud »).

Considérant le dispositif comme pertinent sur le fond, la commission des finances observe néanmoins que la rédaction introduite à l'Assemblée nationale ne permet pas d'atteindre les objectifs poursuivis par les auteurs et engendrerait une charge indue au détriment de l'État.

En conséquence, le rapporteur général souhaite proposer un nouveau dispositif sur ce sujet, qui permettrait de rendre ces dépenses éligibles au FCTVA versé à compter de 2021. Il sera présenté en séance publique, dans le cadre de la seconde partie du projet de loi de finances rectificative.

Dans l'attente, il vous propose de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT: DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'INFORMATIQUE EN NUAGE QUI NE SONT PAS ÉLIGIBLES AU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

**A. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PEUVENT BÉNÉFICIER DU REMBOURSEMENT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE ACQUITTÉE AU TITRE DE CERTAINES DE LEURS DÉPENSES**

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) constitue un **prélèvement sur les recettes de l'État (PSR)** qui permet d'assurer « *le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement* » et **certaines dépenses d'entretien** des bâtiments publics et de voirie<sup>1</sup>.

Pour rappel, **ces remboursements sont calculés en appliquant aux dépenses éligibles un taux de compensation forfaitaire**, qui correspond au taux normal de TVA, diminué, depuis 1997, d'une réfaction correspondant à

<sup>1</sup> Article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

**Ce taux, fixé à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales s'élève à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.**

En 2020, aux termes des dispositions de l'article 79 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, **le montant des crédits évaluatifs ouverts au titre du FCTVA s'élèvent à 6 milliards d'euros.**

**B. DANS LE DOMAINE NUMÉRIQUE, SEULES LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE OU D'ACHAT DE LICENCE LOGICIELLE PEUVENT DONNER LIEU AU REMBOURSEMENT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

Conformément aux dispositions de l'article 1615-1 du code général des collectivités territoriales et à **l'exception de certaines dépenses d'entretien, seules les dépenses d'investissement réelles sont éligibles au FCTVA.**

Il en découle que **les dépenses récurrentes exposées pour la prestation de services informatiques et numériques qui ont le caractère de dépenses de fonctionnement ne peuvent faire l'objet d'un remboursement de TVA.**

À l'inverse, **les dépenses réalisées par une collectivité territoriale pour acquérir un logiciel, pour s'équiper en matériel informatique (ordinateurs, serveurs etc.) et pour aménager les espaces dédiés à l'accueil de certains de ces matériels (salle de serveurs par exemple) ont le caractère de dépenses d'investissement et sont, à ce titre, éligibles, au FCTVA.**

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PRINCIPE D'UNE ÉLIGIBILITÉ DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE D'INFORMATIQUE EN NUAGE AU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

Par un amendement n° 894 déposé par notre collègue Éric Bothorel et avec **un avis défavorable du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel modifiant les dispositions de l'article 1615-1 du code général des collectivités territoriales et tendant à **rendre éligible au FCTVA les dépenses « de services d'infrastructure de l'informatique en nuage ».**

Par ailleurs, cet article additionnel prévoit que, par dérogation aux dispositions de l'article 1615-6 du code général des collectivités territoriales, le taux forfaitaire de remboursement appliqué à ces dépenses s'élève à 5,6 %.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF BIENVENU DANS SES OBJECTIFS MAIS QUI DEVRA FAIRE L'OBJET DE MODIFICATIONS POUR ÊTRE PLEINEMENT APPLICABLE

L'éligibilité des dépenses engagées par les collectivités territoriales au FCTVA pour la fourniture de service de l'informatique en nuage est légitime puisque l'état du droit introduit actuellement une distorsion au profit de l'achat d'équipement informatique.

En effet, les opérations d'équipements sont comptabilisées en **section d'investissement** ce qui permet aux collectivités territoriales de recourir à l'endettement pour financer ces achats et de bénéficier de remboursements au titre du FCTVA.

À l'inverse, le recours à des services de l'informatique en nuage présente le caractère de **dépenses de fonctionnement** ce qui est moins favorable aux collectivités territoriales pour qui cette section doit être présentée à l'équilibre et dont l'évolution annuelle peut, le cas échéant, être prise en compte dans le cadre d'un certain nombre de dispositifs comme les « contrats de Cahors » ou plusieurs mécanismes de péréquation.

**Or, l'internalisation des ressources informatiques ne constitue pas toujours un choix pertinent pour les collectivités territoriales.**

À titre d'exemple, un service en ligne gérant les inscriptions à certaines activités scolaires ou culturelles peut subir un pic de fréquentation qui justifie un **dimensionnement important des ressources**. Pourtant, ces moyens pourront être sous-employés le restant de l'année.

Dans un tel contexte, le recours à une solution d'informatique en nuage permettrait d'adapter les ressources disponibles à la charge effective.

Un tel choix offrirait, ainsi, à la collectivité territoriale de **réduire le coût de ses ressources informatiques**.

S'il y a donc lieu d'inciter davantage les collectivités territoriales à recourir à des prestations d'informatique en nuage en rendant ces dépenses éligibles au FCTVA, **le rapporteur général indique toutefois qu'il n'est pas convaincu, que cette mesure ait à figurer au sein du présent projet de loi de finances rectificative** et non au projet de loi de finances pour 2021.

Néanmoins, **il ne s'opposera pas à l'inscription de ce dispositif dans la loi** dès lors que l'Assemblée nationale a largement souhaité adopter cette mesure qui avait, d'ailleurs, déjà été retenue par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

En outre, il considère que la rédaction proposée requiert des ajustements.

D'une part, **elle n'est pas pleinement opérante en ce qu'elle vise une rédaction de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales qui ne sera plus en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021** aux termes des dispositions de l'article 258 de la loi de finances initiale pour 2019.

Ainsi et contrairement sans doute à l'intention des auteurs de l'amendement initial, **ce dispositif prendrait fin au 31 décembre 2020.**

Par ailleurs, **la notion de « dépenses de services d'infrastructure de l'informatique en nuage » apparaît inadaptée et ambiguë.**

Inadaptée, d'abord, car si l'exposé des motifs des auteurs de l'amendement mentionne les prestations de type *Infrastructure as a Service (IaaS)*, il convient de relever que ces dernières **ne recouvrent pas la totalité des besoins des collectivités territoriales** en matière d'informatique en nuage, lesquels comptent également, par exemple, des solutions logicielles (service de mail, d'agenda, de visio-conférence etc.) ou de plateforme (développement et expérimentation de solutions internes).

Ambiguë, ensuite, car **la notion de « services d'infrastructure » ne fait pas l'objet d'une définition univoque** de sorte qu'un risque existe que tant les collectivités territoriales que les services de l'État ne soient pas en mesure d'identifier clairement les prestations rendues éligibles au FCTVA.

Enfin, la rédaction proposée implique que **les dépenses rendues éligibles seraient celles « payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ».**

Ainsi, et ce au détriment de l'État qui devrait assumer une charge imprévue, les collectivités territoriales pourraient se prévaloir – en fonction du régime qui leur est applicable – de **dépenses engagées depuis 2018.**

Pour ces raisons, le rapporteur général souhaite **proposer un nouveau dispositif sur ce sujet, qui permettrait de rendre ces dépenses éligibles au FCTVA versé à compter de 2021.** Il sera présenté en séance publique, dans le cadre de la seconde partie du projet de loi de finances rectificative.

Dans l'attente, il vous propose de supprimer cet article en adoptant un amendement FINC.23 (n°394).

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.**

## ARTICLE 7

### **Avances remboursables des pertes de recettes des DMTO des départements dues à la crise sanitaire**

Les départements devraient connaître en 2020 une diminution du produit des DMTO qu'ils perçoivent équivalent à 25 % par rapport à 2019. Le présent article institue le versement d'une avance remboursable à leur profit égale à la différence entre le produit moyen des DMTO constaté sur la période 2017-2019 et le produit de l'année 2020. Cette avance serait remboursée par prélèvement sur les douzièmes de fiscalité au cours des années 2021 et 2022.

La commission vous propose d'adopter un amendement tendant à prévoir que les collectivités territoriales bénéficiaires de ces avances ne seront tenues de les rembourser qu'à partir de l'année suivant le retour d'un niveau de recettes de DMTO équivalent à celui constaté en 2019.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : UN PRODUIT DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX PERÇUS PAR LES DÉPARTEMENTS QUI EST APPELÉ À SE CONTRACTER FORTEMENT EN 2020**

Aux termes des dispositions des articles 1594 A et 1595 du code général des impôts (CGI), **les départements perçoivent le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** composés :

- des droits d'enregistrement ou de taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers, pour l'inscription d'hypothèques judiciaires ou pour la publication de divers actes ou décisions en matière cadastrale et foncière ;

- d'une taxe additionnelle à ces précédents droits d'enregistrement ou taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux concernant divers locaux.

Le montant de l'imposition est déterminé comme le produit du prix exprimé dans l'acte constatant la mutation et du taux délibéré par les départements.

Les dispositions de l'article 1594 D du CGI prévoient, en effet, que le taux normal applicable s'établit à 3,8 %. Toutefois, **les départements ont la possibilité par voie de délibération de faire varier ce taux** au sein d'un « couloir » compris entre 1,2 % et 4,5 %.

En 2019, le montant des recettes de DMTO des départements s'est élevé à 13,4 milliards d'euros, soit 17,6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Les mesures de confinement instituées pour endiguer l'épidémie de COVID-19 ont fortement pesé sur le niveau d'activité du marché immobilier entraînant **une diminution des recettes de DMTO sur la période.**

Ainsi, d'après l'évaluation préalable du présent article, **le produit des DMTO anticipé en 2020 pourrait être inférieur de 25 % par rapport à celui de 2019 (- 3,1 milliards d'euros),** ce qui est conforme aux estimations des associations d'élus.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE VERSEMENT D'AVANCES REMBOURSABLES AU PROFIT DES DEPARTEMENTS**

Ainsi que le permettent les dispositions de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **le présent article prévoit d'instituer un mécanisme d'avance remboursable au profit des départements.**

Les dépenses engagées et les recettes générées au titre de ce dispositif seraient **retracées au sein d'une section nouvelle** « Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19 » **du compte de concours financiers (CCF) « Avances aux collectivités territoriales ».**

À ce titre, **l'article 10 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit une ouverture de crédits de 2 milliards d'euros** en autorisation d'engagements comme en crédits de paiements au profit de ce nouveau programme.

**Le montant total de cette avance correspondrait,** pour chaque département et collectivité territoriale unique (CTU) ou à statut particulier percevant un produit départemental de DMTO, **à la différence entre la moyenne de recettes de DMTO en 2017, 2018 et 2019 et le montant effectivement recouvré au titre de cette imposition en 2020.**

**Un premier versement de l'avance serait effectué au troisième trimestre 2020** sur la base des anticipations de recettes de DMTO pour cette année, **tandis qu'un second versement interviendrait en 2021 compte-tenu du montant des produits effectivement perçus.**

Les avances ainsi versées en 2020 et 2021 aux départements seraient remboursées par ces derniers en 2021 et 2022 au travers d'un **prélèvement effectué sur les douzièmes de fiscalité** qu'ils perçoivent aux termes des dispositions de l'article L.3332-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Les modalités de mise en œuvre du dispositif proposé sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

### III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ALLONGEMENT D'UNE ANNÉE DE LA PÉRIODE PRÉVUE POUR LE REMBOURSEMENT DES AVANCES

A l'occasion de l'examen en séance plénière du présent article, **l'Assemblée nationale a adopté huit amendements** dont trois rédactionnels et cinq amendements identiques tous adoptés avec un avis favorable du Gouvernement et parmi lesquels celui du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

**Ces cinq amendements ont pour effet d'allonger de deux à trois ans la période durant laquelle les départements devront, le cas échéant, procéder au remboursement des avances qu'ils auront perçues en application des dispositions du présent article.**

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE QUE LES REMBOURSEMENTS SERONT DUS LORS DU « RETOUR À BONNE FORTUNE » DOIT ÊTRE APPORTÉE AUX DÉPARTEMENTS

Votre rapporteur général considère que **le soutien aux départements est particulièrement nécessaire** compte tenu de la forte contraction des recettes de droits de mutations anticipée par le Gouvernement pour 2020.

**Il entend le choix d'organiser ce soutien par le versement d'avances remboursables** compte-tenu du rebond de produit des DMTO qu'il est permis d'anticiper depuis déconfinement.

**Cette modalité de soutien singularise, toutefois, les départements** qui, à l'inverse des communes et des collectivités d'outre-mer, ne bénéficient pas d'une compensation de la part de l'État mais davantage d'une mesure de trésorerie.

**S'il prend acte de la décision d'allonger la période de remboursement prise par l'Assemblée nationale, il considère qu'il convient, sur ce point, entendre davantage les demandes des associations d'élus.**

En effet, **si l'on peut espérer que les départements bénéficieront d'un rebond du produit des DMTO** en lien avec la reprise du marché immobilier, **cette perspective n'est pas certaine.**

En outre, **les départements vont être amenés à faire face très rapidement à une augmentation de leurs dépenses** compte tenu, par exemple, de la dégradation du marché de l'emploi mais, également, du

renforcement attendu de l'offre en matière de prise en charge de la dépendance.

Dans ce contexte, **il y a lieu d'offrir des garanties plus solides encore aux départements** que celles qu'offre l'allongement de la durée de remboursement.

Ainsi, votre rapporteur général vous propose **d'adopter un amendement FINC.24 (n°395) « de retour à bonne fortune »** aux termes duquel **les départements ne seront tenus de procéder au remboursement des avances perçues sur une période de trois ans qu'à compter de l'année suivant le retour d'un produit de DMTO au moins équivalent à celui de l'année 2019.**

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

ARTICLE 7 bis (nouveau)

**Création d'une nouvelle section du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur »**

Le présent article vise à créer une nouvelle section au sein du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur » afin de retracer les flux associés au dispositif de réassurance publique d'opérations d'assurance-crédit export « Cap Francexport ».

Considérant que les dispositions du présent article sont bienvenues pour assurer la traçabilité des flux relevant du dispositif « Cap Francexport », la commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN COMPTE DE COMMERCE RÉCENT**

Aux termes de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif* ». En outre, « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt* ».

La loi de finances pour 2017<sup>1</sup> crée le compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé de l'économie. Son objet est de retracer les recettes et les dépenses auxquelles donnent lieu l'octroi, la gestion et la mise en jeu des garanties de l'État pour le commerce extérieur gérées par Bpifrance<sup>2</sup>, ainsi que les garanties spécifiques au secteur des aéronefs civils<sup>3</sup>, et au secteur de la construction navale<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Article 47 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>2</sup> En application des articles L. 432-1 et L. 432-2 du code des assurances.

<sup>3</sup> En application de l'article 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>4</sup> En application de l'article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

La création de ce compte de commerce a été motivée par le **passage à une gestion « directe » des différentes garanties publiques** aux activités d'exportation, auparavant mises en œuvre par la Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface) pour le compte de l'État.

Ce compte de commerce comporte actuellement six sections, intitulées : « Assurance-crédit et assurance-investissement », « Assurance-prospection », « Change », « Risque économique », « Risque exportateur », et « Financement de la construction navale ».

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE SECTION DU COMPTE DE COMMERCE

*Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable de la commission des finances.*

*Il vise à créer une nouvelle section, la septième, au sein du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur », intitulée « Cap Francexport et Cap Francexport + », afin de retracer les flux associés au dispositif de réassurance publique d'opérations d'assurance-crédit export « Cap Francexport ».*

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF POUR SUIVRE LA MONTÉE EN CHARGE DE L'ASSURANCE-CRÉDIT À L'EXPORT

Les dispositifs « Cap Francexport » et « Cap Francexport + » visent à apporter **une réassurance publique aux risques de l'assurance-crédit de court-terme à l'export**, de façon analogue aux dispositifs « Cap » et « Cap + » pour le marché domestique. Concrètement, les entreprises exportatrices françaises peuvent **souscrire une couverture assurantielle contre le risque d'interruption de leurs contrats**. En cas de crise économique ou de perte de confiance, les assureurs-crédits peuvent décider de réduire leur couverture ou de se retirer, fragilisant ainsi les activités de ces entreprises.

**Les dispositifs de réassurance publique** mis en œuvre depuis le début de la crise sanitaire, et modifiés par **l'article 15 du présent projet de loi, constituent une réponse au risque d'assèchement du marché de l'assurance-crédit.**

Considérant que **les dispositions du présent article sont bienvenues pour assurer la traçabilité des flux relevant du dispositif « Cap Francexport »**, la commission prend acte de la proposition du Gouvernement de créer une nouvelle section au sein du compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur ». Cette nouvelle section se distingue de la section intitulée « Assurance-crédit et

assurance-investissement » dans la mesure où elle concernera des risques de courte maturité. Sa création est pleinement justifiée au regard de la montée en charge du dispositif « Cap Francexport ».

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

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

#### ARTICLE 8

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

L'article 8 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2020, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi.

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait, selon le projet de loi initial, à un niveau de 222,1 milliards d'euros, en dégradation de 36,6 milliards d'euros par rapport au déficit de 185,5 milliards d'euros prévu dans la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020.

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale, la prévision de déficit a été aggravée de 2,4 milliards d'euros supplémentaires pour atteindre 224,4 milliards d'euros, en raison de mesures affectant aussi bien les ressources que les charges.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE DÉGRADATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE 36,6 MILLIARDS D'EUROS

Le I du présent article présente la construction du solde budgétaire de l'État, qui résulte de trois éléments, tous présentés en écart par rapport aux montants figurant dans la précédente loi de finances rectificative du 25 avril 2020 :

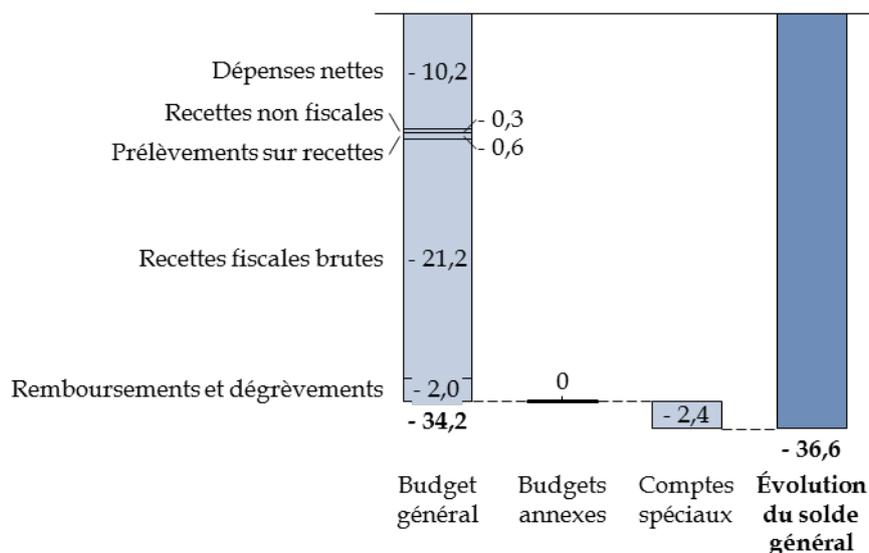
- le solde du budget général se dégrade de 34,2 milliards d'euros, résultant de la diminution des recettes fiscales nettes (- 23,2 milliards d'euros) et des recettes non fiscales (- 0,3 milliard d'euros), de l'augmentation des prélèvements sur recettes (+ 0,6 milliard d'euros) et de l'augmentation des dépenses nettes (+ 10,2 milliards d'euros) ;

- le solde des budgets annexes demeure inchangé ;

- le solde des comptes spéciaux se dégrade de 2,4 milliards d'euros, principalement sous l'effet d'une diminution de 2,4 milliards d'euros du solde des concours financiers.

### Évolution du solde général dans le texte déposé par le Gouvernement

(en milliards d'euros)



Note de lecture : les montants étant indiqués en fonction de leur impact sur le solde, l'augmentation des dépenses brutes, des prélèvements sur recettes et des remboursements et dégrèvements est affectée d'un signe négatif.

Source : commission des finances

Ce **déficit supplémentaire de 36,6 milliards d'euros** s'ajoute au déficit prévu par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier, pour atteindre **222,1 milliards d'euros au total**.

Le II de l'article présente dans un tableau le **besoin de financement de l'État**, qui résulte pour l'essentiel du déficit budgétaire (222,1 milliards d'euros) et du montant de dette existante à moyen et long terme qui arrive à échéance cette année (136,2 milliards d'euros). Le besoin total de financement est de **361,2 milliards d'euros**.

Le même tableau indique les **ressources** utilisées pour combler ce besoin. Les principales ressources sont :

- les émissions de dette à moyen et long terme, nettes des rachats (260,0 milliards d'euros) ;

- l'augmentation de l'encours de titres d'État à court terme (+ 79,9 milliards d'euros).

Le même paragraphe, en application du 9° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, prévoit que la **variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an** est plafonnée à **129,5 milliards d'euros**, contre 114,5 milliards d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative.

Enfin, le **III** maintient **inchangé** le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**, qui demeure au niveau de 1 943 108 équivalents temps plein travaillés (ETPT) fixé en loi de finances initiale.

**Les déterminants du solde budgétaire et les ressources utilisées pour combler le besoin de financement ont été présentés en détail dans l'exposé général du présent rapport.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN SOLDE DÉGRADÉ DE 2,3 MILLIARDS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES**

L'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition du Gouvernement, un **amendement** qui conduit à dégrader le solde de **2,3 milliards d'euros supplémentaires**.

En premier lieu, les **recettes fiscales brutes** sont **minorées de 300 millions d'euros**, en raison de l'adoption d'amendements tendant à augmenter le plafond de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (- 100 millions d'euros) et à modifier le calendrier de suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier (diminution des recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, ou TICPE, de 200 millions d'euros).

Les **prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales** sont **majorés de 508 millions d'euros** :

- le prélèvement de soutien de l'État au profit des collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire est majoré de 493 millions d'euros, car deux amendements prévoient respectivement l'extension du bénéfice de ce prélèvement à l'établissement public Île-de-France Mobilités (+ 425 millions d'euros) et la compensation de la part communale du fond régional du développement et l'emploi (+ 50 millions d'euros), tandis que cinq autres amendements entraînent une augmentation cumulée du montant évaluatif du prélèvement sur recettes de 18 millions d'euros ;

- un amendement crée un nouveau prélèvement sur recettes au profit de la collectivité territoriale de Corse confrontée à certaines pertes de recettes fiscales spécifiques du fait de la crise sanitaire, dont le montant évaluatif est de 8 millions d'euros ;

- un amendement crée de même un nouveau prélèvement sur recettes de soutien au profit de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis et Futuna, également confrontées à des pertes de recettes fiscales spécifiques du fait de la crise sanitaire, dont le montant évaluatif est de 7 millions d'euros.

Les **remboursements et dégrèvements** sont **minorés de 330 millions d'euros** par la prise en compte de l'impact d'un amendement prévoyant l'exonération de taxe d'habitation pour les retraités de condition modeste. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont diminués de 400 millions d'euros et, en raison des conséquences portant sur les dégrèvements de contribution audiovisuel public, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont augmentés de 70 millions d'euros.

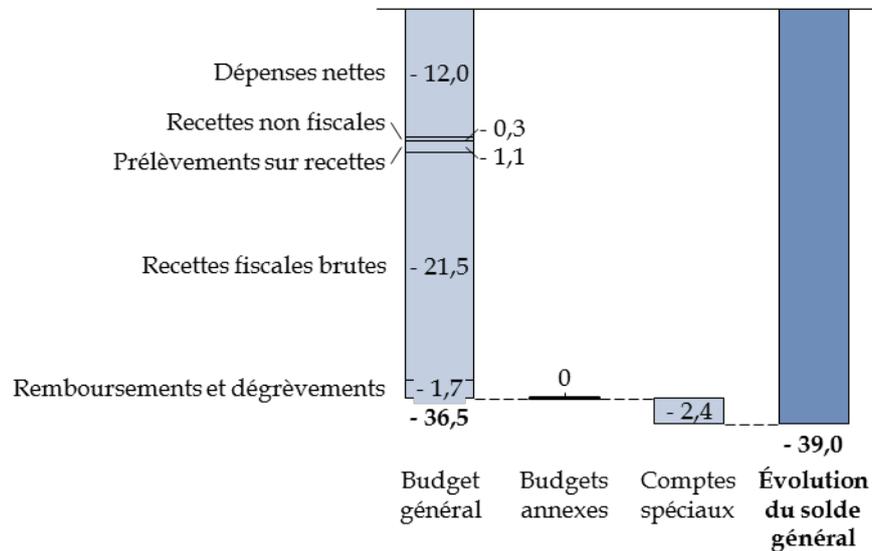
Enfin, les **crédits du budget général**, hors remboursements et dégrèvements, sont augmentés de **1 868 millions d'euros**.

**Les ouvertures de crédits ont été présentées en détail dans l'exposé général du présent rapport.**

Le déficit budgétaire de l'État, à l'issue de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale, est ainsi prévu à **224,4 milliards d'euros**, en augmentation de 39,0 milliards d'euros par rapport à la précédente loi de finances rectificative du 23 avril 2020.

**Évolution du solde général dans le texte adopté par l'Assemblée nationale,  
par rapport à la précédente loi de finances rectificative**

(en milliards d'euros)



Note de lecture : les montants sont indiqués en fonction de leur impact sur le solde. L'augmentation des dépenses brutes, des prélèvements sur recettes et des remboursements et dégrèvements est affectée pour cette raison d'un signe négatif.

Source : commission des finances

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN  
ARTICLE DE RÉCAPITULATION**

Cet article tire les conséquences des votes effectués 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.**



## SECONDE PARTIE

### MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### TITRE PREMIER

### AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - CRÉDITS DES MISSIONS

#### ARTICLE 9

#### Budget général : ouvertures de crédits

L'article 9 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.

Les ouvertures de crédit concernent des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages permettant aux ménages modestes et aux entreprises de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, ainsi que des réévaluations de crédits sans lien avec la crise sanitaire.

La commission a adopté quatre amendements sur cet article. Elle propose d'adopter l'article ainsi modifié.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES OUVERTURES DE CRÉDITS DE 12,2 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article ouvre des crédits de **13,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, portant sur 15 missions du budget général, et de **12,2 milliards d'euros en crédits de paiement**, portant sur 14 missions.

Il ne procède à aucune annulation de crédits.

Les ouvertures de crédit ont été présentées en détail dans l'exposé général du présent rapport.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : 1,5 MILLIARD D'EUROS D'OUVERTURES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

L'Assemblée nationale a adopté **16 amendements**, qui tendent à ouvrir 2 006,6 millions d'euros et à annuler 220 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit **1 786,6 millions d'euros d'ouvertures nettes d'autorisations d'engagement**, et à ouvrir 1 607,5 millions d'euros et annuler 70 millions d'euros en crédits de paiement, soit **1 537,5 millions d'euros d'ouvertures nettes de crédits de paiement**, sur 12 missions du budget général et un compte de concours financiers.

Les annulations de crédits sont de nature technique :

- une annulation de 150 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche » de la mission « Investissements d'avenir » correspond à un transfert de ce montant vers le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » de la même mission;

- une annulation de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements » compense l'ouverture du même montant de crédits sur le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » de la même mission.

**Les ouvertures de crédit ont été présentées en détail 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 FINC.25 (n°396)** qui crée un programme « Bons d'achat pour soutenir la consommation des ménages modestes » dans la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », doté de **2,4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de financer la **création de bons d'achats** utilisables au cours de l'année 2020 pour des **activités culturelles et touristiques**, y compris pour des prestations hôtelières et de restauration ;

- un **amendement FINC.26 (n°397)** qui crée un programme « Dispositif exceptionnel d'aide à l'embauche » dans la même mission, doté

de **1,5 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et **400 millions d'euros** en crédits de paiement afin de financer un **dispositif d'aide à l'embauche**, qui serait bonifié pour tout recrutement de **jeunes de moins de 26 ans** en sortie de formation initiale ;

- un **amendement FINC.27 (n°398)** qui ouvre des crédits de **30 millions d'euros** en autorisations d'engagement sur le programme 343 « Plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie » afin de **renforcer le financement de ce plan par l'État**, qui est insuffisant à l'heure actuelle ;

- un **amendement FINC.28 (n°399)** qui ouvre des crédits de **50 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » afin **d'abonder la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, qui contribue au financement de plus petits projets et de manière plus souple que la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

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

## ARTICLE 10

### Comptes spéciaux : ouvertures de crédits

L'article 10 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.

Les ouvertures de crédits sont de 2,35 milliards d'euros et correspondent à des avances aux collectivités territoriales affectées par les pertes de recette au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour venir en aide aux établissements qui en ont besoin, ainsi qu'aux exploitants d'aérodromes pour financer les dépenses de sécurité et de sûreté.

La commission propose d'adopter l'article modifié par un amendement.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES OUVERTURES DE CRÉDITS DE 2,35 MILLIARDS D'EUROS AU TITRE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent article ouvre des crédits de **2,35 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des **comptes de concours financiers**.

Ces ouvertures de crédit portent à hauteur de 350 millions d'euros sur le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et à hauteur de 2 milliards d'euros sur le programme 834 « Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19 », nouvellement créé, du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Il ne procède à aucune annulation de crédits.

**Les ouvertures de crédit ont été présentées en détail dans l'exposé général du présent rapport.**

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE SANS OUVERTURE SUPPLÉMENTAIRE DE CRÉDITS

L'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, **adopté un amendement** qui crée un **nouveau programme** « Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité » au sein du compte de concours financier « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », doté de **300 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement **résultant d'annulations de crédits du même montant** sur le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics ».

Comme il a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport, cet amendement se contente de transférer dans un nouveau programme budgétaire une partie des crédits ouverts sur le programme 823 par le texte initial.

## 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 FINC.29 (n° 400)** qui crée un **programme** « Avances à Ile-de-France Mobilités au titre des pertes de recettes liées à la crise du Covid-19 » sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », doté de **800 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de **compenser temporairement une partie des pertes de recettes tarifaires** de cet établissement à travers un mécanisme d'avances remboursables<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 5.

## TITRE II

### DISPOSITIONS PERMANENTES

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

##### ARTICLE 11

#### Relèvement du plafond d'autorisation de prêt de la France au FMI

Le présent article prévoit de relever le plafond de prêts que la France est autorisée à accorder au Fonds monétaire international (FMI) au titre des nouveaux accords d'emprunt, pour le passer de 18 658 millions de droits de tirages spéciaux (DTS) à 18 959 millions de DTS. Cela correspond à une hausse du plafond de 300 millions d'euros environ.

Cette hausse traduit la décision du Conseil des gouverneurs du FMI de janvier 2020 visant à modifier la composition des ressources du Fonds.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LES PRÊTS CONSENTIS PAR LES ÉTATS MEMBRES AU FMI CONSTITUENT UNE DE SES RESSOURCES LUI PERMETTANT D'ASSURER SA MISSION DE GARANT DE LA STABILITÉ DU SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Le Fonds monétaire international (FMI) a pour mission principale d'assurer la **stabilité du système monétaire international**. Dans ce cadre, il intervient notamment en **accordant une assistance financière**, sous forme de prêts, à certains de ses États membres rencontrant des difficultés de financement de leur balance des paiements.

Le financement des prêts du FMI mobilise **deux types de ressources** :

- à titre principal, les « **quotes-parts** » des États membres, c'est-à-dire leur contribution au « **capital** » du FMI, dont le montant s'élève actuellement à **25,3 milliards d'euros pour la France**, sous forme de droits de tirage spéciaux, ou DTS<sup>1</sup> ;

- de façon complémentaire, des **prêts remboursables** contractés auprès des banques centrales des États membres, sous forme de **lignes de crédits**, et mobilisés en tant que de besoin par le FMI, de trois types : des **prêts multilatéraux**, au titre des **nouveaux accords d'emprunt** (NAE), représentant pour la France un montant de **11,9 milliards d'euros**, des **prêts bilatéraux** contractés à la suite de la crise financière de 2009, au titre desquels la France contribue pour un montant de **31,4 milliards d'euros**, et des **prêts au Fonds pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance** (FRPC), géré par le FMI, dont la contribution française s'élève à **2,5 milliards d'euros**<sup>2</sup>.

**Au total, la participation totale de la France aux ressources du FMI s'élève actuellement à 71,1 milliards d'euros environ.**

**Le plafond des prêts que l'État accorde au FMI est fixé par l'article 2 de la loi n° 45-138 du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Si le plafond des prêts bilatéraux est saturé, ce n'est pas le cas du plafond des nouveaux accords d'emprunt**, pour lesquels un montant de 11,9 milliards d'euros est effectivement prêté par la France sur les 23,5 milliards d'euros autorisés par la loi.

En application de l'article L. 141-2 du code monétaire et financier, **c'est la Banque de France qui octroie ces prêts au FMI pour le compte de l'État.**

Conformément à l'article 4 de la convention du 20 décembre 2010 entre l'État et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'État<sup>3</sup>, « *les créances sur le FMI et les avoirs en DTS sont inscrits au bilan de la Banque de France* », dont l'une des missions fondamentales est de détenir et gérer les réserves de change de l'État et de les inscrire à l'actif de son bilan. Constituant des créances sur l'étranger, **les prêts accordés par la France au FMI font ainsi partie des réserves officielles de change.**

---

<sup>1</sup> Les DTS sont l'unité de compte utilisée par le FMI, basée sur un panier de cinq monnaies (le dollar américain, l'euro, le renminbi, le yen et la livre sterling).

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi de finances rectificative.

<sup>3</sup> Voir la [convention](#), publiée au Journal officiel du 2 février 2011.

Ces prêts constituent **une ligne de crédit ouverte au bénéfice du FMI auprès de la Banque de France**. En cas de sollicitation de la France pour le financement par le FMI d'un prêt accordé à un État étranger, les sommes correspondantes sont prélevées sur le compte bancaire de l'État à la Banque de France, la créance sur le FMI qui en résulte étant simultanément rachetée à l'État par la Banque, afin de **compenser ces deux opérations**. D'un point de vue budgétaire, les mouvements sont retracés sur le compte d'opérations monétaires « Opérations avec le Fonds monétaire international ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RELÈVEMENT DU PLAFOND D'AUTORISATION DE PRÊT DE LA FRANCE AU FMI AU TITRE DES NOUVEAUX ACCORDS D'EMPRUNT

Le présent article vise à relever de **1,6 % environ le plafond du montant des prêts que la France peut accorder au FMI** dans le cadre des nouveaux accords d'emprunt (NAE), pour un montant d'environ 300 millions d'euros. Actuellement fixé à 18 658 millions de DTS, le plafond serait porté à 18 959 millions de DTS<sup>1</sup>.

Il modifie à cette fin **le 5° de l'article 2 de la loi du 26 décembre 1945** relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement<sup>2</sup>.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : CONCRÉTISER L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE DE MODIFIER LA STRUCTURE DES RESSOURCES DU FMI

Le présent article entend **tirer les conclusions de la décision du Conseil des gouverneurs du FMI de janvier 2020**, qui a approuvé une **modification de la structure des ressources** du FMI.

Cette décision visait à **doubler le montant des ressources issues des nouveaux accords d'emprunt (NAE)**, de 182 milliards à 365 milliards de DTS, en contrepartie d'une **réduction à due concurrence du volume des prêts bilatéraux**, pour la période allant de 2021 à 2025. Préalable à la crise sanitaire, cette décision est donc indépendante de la mobilisation du FMI par certains États en raison des difficultés économiques auxquelles ils doivent faire face. La justification avancée tient ainsi au **caractère plus pérenne des NAE**, en raison de leur caractère multilatéral. Il est précisé que l'accord des contributeurs doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

---

<sup>1</sup> Soit environ 23,82 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Loi n° 45-138 du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

Cependant, la modification proposée ne conduit pas à doubler le plafond des NAE que la France peut accorder au FMI. En effet, à l'heure actuelle, **le plafond d'engagement en vigueur n'est pas complètement mobilisé par la France** : il est fixé à 18 658 millions de DTS, pour un montant effectif de 9 479,16 millions de DTS au titre des NAE.

Surtout, il doit être rappelé qu'une telle **faculté de prêt est sans incidence sur le solde budgétaire de l'État**. Les mouvements éventuels seront retracés sur le compte d'opérations monétaires « Opérations avec le Fonds monétaire international ». La dépense, correspondant au tirage du FMI, est comptabilisée en dépense dans la section « Relations avec le FMI », et en recettes dans la section « Relations avec la Banque de France ».

Toutefois, **le Gouvernement ne tire pas toutes les conséquences de l'accord du Conseil des Gouverneurs**, dont l'objectif correspond à une modification de la composition des ressources du FMI et non à une augmentation de ces dernières. Or, **il n'est pas procédé à une actualisation du plafond des prêts bilatéraux**.

Le Gouvernement justifie ce choix pour **deux raisons** :

- d'une part, la baisse du plafond des prêts bilatéraux ne saurait intervenir qu'une fois les NAE effectivement augmentés ;

- d'autre part, les risques pesant sur l'économie mondiale pourraient rendre nécessaire une hausse des marges de manœuvre du FMI, rendant opportun le maintien d'un plafond élevé de prêts bilatéraux.

**La portée de ces arguments demeure relative** : un décalage de l'entrée en vigueur de la modification des plafonds suffirait à surmonter la première difficulté, tandis que d'autres outils sont mobilisés par le Gouvernement pour répondre aux aléas conjoncturels, à l'instar de la hausse de la garantie à la Banque de France pour le prêt qu'elle consent au FMI, proposée à l'article 12 du présent projet de loi.

Pour autant, il doit être relevé qu'avec 300 millions d'euros, **le relèvement du plafond proposé est en définitive de faible ampleur par rapport au droit en vigueur**. Aussi le rapporteur général en prend-il acte.

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

ARTICLE 12

**Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt  
au Fonds monétaire international**

Le présent article vise à accorder la garantie de l'État à la Banque de France au titre d'un prêt qu'elle consent au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » du Fonds monétaire international. Cette garantie porte sur un montant cumulé en principal de deux milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 2,5 milliards d'euros.

Dans le contexte de crise économique que l'ensemble des pays connaissent aujourd'hui, l'octroi de cette garantie permet à la France de répondre à ses engagements internationaux en faveur des pays à faible revenu. Cette garantie n'aura un impact budgétaire que si l'État est effectivement appelé en garantie, un risque faible. La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : PAR LE PASSÉ, L'ÉTAT A DÉJÀ APPORTÉ SA GARANTIE AUX PRÊTS CONSENTIS PAR LA BANQUE DE FRANCE AU COMPTE « FACILITÉ POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET POUR LA CROISSANCE » DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

Créée en 1999 par le Fonds monétaire international (FMI), l'initiative « **Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance** » (FRPC) a succédé à la « Facilité d'ajustement structurel renforcée ». En créant ce compte, le FMI entendait placer deux grands objectifs au cœur de son programme de prêts concessionnels à destination des pays à plus faible revenu : **la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance**. Les pays bénéficiaires doivent ainsi présenter aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale un « document de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (DSRP).

Ces prêts concessionnels sont administrés par le FMI par l'intermédiaire du compte de fiducie de la FRPC, juridiquement et financièrement séparé des ressources générales du FMI. **Ce compte est abondé par des emprunts bilatéraux, auprès des banques centrales, des États ou des organismes publics, généralement au taux d'intérêt du marché**. La FRPC se compose donc d'un compte de prêt général, qui fournit le principal des prêts du fonds aux pays à faible revenu, et d'un compte de

bonification général, qui finance la différence entre les taux de marché payés aux bailleurs et les taux concessionnels exigés des emprunteurs<sup>1</sup>.

**Le fonds fiduciaire finance désormais trois instruments de prêts concessionnels, à taux nul mais sur des maturités différentes, à destination des pays rencontrant de sérieuses difficultés sur leur balance des paiements<sup>2</sup> :**

- **la facilité élargie de crédit** (*extended credit facility, ECF*) en cas de problèmes persistants de balance des paiements (moyen ou long terme) ;

- **la facilité de crédit de confirmation** (*stanby credit facility, SCF*) en cas de besoins à court terme en matière de balance des paiements, d'ajustement à la suite de chocs internes ou externes, ou à titre de précaution ;

- **la facilité de crédit rapide** (*rapid credit facility, RCF*) sans conditionnalité et sous la forme d'un décaissement unique et immédiat à destination des pays qui ont des besoins de financement urgents de leur balance des paiements (aide d'urgence).

**Environ 70 pays sont aujourd'hui éligibles au compte FRPC.** Deux critères sont en effet retenus par le FMI :

- le revenu par tête doit être inférieur au seuil de pauvreté défini par l'Association internationale de développement, soit 1 175 dollars par an pour l'année 2020 ;

- les pays ont difficilement accès aux marchés financiers internationaux (pas d'accès « *durable et substantiel* »).

Pour financer ces prêts concessionnels, **la Banque de France, qui agit pour le compte de l'État, accorde un prêt à la FRPC dont le montant est libellé en droit de tirages spéciaux (DTS) et qui fait l'objet d'un ou de plusieurs décaissements selon les besoins de la FPRC.**

En 2009<sup>3</sup>, l'État avait ainsi octroyé sa garantie à un prêt de la Banque de France en faveur du compte « **Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance – Facilité de protection contre les chocs exogènes** » (FRPC-FCE<sup>4</sup>). Du fait de la crise économique et de son impact sur les pays à faible revenu, le recours à la FPRC et le niveau d'engagement du FMI avaient en effet augmenté en 2009, nécessitant d'accroître les ressources du compte. Le FMI avait à cette occasion réformé ses dispositifs de financements concessionnels.

---

<sup>1</sup> D'après les informations publiées par la Banque de France : <https://www.banque-france.fr/economie/rerelations-internationales/fonds-monnaire-international/ressources-du-fmi>

<sup>2</sup> D'après les informations publiées par le Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/poorf.htm>

<sup>3</sup> Article 105 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

<sup>4</sup> À compter du 7 janvier 2010, ce compte a été transformé en fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

En 2018<sup>1</sup>, l'État avait à nouveau apporté sa garantie à un prêt de deux milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) à la FRPC, le FMI ayant sollicité en 2016 les États potentiellement contributeurs<sup>2</sup> pour maintenir un niveau de ressources dédiées aux prêts concessionnels de 1,29 milliard de DTS par an, dans un contexte de fortes vulnérabilités pour les pays à faibles revenus. La secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Delphine Gény-Stephann, avait alors expliqué que cette activité du FMI avait connu un important développement à la suite de la crise de 2008-2009<sup>3</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ACCORDER LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU NOUVEAU PRÊT QUE LA BANQUE DE FRANCE CONSENT AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Le présent article prévoit que l'État accorde sa garantie à la Banque de France au titre du prêt qu'elle consent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI).

La garantie accordée par l'État à la Banque de France pour ce prêt au FMI porte sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un montant cumulé en principal de deux milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 2,5 milliards d'euros au taux de change actuel<sup>4</sup>. Cela signifie également que les intérêts sont couverts sans limite fixe, leur montant pouvant varier selon l'évolution des taux d'intérêt.

La garantie couvre également le non-respect de l'échéancier de remboursement de chaque tirage par le gestionnaire du compte, à savoir le *Trust Fund* de la FRPC. La garantie sera donc activée si le *Trust Fund* ne respecte pas l'échéancier de remboursement, c'est-à-dire si le pays bénéficiaire est en situation de défaut de paiement et que ce défaut ne peut pas être absorbé par le compte de réserve de la facilité.

## III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

---

<sup>1</sup> Article 144 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>2</sup> Soit les 14 membres actuellement prêteurs du FRPC et 14 potentiels nouveaux prêteurs, dont feraient notamment partie les grandes économies émergentes.

<sup>3</sup> Examen du projet de loi de finances pour 2017, séance publique du 6 décembre 2017. [http://www.senat.fr/seances/s201712/s20171206/s20171206025.html#amd\\_2017\\_107\\_II\\_438](http://www.senat.fr/seances/s201712/s20171206/s20171206025.html#amd_2017_107_II_438)

<sup>4</sup> Lors du tirage du prêt, la somme est convertie en droits de tirage spéciaux au cours du jour du dollar américain.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI TRADUIT LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE**

**Le présent article permet à la France de tenir ses engagements internationaux vis-à-vis des pays à faible revenu et en faveur de la promotion du développement et de la lutte contre la pauvreté.** Il s'inscrit dans le prolongement de l'article 11 du présent projet de loi, qui vise à relever le plafond d'autorisation de prêt de la France au FMI. Lors des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale de cette année, les États membres et les organisations multilatérales ont en effet acté la mobilisation de tous les outils de soutien de ces institutions aux pays à faible revenu. Le FMI a ainsi appelé à des contributions additionnelles pour la « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » (FRPC).

**Comme lors de la crise de 2009, les recours à la FRPC par les pays à faible revenu se sont accrus depuis le mois de mars 2020 et devraient continuer à augmenter,** du fait des conséquences économiques et financières de la crise actuelle pour la quasi-totalité des pays.

Selon le FMI, **58 pays ont sollicité la FRPC ces dernières semaines,** 44 facilités de financement ont depuis été approuvées ou devraient l'être prochainement. La quasi-totalité des 8,4 milliards d'euros prévus étant donc en voie d'être largement décaissés, le FMI a dû solliciter les contributeurs pour ré-abonder ce fonds et augmenter ses disponibilités de 12,5 milliards de DTS, ce qui lui permettrait potentiellement de faire face aux besoins de financement des pays à faible revenu sollicitant la FRPC jusqu'en 2024<sup>1</sup>. **Lors du comité monétaire et financier international du 16 avril 2020, la France a alors pris l'engagement de doubler sa contribution à la FRPC,** qui passera ainsi à cinq milliards d'euros.

Dans ce contexte, **l'octroi de la garantie de l'État à la Banque de France vise à ne pas faire peser sur cette dernière les conséquences d'un risque qu'elle assume pour le compte de l'État.** C'est ce qui explique que les précédents prêts consentis par la Banque de France à la FRPC aient reçu la garantie de l'État.

**Ce dispositif n'a par ailleurs pas d'effet budgétaire immédiat, étant entendu qu'il ne s'agit là que d'une garantie.** Son effet sur les ressources de la France ne se matérialiserait qu'en cas d'appel en garantie. **Or, le risque que le FMI ne rembourse pas ce prêt à la Banque de France est très faible :**

**- le FMI bénéficie d'une clause de créancier privilégié,** que rappelle notamment chacun des accords conclus dans le cadre du Club de Paris ;

---

<sup>1</sup> L'étude d'impact du présent projet de loi précise qu'il s'agit là du scénario central communiqué par le FMI.

**- le risque de défaut des pays emprunteurs fait l'objet d'une mutualisation** entre les contributeurs du FRPC ;

**- un éventuel défaut pourra être couvert par la mobilisation du compte de réserve** de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Jusqu'ici, ce compte de réserve n'a jamais été sollicité.

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

### ARTICLE 13

#### Octroi de la garantie de l'État aux prêts accordés par l'UE au titre de l'instrument temporaire d'urgence pour atténuer les risques de chômage dans l'UE dans le cadre de la crise de la covid-19

Le présent article autorise le ministre de l'économie à octroyer, à titre gratuit, la garantie de l'État à l'Union européenne au titre des prêts accordés aux États membres conformément au règlement (UE) 2020/672 du 19 mai 2020 instituant l'instrument temporaire d'urgence pour atténuer les risques de chômage dans l'Union européenne. La garantie de l'État pouvant être octroyée est plafonnée à 4,407 milliards d'euros, correspondant à la quote-part de la France dans le revenu national brut (RNB) de l'Union européenne.

Cet instrument temporaire proposé par la Commission européenne permettra d'apporter une assistance financière aux États membres qui le souhaitent, sous forme de prêts, afin de financer des dispositifs de chômage partiel ou des mesures similaires visant à protéger les salariés et les indépendants, ainsi qu'à réduire l'incidence du chômage et de la perte de revenus. Elle vise également à financer certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### I. L'INSTRUMENT TEMPORAIRE D'URGENCE POUR ATTÉNUER LES RISQUES DE CHÔMAGE DE L'UNION EUROPÉENNE

Depuis le début de la crise sanitaire, la Commission européenne a proposé plusieurs dispositifs visant à apporter **une réponse budgétaire aux conséquences économiques de l'épidémie**, en complément de l'action de la Banque centrale européenne (BCE).

Outre une flexibilité du régime des aides d'État et l'activation de la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance, la Commission européenne a proposé une mobilisation accrue du budget de l'Union européenne par plusieurs canaux.

L'un d'entre eux constitue la mise en œuvre d'un instrument ayant vocation à **aider les États membres de l'Union européenne, lorsqu'ils le demandent, à financer des mesures de chômage partiel adoptées pour soutenir les entreprises et à éviter un accroissement durable du taux de chômage**. Ce dispositif, intitulé « SURE » (« *Support mitigating unemployment risks in emergency* »), a été présenté par la Commission européenne le 13 mars dernier, intégré dans l'**accord de l'Eurogroupe en date du 9 avril**, et validé par le Conseil européen du 23 avril.

Cet instrument est institué par le **règlement (UE) 2020/672 du 19 mai 2020<sup>1</sup>**, en s'appuyant sur **l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**.

Aux termes de cet article, *« lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'évènements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné »*.

Concrètement, le règlement précité prévoit que l'assistance financière prenne la forme **d'un prêt** accordé par l'Union européenne à l'État membre concerné. Dans cette perspective, **la Commission européenne est habilitée à emprunter des ressources sur les marchés** (article 4 du règlement). Le montant total de l'assistance financière pouvant être accordée s'élève à **100 milliards d'euros** (article 5).

L'assistance financière est destinée, en premier lieu, au **financement des dispositifs de chômage partiel ou des mesures similaires visant à protéger les salariés et les indépendants ainsi qu'à réduire l'incidence du chômage et de la perte de revenus**. Elle vise également, *« à titre accessoire »*, à financer **certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail** (article 1<sup>er</sup>). Cet instrument a un **caractère complémentaire**, c'est-à-dire qu'il complète les mesures nationales prises par un État membre (article 2). Ce dernier peut être éligible si ses dépenses publiques ont augmenté de **façon soudaine et très marquée** à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 en raison des mesures directement liées à la mise en œuvre de dispositifs de chômage partiel, ou à des mesures similaires (article 3).

L'octroi du prêt prend la forme d'une **décision d'exécution du Conseil**, sur proposition de la Commission européenne (article 6), et le montant du prêt est versé en plusieurs tranches (article 7).

Ainsi, l'objectif de cet instrument est d'apporter un soutien financier aux États membres **en leur accordant un prêt dans les mêmes conditions de financement que celles dont disposent l'Union européenne**.

**La mise en œuvre de ce dispositif se traduit par l'apport, par les États membres, à titre gratuit, de garanties irrévocables et inconditionnelles, pour un montant total de 25 milliards d'euros**, au prorata de leur part respective dans le revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Toutefois, si un État membre n'honore pas un appel en garantie, **des appels supplémentaires** peuvent être effectués auprès des autres États membres, au prorata de leur quote-part dans le RNB de l'Union. Ces appels en garantie supplémentaires doivent être remboursés par l'État membre qui n'a pas honoré l'appel en garantie initial (article 11). **La garantie apportée**

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19.

par un État membre est ainsi conjointe, mais non solidaire des garanties des autres États membres.

Avant de faire appel aux garanties des États membres, le règlement prévoit que la Commission européenne examine la possibilité de tirer parti de la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres<sup>1</sup>. Par conséquent, **le règlement organise une subsidiarité entre le budget de l'Union européenne et les garanties apportées par les États membres en cas de défaut de paiement**. Toutefois, la Commission examine cette possibilité de façon discrétionnaire.

En tant que **dispositif temporaire**, les États membres pourront formuler une demande d'assistance financière jusqu'au **31 décembre 2022**. Toutefois, la garantie des États membres n'expirera qu'au plus tard le **31 décembre 2053**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT AUX PRÊTS ACCORDÉS AU TITRE DE L'INSTRUMENT « SURE »

Le présent article vise à autoriser le ministre de l'économie à octroyer, à titre gratuit, la garantie de l'État à l'Union européenne au titre des prêts accordés aux États membres, conformément au règlement européen instituant l'instrument temporaire d'urgence pour atténuer les risques de chômage dans l'Union européenne.

La garantie de l'État pouvant être octroyée est plafonnée à **4,407 milliards d'euros**, correspondant à la quote-part de la France dans le RNB de l'Union européenne.

Le présent article précise que **l'octroi de la garantie est subordonnée à la conclusion d'un accord avec la Commission européenne** sur les conditions d'ouverture de l'instrument, les règles prudentielles de gestion du portefeuille des prêts bénéficiant de l'instrument et la date à laquelle celui-ci prend fin. En effet, l'octroi de chaque garantie d'un État membre fait l'objet d'une convention bilatérale avec la Commission européenne.

## III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire l'écart entre le plafond annuel de crédits de paiement défini dans le cadre financier pluriannuel et le niveau de crédits de paiement voté dans le budget annuel.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE NÉCESSAIRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF EUROPÉEN FINANÇANT DES MESURES DE CHÔMAGE PARTIEL**

La commission approuve les initiatives présentées par la Commission européenne en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire, y compris la mise en œuvre de cet instrument temporaire. Elle note toutefois qu'il présente **un intérêt limité pour la France**, à court-terme, eu égard aux conditions de financement de notre pays sur les marchés financiers.

Si le coût budgétaire de ce dispositif est pour le moment limité, il est permis de s'interroger, dans l'évaluation préalable du présent article, de la mention selon laquelle *« n'est pas prévu d'incidence budgétaire ultérieure de la garantie dans la mesure où aucun des États membres potentiellement bénéficiaires du dispositif n'est en risque de défaut à l'heure actuelle »*. En effet, la garantie pouvant être appelée, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2053, **il convient de rester vigilant sur sa mise en œuvre.**

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

---

ARTICLE 14

**Octroi de la garantie de l'État au groupe BEI au titre du fonds de garantie créé pour soutenir l'économie dans le cadre de la crise de la covid-19**

En réponse aux conséquences économiques de la crise actuelle, la Banque européenne d'investissement (BEI) a proposé la mise en place d'un « fonds pan-européen de garantie ». Ce dispositif repose sur la mise en œuvre d'un véhicule de financement *ad hoc*, géré par la BEI, et constitué de garanties des États membres à hauteur de 25 milliards d'euros. Les États membres y participeront au prorata de leur participation dans la banque. Grâce à cette garantie, la BEI prévoit de déployer 200 milliards d'euros d'instruments de partage de risques.

Le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie d'octroyer, à titre gratuit, la garantie de l'État au groupe BEI, au titre de la quote-part de la France dans le fonds paneuropéen de garantie. Ainsi, la garantie de l'État octroyée est plafonnée à 4,7 milliards d'euros.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE FONDS PAN-EUROPEEN DE GARANTIE MIS EN PLACE PAR LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT**

**La Banque européenne d'investissement (BEI)** est une institution financière créée en 1957 par le Traité de Rome et détenue par les États membres de l'Union européenne. Aux termes de l'article 309 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), sa mission est d'accorder des prêts et des garanties afin de contribuer au développement équilibré du marché intérieur.

Elle forme le groupe BEI avec le **fonds européen d'investissement (FEI)**, détenu majoritairement par la BEI, et dédié au financement des petites et moyennes entreprises (PME), principalement sous forme de prises de participation dans des fonds et de garanties accordées par des intermédiaires financiers.

En 2019, la France était le troisième bénéficiaire de la BEI, après l'Espagne et l'Italie, et le premier bénéficiaire du FEI.

La BEI a déjà été mobilisée par le passé afin de soutenir l'activité des PME au sein de l'Union européenne. Ainsi, en 2015, la BEI a initié, conjointement avec la Commission européenne, le **fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)**, bras financier du « Plan Juncker »,

reposant sur l'apport d'une garantie budgétaire de l'Union européenne et permettant à la BEI d'accorder des financements à des projets plus risqués que ceux habituellement garantis.

Comme le relève le Gouvernement dans l'évaluation préalable du présent article, **l'intervention de la BEI mobilise des financements attractifs en raison de conditions financières avantageuses** – sa signature est notée AAA pour les principales agences de notation –, **mais également des conditions non-tarifaires** relatives au montant des tickets de participation, **ainsi qu'un ciblage sur les priorités de politique publique au niveau européen**, telles que le soutien à l'innovation, aux PME, et au climat.

En réponse aux conséquences économiques de la crise actuelle, la BEI a proposé la mise en place d'un « **fonds pan-européen de garantie** », dont le principe a été validé par l'accord de l'Eurogroupe du 9 avril dernier, puis lors du Conseil européen du 23 avril dernier.

L'originalité de ce dispositif repose sur la mise en œuvre d'un **véhicule de financement *ad hoc***, géré par la BEI, et constitué de garanties des États membres à hauteur de **25 milliards d'euros**. Les États membres y participeront au prorata de leur participation dans la BEI.

Grâce à cette garantie, **la BEI prévoit de déployer 200 milliards d'euros d'instruments de partage de risques**, c'est-à-dire des garanties et contre-garanties<sup>1</sup> à des intermédiaires financiers, des lignes de crédits à des fonds de capital-risque, ou encore des prises de participation et des achats d'actifs titrisés aux banques. En effet, la BEI n'étant pas une banque de détail, elle ne peut pas commercialiser en direct des prêts à des entreprises et intervient ainsi *via* des intermédiaires financiers.

D'après les informations transmises au rapporteur général, la mise en œuvre de ce fonds ne visera pas à prendre en charge la totalité des risques assumés par ces intermédiaires financiers mais à apporter **des garanties additionnelles**. Concrètement, **le fonds pourra intervenir en appui de dispositifs nationaux de soutien aux entreprises**, tels que ceux mis en œuvre par Bpifrance en France, *via* des garanties complémentaires,.

**La BEI a indiqué que le fonds sera principalement employé en faveur des PME** puisqu'au moins 65 % des financements leur seront réservés. Ceux destinés aux entreprises de plus de 250 salariés ne pourront pas représenter plus de 23 % du montant total des financements<sup>2</sup>. Ainsi, le portefeuille d'investissement a vocation à être principalement fléché vers le capital-investissement.

---

<sup>1</sup> Forme de garantie complémentaire lorsque la garantie apportée par l'emprunteur n'est pas suffisante.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de la BEI en date du 26 mai 2020.

Par rapport à une hausse du capital de la BEI, la constitution de ce véhicule *ad hoc* présente les avantages suivants :

- **une mise en place plus rapide.** Le conseil d'administration de la BEI a indiqué que le fonds serait opérationnel dès que des États membres représentant au moins 60 % du capital de la BEI auront signé leurs conventions de contribution et qu'un comité des contributeurs aura été constitué<sup>1</sup> ;

- **une utilisation du fonds plus souple car celui-ci vise à déployer des instruments de garantie lui permettant ainsi de s'affranchir de ses pratiques habituelles en matière d'appétence au risque.** En effet, son objectif est de « cibler des projets plus risqués et additionnels, compte tenu de l'ampleur du ralentissement de l'activité dans l'UE »<sup>2</sup>. Cette dérogation par rapport aux interventions habituelles de la BEI lui permet de **préserver sa notation**, tout en ciblant des investissements plus risqués.

**Les garanties des États membres contributeurs sont irrévocables, à première demande et inconditionnelles.** Le montant callable de la garantie est plafonné au niveau de la quote-part de chaque État membre.

Enfin, cet instrument est **temporaire** : la période d'investissement ne peut excéder le 31 décembre 2021, sauf si les États membres contributeurs s'accordent, à la majorité qualifiée, de proroger de six mois ce délai. Toute prorogation supplémentaire devra être validée par tous les contributeurs.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN FONDS GARANTI PAR LES ÉTATS MEMBRES À HAUTEUR DE 25 MILLIARDS D'EUROS

**Le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie d'octroyer, à titre gratuit, la garantie de l'État au groupe BEI, au titre de la quote-part de la France dans le fonds paneuropéen de garantie.** Ainsi, la garantie de l'État octroyée est plafonnée à **4,7 milliards d'euros**, sur les 25 milliards d'euros de garantie prévu pour l'ensemble des États membres contributeurs.

La garantie de l'État sera appelée dès lors que les financements déployés enregistreront des pertes. D'après le Gouvernement<sup>3</sup>, **le niveau de sinistralité prévu est de 20 % de la garantie, soit 2,5 % du montant total des financements** déployés, ce qui se traduirait par un coût budgétaire de **940 millions d'euros pour la France entre 2020 et 2037.**

D'après les informations transmises par la direction générale du Trésor, la date de 2037 correspond à la **date d'extinction du bilan du fonds** mis en œuvre. En effet, si le fonds devrait déployer ses financements à brève

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse de la BEI en date du 26 mai 2020.

<sup>2</sup> D'après l'évaluation préalable.

<sup>3</sup> D'après l'évaluation préalable.

échéance, c'est-à-dire au cours des dix-huit prochains mois, son bilan aura une existence sur une plus longue période, pouvant être alimenté par les plus-values réalisées par le portefeuille d'investissement du fonds ou encore la rémunération de l'octroi de la garantie de la BEI.

En outre, le présent article précise que l'octroi de la garantie est conditionné à la signature d'un **accord avec la BEI** prévoyant les principales modalités de fonctionnement du fonds paneuropéen de garantie.

### III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN INSTRUMENT UTILE DONT LA FRANCE POURRAIT ÊTRE L'UN DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES

**La commission salue l'initiative de la BEI, qui constitue depuis plusieurs années un acteur incontournable dans le soutien aux PME de l'Union européenne.**

**À terme, le coût potentiel pour les finances publiques, estimé à 940 millions d'euros, résultant de l'engagement de la garantie de l'État paraît avéré, en raison du profil plus risqué des financements qui seront mis en œuvre. Toutefois, cette appétence accrue pour le risque est justifiée par la nécessité de cibler des secteurs et des petites et moyennes entreprises (PME) qui font face à des difficultés réelles en raison de la crise actuelle. En outre, l'investissement de ce fonds de la BEI devrait avoir des effets positifs sur le tissu économique européen, notamment en termes d'effet de signal pour les investisseurs privés, avec rendement supérieur au coût budgétaire consécutif à l'engagement de la garantie des États membres contributeurs.**

**En outre, la BEI prévoit un pilotage du portefeuille d'investissement de façon à ce que le niveau de pertes ne dépasse pas un montant égal à 20 % de la garantie, soit 2,5 % du montant total des financements. Contenir le niveau de sinistralité apparaît d'autant plus nécessaire qu'une partie de la garantie appelée pourrait être, *in fine*, comptabilisée dans la dette publique au sens de Maastricht<sup>1</sup>**

D'après les informations transmises par la direction générale du trésor, si le niveau de pertes peut être très élevé dans les premiers mois de déploiement du dispositif, le fonds pourra également, sur le long terme, générer des revenus.

---

<sup>1</sup> D'après l'évaluation préalable.

En tout état de cause, **le succès de ce dispositif résultera d'un équilibre délicat entre la détermination du bon niveau d'appétence au risque, et donc du ciblage des bénéficiaires, et la préservation des finances publiques des États membres.**

Par ailleurs, **la commission relève que la France pourrait être l'un des principaux bénéficiaires de ce fonds**, sous réserve d'une pleine mobilisation des acteurs concernés.

D'une part, au cours des dernières années, **la France a noué des relations étroites avec la BEI dans le cadre du « Plan Juncker »**. Comme l'a rappelé la Cour des comptes en décembre 2019<sup>1</sup>, la France était l'un des États membres ayant le plus bénéficié de cet instrument, avec 12 milliards d'euros de financement accordés fin 2018, notamment **grâce à l'implication de la Caisse des dépôts et des consignations et de Bpifrance.**

D'autre part, la France détenant environ 16 % du capital de la BEI, **elle devrait pouvoir exercer une influence sur les décisions d'investissement du fonds**. En effet, si les principaux actionnaires contribuent le plus en termes d'apport de leur garantie au fonds, **cette prise de risque supplémentaire se traduit par un poids plus significatif de leurs voix lors de l'examen des décisions d'investissement du fonds**, au sein du comité des contributeurs du fonds, puis du conseil d'administration de la BEI.

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

---

<sup>1</sup> *Référé en date du 13 décembre 2019 relatif à la mise en œuvre, en France, du plan d'investissement pour l'Europe.*

## ARTICLE 15

### **Élargissement du champ des entreprises éligibles à la réassurance par la Caisse centrale de réassurance (CCR) des risques d'assurance-crédit aux grandes entreprises et des risques d'assurance-crédit à l'export**

Le présent article vise à élargir le champ des opérations de réassurance pratiquées par la Caisse centrale de réassurance (CCR) avec la garantie de l'État, afin d'intégrer les risques portant sur les entreprises de toutes tailles et les opérations de réassurance de portefeuilles de risques à l'export.

Dans cette perspective, il remplace intégralement les dispositions de l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020, qui constitue la base légale ayant permis, jusqu'à présent, la mise en œuvre des dispositifs de réassurance publique intitulés « CAP », « CAP + », et le premier volet de « CAP Relais ».

Le présent article maintient un plafond d'encours garanti par l'État à 10 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros au maximum pour les opérations de réassurance globale des assureurs-crédit et 8 milliards d'euros pour la garantie des encours des dispositifs de réassurance des risques individuels. Il précise que l'assureur-crédit doit conserver une part minimale de risque, fixée dans les traités de réassurance conclus avec la CCR, et qui ne peut être inférieure à moins de 25 % pour les opérations de réassurance globale.

Les dispositifs de réassurance publique des risques de l'assurance-crédit constituant un élément clé de la continuité de l'activité économique de nos entreprises, la commission souscrit pleinement aux objectifs du présent article, qui devrait permettre une montée en charge de ces dispositifs.

Outre un amendement rédactionnel, la commission vous propose d'adopter un amendement visant à supprimer une demande de rapport au Parlement sur l'efficacité du dispositif proposé au présent article, au motif que le comité de suivi placé auprès du Premier ministre assure déjà le suivi de ce dispositif et contribue, à ce titre, à l'information du Parlement.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉASSURANCE PUBLIQUE D'ASSURANCE-CRÉDIT, UN DISPOSITIF DÉJÀ RENFORCÉ DANS LES PREMIÈRES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES**

Dans le cadre des relations interentreprises, **un fournisseur peut accorder un délai de paiement à son client** pour une marchandise déjà livrée. Cette opération, qui correspond à un crédit interentreprises, constitue un élément indispensable à la fluidité des échanges commerciaux.

Pour se protéger contre la défaillance de son client, le fournisseur peut recourir à un **assureur-crédit** afin qu'il couvre ce crédit interentreprises dans le cadre d'un contrat d'assurance.

Lorsque la conjoncture économique se dégrade, **les risques de défaillance d'entreprises augmentent**, ce qui peut conduire à une hausse des primes d'assurances exigées pour ce type de contrat, voire même à une restriction ou un retrait de la couverture offerte par l'assurance-crédit.

#### **A. DES RISQUES RÉASSURÉS PAR LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE POUR L'ASSURANCE-CRÉDIT DOMESTIQUE**

Afin de prévenir les risques de réduction de couverture, **l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> autorise l'État à apporter sa garantie à la Caisse centrale de réassurance (CCR), dans la limite de 10 milliards d'euros**, afin de pratiquer des opérations de réassurance des risques d'assurance-crédit intervenant avant le 31 décembre 2020.

Sont éligibles à ce dispositif de réassurance publique **les risques portant sur les petites et moyennes entreprises (PME) et sur des entreprises de taille intermédiaire (ETI) situés en France**, ainsi que des engagements pris dans le cadre des **contrats de sous-traitance** en matière de construction<sup>2</sup>.

Concrètement, **les entreprises éligibles qui se verraient notifier par leur assureur-crédit une réduction ou un refus de couverture** sur certains clients pourront continuer à être couvertes *via* ce mécanisme de réassurance publique.

Les conditions d'exercice de cette garantie sont définies par décret<sup>3</sup>, précisant notamment les conditions de rémunération de l'octroi de la garantie de l'État à la CCR. Ces opérations de réassurance sont classées en **deux catégories** :

- **une garantie complémentaire**, avec le dispositif dit « **complément d'assurance-crédit public** » (CAP) et souscrite lorsque l'assureur-crédit notifie une réduction de garantie. Dans ce cas, la garantie complémentaire ne peut excéder **50 %** de la garantie initialement souscrite auprès de l'assureur-crédit. À titre exceptionnel, la garantie complémentaire peut

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> En application du g de l'article L. 231-13 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-397 du 4 avril 2020 portant modalités d'application de l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2020 en vue de définir les modalités d'octroi de la garantie de l'État aux opérations de réassurance de certains risques d'assurance-crédit effectués par la Caisse centrale de réassurance.

excéder ce seuil de 50 %, sur proposition du directeur de la CCR et après accord du ministre chargé de l'économie<sup>1</sup> ;

- **une garantie de substitution**, dans le cadre du dispositif dit « CAP + », en cas de refus ou de cessation de garantie. **L'État peut alors réassurer quasiment intégralement l'assureur-crédit dès lors qu'il conserve une part minimale de risque (5 %), et que la quotité du risque assuré par l'assureur-crédit est au maximum de 80 %<sup>2</sup>.**

Le recours à ces dispositifs fait l'objet du versement d'une **prime d'assurance** dont le montant est fixé en fonction de la catégorie de risque réassuré.

Les dispositifs « CAP » et « CAP + » ont été notifiés à la **Commission européenne** et autorisés le 12 avril 2020. Leur conformité au droit européen en matière d'aides d'État est justifiée en application de *b* du 3 de l'article 107 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>3</sup>.

Ces dispositifs de réassurance des risques de l'assurance-crédit pour les opérations domestiques ont été récemment complétés par **un troisième programme**, « **CAP Relais** », annoncé le 11 juin dernier. Ce nouveau dispositif diffère des précédents en ce qu'il permet de **réassurer un portefeuille global d'opérations assurées par les assureurs-crédit**, plutôt que de réassurer chaque garantie souscrite individuellement, ce qui nécessite la signature d'avenant à chaque contrat d'assurance souscrit.

Actuellement en cours d'élaboration, ce dispositif pourra être ouvert, dans un premier temps, pour l'ensemble des encours d'assurance-crédit assurés à sa date de mise en œuvre et qui sont éligibles aux dispositifs « CAP » et « CAP + », soit **les risques portant sur les PME et les ETI sur le marché domestique**. Dans ce schéma de réassurance, **les assureurs-crédit cèdent 75 % des primes perçues à la CCR qui, en contrepartie, indemnise 75 % des pertes et l'assureur-crédit prend en charge 25 % des pertes**.

Ce partage des pertes s'applique dans la limite d'un **plafond de pertes** (« *Loss cap* »). Au-delà de ce plafond, qui sera défini dans les traités de réassurance conclus entre la CCR et les assureurs-crédit, les assureurs-crédit prennent en charge l'intégralité des pertes issues des sinistres.

Ce dispositif est mis en œuvre par la CCR, en application de **l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020**. Son application est conditionnée à l'autorisation de la Commission européenne qui devrait être imminente d'après les informations transmises par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Article 3 du décret précité.

<sup>2</sup> Article 4 du décret précité.

<sup>3</sup> En application de ces dispositions, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

## **B. DES RISQUES RÉASSURÉS PAR BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT POUR L'ASSURANCE-CRÉDIT À L'EXPORT**

S'agissant des risques d'assurance-crédit à l'export, en application de l'article L. 432-1 du code des assurances, « le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France ».

Ces garanties peuvent notamment être octroyées **aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et institutions de prévoyance**, de droit français ou étranger.

En application de l'article L. 432-2 du même code, l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer ces garanties publiques, sous son contrôle, pour son compte et en son nom, est **Bpifrance Assurance Export**.

Aux termes de ce même article, les garanties peuvent être octroyées pour plusieurs motifs, dont **des opérations de réassurance des entreprises habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit, au titre des opérations d'assurance des risques politiques et commerciaux à l'exportation** (e du 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances). Les opérations visées sont de court-terme, avec une durée du risque inférieure à deux ans.

Concrètement, les entreprises exportatrices françaises peuvent bénéficier d'une couverture de court-terme de la part des assureurs-crédit privés pour **couvrir le risque de non-paiement du débiteur étranger**, en raison de difficultés politiques ou commerciales.

Afin de permettre une **continuité de la couverture**, Bpifrance Assurance Export a lancé un dispositif, intitulé « **CAP Francexport** » en octobre 2018, qui vise à apporter une réassurance publique aux assureurs-crédit<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, la réassurance publique prend également **deux formes**, sur le modèle des dispositifs CAP et CAP + gérés par la CCR :

- **une garantie complémentaire**, avec le dispositif « **CAP Francexport** », qui ne peut excéder 50 % de la garantie initiale émise par l'assureur-crédit privé. Dans ce cas, l'État prend en charge la moitié des risques de l'opération. L'entreprise assurée est couverte dans la mesure de la quotité garantie par l'assureur-privé au titre de sa garantie initiale, et jusqu'à 90 % de celle-ci ;

- **une couverture de substitution**, avec le dispositif « **CAP + Francexport** », dans le cas où l'assureur-crédit privé refuse ou cesse de garantir l'opération. Dans ce cadre, l'État réassure l'assureur privé à 95 %,

---

<sup>1</sup> Cinq assureurs-crédit privés participent à ce jour au dispositif : Coface, Euler Hermes, Groupama, Axa et Astradius.

une part résiduelle de risque reposant sur lui. L'entreprise assurée est couverte dans la mesure de la quotité garantie par l'assureur-privé au titre de sa garantie initiale, et jusqu'à 80 % de celle-ci.

**Les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) avec un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros peuvent bénéficier du dispositif.** Au-delà du seuil de 1,5 milliard d'euros, l'assureur-crédit peut notifier le refus ou la réduction de garantie à Bpifrance Assurance Export, laquelle transmet la demande au ministère des finances qui peut alors accorder une réassurance publique « *au cas par cas et de manière dérogatoire* »<sup>1</sup>.

**Le montant de la prime acquittée** par l'entreprise souscrivant une garantie du dispositif de réassurance publique varie selon **le niveau de risques du pays** vers lequel la transaction est réalisée.

Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ont élargi le dispositif afin d'assurer une montée en charge de celui-ci.

Ainsi, **la première loi de finances rectificative<sup>2</sup> a ouvert ce dispositif aux opérations réalisées vers l'ensemble des pays étrangers**, alors qu'il était auparavant limité aux exportations vers 17 pays considérés comme les plus risqués en raison d'un équilibre macroéconomique dégradé. Elle a également porté d'un à deux **milliards d'euros le plafond de l'encours réassurable par l'État**.

La deuxième loi de finances rectificative<sup>3</sup> a augmenté de **deux à cinq milliards d'euros** ce même plafond.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES OPÉRATIONS DE RÉASSURANCE PRATIQUÉES PAR LA CCR**

**Le présent article remplace l'intégralité des dispositions de l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020**, qui constitue la base légale permettant la mise en œuvre des dispositifs de réassurance publique « CAP », « CAP + » et « CAP Relais »<sup>4</sup>.

Par rapport au droit existant, ce nouveau dispositif vise à :

**- élargir le champ des opérations de réassurance pratiquées par la CCR aux risques portant sur les entreprises de toutes tailles ;**

---

<sup>1</sup> F.A.Q. CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport + publié le 15 avril 2020 sur le site du ministère de l'économie et des finances.

<sup>2</sup> Article 5 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Article 15 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>4</sup> Pour « CAP Relais », dans sa version limitée aux opérations domestiques et pour les risques portant sur les PME et ETI.

- intégrer dans le champ des opérations de réassurance pratiquées par la CCR **les risques d'assurance-crédit à l'export pour les opérations de réassurance de portefeuilles de risques.**

Ainsi, le présent article habilite, jusqu'au 31 décembre 2020, la CCR à pratiquer les opérations d'assurance et de réassurance des risques d'assurance-crédit couvrant **des assurés situés en France**, et non plus seulement les PME, ETI et **les engagements pris dans le cadre des contrats de sous-traitance en matière de construction.**

À ce titre, la CCR bénéficie de **la garantie de l'État** pour pratiquer ces opérations. Le montant maximal de la garantie de l'État reste fixé à **10 milliards d'euros**, mais le présent article divise ce montant en deux enveloppes :

- **un engagement maximal de l'État à hauteur de 8 milliards d'euros** pour la garantie des encours des dispositifs de réassurance **des risques individuels**, c'est-à-dire dans le cadre des dispositifs « CAP » et « CAP + » ;

- **un engagement maximal de l'État à hauteur de 2 milliards d'euros** pour la garantie des pertes liées à la mise en œuvre des **dispositifs de réassurance de portefeuilles de risques**, c'est-à-dire **la réassurance globale des assureurs-crédits** prévus par le dispositif « CAP Relais ».

Ce plafond maximal de 2 milliards d'euros comprend **les dispositifs de réassurance globale des assureurs-crédits pratiquant des opérations d'assurance-crédit à l'export**, correspondant au e du 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances.

Ainsi, alors que la première loi de finances organisait un partage des opérations de réassurance publique entre la CCR d'une part, et Bpifrance Assurance Export pour l'export d'autre part, **le présent article prévoit que l'ensemble des dispositifs de réassurance publique de portefeuilles de risques est géré par la CCR, qu'il s'agisse de risques portant sur le marché domestique ou à l'export.** En revanche, la réassurance des risques individuels à l'export, telle que prévue par « CAP Francexport » et « CAP + Francexport », continue de relever de Bpifrance Assurance export.

Ce « rapatriement » de l'ensemble des opérations de réassurance globale des portefeuilles de risques au sein de la CCR s'explique par **la difficulté de distinguer, au sein des portefeuilles des assureurs-crédits, les opérations domestiques des opérations à l'export.**

Le présent article précise que la garantie de l'État ne peut être engagée que dès lors que **l'assureur-crédit conserve une part minimale de risques**, définie dans les traités de réassurance, comme c'est déjà le cas pour les dispositifs initiés depuis le début de la crise. Cette part minimale de risque s'entend pour chaque risque réassuré, c'est-à-dire pour chaque garantie primaire souscrite.

S'agissant des opérations de réassurance globale des assureurs-crédit, le présent article précise que **la part de risques assumée par l'assureur-crédit ne peut être inférieure à 25 %**. Ces opérations de réassurance globale ne s'appliquent pas aux risques déjà réassurés dans le cadre de dispositifs de réassurance de risques individuels, qui ne sont pas rattachés à la période entre le 16 mars et le 31 décembre 2020, et qui sont déjà réalisés à la date de signature du traité de réassurance conclus entre la CCR et l'assureur-crédit.

De façon analogue à la première loi de finances rectificative, **il est prévu qu'un décret précise les modalités d'application du présent article**.

Enfin, le présent article précise que **ces dispositions s'appliquent aux traités de réassurance de risques individuels et de réassurance de portefeuille de risques déjà conclus entre la CCR et les assureurs-crédit à sa date d'entrée en vigueur**. Cette disposition vise à **sécuriser les dispositifs existants de réassurance publique** en permettant une continuité de leur mise en œuvre, et éviter que le remplacement de la base légale prévue par la première loi de finances rectificative par le présent article ne les rende caducs.

### III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement à l'initiative de notre collègue députée Dominique David, sous-amendé par Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant que le Gouvernement remette un rapport au Parlement évaluant l'efficacité du dispositif proposé au présent article**.

Cette évaluation doit être appréciée *« au regard du niveau de fonds propres des assureurs crédit et de la capacité du marché à prendre à nouveau à sa charge les risques de crédit »*.

Le rapport doit être remis au Parlement dans un délai de **dix-huit mois** à compter de la promulgation de la présente loi de finances rectificative.

#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AMÉNAGEMENTS JUSTIFIÉS POUR UNE MONTÉE EN CHARGE PLUS RAPIDE DES DISPOSITIFS DE RÉASSURANCE PUBLIQUE DES RISQUES D'ASSURANCE-CRÉDIT

Lors de l'examen des deux premiers projets de loi de finances rectificative, **la commission avait souligné l'importance des dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit.**

Pour le volet domestique, ces dispositifs visent à apporter **une réponse rapide au risque d'assèchement de l'assurance-crédit dans les relations interentreprises**, qui pourrait durablement ralentir l'activité économique. Pour le volet export, ils permettent d'**éviter que des entreprises exportatrices se retirent de certains marchés étrangers** en raison d'une perte de confiance, ou d'une défaillance avérée de leurs clients, en transférant une partie du risque sur l'État.

Les informations transmises au rapporteur général sur les montants des encours des dispositifs de réassurance publique des risques de l'assurance-crédit témoignent d'une **montée en charge rapide au cours des dernières semaines.**

##### Encours des dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit

(en millions d'euros)

	CAP	CAP +	CAP Francexport	CAP + Francexport
Au 15 mai 2020	29,0	12,0	13,7	7,3
Au 19 juin 2020	170,0	95,0	37,0	21,4

Source : direction générale du trésor, d'après les remontées des assureurs-crédit dans le cadre des traités de réassurance conclus avec la Caisse centrale de réassurance (CCR) et avec Bpifrance Assurance Export

Toutefois, les encours réassurés restent encore très en-deçà du montant maximal d'engagement de la garantie de l'État. D'après la direction générale du trésor, **ce déploiement encore limité s'explique en partie par la nécessité, pour bénéficier de ces dispositifs, de signer un avenant au contrat d'assurance souscrit par l'entreprise assurée.**

Par conséquent, **le Gouvernement souhaite renforcer la gamme des dispositifs de réassurance publique existants** en permettant une réassurance globale des portefeuilles des assureurs-crédits, « *en attendant de faire monter en puissance les dispositifs CAP et CAP Francexport, qui reposent sur une réassurance ligne par ligne des opérations* »<sup>1</sup>. Néanmoins, **il est permis de s'interroger sur le caractère transitoire du dispositif**

<sup>1</sup> Évaluation préalable.

« **CAP Relais** », étant donné que l'ensemble de ces dispositifs ont la même date d'extinction, à savoir le 31 décembre 2020.

Si l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020 n'empêchait pas la CCR de pratiquer des opérations de réassurance globale, ces opérations étaient limitées aux risques portés par les PME et ETI. Par conséquent, **le Gouvernement souhaite déployer le dispositif « CAP Relais » en deux temps**, d'abord en couvrant les encours d'assurance-crédit domestiques pour les risques portant sur les PME et les ETI, puis, grâce au présent article, l'élargir aux entreprises de toutes tailles et intégrer les opérations à l'export.

**S'agissant du dispositif de réassurance globale, le coût potentiel pour les finances publiques dépend du montant du plafond de pertes** qui sera défini dans les traités de réassurance conclus entre la CCR et les assureurs-crédit, et du **niveau de sinistralité** réalisé *in fine*.

Dans son évaluation préalable de l'article, le Gouvernement indique qu'il est prévu de définir ce plafond à un niveau de sinistralité équivalent à **500 % du ratio entre les sinistres et les primes cédées**. D'après les informations transmises par la direction générale du Trésor, **ce plafond de pertes apparaît relativement bas par rapport à celui prévu dans d'autres dispositifs de réassurance globale mis en œuvre au sein de l'Union européenne**. Ainsi, en Belgique, ce plafond peut s'élever jusqu'à 1000 % du ratio entre les sinistres et les primes cédées, avec une quote-part du risque assumée par l'État croissante par rapport aux pertes issues des sinistres.

Par référence au montant total des primes versées en 2019 sur le marché de l'assurance-crédit domestique et à l'export, **le Gouvernement estime que l'exposition maximale de l'État s'élève à 1,7 milliard d'euros**.

**Comparaisons des dispositifs de réassurance publique globale  
entre la France, l'Allemagne et la Belgique**

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Belgique</b>
<b>Risques couverts</b>	Assurance-crédit domestique et export, toutes tailles d'entreprises*	Assurance-crédit domestique et export, toutes tailles d'entreprises	Assurance-crédit domestique et export pour toutes tailles d'entreprise, et assurance-caution
<b>Quote-part de risque assumé par l'État / assureurs-crédit</b>	75 % / 25 % jusqu'à un plafond de pertes équivalent à 500 % du ratio des sinistres/primes cédées (S/P)	- 90 % / 10 % jusqu'à 5 milliards d'euros de pertes - 100 % / 0 % entre 5 et 30 milliards d'euros de pertes	- 50 % / 50 % jusqu'à un plafond de pertes équivalent à 100 % du ratio S/P - 80 % / 20 % jusqu'à un plafond de pertes entre 100 % et 300 % S/P - 90 % / 10 % jusqu'à un plafond de pertes entre 300 % et 1 000 % S/P
<b>Taux de cession des primes par les assureurs-crédit</b>	75 %	100 %	Au moins 50 %, avec cession supplémentaire selon un taux progressif jusqu'à 90 % si le S/P dépasse 100 %
<b>Estimation de l'engagement maximal de l'État</b>	1,7 milliard d'euros	29 milliards d'euros	903 millions d'euros
<b>Tailles de marché de l'assurance-crédit (montant des primes)</b>	650 millions d'euros	817 millions d'euros	115 millions d'euros

\* En application des dispositions du présent article.

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la direction générale du Trésor

Si le plafond de pertes envisagé est plus faible que dans les autres pays de l'Union européenne, et donc de nature à minimiser le coût du dispositif pour les finances publiques, **il est néanmoins cinq fois supérieur au niveau de sinistralité des portefeuilles des assureurs-crédit constaté en 2008 et 2009<sup>1</sup>.**

À l'heure actuelle, **l'exposition financière de l'État apparaît limitée, en raison du déploiement très progressif des dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit.**

La commission observe que la montée en charge du dispositif de réassurance globale s'inscrit en conformité avec les pratiques de nos voisins européens visant à prévenir le risque de contraction de l'assurance-crédit.

<sup>1</sup> Qui était proche de 100 % d'après l'évaluation préalable de l'article.

Elle appelle toutefois à la vigilance sur la mise en œuvre de ces mécanismes, dont la montée en charge devrait vraisemblablement s'accélérer au cours des prochaines semaines avec le dispositif « CAP Relais ».

S'agissant des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission regrette l'adoption de l'amendement prévoyant un rapport au Parlement sur l'efficacité du dispositif proposé au présent article.

En effet, l'information du Parlement est déjà assurée par les dispositions du IX de l'article 1<sup>er</sup> de la première loi de finances rectificative<sup>1</sup>, dans le cadre du comité de suivi placé auprès du Premier ministre, chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19.

Lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative, le champ du comité a été élargi, par l'adoption au Sénat d'un amendement de la commission des finances, à la mise en œuvre de la garantie de l'État dans les dispositifs de réassurance publique des risques de l'assurance-crédit.

Si une réflexion à plus long-terme doit être menée sur le fonctionnement de l'assurance-crédit et de l'engagement de la garantie de l'État, il reviendra aux parlementaires de se saisir des données transmises dans le cadre du comité de suivi. La remise d'un rapport au Parlement ne semble pas constituer le support le plus pertinent pour conduire cette réflexion.

Pour tenir compte de ces observations, la commission a adopté un amendement FINC.31 (n°402) pour supprimer la disposition prévoyant la remise d'un rapport au Parlement sur ce sujet.

Par ailleurs, la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle FINC.30 (n°401).

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020

*ARTICLE 15 bis (nouveau)*

**Octroi de la garantie de l'État à l'Agence française de développement  
au titre des prêts et garanties accordés au secteur privé africain  
et gouvernance de sa filiale de promotion et de participation  
pour la coopération économique**

Le présent article prévoit deux dispositions relatives à l'Agence française de développement (AFD) afin de renforcer son intervention au bénéfice du secteur privé du continent africain.

D'une part, il vise à préciser certaines modalités de gouvernance de Proparco, filiale de l'AFD dédié à l'investissement dans le secteur privé. Il prévoit que l'AFD puisse recourir à une filiale agréée, dont elle détient directement ou indirectement la majorité du capital, comme prestataire de services bancaires. Une fraction du capital de cette filiale doit être détenue par des personnes de droit privé qui exercent des activités d'investissement ou de financement international dans les zones géographiques d'intervention de cette filiale. Ces actionnaires ne doivent pas disposer d'une capacité de contrôle ou de blocage, ni exercer une influence décisive sur la filiale.

D'autre part, il autorise le ministre de l'économie à octroyer la garantie de l'État à l'AFD et à sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco) au titre des prêts et garanties accordées aux entreprises et aux institutions financières du secteur privé africain. La garantie de l'État est plafonnée à 160 millions d'euros et est accordée jusqu'à 31 décembre 2021.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : PROPARCO, FILIALE DE L'AFD DÉDIÉE AU SECTEUR PRIVÉ**

Créée en 1977 par la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), devenue aujourd'hui l'Agence française de développement (AFD), **la société de promotion et de participation pour la coopération économique** (Proparco) est aujourd'hui une société anonyme dont le capital est ouvert à des actionnaires privés.

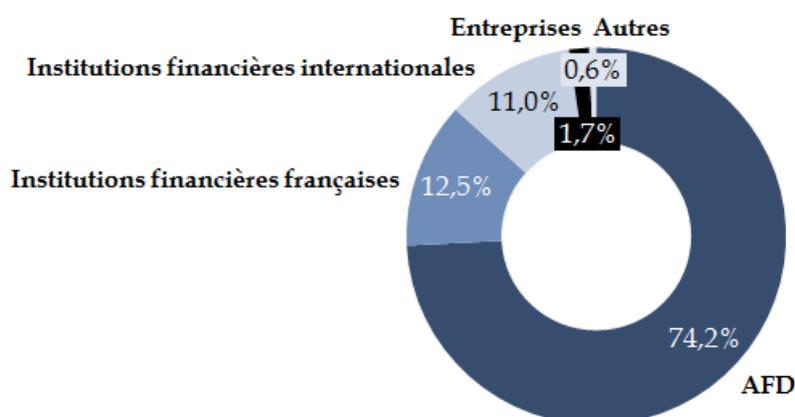
Rattachée sous forme de filiale à l'AFD, elle octroie des prêts et prend des participations dans des fonds d'investissement en appui au développement du secteur privé. En 2019, Proparco a déployé 2,5 milliards d'euros de financement, dont 1,8 milliard d'euros environ sous

forme de prêts<sup>1</sup>. Chaque prêt octroyé par Proparco est adossé à un emprunt équivalent, contracté auprès de l'AFD. Les conditions de ce refinancement sont fixées par une convention de refinancement.

Proparco est aujourd'hui majoritairement détenu par l'AFD, à hauteur de **74,2 %** de son capital social.

### Composition de l'actionariat de Proparco

(en %)



Source : commission des finances à partir des données du rapport d'activité de 2019 de Proparco

Proparco gère également le **fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA)**, qui a été créé en 2009 dans le cadre de l'initiative pour la croissance et l'emploi lancée par la France en 2008. L'objectif du FISEA est de prendre des participations minoritaires dans des intermédiaires financiers (fonds de capital-investissement, banques, institutions de microfinances, fondations, etc.), ou directement dans des entreprises dont les activités sont situées en **Afrique subsaharienne**.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ D'INTERVENTION DE PROPARCO ET UN CONTRÔLE PLUS ÉTROIT DE SON ACTIONNARIAT

Le présent article est issu d'un **amendement du Gouvernement** adopté par l'Assemblée nationale avec **un avis favorable de la commission des finances**. L'article adopté a fait l'objet de **quatre sous-amendements rédactionnels**, à l'initiative de notre collègue député Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, avec des avis favorables du Gouvernement.

<sup>1</sup> Rapport d'activité de 2019.

Le présent article prévoit **deux dispositions relatives à l'AFD, et plus précisément sa filiale Proparco.**

D'une part, **le I du présent article** vise à préciser **certaines modalités de gouvernance** de Proparco en complétant **l'article L. 515-13 du code monétaire et financier** relatif à l'AFD. **Le présent article prévoit ainsi que l'AFD peut recourir à une filiale agréée comme prestataire de services bancaires**, dont elle détient directement ou indirectement la majorité du capital.

Il est également précisé **qu'une fraction du capital de cette filiale doit être détenue par des personnes de droit privé** qui exercent des activités d'investissement ou de financement international dans **les zones géographiques d'intervention de cette filiale**. **Ces actionnaires ne doivent pas disposer d'une capacité de contrôle ou de blocage, ni exercer une influence décisive sur la filiale.**

Ainsi, la fraction de capital détenue ne doit pas conférer à ces actionnaires **un pouvoir de contrôle** au sens de **l'article L. 233-3 du code de commerce**, c'est-à-dire :

- **détenir directement ou indirectement une fraction du capital leur conférant la majorité des droits de vote** dans les assemblées générales ;

- **disposer seuls de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires** et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

- **déterminer en fait, par les droits de vote dont ils disposent, les décisions** dans les assemblées générales ;

- **disposer du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance.**

Aux termes de ce même article du code de commerce, le pouvoir de contrôle est exercé lorsqu'une personne physique ou morale dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à **40 %** et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne. Il est également considéré que le pouvoir de contrôle est détenu conjointement lorsque deux ou plusieurs personnes agissent de concert en ce sens.

D'après les informations transmises au rapporteur général, ces dispositions permettent de qualifier Proparco de « **quasi-régie** » de l'AFD, au sens du code de la commande publique.

D'autre part, **le II du présent article autorise le ministre de l'économie à octroyer la garantie de l'État à l'AFD et à sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco) au titre des prêts et garanties accordées aux entreprises et aux institutions financières du secteur privé africain.** La garantie de l'État est plafonnée à **160 millions d'euros** et est accordée jusqu'à **31 décembre 2021.**

L'octroi de cette garantie donne lieu à la signature d'une **convention entre l'État et l'AFD** précisant l'objet, l'encours et la maturité maximale des financements qu'elle peut couvrir.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES DISPOSITIONS CERTAINEMENT UTILES, MAIS QUI AURAIENT DÛ FIGURER DANS UN PROJET DE LOI DE FINANCES**

Les économies de plusieurs pays du continent africain sont frappées par les conséquences économiques de la crise sanitaire, notamment en raison du ralentissement du commerce mondial et de la mise à l'arrêt des principales chaînes de production et de secteurs clés, tels que le tourisme et le transport aérien.

Dans cette perspective, **l'action de l'AFD**, opérateur pivot de l'aide publique au développement de la France, ainsi que de sa filiale Proparco, **est pleinement justifiée afin de soutenir les entrepreneurs du continent africain, y compris les français y exerçant une activité professionnelle.**

Toutefois, s'agissant des dispositions relatives au pouvoir de contrôle des actionnaires de Proparco, **l'objet de l'amendement adopté est sommaire**, et peine à justifier la pertinence de ces dispositions par rapport à la situation actuelle de l'actionnariat de la filiale. D'après les informations transmises au rapporteur général, **ces dispositions visent à sécuriser la relation juridique entre l'AFD et Proparco, permettant ainsi d'octroyer la garantie de l'État directement à l'AFD et à sa filiale.** Ce lien entre les deux dispositifs du présent article justifie le rattachement du I de l'article, traitant du pouvoir de contrôle des actionnaires de droit privé, au domaine des lois de finances.

De façon analogue, l'objet de l'amendement ne donne **aucune justification sur le montant de la garantie de l'État pouvant être accordée**, fixé à 160 millions d'euros, ni le niveau de pertes envisagée.

En tout état de cause, **la commission estime qu'il est regrettable que le présent article n'ait pu faire l'objet d'une évaluation préalable.** Si une montée en charge de l'action de l'AFD et de sa filiale Proparco est justifiée eu égard aux difficultés du secteur privé du continent africain, **ces dispositions auraient probablement pu être prévues dans le projet de loi de finances pour 2021**, sans que ce décalage de quelques mois ne soit préjudiciable en matière d'aide publique au développement.

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

ARTICLE 16

**Octroi de la garantie de l'État à un prêt consenti par l'Agence française de développement (AFD) à la Polynésie française**

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à un prêt consenti par l'Agence française de développement (AFD) à la Polynésie française, correspondant aux reports de paiement d'impositions et de cotisations sociales, aux pertes de recettes et au surcroît de dépenses exposées au titre des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises dus à la crise sanitaire liée à la propagation de l'épidémie de Covid-19.

Il précise que la garantie s'exerce dans la limite d'un montant de 240 millions d'euros en principal et peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2020.

Le présent article reprend en grande partie le dispositif prévu pour la Nouvelle-Calédonie par l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020<sup>1</sup>, s'agissant du montant, de la convention prévue avec l'AFD et des modalités de remboursement de l'emprunt.

La commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT ET GÉRÉS PAR L'AFD ADAPTÉ À LA SITUATION DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

**A. LA POSSIBILITÉ POUR L'AFD DE GÉRER, POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT ET AUX RISQUES DE CELUI-CI, UN PRÊT EN FAVEUR DE LA POLYNÉSIE-FRANÇAISE**

Aux termes de l'article R. 515-12 du code monétaire et financier, **l'AFD peut gérer pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci, des opérations financées sur le budget de l'État.**

L'AFD bénéficie d'une garantie explicite de l'État sur un nombre limité de créances, qui représentaient, en 2018, un encours de plus de deux milliards d'euros<sup>2</sup>. Il s'agit d'opérations telles que des prêts accordés à des organismes internationaux, des prêts bilatéraux, ou encore des prêts prévus dans le cadre des « contrats de désendettement et de développement » (C2D). Ces garanties formelles de l'État sont accordées en loi de finances.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (1).

<sup>2</sup> Compte général de l'État 2018, p. 167.

Rien ne s'oppose à ce qu'une telle procédure soit mise en œuvre au bénéfice d'une collectivité d'outre-mer, même si, pour l'heure, l'activité de l'AFD au sein de ces territoires relève d'un cadre différent. Son activité y prend principalement la forme de bonifications d'intérêts aux prêts accordés aux collectivités territoriales et aux personnes publiques, mais peut aussi s'exercer avec l'octroi de prêts à taux zéro en faveur de projets liés au développement des énergies renouvelables et à la lutte contre les effets du changement climatique.

**B. UN COLLECTIF BUDGÉTAIRE ET UN PLAN DE SAUVEGARDE ÉCONOMIQUE EN RÉPONSE À L'IMPACT IMPORTANT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

**Comme sur l'ensemble du territoire français, la crise sanitaire a entraîné en Polynésie française l'arrêt brutal des activités économiques à la suite de la mise en œuvre des mesures de restrictions des déplacements et de rassemblement sur le territoire.**

Si le déconfinement y a débuté le 29 avril dernier, la perte d'activité serait de 34 % par rapport à une situation normale pour le mois de mars. Cette perte s'élèverait à 72 % dans le secteur des industries hors agroalimentaires et 70% dans la construction.

De manière générale, selon l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), chaque mois de confinement impliquerait une baisse de 3 points de PIB annuel, et donc une baisse de 6 points de PIB au terme de deux mois de confinement en Polynésie française. Cette baisse pourrait aller au-delà de 10 points sur l'année.

**En réponse à cette situation, l'Assemblée de Polynésie française a adopté un collectif budgétaire<sup>1</sup> pour financer les mesures d'urgence en matière sanitaire et sociale, ainsi qu'un plan de sauvegarde économique, pour un montant total de 30 milliards de francs CFP (soit 250 millions d'euros).**

Il est notamment prévu des mesures en faveur de la trésorerie des entreprises telles qu'un report de trois mois des échéances des principaux impôts économiques (impôts sur les sociétés, impôts sur les transactions, patente) et des cotisations sociales, un report de deux mois des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée, une suspension pour 2020 du paiement des redevances acquittées dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, une suspension de trois mois des pénalités de non-emploi des travailleurs handicapés et une suspension pour 2020 du droit spécifique sur les perles exportées du territoire.

---

<sup>1</sup> Délibération de l'Assemblée de Polynésie française portant modification n° 1 de la délibération n° 2019-99 APF du 10 décembre 2019 approuvant le budget général de la Polynésie française pour l'exercice 2020.

La mise en œuvre de ces mesures pèse donc fortement sur le budget de la collectivité.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PRÊT GARANTI PAR L'ÉTAT À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU COVID-19**

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à l'AFD au titre du prêt que celle-ci consent à la Polynésie Française et qui correspond aux reports de paiement d'impositions et de cotisations sociales, aux pertes de recettes et au surcroît de dépenses exposées au titre des régimes d'aides aux particuliers et aux entreprises résultant de la crise sanitaire liée à la propagation de l'épidémie de covid-19.

Il précise que la garantie s'exerce dans la **limite d'un montant de 240 millions d'euros en principal** et peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2020. La garantie proposée porte sur le principal, les intérêts et accessoires du prêt.

Il est également précisé que le prêt ne peut avoir une maturité supérieure à 25 ans ni un différé de remboursement supérieur à 2 ans.

Le présent article subordonne l'octroi de la garantie à la **conclusion d'une convention entre l'État, l'AFD et le Gouvernement de Polynésie française**. Cette convention devra prévoir :

- le calendrier et les réformes à mettre en place ;
- le principe et les modalités de l'affectation, au profit du remboursement du prêt garanti, d'une fraction des recettes de la Polynésie Française correspondant aux annuités d'emprunt en principal et intérêts.

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE TRÉSORERIE JUSTIFIÉE**

Le présent article reprend en grande partie le dispositif prévu pour la Nouvelle-Calédonie par l'article 18 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020<sup>1</sup>, s'agissant du montant, de la convention prévue avec l'AFD et des modalités de remboursement de l'emprunt. Il prévoit en outre un

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

mécanisme d'affectation directe d'une fraction des recettes de la Polynésie française au remboursement de l'emprunt.

Toutefois, la situation de la Polynésie française apparaît plus favorable. Contrairement à la Nouvelle-Calédonie, qui ne disposait avant la crise d'aucune marge de manœuvre budgétaire<sup>1</sup>, la situation financière de la collectivité de la Polynésie française, notée A3 par l'agence de notation Moody's, paraît plus favorable. Elle dispose notamment d'un taux d'autofinancement de 16 % et d'un fonds de roulement supérieur à 300 millions d'euros<sup>2</sup>.

Le prêt proposé est neutre pour les finances publiques, sauf en cas de défaut de paiement du prêt sous-jacent.

Selon l'évaluation préalable de l'article, une partie importante du prêt est destinée à compenser la perte de recettes ainsi que le report de cotisations sociales, durant le confinement, au profit de la Caisse de protection sociale (138 millions d'euros). Le solde du prêt est axé sur le maintien des compétences (activité partielle pour 62 millions d'euros) et la relance de l'économie (en particulier le tourisme pour 40 millions d'euros).

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

---

<sup>1</sup> Cf. 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, commentaire de l'article 10.

<sup>2</sup> D'après l'évaluation préalable de l'article.

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 16

**Renforcement temporaire de la réduction d'impôt « Madelin »**

**Le présent article additionnel propose de doubler temporairement le taux et les limites annuelles de versement dans le cadre de la réduction d'impôt « Madelin » pour les investissements directs en fonds propres au sein de jeunes PME.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES INVESTISSEMENTS DANS LES JEUNES PME**

Le dispositif « Madelin », créé en 1994<sup>1</sup> et codifié à l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu 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 PME<sup>2</sup> ;

- **une condition d'âge** : l'entreprise ne doit pas avoir encore effectué de vente commerciale, exercer ses activités sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale ou 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 ;

---

<sup>1</sup> Article 26 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

<sup>2</sup> Il s'agit des 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.

- **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 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.

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 innovantes<sup>1</sup> de moins de dix ans (FCPI) ou des PME régionales<sup>2</sup> de moins de sept ans (FIP)**.

Si le **taux de l'avantage fiscal est en principe de 18 %**, un **taux bonifié de 25 %** est prévu pour les versements effectués jusqu'au **31 décembre 2020**, afin de contrebalancer la disparition de la réduction d'impôt « ISF-PME ».

Son entrée en vigueur est néanmoins subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin » comme étant conforme au droit de l'Union européenne.

D'après les réponses transmises au rapporteur général, l'accord de la Commission européenne a été reçu il y a quelques semaines, si bien que le renforcement du taux de la réduction d'impôt devrait prochainement pouvoir entrer en vigueur.

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 2020, **le coût total du dispositif est évalué à 123 millions d'euros en 2019, dont :**

- **50 millions d'euros au titre de l'investissement direct ;**
- **31 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI ;**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La zone géographique choisie par le fonds est limitée à quatre régions limitrophes.

- 15 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 ;

- 6 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises d'outre-mer.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RENFORCEMENT TEMPORAIRE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT AFIN D'INCITER AU RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DES ENTREPRISES

Ainsi que cela a été rappelé dans le cadre de l'exposé général, **le plan de soutien français se singularise jusqu'à présent par un recours massif à des instruments de dette** qui, s'ils peuvent permettre aux entreprises d'étaler le coût de la crise sanitaire sur plusieurs exercices, ne suffisent pas toujours à garantir leur solvabilité et sont susceptibles de grever leur capacité d'investissement.

Pour les entreprises les plus fragilisées, c'est uniquement **l'apport de fonds propres** qui peut permettre de retrouver une situation viable à moyen terme, en absorbant les pertes. Si un renforcement à hauteur de 20 milliards d'euros des moyens d'intervention de l'Agence des participations de l'État a déjà été acté pour soutenir les grandes entreprises, les outils mobilisés pour les plus petites entreprises sont jusqu'à présent insuffisants. Dans sa lettre au Président de la République, le Gouverneur de la Banque de France estime ainsi que **les besoins en fonds propres des TPE, PME et ETI non cotées se situent encore entre 15 et 20 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

Aussi, le présent article, issu de l'amendement **FINC.32 (n°403)** du rapporteur général, propose **un renforcement temporaire de la réduction d'impôt « Madelin »**, qui vise précisément à soutenir l'investissement en fonds propres au sein des jeunes PME.

**Ce renforcement ne concernerait que l'investissement direct au sein des PME, dont le cadre est conforme à l'article 21 du règlement général d'exemption<sup>2</sup>, afin d'éviter un long processus de négociation avec la Commission européenne.** En effet, certaines des règles régissant les souscriptions intermédiées *via* des fonds dérogent à l'article 21 précité, si bien qu'étendre le renforcement de la réduction d'impôt à cette forme d'investissement nécessiterait de notifier le dispositif et d'attendre l'accord de la Commission européenne. La négociation serait vraisemblablement trop longue pour permettre une mise en œuvre compatible avec l'objectif de

---

<sup>1</sup> Banque de France, *Lettre au Président de la République 2020*, p. 12.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n ° 651/2014 de la Commission européenne du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

relance de l'économie : à titre de rappel, le renforcement temporaire du taux de la réduction d'impôt à 25 %, voté en 2017, n'est toujours pas entré en vigueur.

**Pour les mêmes raisons, il n'apparaît pas possible d'étendre le renforcement proposé à la réduction d'impôt spécifique prévue pour les entreprises solidaires à l'article 199 *terdecies*-0 AA. Cela nécessite d'autonomiser le taux de cette réduction d'impôt, aujourd'hui défini par renvoi vers l'article 199 *terdecies*-0 A.**

**Pour l'investissement direct dans les PME classiques, le taux de la réduction d'impôt serait en revanche porté à 50 % pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2021. Ce taux bonifié serait ramené à 40 % pour les investissements réalisés dans des entreprises de plus de sept ans, afin de respecter l'exigence de co-financement privé de 60 % prévu pour ces entreprises au paragraphe 10 de l'article 21 du règlement général d'exemption précité.**

**En outre, les limites annuelles de versement seraient doublées et s'établiraient ainsi à 100 000 euros pour un célibataire et à 200 000 euros pour un couple.**

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

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 16

**Renforcement temporaire du PEA-PME**

**Le présent article additionnel propose d'exonérer temporairement de prélèvements sociaux les gains tirés d'investissements réalisés au sein d'un PEA-PME.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS AU SEIN D'UN PEA-PME**

Le plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire, communément appelé « PEA-PME », a été mis en place par la loi de finances pour 2014<sup>1</sup>.

Chaque contribuable (ou chacun des conjoints soumis à une imposition commune) ne peut être titulaire que d'un seul plan. Les versements sont plafonnés à **75 000 euros par contribuable**.

**L'éligibilité des titres dépend à la fois du type d'instrument financier et de la nature de la société émettrice.** Sauf exceptions, sont éligibles les investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres réalisés au sein des entreprises qui répondent à la définition européenne des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

L'imposition des produits de placement (dividendes et plus-values) ne s'opère pas à l'occasion de la cession de titres logés dans le PEA-PME mais lors du retrait ou du rachat. **Le PEA-PME fonctionne ainsi comme une « enveloppe capitalisante »** : tant qu'il n'y a pas de retrait ou de rachat, les opérations de cession et de réinvestissement sont considérées comme internes au plan et ne donnent pas lieu à taxation.

Au-delà de cinq ans, le gain net réalisé bénéficie d'une **exonération totale d'impôt sur le revenu**. Les prélèvements sociaux restent dus au taux de droit commun de 17,2 %.

---

<sup>1</sup> Article 70 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Pour une description détaillée du fonctionnement de ce dispositif, le lecteur est invité à se reporter aux commentaires des articles 21 et suivants du rapport n° 254 (2018-2019) sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, déposé le 17 janvier 2019.

**Le dispositif peine jusqu'à présent à trouver son public** : le nombre de plans est limité à 206 471, pour un encours de 1,1 milliard d'euros et un flux annuel de versement de l'ordre de 200 millions d'euros<sup>1</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXONÉRATION TEMPORAIRE DE PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX POUR LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2021**

Ainsi que cela a déjà été rappelé, **le rapporteur général a souhaité mettre l'accent sur le renforcement des fonds propres des PME**, qui constitue jusqu'à présent un « angle mort » du plan de soutien gouvernemental. Dans sa lettre au Président de la République, le Gouverneur de la Banque de France estime ainsi que **les besoins en fonds propres des TPE, PME et ETI non cotées se situent entre 15 et 20 milliards d'euros**<sup>2</sup>.

Aussi, le présent article, issu de l'amendement **FINC.33 (n°404)** portant article additionnel du rapporteur général, propose **d'exonérer de prélèvements sociaux les investissements en fonds propres réalisés dans le cadre d'un PEA-PME entre le 15 juillet 2020 et le 30 juin 2021**.

Ce renforcement pourrait par ailleurs **permettre à ce produit d'investissement encore sous-utilisé de trouver enfin son public**, en créant une différence de traitement fiscal significative avec les PEA classiques.

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

---

<sup>1</sup> Banque de France, « Statistiques sur plans d'épargne actions (PEA) et les PEA-PME », 6 mars 2020.

<sup>2</sup> Banque de France, Lettre au Président de la République 2020, p. 12.

*ARTICLE 16 bis (nouveau)*

**Introduction du volet « Théâtre » dans le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV)**

L'article 16 bis prévoit d'étendre le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV), réservé depuis 2019 aux spectacles musicaux, aux représentations théâtrales.

La commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPOT SPECTACLE VIVANT EST DÉDIÉ AU SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ARTISTES ÉMERGENTS DANS LE DOMAINE MUSICAL**

Introduit en loi de finances pour 2016<sup>1</sup>, l'article 220 *quindecies* du code général des impôts prévoit un **crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux**, institué en faveur des entreprises exerçant l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants, au sens de l'article L. 7122-2 du code du travail, et soumises à l'impôt sur les sociétés.

Il bénéficie aux entreprises qui supportent les frais de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical et de variété. Il est ainsi destiné à soutenir la production d'artistes émergents ou en développement.

Ouvrent droit au crédit d'impôt les dépenses :

- réalisées par des entreprises établies en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un spectacle musical ou de variétés ;

- portant sur un spectacle dont les coûts de création sont majoritairement engagés sur le territoire français ;

- comprenant quatre représentations au minimum dans au moins trois lieux différents ;

---

<sup>1</sup> Article 113 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

- engagées pour des spectacles assurés dans un lieu dont la jauge, définie comme l'effectif maximal du public qu'il est possible d'admettre dans ce lieu, est inférieure à un nombre de personnes défini par décret par catégorie de spectacle.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont plafonnées à 500 000 euros par spectacle.

Le **crédit d'impôt est égal à 15 %** du montant des dépenses engagées. Il est porté à **30 % pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises**. Il est plafonné à 750 000 euros par entreprise et par exercice.

**Les catégories de spectacles vivants pouvant bénéficier du crédit d'impôt étaient initialement les suivantes :**

- les concerts et tours de chant ;
- les spectacles d'humour entendus comme une suite de sketches ou un récital parlé donné par un ou plusieurs artistes non interchangeables ;
- les comédies musicales et les spectacles lyriques.

**Toutefois, la loi de finances pour 2019 a réservé le bénéfice du crédit d'impôt aux seuls spectacles musicaux.** Cette modification a donc conduit à exclure les spectacles d'humour.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'entrepreneur doit obtenir un agrément provisoire puis un agrément définitif, dans un délai maximum de 36 mois à partir de la date de délivrance de l'agrément provisoire.

Les dépenses ouvrent droit au crédit d'impôt lorsqu'elles sont engagées à compter de la date de réception par le ministère chargé de la culture de la demande d'agrément provisoire.

En cas de non-obtention de l'agrément définitif, l'entreprise doit reverser le crédit d'impôt dont elle a bénéficié. À défaut, le crédit d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice au cours duquel intervient la décision de refus de l'agrément définitif.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN CRÉDIT D'IMPÔT DÉSORMAIS OUVERT AUX SPECTACLES DE THÉÂTRE**

L'article 16 *bis*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Aurore Bergé et plusieurs membres du groupe La République en marche, Valérie Bazin-Malgras et plusieurs membres du groupe Les Républicains et Florence Provendier, après avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, prévoit **l'intégration des spectacles de théâtre dans le champ du crédit d'impôt**, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2020**.

L'article 16 *ter*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Brigitte Kuster et plusieurs membres du groupe Les Républicains, Émilie Cariou, Aurore Bergé et plusieurs membres du groupe La République en Marche, Pierre-Yves Bournazel au nom du groupe Agir- Les Indépendants, et Florence Provendier, après avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, prévoit, de son côté, la **réintégration des spectacles de variétés** dans le périmètre du crédit d'impôt, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

211 entreprises ont bénéficié du dispositif en 2018, alors qu'il était encore étendu aux spectacles de variétés. Le coût de la dépense fiscale était estimé à 15 millions d'euros.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF ÉLOIGNÉ DE L'AMBITION PREMIÈRE DU CRÉDIT D'IMPÔT SPECTACLE VIVANT**

**Le présent article vise à répondre à la crise d'un secteur extrêmement fragilisé par les mesures de confinement et qui devrait peiner à retrouver sa dynamique d'avant-crise, compte-tenu des mesures sanitaires à respecter.**

La commission des finances s'était montrée favorable à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 à la limitation du périmètre du crédit d'impôt, afin notamment de contenir le coût de la dépense fiscale. **Les circonstances exceptionnelles que le secteur traverse pourraient inciter à revoir cette position afin d'intégrer les représentations théâtrales.** 99 % des entreprises du spectacle vivant sont en effet des TPE/PME, dont la trésorerie est en large partie dépendante de la billetterie. Le montant des subventions ne représente que 10 % de leur chiffre d'affaires.

**Décision de la commission : la commission vous propose d'adopter cet article sans modification**

*ARTICLE 16 ter (nouveau)*

**Introduction du volet « Variétés » dans le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV)**

L'article 16 *ter* prévoit d'élargir le périmètre du crédit d'impôt spectacle vivant (CISV) aux spectacles de variétés, revenant à l'intention originelle du législateur lors de sa création. Ce crédit d'impôt est réservé depuis 2019 aux spectacles musicaux, aux représentations théâtrales.

La commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPOT SPECTACLE VIVANT EST DÉDIÉ AU SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ARTISTES ÉMERGENTS DANS LE DOMAINE MUSICAL**

La présentation de ce crédit d'impôt est détaillée dans le commentaire de l'article 16 *bis* du présent projet de loi.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI COUVRE À NOUVEAU LES DÉPENSES LIÉES À LA PRODUCTION DE SPECTACLES DE VARIÉTÉS**

L'article 16 *bis*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Aurore Bergé et plusieurs membres du groupe La République en marche, Valérie Bazin-Malgras et plusieurs membres du groupe Les Républicains et Florence Provendier, après avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, prévoit **l'intégration des spectacles de théâtre dans le champ du crédit d'impôt**, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2020**.

L'article 16 *ter*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Brigitte Kuster et plusieurs membres du groupe Les Républicains, Émilie Cariou, Aurore Bergé et plusieurs membres du groupe La République en marche, Pierre-Yves Bournazel au nom du groupe Agir- Les indépendants, et Florence Provendier, après avis défavorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, prévoit, de son côté, la **réintégration des spectacles de variétés** dans le périmètre du crédit d'impôt, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2020**.

211 entreprises ont bénéficié du dispositif en 2018, alors qu'il était encore étendu aux spectacles de variétés. Le coût de la dépense fiscale était estimé à 15 millions d'euros.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI REVIENT À L'INTENTION ORIGINELLE DU LÉGISLATEUR**

**Le présent article vise à répondre à la crise d'un secteur extrêmement fragilisé par les mesures de confinement et qui devrait peiner à retrouver sa dynamique d'avant-crise, compte-tenu des mesures sanitaires à respecter.**

La commission des finances s'était montrée favorable à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 à la limitation du périmètre du crédit d'impôt, afin, notamment, de contenir le coût de la dépense fiscale. **Les circonstances exceptionnelles que le secteur traverse pourraient inciter à revoir cette position.** La mise en place du crédit d'impôt en 2016 avait en effet permis la création de 505 ETP (emplois permanents et intermittents), soit 2 en moyenne par entreprise bénéficiaire. 153 nouveaux spectacles avaient, par ailleurs, pu être montés en 2017.

Dans ces conditions, il est proposé d'adopter sans modification l'article 16 *ter*, qui prévoit de revenir à l'ambition initiale du législateur. Les spectacles de variétés étaient, en effet, à l'origine, couverts par le crédit d'impôt.

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

ARTICLE 16 quater (nouveau)

**Gestion des prêts participatifs, prêts bonifiés et avances remboursables et champs d'application**

L'article 16 quater vise à confier la gestion opérationnelle des prêts participatifs, prêts bonifiés et avances remboursables prévus par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, à Bpifrance Financement SA.

Par ailleurs, l'article ouvre les prêts bonifiés et avances remboursables aux entreprises intermédiaires, tout en excluant les microentreprises. Il renvoie également à un décret pour préciser les modalités d'application des prêts participatifs.

Il est urgent que soient prises les mesures d'application concernant les prêts participatifs et que la répartition des rôles entre les différents outils de soutien aux entreprises soit clarifiées par le Gouvernement.

Le présent article vient utilement compléter les dispositions votées lors de l'examen du précédent projet de loi de finances rectificative en facilitant la mise en œuvre opérationnelle des différents dispositifs.

La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA MISE EN ŒUVRE D'AVANCES REMBOURSABLES, DE PRÊTS BONIFIÉS ET DE PRÊTS PARTICIPATIFS POUR FINANCER LES ENTREPRISES VICTIMES DE LA CRISE SANITAIRE**

Pour compléter le dispositif des prêts bancaires garantis par l'État prévus par la première loi de finances rectificative pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative<sup>1</sup> a consacré l'activation de **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 du Sénat . Ces prêts sont accordés sur l'enveloppe du FDES.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

## A. LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF D'AVANCES REMBOURSABLES ET DE PRÊTS BONIFIÉS PAR LE DERNIER PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

### 1. La création d'un dispositif *ad hoc* d'avances remboursables et de prêts bonifiés

Introduit par amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 23 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a créé une nouvelle section au sein du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », dédiée aux avances remboursables et aux prêts bonifiés. **Cette nouvelle ligne a été dotée de 500 millions d'euros afin de soutenir la liquidité des petites et moyennes entreprises (PME)**, soit les entreprises de moins de 250 salariés ayant un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Les premiers dossiers ont commencé à être instruits la semaine du 4 mai.

À la différence des prêts accordés sur l'enveloppe du FDES, les avances remboursables et prêts bonifiés **ne sont pas strictement conditionnés à un cofinancement privé**. Cependant, l'administration fait valoir que les instructeurs des dossiers ont reçu pour consigne d'essayer de lever des financements privés lorsque cela leur est possible (engagements en dettes, en fonds propres, en liquidités ou en abandon de créances).

### 2. Un dispositif qui intervient de manière subsidiaire au dispositif de prêts garantis par l'État

Comme le FDES, **il s'agit d'un dispositif subsidiaire puisque les entreprises doivent pour bénéficier des avances remboursables et prêts bonifiés 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.**

Elles doivent par ailleurs :

- justifier de **perspectives réelles de redressement de l'exploitation**, fondées sur un document prévisionnel de trésorerie et un plan d'affaires présentant les mesures envisagées par l'entreprise ;

- **ne pas faire l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel**<sup>1</sup> au 31 décembre 2019 ou lors de l'octroi de l'aide, sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté par un tribunal avant la date d'octroi de l'avance ou du prêt. Cette dernière condition

---

<sup>1</sup> Procédures prévues aux titres II, III, IV du livre VI du code de commerce.

reprend celle prévue par l'arrêté du 23 mars 2020 fixant le cahier des charges du PGE<sup>1</sup>.

Si aucun secteur d'activité n'est visé de façon spécifique par ce dispositif, l'administration a indiqué fixer des priorités au regard du **positionnement économique de l'entreprise, de sa dimension stratégique, de son savoir-faire ou de sa position dans la chaîne de valeur.**

Le montant de l'avance remboursable ou du prêt bonifié est limité :

- pour les entreprises créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, à **25 % du chiffre d'affaires 2019**, constaté ou, le cas échéant, de la dernière année disponible (à l'exception des entreprises innovantes, pour lesquelles le plafond du prêt peut aller jusqu'à deux fois la masse salariale) ;

- pour les entreprises créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, à **l'équivalent de la masse salariale en France estimée depuis leur création.**

### **3. Le montant maximal des avances remboursables et des prêts bonifiés est déterminé par le respect du droit de l'Union européenne**

Pour répondre à la crise économique engendrée par l'épidémie de Covid-19, la Commission européenne a rapidement pris des mesures pour mettre en place un encadrement temporaire plus favorable aux aides des États membres à leurs entreprises. Ainsi, les règles temporaires d'encadrement sont désormais fixées par la communication du 19 mars 2020<sup>2</sup> telle que modifiée par la communication du 3 avril<sup>3</sup>.

Sans dispenser les dispositifs de la notification, le point 22 modifié de la communication indique que la Commission européenne considérera qu'une aide d'État prenant **la forme de subvention directe, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux est compatible avec le marché intérieur lorsque les conditions suivantes seront remplies**<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup>[Communication de la Commission relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 19 mars 2020.](#)

<sup>3</sup>[Communication de la commission relative à la modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 3 avril 2020.](#)

<sup>4</sup>Les dispositions spécifiques applicables au secteur agricole primaire et au secteur de la pêche et de l'aquaculture sont présentées au point 23.

- le **total des aides**<sup>1</sup> (subventions directes, d'avantages fiscaux et d'avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes telles que des avances remboursables, des garanties, des prêts et des fonds propres) doit être inférieur au **plafond global de 800 000 euros par entreprise**<sup>2</sup> ;

- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;

- l'aide **ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019** ;

- l'aide est **octroyée au plus tard le 31 décembre 2020**.

À la différence des prêts bonifiés, pour lesquels le niveau de l'aide s'apprécie sur son équivalent en subvention directe, **c'est le montant total de l'avance remboursable qui est pris en compte dans l'appréciation du respect du plafond de 800 000 euros**. En effet, le remboursement étant conditionné au succès du retournement de l'entreprise, le plafond global de 800 000 euros défini par l'encadrement temporaire des aides d'État s'applique directement au montant de l'avance.

#### **4. Le coût pour l'emprunteur des avances remboursables et prêts bonifiés**

Les avances remboursables sont accordées à un taux nul. Pour mémoire, l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>3</sup> **prévoit que le taux des prêts et avances ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor d'une échéance équivalente ou proche**, tout en permettant de déroger à cet encadrement par décret en Conseil d'État. Le taux d'OAT d'échéance la plus proche (5 ans) étant négatif, à - 0,51 au 10 juillet, il est donc permis d'octroyer des prêts à taux nul. Si les taux à 5 ans venaient à augmenter à l'avenir, un décret en Conseil d'État devrait intervenir pour maintenir un taux d'emprunt nul.

Les prêts bonifiés doivent quant à eux être accordés à des taux d'intérêt réduits, au moins égaux au taux moyen annuel sur le marché interbancaire non garanti (EURIBOR) à un an ou équivalent, tels que publiés par la Commission européenne. **Des marges pour risque seront appliquées, pour retenir des taux reproduits dans le tableau ci-après :**

---

<sup>1</sup> Valeur brute avant impôt.

<sup>2</sup> Ou son « équivalent subvention brut » pour les prêts et avances remboursables.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### Marges pour risques applicables aux prêts bonifiés

(en points de base)

La 1 <sup>ère</sup> année	Les 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> années	Les 4 <sup>ème</sup> , 5 <sup>ème</sup> et 6 <sup>ème</sup> années
25 points de base	50 points de base	100 points de base

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la direction générale des entreprises

## 5. La mise en œuvre opérationnelle du dispositif

D'après les informations communiquées au rapporteur général, deux avances remboursables ont été octroyées depuis la mise en œuvre du dispositif pour un montant cumulé légèrement supérieur à un million d'euros. Une quarantaine de dossiers seraient actuellement en cours d'instruction, pour un montant compris allant de 300 000 à 5 millions d'euros. L'instruction des dossiers est réalisée par les commissaires aux restructurations et à prévention des difficultés des entreprises (CRP) au niveau départemental.

### **B. LE DISPOSITIF DE PRÊTS PARTICIPATIFS, ÉGALEMENT INSTITUÉ PAR LA DEUXIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020, VISE LES ENTREPRISES DE MOINS DE 50 SALARIÉS**

#### **1. Un dispositif de compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale lors de la commission mixte paritaire**

**Issu d'un compromis entre les deux chambres, élaboré en lien avec le Gouvernement**, le dispositif de prêts participatifs, financés sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social (FDES) vise à **garantir le financement des entreprises de moins de 50 salariés qui rencontrent des difficultés de financement.**

Le prêt participatif est un moyen de financement intermédiaire entre le prêt à long terme et la prise de participation. Dans l'ordre des créanciers, le prêteur se trouve placé après l'ensemble des créances bancaires. De plus ce type de prêt n'est pas inclus dans l'endettement de l'entreprise, on parle de quasi-fonds propres.

#### **2. Un dispositif déjà utilisé avec succès après la crise de 2008**

**À l'occasion de la relance de l'économie après la crise de 2008, dans le cadre des investissements d'avenir portés par l'emprunt national, un programme de prêts participatifs a déjà été mis en œuvre.**

Oséo avait été chargé de mobiliser un milliard d'euros sous la forme de « *contrats de développement participatifs* ». L'ancienne filiale de la Caisse des dépôts et consignations proposait alors un financement bancaire subordonné d'une durée de cinq à sept ans, dont un différé d'amortissement de deux ans, sans apport de sûretés personnelles et avec une indexation de la rémunération sur l'évolution du chiffre d'affaires de l'entreprise<sup>1</sup>. Le dispositif visait alors les entreprises de plus de 3 ans et de moins de 5 000 salariés.

**Cette enveloppe a servi de levier à des financements privés. Ainsi, les 650 millions d'euros mobilisés la première année auprès de 680 entreprises ont permis d'apporter un montant total de financements de 1,6 milliard d'euros** une fois pris en compte les fonds en provenance des banques et des investisseurs.

Aujourd'hui encore, Bpifrance propose des prêts participatifs, pour soutenir les investissements ou le développement à l'international des entreprises, en lien avec certaines régions. Ils sont conditionnés à des cofinancements.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION DES AVANCES REMBOURSABLES, DES PRÊTS BONIFIÉS ET DES PRÊTS PARTICIPATIFS**

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté après un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent article confie tout d'abord la gestion des prêts participatifs d'une part et des avances remboursables et des prêts bonifiés d'autre part, à Bpifrance Financement SA.

Le 1<sup>o</sup> indique ainsi qu'une convention entre l'État et Bpifrance Financement SA devra préciser les modalités de gestion des prêts participatifs. L'article donne mandat à Bpifrance Financement SA, **non seulement pour assurer le versement des prêts et l'encaissement des remboursements, mais également pour procéder aux opérations de gestion, de recouvrement et de contentieux au nom de l'État.**

De plus, la convention pourra autoriser Bpifrance à déléguer la mise en œuvre d'une partie des missions liées à ce mandat. L'ensemble de la gestion opérationnelle du prêt, une fois celui-ci décidé par les services du ministère de l'économie, des finances et de la relance, sera ainsi quasi-intégralement confiée à Bpifrance Financement SA.

---

<sup>1</sup> [Réponse à la question n° 61857 de M. Saint-Léger Francis.](#)

**Le cinquième alinéa du 1°** renvoie à un décret pour préciser les modalités d'utilisation des crédits des prêts participatifs, et donc pour permettre la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

Par ailleurs, **le 2°** modifie les dispositions relatives aux avances remboursables et aux prêts bonifiés pour inclure dans leur champ les entreprises de taille intermédiaire et exclure les microentreprises, qui pourront bénéficier du dispositif de prêts participatifs.

**Le 3°** du présent article dispose, sur le même modèle que pour les prêts participatifs, qu'une convention entre l'État et Bpifrance Financement SA précisera les modalités de gestion des avances remboursables et des prêts bonifiés. L'article donne mandat à Bpifrance Financement SA, **non seulement pour assurer le versement des prêts et l'encaissement des remboursements, mais également pour procéder aux opérations de gestion, de recouvrement et de contentieux au nom de l'État.**

Cependant, **le 3°** ne prévoit pas que la convention signée entre l'État et Bpifrance Financement SA puisse autoriser Bpifrance Financement SA à déléguer la mise en œuvre d'une partie des missions liées à ce mandat.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SI LE RENVOI À DES CONVENTIONS DE GESTION EST JUSTIFIÉE, IL EST NÉCESSAIRE DE CLARIFIER LES RÔLES RESPECTIFS DES DIFFÉRENTS OUTILS**

**Le présent article vise à préciser les conditions dans lesquelles devront être gérés les crédits dédiés aux prêts participatifs, aux prêts bonifiés et aux avances remboursables. À ce titre, il ne pose pas de difficulté particulière.**

Toutefois, alors que le dispositif de prêts participatifs avait été décidé à l'occasion de la commission mixte paritaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, avec l'accord du Gouvernement, **le rapporteur général regrette que le Gouvernement n'ait pas pris les mesures pour mettre en œuvre rapidement ce dispositif utile pour les plus petites entreprises.**

Par ailleurs, alors que la répartition entre le fonds de développement économique et social (FDES) et les prêts bonifiés et avances remboursables était principalement fondée sur une différence de taille entre les entreprises, l'ouverture aux entreprises de taille intermédiaire des prêts bonifiés et des avances remboursables risquent de complexifier la frontière entre les deux dispositifs.

Il est dès lors urgent, comme le souhaitait déjà le rapporteur général lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, **de clarifier la répartition entre ces outils.**

La question de la place des prêts participatifs dans cette nouvelle répartition devra également être traitée.

D'après les informations transmises au rapporteur général, les avances remboursables et prêts à taux bonifiés doivent toutefois conserver leur « *cible d'intervention principale, à savoir les entreprises de 50 à 250 salariés jugées stratégiques pour l'industrie, le service, ou le territoire par les services instructeurs.* » En effet, à la différence du FDES ce dispositif vise principalement les entreprises qui ne parviennent pas à mobiliser des fonds privés. L'extension du champ des avances remboursables et des prêts bonifiés proposée au présent article doit simplement permettre de répondre aux besoins de financement des entreprises qui, sans appartenir à la catégorie des PME, ne parviennent pas à trouver des co-financeurs privés.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 16 quinquies (nouveau)*

**Augmentation du plafond de garantie par l'État  
des emprunts de l'Unédic émis en 2020**

Le présent article prévoit un relèvement de 5 milliards d'euros du plafond d'emprunts contractés en 2020 par l'Unédic et pouvant bénéficier de la garantie de l'État.

Cette augmentation du plafond de garantie apparaît nécessaire compte tenu de l'impact de la crise actuelle sur les finances de cet organisme.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA DEUXIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020 AVAIT DÉJÀ RELEVÉ LE PLAFOND D'EMPRUNTS DE L'UNÉDIC BÉNÉFICIAIRE DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT DE 2 À 10 MILLIARDS D'EUROS**

**A. EN TANT QU'ASSOCIATION, L'UNÉDIC EST EN PRINCIPE SOUMISE AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER**

Gérée de manière paritaire par les organisations syndicales et patronales représentatives, l'Unédic a notamment pour mission d'établir les règles d'indemnisation du chômage négociées par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions d'assurance chômage renouvelées tous les deux ou trois ans, de contrôler la mise en œuvre de ces conventions et d'assurer le financement du régime. Les partenaires sociaux peuvent également la saisir pour la réalisation d'études et de prévisions en matière d'assurance chômage.

En tant qu'association, l'Unédic relève des dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, notamment, de son article L. 213-15, lequel fixe plus particulièrement l'obligation pour de telles associations de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans lorsqu'ils diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations. En cas d'inobservance de cette obligation, l'association ne peut plus émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

**B. UN MÉCANISME DE GARANTIE DE L'ÉTAT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2004 PERMET À L'UNÉDIC DE BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES ÉMISSIONS QUI BÉNÉFICIENT DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT**

Face à la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et étant donné l'impossibilité pour elle de satisfaire l'obligation fixée à l'article L. 213-15 précité, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>1</sup> a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.**

L'Unédic a ainsi la possibilité d'émettre de nouveaux titres obligataires pour assurer l'équilibre de ses comptes.

Depuis 2012, les emprunts contractés par l'Unédic bénéficient d'une garantie de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2012<sup>2</sup>, 7 milliards d'euros en 2013<sup>3</sup>, 5 milliards d'euros en 2014<sup>4</sup>, 6 milliards d'euros en 2015<sup>5</sup>, 5 milliards d'euros en 2016<sup>6</sup>, 4,5 milliards d'euros en 2017<sup>7</sup> et 2018<sup>8</sup>, et 2,5 milliards d'euros en 2019<sup>9</sup>.

**C. LA DEUXIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020 AVAIT RELEVÉ LE PLAFOND D'EMPRUNTS DE L'UNÉDIC BÉNÉFICIAIRE DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT DE 2 À 10 MILLIARDS D'EUROS**

**L'article 199 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020** prévoyait de garantir les emprunts contractés par l'Unédic dans la limite d'un plafond de **2 milliards d'euros en 2020.**

Ce montant correspondait :

- au remboursement de 1,5 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance en 2020 ;

- à la couverture du besoin de financement prévisionnel de l'assurance chômage estimé à 420 millions d'euros en 2020.

Au vu de l'impact massif de la crise sanitaire et économique sur les finances de l'Unédic, **l'article 17 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020** a porté ce plafond à **10 milliards d'euros.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

<sup>2</sup> Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>3</sup> Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>4</sup> Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

<sup>5</sup> Article 111 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>6</sup> Article 105 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>7</sup> Article 122 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

<sup>8</sup> Article 82 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

<sup>9</sup> Article 213 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE RELÈVEMENT DU PLAFOND D'EMPRUNTS GARANTIS À 15 MILLIARDS D'EUROS

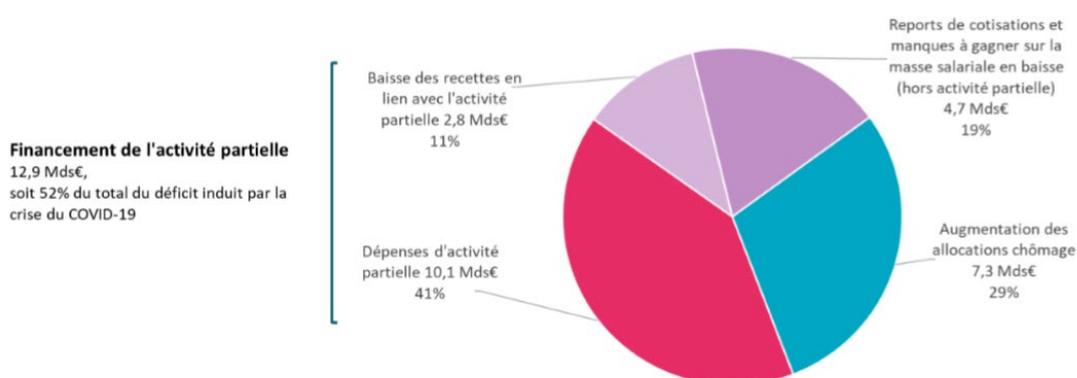
Le présent article prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie de porter jusqu'à **15 milliards d'euros** le montant maximum d'emprunts de l'Unédic pouvant bénéficier de la garantie de l'État en 2020.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE DE L'UNÉDIC, FORTEMENT TOUCHÉE PAR LA CRISE

### A. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES FINANCES DE L'UNÉDIC EST ENCORE PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU

La crise actuelle bouleverse profondément la situation financière de l'Unédic, sous le double effet des mesures décidées par le Gouvernement et de la détérioration de la conjoncture économique. Son **déficit devrait s'élever en 2020 à 25,7 milliards d'euros** (contre - 0,9 milliard d'euros dans les prévisions d'avant crise). Comme le montre le graphique ci-dessous, **un peu plus de la moitié de la dégradation du solde de l'Unédic est explicable par le dispositif exceptionnel d'activité partielle<sup>1</sup>** mis en place à compter du confinement.

### Décomposition de l'aggravation du solde financier de l'Unédic en 2020



Source : Unédic

La crise devrait d'abord provoquer une **hausse massive des dépenses de l'organisme.**

<sup>1</sup> Unédic, Situation financière de l'assurance chômage, 18 juin 2020.

En particulier, la prévision des **dépenses relevant du financement du dispositif exceptionnel d'activité partielle** a été relevée à **plus de 10 milliards d'euros** (contre 8,6 milliards d'euros prévus dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative en avril 2020).

**Les dépenses supplémentaires** afférentes aux **mesures liées à l'assurance chômage** devraient s'élever à **1,4 milliard d'euros** (contre 0,5 milliards d'euros dans le cadre du programme de stabilité présenté en avril 2020). Dans le détail, le coût du prolongement du versement des allocations pour les demandeurs d'emploi en fin de droits<sup>1</sup> est estimé à 0,5 million d'euros, le coût des mesures spécifiques en faveur des intermittents du spectacle (année blanche)<sup>2</sup> à 0,6 milliard d'euros, et le coût du report de l'entrée en vigueur du second volet de la réforme de l'assurance chômage, du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> septembre<sup>3</sup>, de 0,3 million d'euros. L'application de cette réforme, modifiant les modalités de calcul du salaire journalier de référence, aurait notamment entraîné une diminution de l'indemnisation des personnes ayant travaillé de façon discontinue sur la période de référence.

À ceci s'ajoutent les dépenses supplémentaires liées à **la moindre activité des allocataires** et aux **nouvelles entrées au chômage** sur cette période. En effet, malgré le recours massif à l'activité partielle, les entrées au chômage risquent d'augmenter fortement. L'Unédic anticipe une croissance des effectifs de demandeurs d'emplois indemnisés de 630 000 en 2020.

**L'impact sur les recettes** devrait également être important, du fait des exonérations de cotisations sociales sur les indemnités d'activité partielle ainsi que des baisses de recettes liées aux arrêts maladie et à la moindre activité des allocataires. L'Unédic évalue ainsi à **4 milliards d'euros** l'impact de la crise sur ses recettes, hors annulations de charges.

Enfin, l'impact des reports de charges sociales pour les entreprises sur la trésorerie de l'Unédic est estimé à **2,4 milliards d'euros**.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-361 du 27 mars 2020 portant modification du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 modifié relatif au régime d'assurance chômage.

**B. L'APPORT DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT APPARAÎT NÉCESSAIRE POUR ACCOMPAGNER LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC FACE À LA CRISE ET DEVRA PROBABLEMENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE**

Pour faire face à la crise, l'Unédic a développé une stratégie financière<sup>1</sup> impliquant la sollicitation du coussin annuel de liquidité mis en place par cet organisme en 2012 (4 milliards d'euros) et l'émission de dette supplémentaire.

Dans la mesure où la dégradation de la situation financière de l'Unédic s'explique essentiellement par les mesures prises par le Gouvernement en réponse à la crise liée au Covid-19, **il semble légitime de relever en conséquence le plafond d'emprunts de l'Unédic bénéficiant de la garantie de l'État, afin d'assurer à cet organisme les meilleures conditions de financement.**

**Fortement corrélé à la conjoncture économique, l'effort supporté par l'Unédic, ainsi que par l'État qui garantit sa dette, devrait néanmoins être durable.** Après de nombreuses années de réduction de son déficit, le solde financier de l'assurance-chômage devait initialement être excédentaire à partir de 2021 (2,3 milliards d'euros). De 38,4 milliards d'euros en 2020, la dette de l'Unédic devait quant à elle se limiter à 31,9 milliards d'euros en 2022<sup>2</sup>. Cette perspective baissière tenait à la fois à l'amélioration observée de la conjoncture sur le marché du travail et aux réformes de l'assurance chômage. **La crise actuelle bouleversera inévitablement cette trajectoire,** sous l'effet conjugué de l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage et de la baisse des recettes issues des cotisations sociales.

**Il est dans ce contexte probable que le montant annuel d'emprunts garantis par l'État soit amené à croître dans les prochaines années,** alors même que celui-ci avait considérablement diminué depuis 2013 (7 milliards d'euros). Cette évolution affecte mécaniquement les **engagements hors bilan de l'État.** Au 31 décembre 2018, l'engagement de l'État au titre des emprunts contractés depuis 2012 représentait une masse financière de 30,1 milliards d'euros<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *Unédic, Situation financière de l'assurance-chômage, 25 février 2020.*

<sup>3</sup> *Compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement 2019.*

*ARTICLE 16 sexies (nouveau)*

**Extension de l'utilisation de l'encours de 300 milliards d'euros autorisée pour les prêts garantis par l'État à un nouveau mécanisme de garantie de commandes confirmées mais non facturées**

Le présent article prévoit d'étendre à un nouveau mécanisme de garantie l'utilisation de l'encours maximal de 300 milliards d'euros de garantie autorisée par l'article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 pour des prêts de trésorerie garantis par l'État.

Il est ainsi proposé d'autoriser l'État à octroyer sa garantie à des lignes de financement ouvertes par des établissements de crédit et des sociétés de financement à des entreprises au titre de commandes qu'elles enregistrent mais n'ayant pas encore donné lieu à facturation, ce qui empêche leur transfert à des sociétés d'affacturage. La garantie de l'État permettrait ainsi d'anticiper la monétisation des commandes, soutenant la trésorerie des entreprises et accompagnant la reprise de l'activité. Sont concernées les lignes de financement ouvertes du 1<sup>er</sup> août au 31 décembre 2020.

Le mécanisme proposé vient se greffer sur l'encours initialement autorisé pour les prêts garantis par l'État, dont les principales caractéristiques sont reproduites : la garantie ne couvrirait pas l'intégralité du risque ; elle donnerait lieu à une rémunération et serait accordée sous réserve du respect d'un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, l'ensemble du dispositif étant géré par Bpifrance.

Le choix de greffer le dispositif sur l'encours prévu pour les prêts garantis par l'État confirme que l'enveloppe initialement prévue pour les garanties par l'État de prêts bancaires aux entreprises était particulièrement élevé, permettant ainsi de bénéficier aussi à ce nouveau mécanisme. Ce dispositif de garantie vise à contrebalancer la faible part des subventions dans le plan français, comparé à nos voisins européens.

L'introduction d'un tel dispositif totalement inédit, par voie d'amendement adopté à l'Assemblée nationale et donc sans évaluation préalable, ne permet pas une évaluation étayée de sa portée et des risques encourus pour les comptes publics.

Considérant néanmoins que la nouvelle garantie proposée est de nature à apporter une solution pertinente pour adapter le soutien aux entreprises au contexte de reprise progressive de l'activité, la commission propose de ne pas s'y opposer et d'adopter en conséquence cet article sans modification.

## **I. LE DROIT EXISTANT : LE MÉCANISME DES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT MIS EN ŒUVRE DEPUIS LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 23 MARS 2020**

L'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars dernier<sup>1</sup> a mis en place **le mécanisme de prêts garantis par l'État**, en autorisant l'octroi de la garantie de l'État dans la limite d'un **encours total de 300 milliards d'euros**<sup>2</sup>.

Mis en œuvre rapidement, **ce dispositif a permis de soutenir massivement la trésorerie de nos entreprises.**

Au 11 juin 2020, ce sont ainsi plus de **460 000 entreprises** qui ont contracté un prêt garanti par l'État, pour **un encours total de près de 92 milliards d'euros**, dont 12 milliards d'euros pour dix grandes entreprises.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NOUVELLE GARANTIE POUR LA MONÉTISATION DES COMMANDES CONFIRMÉES MAIS NON FACTURÉES, AFIN DE SOUTENIR LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES**

**Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission.

Il vise à **renforcer le soutien à la trésorerie immédiate** des entreprises en complétant le mécanisme des prêts garantis par l'État par un dispositif de **garantie de créances professionnelles.**

Dans ce cadre, **le présent article modifie et complète l'article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier.**

**Son 3 introduit ainsi un nouveau paragraphe à l'article 6**, afin d'autoriser l'État à octroyer sa **garantie 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 »<sup>3</sup>, résultant de **commandes confirmées.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Pour une description détaillée du dispositif, le lecteur est invité à consulter les commentaires de l'article 4 du premier projet de loi de finances rectificative et de l'article 7 du deuxième projet de loi de finances rectificative, figurant respectivement dans [le rapport n° 385](#) (2019-2020) et [le rapport n° 406](#) (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

<sup>3</sup> Régies par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier.

La garantie pourrait être octroyée pour les lignes de financement accordées à compter du 1<sup>er</sup> août 2020, pour des cessions de créances professionnelles intervenant jusqu'au 31 décembre 2020.

**Il s'agit d'anticiper le versement de trésorerie à une entreprise, avant même l'émission de la facture lui permettant de la céder à une société d'affacturage,** dès lors que la commande correspondante est confirmée.

Pendant le délai compris entre la confirmation de la commande et l'émission de la facture, l'entreprise pourrait ainsi céder sa créance à un établissement de crédit ou à une société de financement, cette opération étant susceptible de bénéficier de la garantie de l'État. Sauf lorsqu'elle a été mise en jeu au préalable, la garantie prendrait fin de plein droit à la date d'échéance finale du financement couvert, soit lorsque l'affacturage prendrait le relai.

Comme pour les prêts garantis par l'État, **un cahier des charges, défini par arrêté du ministre chargé de l'économie, précise les financements pouvant faire l'objet de la nouvelle garantie ainsi que les caractéristiques de la garantie proposée,** en particulier le fait générateur de son appel et les diligences requises pour les établissements de crédit et sociétés de financement avant de pouvoir prétendre en bénéficier.

De même, il est précisé que **la garantie est rémunérée et ne couvre pas la totalité du financement concerné.** La rémunération correspond à une exigence du cadre temporaire des aides d'État défini par la Commission européenne<sup>1</sup>. **Il ressort des éléments transmis par le Gouvernement au rapporteur général que la rémunération envisagée correspond au plancher prévu par la décision de la Commission européenne<sup>2</sup>, ajustée au *prorata temporis* de la durée du financement mis en place et faisant l'objet de la garantie.**

**La garantie couvre des financements dont la date d'échéance finale,** fixée par le cahier des charges, par référence à la date la plus tardive prévue pour l'émission des factures des commandes auxquelles le financement est adossé, **s'établit au 30 juin 2021.** Selon les informations transmises au rapporteur général, l'arrêté prévu devra préciser que la garantie courra jusqu'à la date de livraison et, si celle-ci n'est pas connue, à une date « *fournissant une bonne approximation* », étant entendu que « *s'il n'est pas trouvé de solution satisfaisante sur ce point, l'arrêté précisera que lorsque la date n'est pas connue, la commande n'est pas éligible au dispositif* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir la [communication](#) de la 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 », (2020/C 91 1/01), 20 mars 2020.

<sup>2</sup> À savoir 25 points de base pour les petites et moyennes entreprises (PME) et 50 points de base pour les grandes entreprises.

<sup>3</sup> Réponse de la direction générale du Trésor aux questions du rapporteur général.

L'établissement de crédit ou la société de financement souhaitant bénéficier de la garantie de l'État dans ce cadre le notifie à Bpifrance. **Dès lors que le cahier des charges est respecté, la notification vaut octroi de la garantie.**

**La gestion du nouveau dispositif est confiée à Bpifrance** pour le compte de l'État. Ces dispositions se traduisent par **plusieurs coordinations** au sein de ce même article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier, opérées par **les 1 et 2 du présent article.**

**La nouvelle garantie s'impute sur l'encours total de garantie de 300 milliards d'euros,** prévu initialement par le II de l'article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier pour les seuls prêts bancaires aux entreprises, garantis par l'État.

En dernier lieu, **le 4 du présent article actualise les missions du comité de suivi des mesures de soutien** mises en œuvre depuis le début de la crise sanitaire, en **ajoutant le suivi et l'évaluation de la nouvelle garantie proposée.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF INÉDIT DE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES, DONT NI LA PORTÉE NI LES RISQUES ASSOCIÉS NE PEUVENT ÊTRE EFFICACEMENT ÉVALUÉS**

#### **A. UN MÉCANISME INÉDIT, ADAPTÉ À LA REPRISE PROGRESSIVE DE L'ACTIVITÉ...**

La garantie proposée par le présent article apporte **une réponse supplémentaire pour soutenir la trésorerie des entreprises.**

Dans un contexte de **reprise progressive** de l'activité et de **diminution graduelle des dispositifs d'urgence** mis en œuvre depuis le début de la crise sanitaire, les entreprises peuvent en effet être confrontées à des problèmes ponctuels de trésorerie. **Le remplissage progressif du carnet de commande ne se traduit pas immédiatement par la trésorerie** nécessaire pour honorer les échéances qui, parfois suspendues durant la crise sanitaire, reprennent.

L'affacturage connaissait avant la crise une croissance élevée, à plus de 10 % en 2018. S'il permet à une entreprise de monétiser rapidement son stock de factures, avant qu'elles soient honorées par ses clients, il **requiert** toutefois **la facture soit émise,** correspondant à un délai entre la validation de la commande et la facturation que **le Gouvernement estime à 45 jours en**

moyenne<sup>1</sup>.

**La garantie proposée vise précisément à anticiper cette opération, supprimant ainsi tout délai entre la validation de la commande et le crédit porté sur le compte de l'entreprise. Pour cela, Bpifrance pourrait dans l'intervalle octroyer la garantie de l'État aux lignes de financement mises à disposition par des établissements de crédit et sociétés de financement dès la validation de la commande, avant que l'affacturage ne prenne le relais.**

Il s'agit donc d'une **garantie octroyée pour une durée courte** : seules les lignes de financement octroyées entre le 1<sup>er</sup> août 2020 et le 31 décembre 2020 sont éligibles, courant au plus tard jusqu'au 30 juin 2021.

Le coût des appels en garantie sera donc possible à évaluer dès le second semestre 2020.

En outre, la différence majeure de ce dispositif par rapport aux prêts de trésorerie correspond au fait que la garantie est ici **octroyée sur la base d'une reprise de l'activité de l'entreprise.**

#### **B. ...SANS ÉVALUATION DE SA PORTÉE NI DES RISQUES AUXQUELS IL EXPOSE LES COMPTES PUBLICS**

Le dispositif ayant été introduit à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement, **aucune étude d'impact ni aucune information étayée n'a été transmise au rapporteur général pour évaluer l'ampleur des besoins ni les risques associés à ce dispositif inédit, en particulier concernant les fraudes potentielles s'agissant de commandes non facturées.**

Pourtant, les enjeux financiers derrière ce dispositif sont potentiellement considérables, notamment au regard du montant des créances prises en charge en France par les sociétés d'affacturage qui représentait **239 milliards d'euros en 2019**<sup>2</sup>. Le Gouvernement indique au rapporteur général que « *la première approximation de l'encours potentiel de commandes ainsi financées est de 20 milliards d'euros* », selon une estimation jugée « [majorée] en raison du fait que les commandes seront sans doute moins systématiquement finançables que les factures, ce qui devrait conduire à un taux d'attrition entre les deux chiffres »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir l'exposé sommaire de [l'amendement n° 2410](#) du Gouvernement. La direction générale du Trésor précise toutefois au rapporteur général qu'il s'agit d'une moyenne, ce qui, avec l'ajout d'un « délai de prudence, de l'ordre de 30 jours, pour accommoder les retards de facturation éventuellement bénins », explique le décalage de six mois entre la date limite fixée pour l'ouverture des lignes de financement éligibles (31 décembre 2020) et celle prévue pour la garantie (30 juin 2021).

<sup>2</sup> Association française des sociétés financières, « L'activité des établissements spécialisés en 2019 : des résultats positifs », 17 mars 2020.

<sup>3</sup> Réponse de la direction générale du Trésor aux questions du rapporteur général.

**Certes, l'économie générale du nouveau dispositif reprend les caractéristiques des prêts garantis par l'État** mis en place dès la première loi de finances rectificative du 23 mars dernier<sup>1</sup>. Conformément à l'encadrement temporaire des aides d'État décidé par la Commission européenne, **la garantie est rémunérée**. Le Gouvernement reproduit également son choix de ne pas couvrir l'intégralité du risque encouru.

Par ailleurs, **la garantie vient s'imputer sur l'encours de 300 milliards d'euros** initialement autorisé par le Parlement pour les seuls prêts garantis par l'État.

Encore une fois, le plan d'urgence français se singularise au regard de nos voisins européens par un recours parcimonieux aux outils de prise en charge publique des pertes subies par les entreprises, en **priviliégiant l'octroi de garanties massives**. Le montant de ces dernières, plus élevé que dans les autres pays européens, contribue à **gonfler artificiellement l'ampleur de la réponse française à la crise, sans avoir d'impact direct et immédiat sur le solde public**.

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

---

<sup>1</sup> Article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

*ARTICLE 16 septies (nouveau)*

**Précisions relatives à la notification des refus des établissements de crédit d'accorder un prêt garanti par l'État**

Le présent article complète l'obligation de notification des entreprises lorsqu'un établissement de crédit ou une société de financement refuse une demande de prêt garanti par l'État d'un montant supérieur à 50 000 euros, introduite par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier<sup>1</sup>.

Il étend cette obligation de notification aux refus d'instruction de la demande de prêt et ajoute une mention selon laquelle la notification doit intervenir dans un délai raisonnable.

Considérant qu'il s'agit d'une précision opportune, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : FACE AUX DIFFICULTÉS PONCTUELLES D'ACCÈS AU DISPOSITIF, L'INTRODUCTION D'UNE OBLIGATION FAITE AUX BANQUES DE NOTIFIER LES REFUS DE PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT EN DEUXIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020**

L'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars dernier<sup>2</sup> a mis en place le **mécanisme de prêts garantis par l'État**, en autorisant l'octroi de la garantie de l'État dans la limite d'un **encours total de 300 milliards d'euros**<sup>3</sup>.

Mis en œuvre rapidement, **ce dispositif a permis de soutenir massivement la trésorerie de nos entreprises**. Au 11 juin 2020, ce sont ainsi plus de **460 000 entreprises** qui ont contracté un prêt garanti par l'État, pour **un encours total de près de 92 milliards d'euros**, dont 12 milliards d'euros pour dix grandes entreprises.

Toutefois, **certaines entreprises ont pu faire face à des difficultés d'accès au mécanisme de prêt garanti par l'État**.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Pour une description détaillée du dispositif, le lecteur est invité à consulter les commentaires de l'article 4 du premier projet de loi de finances rectificative et de l'article 7 du deuxième projet de loi de finances rectificative, figurant respectivement dans [le rapport n° 385](#) (2019-2020) et [le rapport n° 406](#) (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

Pour y répondre, et dans la mesure où les entreprises avaient besoin de justifier d'un refus pour solliciter une aide complémentaire du fonds de solidarité<sup>1</sup>, l'article 16 de **la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril dernier**<sup>2</sup> a **obligé les établissements de crédit et les sociétés de financement à notifier tout refus d'une demande de prêt garanti par l'État d'un montant supérieur à 50 000 euros** et répondant pourtant aux critères du cahier des charges.

**Le délai** au terme duquel l'établissement de crédit ou la société de financement doit procéder à cette notification **n'est cependant pas précisé**.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE ET PRÉCISER L'OBLIGATION DE NOTIFICATION DES REFUS D'OCTROI DE PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du député Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il complète l'obligation de notification des entreprises lorsqu'une banque refuse une demande de prêt garanti par l'État d'un montant supérieur à 50 000 euros, introduite par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier<sup>3</sup>.

**Deux modifications sont proposées :**

- l'obligation de notification est étendue aux refus d'instruction de la demande de prêt portant sur un montant supérieur à 50 000 euros ;

- l'ajout d'une mention selon laquelle **la notification doit intervenir dans un « délai raisonnable »**.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PRÉCISION OPPORTUNE**

Le présent article complète opportunément l'obligation de notification des entreprises face aux refus d'un établissement de crédit ou d'une société de financement d'accorder un prêt garanti par l'État, voire

---

<sup>1</sup> L'article 4 du décret 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 prévoit, parmi les conditions devant être remplies pour bénéficier d'une aide complémentaire, le fait que l'entreprise se soit vu refuser par leur banque « une demande d'un prêt de trésorerie d'un montant raisonnable faite depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020 auprès d'une banque dont elles étaient clientes à cette date » ou dont la demande « est restée sans réponse passé un délai de dix jours ».

<sup>2</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

même d'instruire une demande.

**Le rapporteur général ne peut que souscrire aux objectifs de cet article, tout en constatant que l'accès aux prêts garantis par l'État semble globalement facilité désormais pour les entreprises.**

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

ARTICLE 16 octies (nouveau)

**Compétences du comité de suivi du plan d'urgence face à la crise sanitaire**

Le présent article étend les compétences du comité de suivi institué pour contrôler l'application du plan d'urgence face à la crise sanitaire à plusieurs dispositifs introduits par le présent projet de loi de finances rectificative : le remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits, les garanties de l'État accordées à différents organismes, le dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs impactés par la crise sanitaire et les exonérations de cotisations patronales et les remises de dette dans les mêmes secteurs.

Considérant que le travail du comité de suivi nécessite qu'il ait une vision d'ensemble des mesures d'urgence, la commission est favorable à l'extension de son champ d'analyse.

Elle a adopté un amendement complétant les informations dont dispose le comité de suivi. Elle propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN COMITÉ CHARGÉ DU SUIVI DES MESURES D'URGENCE INTRODUITES DEPUIS LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

L'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars dernier<sup>1</sup>, dont l'objet principal était la mise en place d'un mécanisme de prêts garantis par l'État<sup>2</sup>, a également institué dans son IX un comité de suivi placé auprès du Premier ministre et chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19.

**A. LES COMPÉTENCES DU COMITÉ DE SUIVI ONT ÉTÉ PROGRESSIVEMENT ÉTENDUES AUX PRINCIPAUX DISPOSITIFS ÉCONOMIQUES D'URGENCE**

Il était initialement chargé du suivi et de l'évaluation de deux dispositifs instaurés par cette loi :

- le dispositif des **prêts garantis par l'État** ;
- celui du **fonds de solidarité pour les très petites entreprises**.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Voir dans le présent rapport le commentaire de l'article 16 septies.

L'article 16 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> a étendu les compétences du comité de suivi à :

- la **garantie de l'État accordée à la caisse centrale de réassurance** (CCR) dans les conditions définies à l'article 7 de la première loi de finances rectificative ;

- le **dispositif d'activité partielle**, créé par ordonnance<sup>2</sup> mais dont le financement a été prévu par la première loi de finances rectificative dans le cadre de la nouvelle mission budgétaire « Plan d'urgence pour la crise sanitaire » ;

- les **prêts et les avances remboursables** accordés sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », notamment les prêts accordés par le Fonds de développement économique et social, prévus par la deuxième loi de finances rectificative.

Le comité de suivi est notamment destinataire de statistiques hebdomadaires sur la mise en œuvre de ces dispositifs.

#### ***B. LE PARLEMENT EST ASSOCIÉ AU FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE SUIVI***

Le comité de suivi est présidé par M. Benoît Coeuré, personnalité désignée par le Premier ministre.

Le Sénat et l'Assemblée nationale y sont représentés chacun par trois membres. La Cour des comptes, l'État, les fédérations d'entreprises désignent chacun deux membres. Enfin l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et Régions de France sont représentés à raison d'un membre pour chacun de ces organismes.

Les membres du comité de suivi exercent leurs fonctions à titre gratuit.

Comme le prévoit l'article 6 précité de la première loi de finances rectificative, la commission des finances a reçu régulièrement les documents transmis par le Gouvernement au comité de suivi sur les différents programmes relevant de son champ de compétences. Elle est représentée aux réunions du comité par son président et son rapporteur général.

Le Gouvernement publie également sur un site Internet des données relatives à deux de ces dispositifs, le fonds de solidarité et les prêts garantis par l'État, ainsi que sur les reports d'échéances fiscales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020](#) de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> [Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020](#) portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, prise sur l'habilitation de l'[article 11](#) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>3</sup> [Tableau de bord des aides aux entreprises](#), site du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Enfin, le comité devra établir un **rapport public** un an au plus tard le 23 mars 2021.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'AJOUT PARMIS LES COMPÉTENCES DU COMITÉ DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'URGENCE CRÉÉS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale** à la suite de l'adoption d'un **amendement** présenté par Éric Woerth, président de la commission des finances et adopté par la commission, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il étend la compétence du comité de suivi à plusieurs dispositifs créés par le présent projet de loi de finances rectificative :

- le **remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits** (article 2) ;

- le **dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière** des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel (article 3) ;

- les **garanties de l'État** accordées à la Banque de France (article 12), à l'Union européenne (article 13), à la Banque européenne d'investissement (article 14) et à l'Agence française de développement (article 16) ;

- les **exonérations de cotisations patronales** et les remises de dette (article 18).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION NÉCESSAIRE DES COMPÉTENCES DU COMITÉ DE SUIVI

Les informations apportées par le comité de suivi depuis sa mise en place ont été utiles au Parlement, et tout particulièrement à la commission des finances, pour suivre la mise en place des différents dispositifs prévus par les deux premières lois de finances rectificatives.

**L'extension proposée par cet article** aux principaux dispositifs créés par le troisième projet de loi de finances rectificative **paraît donc tout à fait opportune** et même nécessaire, car elle permettra au comité de conserver une vision globale des mesures d'urgence face à la crise sanitaire prises dans le cadre des lois de finances rectificatives successives.

Ces informations sont d'autant plus utiles que la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » n'ayant pas vocation à être maintenue dans le budget de l'État en 2021<sup>1</sup>, les documents budgétaires annexés au prochain projet de loi de finances ne devraient pas contenir d'informations aussi détaillées sur ces crédits que sur ceux affectés aux autres missions du budget général.

La commission a adopté, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.34 (n°405)** qui **complète les informations dont dispose le comité de suivi** en reprenant globalement celles qui figurent dans la demande de rapport prévue par l'article 18. C'est un **amendement de conséquence** de l'amendement **FINC.48 (n°419)**, qui supprime cette demande de rapport à l'article 18.

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

---

<sup>1</sup> *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, [tome 2](#).*

*ARTICLE 16 nonies (nouveau)*

**Précision relative aux conditions d'exonération des aides versées par le Fonds de solidarité aux entreprises en difficulté au 31 décembre 2019**

Le présent article apporte une précision sur les conditions permettant à une entreprise en difficulté au 31 décembre 2019 d'être exonérée de tout prélèvement fiscal et social au titre des aides qu'elle perçoit du fonds de solidarité.

Le droit de l'Union européenne interdit, de façon générale, les aides d'État en faveur d'entreprises en difficulté. Toutefois, le régime temporaire défini en réponse à la crise sanitaire autorise l'octroi d'aides des États membres aux entreprises dont les difficultés, qui n'étaient pas caractérisées au 31 décembre 2019, résultent de la crise sanitaire.

La France a mis en œuvre plusieurs dispositifs de soutien prenant la forme d'aides d'État, parmi lesquelles le fonds de solidarité, dont les aides sont exonérées de tout prélèvement fiscal et social en application de l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril dernier<sup>1</sup>.

Il en résulte une difficulté pour les entreprises qui étaient en difficulté au 31 décembre 2019 : l'exclusion de ces entreprises du régime temporaire d'encadrement des aides d'État pourrait paradoxalement faire entrer les aides qu'elles perçoivent également du fonds de solidarité dans l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux dont elles sont redevables.

Pour surmonter cette difficulté, le présent article prévoit que ces entreprises peuvent être exonérées de prélèvements fiscaux et sociaux dans la limite du règlement « *de minimis* » du 18 décembre 2018, à savoir un montant total de 200 000 euros d'aides perçues sur trois exercices fiscaux.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

## I. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS DE SOLIDARITÉ, UN MÉCANISME DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES CONFORME AU RÉGIME D'INTERDICTION DES AIDES D'ÉTAT

### A. UN ENCADREMENT TEMPORAIRE DES AIDES D'ÉTAT DONT SONT EXCLUES LES ENTREPRISES QUI ÉTAIENT EN DIFFICULTÉ AU 31 DÉCEMBRE 2019

Conformément à l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **les aides d'État qui faussent ou sont susceptibles de fausser la concurrence au sein du marché intérieur sont interdites.**

Ce principe général d'interdiction fait néanmoins l'objet de **deux types d'aménagements** :

- un **aménagement structurel**, qui permet d'autoriser certains types d'aides en raison de leur faible montant ou de l'objectif qu'elles visent ;
- un **aménagement conjoncturel**, en particulier pour « *les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres évènements extraordinaires* » (article 107 § 3 b) du TFUE).

#### 1. Un aménagement structurel de l'interdiction des aides d'État : la règle « *de minimis* » et l'exemption par catégorie

L'interdiction des aides d'État fait l'objet de **deux dérogations d'ordre général**, qui se justifient au regard :

- **du montant de l'aide versée, jugé trop faible pour affecter le marché intérieur**, puisqu'en application du règlement de 2013 dit « *de minimis* »<sup>1</sup>, les États membres peuvent octroyer des aides **dans la limite de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux, plafond porté à 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général** ;
- **de la nature de l'aide versée, jugée conforme au marché intérieur**, dans la mesure où certaines catégories d'aides, détaillées dans le règlement général d'exemption par catégorie de 2014<sup>2</sup>, dit « *RGEC* », font l'objet d'une présomption de compatibilité avec le marché intérieur – par exemple pour les aides à finalité régionale ou les aides à la protection de l'environnement.

Dans ces deux cas, **les aides n'ont pas à être notifiées à la Commission européenne.**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

Sont exclues du champ du règlement général d'exemption par catégorie les aides versées à des entreprises en difficulté. Les critères permettant de caractériser une entreprise en difficulté sont détaillées à l'article 2 du RGEC, repris dans l'encadré ci-après.

**La notion d'entreprise en difficulté au sens du 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**

« Est considérée comme entreprise en difficulté :

« a) s'il s'agit d'une société à **responsabilité limitée** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées**. Tel est le cas lorsque la **déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit**. Aux fins de la présente disposition, on entend par « société à responsabilité limitée » notamment les types d'entreprises mentionnés à l'annexe I de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil. Le « capital social » comprend, le cas échéant, les primes d'émission ;

« b) s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont **une responsabilité illimitée pour les dettes de la société** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées**. Aux fins de la présente disposition, on entend par « société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société » en particulier les types de sociétés mentionnés à l'annexe II de la directive 2013/34/UE ;

« c) lorsque l'entreprise fait l'objet d'une **procédure collective d'insolvabilité** ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers ;

« d) lorsque l'entreprise a **bénéficié d'une aide au sauvetage et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration** ;

« e) dans le cas d'une **entreprise autre qu'une PME**, lorsque depuis les deux exercices précédents:

« 1) le **ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5**; et

« 2) le **ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0**.

Source: 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. La définition d'un régime temporaire en réponse à la crise sanitaire

Dans le cadre de la crise sanitaire, la Commission européenne a rapidement adopté, sur le fondement de l'article 107 § 3 b) du TFUE, un régime temporaire d'encadrement des aides d'État<sup>1</sup>, élargissant les conditions dans lesquelles les États membres peuvent aider leurs entreprises à surmonter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Dans ce cadre, les États membres peuvent, jusqu'au 31 décembre 2020, verser une aide sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux dans la limite de 800 000 euros par entreprise.

Étant donné que cet assouplissement vise à répondre aux conséquences économiques de la crise sanitaire, les entreprises qui étaient en difficulté au 31 décembre 2019 sont exclues du régime temporaire.

### B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ, UN SOUTIEN ÉTENDU AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ ET EXONÉRÉ DE TOUT PRÉLÈVEMENT FISCAL ET SOCIAL POUR MAXIMISER LE SOUTIEN DES ENTREPRISES

#### 1. Un fonds de solidarité pour soutenir les petites entreprises touchées par la crise

Pour soutenir les petites entreprises touchées par la crise, un fonds de solidarité des entreprises a été créé par ordonnance le 25 mars dernier<sup>2</sup> pour une durée initiale de trois mois, finalement prolongée jusqu'au 31 décembre 2020<sup>3</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 mars dernier précise l'objectif du fonds, chargé de 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* ». Aucune restriction relative au statut juridique des entreprises n'est prévue par la loi.

L'article 2 de cette même ordonnance indique que le fonds est financé par l'État et, sur une base volontaire, par les régions, les collectivités d'outre-mer et toute autre collectivité territoriale ou

---

<sup>1</sup> Voir la *communication* de la 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 », (2020/C 91 1/01), 20 mars 2020.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020.

**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 nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », créée par la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> et alors abondé à hauteur de 750 millions d'euros, porté à 6,25 milliards d'euros par la deuxième loi de finances rectificative<sup>2</sup>. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'ouvrir un montant complémentaire de 1,2 milliard d'euros sur ce programme, **portant le financement par l'État à 7,5 milliards d'euros.**

En complément, le fonds de solidarité bénéficie de deux autres sources de financement, qui ont également été revues à la hausse :

- **les régions**, dont la contribution initialement prévue à hauteur de 250 millions d'euros devrait être doublée pour atteindre **500 millions d'euros**<sup>3</sup> ;

- **les assureurs**, dont la contribution initialement prévue à hauteur de 200 millions d'euros, devrait être doublée pour atteindre **400 millions d'euros**<sup>4</sup>.

Il en résulterait, pour le fonds, **une capacité totale de 8,35 milliards d'euros.**

## **2. Un soutien élargi aux entreprises en difficulté et exonéré de tout prélèvement obligatoire**

**Le fonds de solidarité s'adresse aux entreprises ayant jusqu'à 10 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à un million d'euros.**

**Le périmètre des entreprises éligibles a été progressivement étendu. En particulier, deux modifications doivent être soulignées :**

- **le décret du 16 avril dernier**<sup>5</sup> **a ouvert le fonds, au titre des pertes des mois d'avril et de mai, aux entreprises en difficulté au sens du droit de l'Union européenne, à l'exception de celles se trouvant en liquidation judiciaire au 1<sup>er</sup> mars 2020 sur le fondement du règlement « de minimis » de 2013 ;**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Voir le communiqué de presse de Régions de France du 10 avril 2020.

<sup>4</sup> Voir le communiqué de presse de la Fédération française de l'Assurance du 15 avril 2020.

<sup>5</sup> Décret n° 2020-433 du 16 avril 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.

- le décret du 20 juin dernier<sup>1</sup> a ouvert le fonds, au titre des pertes du mois de mai, aux entreprises appartenant à des secteurs particulièrement touchés par la crise<sup>2</sup> ayant jusqu'à 20 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros ainsi qu'aux entreprises remplissant les mêmes conditions de seuil et dépendantes des secteurs particulièrement touchés lorsqu'elles ont subi une perte de chiffre d'affaires de plus de 80 %.

**Sur cette base, le fonds verse deux types d'aides :**

- **une aide principale**, pour les entreprises éligibles et faisant face à une perte d'activité, dont le versement aux entreprises éligibles est automatique, pour un montant maximal de 1 500 euros ;

- **une aide complémentaire**, pour les entreprises éligibles faisant face à des difficultés particulières, dont le versement est soumis à instruction par le conseil régional et fait l'objet d'une autorisation par le préfet de région, pour un montant qui peut atteindre 5 000 euros, porté à 10 000 euros pour les entreprises ayant au moins un salarié et appartenant à des secteurs particulièrement touchés par la crise<sup>3</sup> ainsi que celles appartenant à des secteurs d'activité qui en dépendent et dont le chiffre d'affaire a chuté de plus de 80 %.

**Les aides perçues par le fonds de solidarité sont exonérées de tout prélèvement obligatoire en application de l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril<sup>4</sup>.**

**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'État<sup>5</sup>.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.**

**Il précise les conditions dans lesquelles les aides perçues du fonds de solidarité par une entreprise en difficulté au 31 décembre 2019 peuvent bénéficier de l'exonération de tout prélèvement fiscal et social,**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-757 du 20 juin 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.

<sup>2</sup> Hôtellerie, restauration, tourisme, événementiel, sport et culture.

<sup>3</sup> Hôtellerie, restauration, tourisme, événementiel, sport et culture.

<sup>4</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>5</sup> Voir la décision de la Commission européenne C(2020) 3460 final, publiée le 20 mai 2020.

conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

Il s'agit ainsi de **résoudre la difficulté résultant de l'exclusion de ces entreprises du régime temporaire d'encadrement des aides d'État**, ce qui pourrait paradoxalement faire entrer les aides perçues du fonds de solidarité dans l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux dont l'entreprise est redevable.

Pour prévenir cette situation, le présent article complète l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier en précisant que **l'exonération des aides perçues par les entreprises en difficulté au 31 décembre 2019 est subordonnée au règlement « de minimis »<sup>1</sup>**. Par conséquent, l'exonération des aides du fonds de solidarité perçues par une entreprise s'appliquera dans **la limite d'un montant total d'aides perçues de 200 000 euros au cours des trois derniers exercices fiscaux**.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte **une précision juridique indispensable pour maximiser la capacité des aides versées à soutenir efficacement nos entreprises**.

À ce titre, **il n'appelle pas d'observation particulière**.

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

---

<sup>1</sup> 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.

ARTICLE 16 *decies* (nouveau)

**Prolongation du mandat des membres  
du Conseil des prélèvements obligatoires**

Le présent article prolonge de trois mois les mandats des membres du Conseil des prélèvements obligatoires arrivant à terme en juillet 2020.

En complément, la commission propose d'adopter un amendement visant à supprimer une disposition transitoire obsolète concernant sa composition.

**I. LE CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, UN ORGANISME CONTRIBUANT À L'INFORMATION DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES**

Aux termes de l'article L. 331-1 du code des juridictions financières, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), placé auprès de la Cour des comptes, est chargé « *d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires* ».

Il peut être chargé par les commissions des finances et des affaires sociales de chaque assemblée de réaliser des **études relatives à toute question relevant de sa compétence** (article L. 331-3 du même code) et remet chaque année un **rapport rendant compte de ses travaux** (article L. 331-2 dudit code).

S'agissant de sa composition, l'article L. 331-5 du même code prévoit qu'il est constitué, outre son président, de **huit magistrats ou fonctionnaires** « *choisis pour leurs compétences en matière de prélèvements obligatoires* », ainsi que de **huit personnalités qualifiées** « *choisies à raison de leur expérience professionnelle* ».

Aux termes de l'article L. 331-6 dudit code, ses membres autres que son président sont **désignés pour deux ans** et leur mandat peut être renouvelé une fois.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION DE TROIS MOIS DU MANDAT DE SES MEMBRES

Le présent article, issu d'un amendement co-signé par le Président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, propose de **prolonger pour une durée de trois mois les mandats des membres du CPO arrivant à terme en juillet 2020**. La durée des mandats des membres appelés à les remplacer serait réduite d'autant en contrepartie.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT ACCEPTABLE POUR TENIR COMPTE DE LA CRISE SANITAIRE

Le présent article vise à permettre aux membres du CPO dont le mandat arrive à terme cet été de **pouvoir suivre jusqu'au bout les travaux qu'ils ont conduits**, en dépit du retard pris par rapport au calendrier initial en raison de la crise sanitaire.

Sur le fond, **il n'appelle pas d'observation particulière**.

Sur la forme, **son rattachement au domaine des lois de finances paraît se justifier** au regard de la **contribution apportée par le CPO à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques**.

Le rapporteur général suggère seulement d'adopter un **amendement rédactionnel FINC.35 ( n°406)** visant à supprimer une disposition transitoire obsolète concernant sa composition figurant à l'article L. 331-6 du code des juridictions financières.

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

## ARTICLE 17

### Exonération facultative des taxes de séjour en 2020

La taxe de séjour est instituée par une délibération prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédente par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Le présent article vise à permettre, pour l'année 2020, au bloc communal de revenir sur cette taxe en votant une exonération dans des conditions spécifiques à chacun des deux régimes de taxation, « *au réel* » ou forfaitaire. Les communes et EPCI à fiscalité propre pourront ainsi exonérer intégralement les hébergements dans le cas de taxe de séjour forfaitaire pour l'année 2020 et exonérer les touristes pour les séjours effectués entre le 6 juillet et le 31 décembre dans les cas de la taxe de séjour « *au réel* ».

Cependant, le dispositif contenu au présent article risque de n'apporter qu'un soutien très limité au secteur touristique. Alors que la majorité des communes ont opté pour une taxe de séjour « *au réel* », l'utilité d'une exonération sur ce type de taxe est discutable. Pour les touristes, la taxe de séjour « *au réel* » prend la forme d'un montant complémentaire à payer sur le prix de l'hébergement en lui-même ; elle n'entre que très marginalement dans les choix de destination et d'établissement. Compte tenu des faibles montants de la taxe, la mesure risque de s'apparenter à un saupoudrage dépourvu d'efficacité et coûteux pour les communes.

Dans les cas où les communes ont institué une taxe de séjour forfaitaire l'exonération visera directement les hébergements et permettra de les soutenir financièrement dans le contexte de crise actuelle.

Le dispositif étant laissé à la libre appréciation des communes et EPCI à fiscalité propre concernés, la commission vous propose d'adopter le présent article, modifié par un amendement de précision.

**I. LE DROIT EXISTANT : ALORS MÊME QUE LES CONSÉQUENCES DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 SUR LE SECTEUR TOURISTIQUE ONT ÉTÉ MASSIVES, LES COMMUNES ET EPCI À FISCALITÉ PROPRE N'ONT PAS LA POSSIBILITÉ D'EXONÉRER LES REDEVABLES DE TAXE DE SÉJOUR**

**A. LE SECTEUR TOURISTIQUE A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT TOUCHÉ PAR LA CRISE ENGENDRÉE PAR L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19**

**1. Les conséquences de la crise sur la trésorerie et les capacités d'investissement des entreprises du secteur touristique**

En 2019, 90 millions de touristes ont séjourné en France. **L'industrie du tourisme est composée de 300 000 entreprises, soit 2,2 millions d'emplois directs et indirects et représente sept points de produit intérieur brut (PIB).** D'après la note de conjoncture de la direction générale des entreprises<sup>1</sup> (DGE) de juin 2020, la diminution d'activité dans le secteur hôtellerie, café et restauration (HCR) pendant le confinement **aurait été de 90 % soit, porté sur l'ensemble de l'année 2020, une perte de revenus de 25 %.**

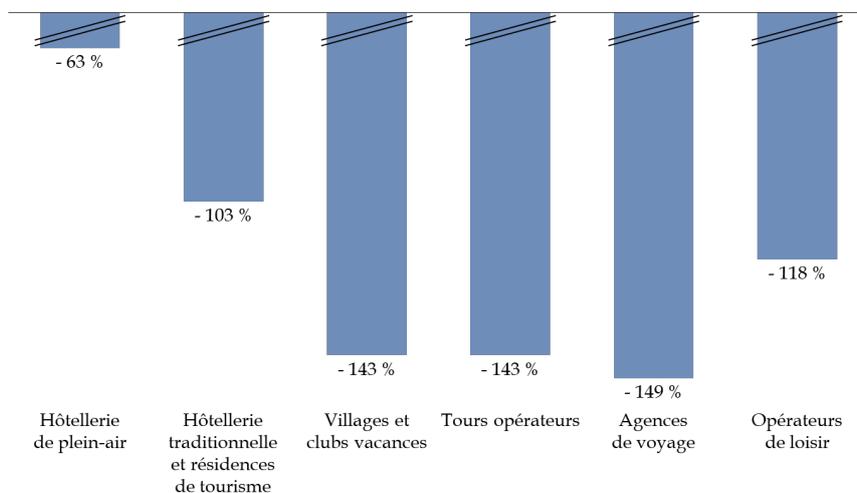
**La note évalue la perte de profitabilité des entreprises du secteur à 64 %,** de sorte que de nombreux investissements devraient être retardés. Le retour aux capacités d'investissement d'avant crise n'aurait pas lieu avant trois ans.

D'après les informations recueillies par le cabinet Rolland Berger, la baisse de la profitabilité envisagée par les entreprises des différents types d'hébergement est particulièrement marquée. Certains secteurs afficheront des pertes massives d'ici la fin de l'année, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> [Observatoire de l'économie, Les notes de tendances, juin 2020.](#)

## Perte estimée de la profitabilité des entreprises du secteur touristique en 2020



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations recueillies auprès des chefs d'entreprise par le cabinet Rolland Berger

## 2. Depuis le début de la crise, les entreprises du secteur touristique ont bénéficié de plusieurs dispositifs de soutien transversaux et sectoriels

Du fait de l'impact de la crise sanitaire, les entreprises ont eu assez largement recours aux différents dispositifs de soutien mis en œuvre par le Gouvernement.

Ainsi, le secteur HCR a bénéficié de la garantie de l'État sur des prêts **pour un montant total de 7,21 milliards d'euros au 20 juin 2020**. Le chômage partiel a également été fortement mobilisé. En effet, si le secteur **HCR ne représente que 8,8 %<sup>1</sup> des effectifs totaux des salariés placés en chômage partiel, il représente en réalité le taux de recours sectoriel le plus élevé, à hauteur de 72 %**. Enfin, le **fonds de solidarité** a apporté aux entreprises du secteur un **montant total de 605,7 millions d'euros au 24 juin 2020**.

Le décret du 20 juin dernier<sup>2</sup> a fait évoluer les règles relatives au fonds de solidarité à compter du 1<sup>er</sup> juin, permettant notamment de porter le plafond de subventions du deuxième volet à 10 000 euros pour les entreprises du secteur touristique pour les entreprises ayant jusqu'à 20 salariés (contre 10 salariés pour les autres entreprises).

<sup>1</sup> Par rapport aux effectifs 2019.

<sup>2</sup> [Décret n° 2020-757 du 20 juin 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](#)

Par ailleurs, dans le cadre du plan « *tourisme* » annoncé par le Gouvernement, **Bpifrance et la Banque des territoires ont renforcé leurs financements à destination des entreprises du secteur *via* des prêts et des investissements en fonds propres.**

### **Le financement du plan tourisme par la Banque des territoires et Bpifrance**

Les deux filiales de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont annoncé la mise en place de dispositifs de financement pour les entreprises du secteur touristique.

#### **Les annonces de la Banque des territoires**

La Banque des territoires va débloquer 800 millions d'euros en fonds propres pour le secteur, répartis en plusieurs enveloppes (voir tableau ci-après)<sup>1</sup> et 700 millions d'euros de prêts à très long terme.

De plus, la Banque des Territoires consacrera 21 millions d'euros d'ingénierie pour définir des « *stratégies de destination durables* », en lien avec les collectivités et France Tourisme ingénierie, animé par Atout France.

Plus de 90 millions d'euros doivent abonder les fonds d'urgence régionaux « *résiliences* » à destination de la trésorerie des TPE du secteur afin de porter leur capacité de financement à 230 millions d'euros.

Enfin, la Banque des territoires a indiqué mettre en œuvre des reports d'échéances de loyers de trois et six mois, à hauteur de 170 millions d'euros au total.

#### **Les annonces de Bpifrance**

Bpifrance a considérablement renforcé son principal outil de soutien au secteur, à savoir le prêt « *tourisme* ». Sa capacité totale doit être portée à un milliard d'euros (contre 80 millions d'euros auparavant). Ces prêts pourront faire l'objet d'usages très divers, couvrant aussi bien une augmentation des besoins de trésorerie que l'acquisition d'actifs matériels et immatériels, ou des acquisitions de fonds de commerce ou des achats de titres. Ils offrent une maturité jusqu'à dix ans avec différé de remboursement. Ils sont proposés sans garantie sur les actifs de l'entreprise ni caution personnelle du dirigeant.

Par ailleurs, Bpifrance s'est engagé à accorder 400 millions d'euros de report d'échéance des prêts directement aux entreprises du secteur, pour une durée de 12 mois.

Les investissements en fonds propres et quasi fonds propres annoncés par Bpifrance s'élèveront à 470 millions d'euros répartis entre différents outils destinés aux PME et ETI, mais également pour certaines grandes entreprises stratégiques.

Les investissements en fonds propres cumulés de Bpifrance et de la Banque des territoires représentent donc 1,27 milliard d'euros. Le Gouvernement estime que ces investissements devraient avoir un effet de levier et permettre de mobiliser 6,75 milliards d'euros de fonds propres.

<sup>1</sup> Pour plus de précision sur la répartition entre les enveloppes : [communiqué de presse de Bpifrance](#).

**Rappel des principales actions de soutien à la trésorerie et d'investissement  
en fonds propres des entreprises du secteur touristique**

*(en millions d'euros)*

Opérateur	Banque des Territoires	Bpifrance	Total
Abondement des fonds d'urgence régionaux	93	/	93
Renforcement des capacités du prêt « tourisme »	/	1 000	1 000
Prêts directs de long terme	500	/	500
Prêts « fléchés » aux banques	200	/	200
<b>Total des actions en trésorerie et en financement</b>			<b>1 793</b>
Capacité d'engagement pour le soutien des ETI du secteur	150	150	300
Consolidation de la filière thermalisme, montagne et ports de plaisance	300	/	300
Renforcement du fonds de tourisme social investissement (TSI)	150	/	150
Création des fonds rebond tourisme (FRT) et France Investissement Tourisme 2 (FIT 2)	100	240	340
Déploiement d'une offre de petits tickets en quasi fonds propres	100	80	180
<b>Total des actions en fonds propres</b>	<b>800</b>	<b>470</b>	<b>1 270</b>
<i>Volume envisagé des actions en fonds propres avec effet levier (Gouvernement)</i>			<i>6 750</i>
<b>Total des actions</b>	<b>1 593</b>	<b>1 470</b>	<b>3 063<sup>1</sup></b>
<i>Volume envisagé du plan avec effet de levier (Gouvernement)</i>			<i>8 543</i>

<sup>1</sup> Ce chiffre ne comprend ni les reports d'échéances de prêts, ni les abandons et reports de loyers.

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du Gouvernement et de Bpifrance*

Enfin, le secteur touristique fait partie des secteurs concernés par l'article 18 du présent projet de loi en matière d'annulation de charges<sup>1</sup>. Les entreprises de plus de 250 salariés ne bénéficiant pas automatiquement de l'annulation pourront solliciter des étalements de charge et, au cas par cas, des annulations de créances.

**B. LA TAXE DE SÉJOUR, UNE TAXE INSTITUÉE PAR LE BLOC  
COMMUNAL AFIN DE SOUTENIR LES DÉPENSES RELATIVES AU  
TOURISME**

Instituée par la loi du 13 avril 1910, la taxe de séjour est une taxe locale et facultative visant à faire contribuer les touristes aux dépenses des collectivités en faveur des activités touristiques. L'article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose ainsi que « *le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.* »

<sup>1</sup> Voir le commentaire infra de l'article 18.

La taxe de séjour peut être instituée par délibération du conseil municipal des communes à vocation touristique, prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédente (article L. 2333-26 du CGCT). Elle peut également être instituée par les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme ainsi que certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

De plus, **une taxe additionnelle de 10 % peut être instituée par les départements** (article L. 3333-1 du CGCT). En 2019, la part départementale représentait une recette totale de 30 millions d'euros. **En outre, depuis 2019 en Île-de-France, une taxe additionnelle égale à 15 % des recettes de la taxe de séjour perçues par le bloc communal est destinée à financer la Société du Grand Paris.**

Le produit total des taxes de séjour au profit des communes et EPCI à fiscalité propre **s'est élevé à 502,98 millions d'euros en 2019** dont légèrement plus de la moitié au profit des communes. Cette recette est fortement dynamique : en 2012, le produit total de la taxe n'était que de 248 millions d'euros. Les recettes ont donc plus que doublé en seulement quelques années.

L'assiette de la taxe dépend du régime de taxation choisi par la collectivité. En effet, la loi prévoit deux modalités d'assujettissement, laissées au libre choix des organes délibérants des communes ou des EPCI. Les redevables peuvent en effet relever d'un régime dit « *au réel* » ou d'une taxe de séjour forfaitaire.

#### Les deux régimes applicables aux taxes de séjour

	Taxe de séjour (dite « <i>au réel</i> »)	Taxe de séjour forfaitaire
Redevables	Personnes non domiciliées dans la commune ou sur le territoire de l'EPCI, qui séjournent dans un hébergement marchand	Logeurs, hôteliers et propriétaires qui hébergent à titre onéreux des personnes de passage Particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle (chambres d'hôtes par exemple)
Assiette	Tarif fixé par personne et par nuitée de séjour (fréquentation réelle)	Tarif fixé par unité de capacité d'accueil. La période d'ouverture de l'établissement est prise en compte par un abattement sur la capacité totale d'hébergements, avec un plafond d'abattement à 50 % de la capacité totale (fréquentation potentielle).

Source : commission des finances du Sénat

**En l'état du droit, lorsque les communes et EPCI à fiscalité propre ont fait le choix d'une taxe de séjour forfaitaire, les hébergements devront payer pour 2020 le montant de la taxe indépendamment des fortes variations d'activité occasionnées par la crise actuelle.**

**Dans les deux cas, le tarif de la taxe de séjour est encadré par un barème national.** Ce dernier, qui définit des planchers et des plafonds, **dépend de la catégorie d'hébergement** considéré et s'applique par personne et par nuitée de séjour (art. L. 2333-30 pour la taxe de séjour et art. L. 2333-41 pour la taxe de séjour forfaitaire). **Le tarif de la taxe est arrêté par une délibération du conseil municipal prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année.** Ainsi, les communes qui ont institué une telle taxe **n'ont pas la possibilité d'en exonérer les redevables pour 2020.**

**La collectivité ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes pour chaque catégorie d'hébergement** (art. L. 2333-26 du CGCT). Il est ainsi possible qu'une commune fasse le choix de taxes de séjour différentes (au réel ou forfaitaire) selon la nature de l'hébergement considéré. En pratique, les collectivités territoriales choisissent majoritairement la taxe de séjour « au réel » (86 % des collectivités en 2019)<sup>1</sup>.

L'article L. 2333-31 du CGCT prévoit que sont exonérés de taxe de séjour les personnes mineures, les titulaires d'un contrat de travail saisonnier employés dans la commune, les personnes bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire et les personnes qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à un montant que le conseil municipal détermine.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 2169 (2018-2019) de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales, Joël Giraud, p. 387.*

### Règles relatives au recouvrement de la taxe de séjour

Base juridique	Public cible	Règle applicable
I de l'art. L. 2333-34	Les logeurs, les hôteliers, les propriétaires et les autres intermédiaires lorsque ces personnes reçoivent le montant des loyers qui leur sont dus	Versement aux dates fixées par délibération du conseil municipal
I de l'art. L. 2333-34	Les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation de location ou d'intermédiation en vue de la location d'hébergements et qui sont intermédiaires de paiement pour le compte de loueurs non professionnels	Deux versements par an, au 31 décembre et au 30 juin de l'année de perception ( <i>le solde de l'année antérieure étant régularisé au 30 juin</i> )
II de l'art. L. 2333-34	Sous réserve de leur habilitation à la collecte de la taxe de séjour : les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation ou de location ou de mise en relation en vue de la location d'hébergements pour le compte de loueurs professionnels ou pour le compte de loueurs non professionnels s'ils ne sont pas intermédiaires de paiement	Deux versements par an, au 31 décembre et au 30 juin de l'année de perception ( <i>le solde de l'année antérieure étant régularisé au 30 juin</i> )

Source : commission des finances du Sénat

En application du III de l'article L. 2333-34 du CGCT, les logeurs, les hôteliers, les propriétaires, les intermédiaires et les professionnels mentionnés aux I et II de ce même article sont tenus **de faire une déclaration à la collectivité territoriale ayant institué la taxe de séjour lorsqu'ils reversent le produit de la taxe collectée.**

Cette déclaration contient notamment, pour chaque hébergement loué sur le territoire de la collectivité concernée, la date de la perception, l'adresse de l'hébergement, le nombre de personnes y ayant séjourné, le nombre de nuitées constatées, le prix de chaque nuitée réalisée lorsque l'hébergement n'est pas classé, le montant de la taxe perçue ainsi que, le cas échéant, le numéro d'enregistrement de l'hébergement et les motifs d'exonération de la taxe.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LA POSSIBILITÉ POUR LE BLOC COMMUNAL DE VOTER UNE EXONÉRATION DE TAXE DE SÉJOUR

### A. LA POSSIBILITÉ OFFERTE AUX COMMUNES ET EPCI À FISCALITÉ PROPRE D'EXONÉRER LES HÉBERGEMENTS DE TAXE DE SÉJOUR FORFAITAIRE ET LES TOURISTES DE TAXE DE SÉJOUR « AU RÉEL »

Par dérogation aux différents articles du CGCT mentionnés ci-avant, **le I du présent article prévoit la possibilité pour les communes, les EPCI à fiscalité propre, la ville de Paris et la métropole de Lyon d'exonérer les redevables de la taxe de séjour au titre de l'année 2020.**

La délibération visant à mettre en œuvre cette exonération devra être prise avant le 31 juillet. Ainsi, le portail [impot.gouv.fr](http://impot.gouv.fr) indique d'ores et déjà que *« la publication au 1<sup>er</sup> juin du fichier des délibérations de taxe de séjour, prévue à l'article R 2333-43 du code général des collectivités territoriales, a été reportée au 31 août 2020 afin de s'assurer de sa cohérence au regard des mesures gouvernementales annoncées en faveur du soutien au secteur touristique. Ce fichier tiendra notamment compte des délibérations d'exonération éventuellement prises sur la base des mesures qui seront adoptées dans le cadre de la future loi de finances rectificative. »*

Cette exonération concerne, selon des modalités différenciées, la taxe de séjour forfaitaire et la taxe de séjour au régime réel.

#### 1. La possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre de procéder à une exonération totale de taxe de séjour forfaitaire pour l'année 2020

**Le II du présent article** précise le régime d'exonération qui s'appliquerait à la taxe de séjour forfaitaire en cas de délibération en ce sens des communes ou des EPCI concernés.

L'exonération porterait sur l'intégralité des sommes dues au titre de l'année 2020. Les redevables étant les logeurs, les hôteliers et les propriétaires offrant des hébergements à titre onéreux ou les particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle, **une telle exonération doit permettre de soutenir la trésorerie des acteurs en diminuant directement leurs charges.**

En effet, contrairement à la taxe de séjour *« au réel »*, le tarif de la taxe de séjour forfaitaire ne dépend pas de la fréquentation effective du logement **mais d'un calcul sur la base des capacités d'accueil et du nombre de nuitées théoriques.** Ainsi, **le dispositif d'exonération de taxe de séjour forfaitaire permettra de prendre en compte la forte baisse de la fréquentation pour les établissements.**

## **2. La possibilité d'exonérer de taxe de séjour « au réel » les redevables pour les nuitées effectuées entre le 6 juillet et le 31 décembre 2020**

À la différence de la taxe de séjour forfaitaire, le redevable de la taxe de séjour « *au réel* » n'est pas l'hébergement mais le touriste lui-même. L'hébergement se charge d'effectuer la collecte et de reverser le produit de la taxe.

Le dispositif prévu au **III du présent article** vise à permettre d'exonérer de taxe de séjour « *au réel* » les nuitées postérieures au 6 juillet 2020. Une difficulté étant posée pour les taxes réglées entre le 6 juillet et l'adoption du présent projet de loi, l'article prévoit que ces sommes pourront faire l'objet d'une restitution sur demande des redevables.

Cependant, contrairement à la taxe de séjour forfaitaire, l'exonération de taxe de séjour « *au réel* » ne favorisera pas directement la trésorerie des entreprises du secteur mais constituera une moindre dépense pour les touristes. En agissant sur le signal prix, cette mesure, qui permet d'agir sur les prix des séjours, s'inscrit dans une perspective de relance du secteur.

### **B. DES AMÉNAGEMENTS POUR PERMETTRE AUX COLLECTIVITÉS DE PRENDRE DES DÉLIBÉRATIONS**

**Les IV et V du présent article** précisent les délais et conditions sous lesquelles des délibérations visant à exonérer les redevables de taxe de séjour doivent être prises. Celles-ci doivent en effet :

- s'appliquer à toutes les natures et catégories d'établissements ;
- être prises à compter du 10 juin 2020 et jusqu'au 31 juillet ;
- être transmises à la direction départementale des finances publiques au plus tard le 3 août 2020.

Ainsi, l'administration pourra publier les informations relatives aux délibérations prises par les collectivités avant le 31 août 2020.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à clarifier la destination des montants de taxe de séjour « *au réel* » collectés par les hébergements entre le 6 juillet et l'adoption du présente projet de loi en cas

de décision d'exonération de la part des collectivités et lorsque les redevables ne formulent pas de demande de restitution *a posteriori*.

Les montants qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de restitution par les redevables devront ainsi être reversés aux collectivités concernées en juin 2021.

Le rapporteur général considère que cette précision est utile dans la mesure où le texte présenté par le Gouvernement laissait place à une incertitude quant à la destination de ces sommes en cas d'absence de demande de restitution.

De plus, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels proposés par le rapporteur général Laurent Saint-Martin.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DONT L'EFFICACITÉ POURRAIT ÊTRE ASSEZ LIMITÉE**

##### ***A. UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION QUI POURRA ENGENDRER DES PERTES DE RECETTES IMPORTANTES POUR LES COLLECTIVITÉS***

Le coût du dispositif d'exonération prévu au présent article est évalué à **285 millions d'euros**. Il sera **intégralement porté par les communes et EPCI à fiscalité propre qui auront fait le choix d'exonérer les hébergements de taxe de séjour, par les départements et par la Société du Grand Paris**. Alors qu'une ambiguïté avait pu naître des annonces du Gouvernement<sup>1</sup>, le coût de l'exonération ne fera l'objet d'aucune compensation. D'après les informations contenues dans l'évaluation préalable, le coût pour le bloc communal du dispositif pourrait s'élever à 250 millions d'euros.

De plus, le dispositif du présent article prévoit que la décision d'exonération au niveau du bloc communal emporte l'exonération des taxes additionnelles associées à la taxe de séjour.

Ainsi, les départements et la Société du Grand Paris risquent de se voir dépourvus d'une recette importante sans pouvoir en délibérer et sans aucune compensation par l'État. D'après l'évaluation préalable de l'article, pour les départements, le manque à gagner pourrait s'élever à 25 millions d'euros et, pour la société du grand Paris, à 10 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> *Plan tourisme, dossier de presse du 14 mai 2020* : « Les collectivités locales qui le souhaitent pourront alléger la taxe de séjour des hébergements touristiques. Elles pourront également décider de réduire des deux tiers la cotisation foncière des entreprises (CFE) du tourisme. L'État en financera la moitié. »

## **B. DES EXONÉRATIONS DONT L'EFFICACITÉ RÉELLE RISQUE D'ÊTRE TRÈS LIMITÉE**

Le rapporteur général considère que si l'utilité du dispositif d'exonération de la taxe de séjour forfaitaire ne saurait être mise en cause, la question de la pertinence d'une exonération de taxe de séjour « *au réel* » semble plus complexe à trancher. En effet, dans le cas de la taxe de séjour forfaitaire, le confinement et les restrictions de circulation **ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant dû par les hébergements.**

La seule variable que les hébergements soumis à un régime de taxation forfaitaire pourront appliquer est celle de l'abattement maximal de 50 % permettant de prendre en compte leur période d'ouverture. Les hébergements restés ouverts sur l'ensemble de la période se retrouveraient ainsi pénalisés ; ceux-ci pourraient se retrouver à devoir payer **l'intégralité de cette taxe sans prise en compte de la forte chute d'activité dont ils ont été victimes.**

Dans le cas des communes et EPCI à fiscalité propre ayant opté pour un régime de taxe « *au réel* », les effets d'une exonération seront beaucoup moins importants et moins directs sur l'activité du secteur touristique. En effet, pour les touristes, la taxe de séjour « *au réel* » prend la forme d'un « *supplément* » à payer sur le prix de l'hébergement en lui-même. La taxe de séjour n'entre que très marginalement dans les choix de destination et d'établissement. **Compte tenu des faibles montants de la taxe de séjour, la mesure risque de s'apparenter à un saupoudrage dépourvu d'efficacité et coûteux pour les communes.**

De plus, les difficultés de mise en œuvre pratique du dispositif risquent également de limiter sa portée.

D'une part, compte tenu du calendrier, la majorité des vacanciers des mois de juillet et d'août ne disposeront pas des informations relatives à cette exonération au moment de la réservation.

D'autre part, les redevables devront continuer à s'acquitter de la taxe de séjour jusqu'à l'adoption de la présente loi, alors même que l'exonération s'appliquera de façon rétroactive à partir du 6 juillet. Pour récupérer les sommes de taxe de séjour qu'ils auront acquittées, les touristes devront faire une demande de restitution aux hébergements une fois publiées les informations relatives aux délibérations des collectivités, soit au 31 août au plus tard.

**Cette complexité supplémentaire pour les hébergements, alors que le surplus sera reversé aux collectivités, interroge sur l'efficacité réelle du dispositif pour aider le secteur.**

**Cependant, malgré les réserves émises sur l'efficacité du dispositif et dans la mesure celui-ci reste de la compétence des collectivités, le rapporteur général ne s'oppose pas à l'adoption de cet article afin que les**

**élus locaux soient à même de mobiliser ou non cet outil en fonction des circonstances locales.**

Ainsi, la commission a adopté un amendement de précision FINC.36 (n°407).

**Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 17 bis (nouveau)*

**Souscription par les collectivités territoriales de titres participatifs émis  
par les offices publics de l'habitat**

Le présent article permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements compétents en matière d'habitat de souscrire à des titres participatifs émis par les offices publics de l'habitat.

Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition poursuivant le même objectif dans la loi de finances pour 2020, pour des raisons de procédure.

La commission approuvant sur le fond la possibilité ainsi donnée aux collectivités territoriales, elle propose d'adopter sans modification cet article dont la rédaction prend en compte les motifs de la censure.

**I. LA SOUSCRIPTION DE TITRES PARTICIPATIFS A ÉTÉ CENSURÉE  
COMME « CAVALIER BUDGÉTAIRE » PAR LE CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL**

***A. LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL PEUVENT DÉSORMAIS  
ÉMETTRE DES TITRES PARTICIPATIFS...***

Régis par les articles L. 228-36 du code de commerce et L. 213-32 du code monétaire et financier, les **titres participatifs** sont des **quasi fonds propres**. Ils sont remboursables :

- soit en cas de liquidation de la société émettrice ;
- soit à l'initiative de cette société, dans un délai minimal de sept ans.

Leur rémunération comporte une partie fixe et une partie variable, calculée par référence à des éléments relatifs à l'activité ou aux résultats de la société et assise sur le nominal du titre. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'assiette de la partie variable de la rémunération est plafonnée. Les titres participatifs sont négociables.

Les titres participatifs peuvent être émis depuis 2001 par les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés anonymes coopératives, les banques mutualistes ou coopératives et les établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial.

La loi ELAN a rajouté à cette liste les organismes de logement social, à savoir les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (SA-HLM) et les sociétés de coordination créées par la même loi<sup>1</sup>. La mention des sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré a été rajoutée sur la proposition de la rapporteure de la commission des affaires économiques, Dominique Estrosi-Sassone, au motif que les SA-HLM ne pouvaient être assimilées aux sociétés par action appartenant au secteur public<sup>2</sup>.

#### **B. ... MAIS ILS NE PEUVENT PAS ÊTRE ACTUELLEMENT SOUSCRITS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Comme l'a rappelé le rapporteur général récemment<sup>3</sup>, la trésorerie de l'État englobe également celle d'autres entités et organismes qui, en application de diverses dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles, déposent leurs disponibilités sur le compte unique du Trésor.

Ce **principe de centralisation des trésoreries publiques** permet de faciliter la gestion au quotidien de la trésorerie de l'État et de garantir sa continuité financière.

L'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>4</sup> prévoit que ce principe **s'applique aux collectivités territoriales** et que les éventuelles **dérogations** doivent être décidées en loi de finances.

L'**article 1618-2 du code général des collectivités territoriales** (CGCT) autorise ainsi, dans son **I**, les collectivités territoriales et les établissements publics à déroger à l'obligation de dépôt auprès du Trésor pour les fonds qui proviennent de libéralités, de l'aliénation d'un élément de leur patrimoine, d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public et de recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

D'autres dérogations sont accordées par le **IV** pour les fonds provenant d'une régie de recettes ou d'avances et par le **V** pour des ressources de ventes de bois ou d'autres produits de leurs forêts.

---

<sup>1</sup> [Article 86](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Rapport n° 630 (2017-2018) de Mme Dominique Estrosi Sassone, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juillet 2018, [commentaire de l'article 27 bis B](#).

<sup>3</sup> [Commentaire de l'article 3](#) de l'avis n° 444 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, sur projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 mai 2020.

<sup>4</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Le **II** de cet article définit de manière limitative les utilisations pouvant être faites des sommes dispensées par le I précité de l'obligation de dépôt auprès du Trésor. Les collectivités peuvent :

- les **placer en titres émis ou garantis par les États membres** de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), ou en parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ou de placements collectifs gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les mêmes États, libellés en euros. Les collectivités et leurs établissements peuvent détenir d'autres valeurs mobilières lorsqu'elles proviennent de libéralités ;

- les **déposer sur un compte à terme** ouvert auprès de l'État.

Il apparaît donc que **la souscription de titres participatifs émis par des organismes de logement social (OLS) ne fait pas partie des utilisations possibles des fonds des collectivités territoriales** qui sont dispensés de l'obligation de dépôt auprès du Trésor.

**C. UNE DISPOSITION PERMETTANT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE SOUSCRIRE À DES TITRES PARTICIPATIFS ÉMIS PAR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL, VOTÉE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020...**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le Sénat, sur la proposition du Gouvernement<sup>1</sup>, a adopté un **amendement** permettant aux entités de rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) et aux entités actionnaires de référence des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA-HLM) de **souscrire des titres participatifs** émis par ces organismes.

Le rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires », Philippe Dallier, avait donné un avis favorable, rendu à titre personnel car l'amendement avait été déposé trop tardivement pour être examiné par la commission.

**Sur le fond**, la possibilité pour les collectivités territoriales de souscrire des titres participatifs émis par les organismes de logement social, dispositif créé par l'article 86 de la loi ELAN<sup>2</sup>, répond à une **demande forte**. La Caisse des dépôts et consignations et Action Logement ont déjà annoncé la souscription de titres participatifs.

Cet article a été **réécrit par l'Assemblée nationale** en nouvelle lecture. Alors que la version adoptée par le Sénat ajoutait un VI dans l'article 1618-2 précité du code général des collectivités territoriales afin d'introduire

---

<sup>1</sup> [Amendement II-910](#), présenté par le Gouvernement, portant article additionnel après l'article 75 du projet de loi de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

la possibilité pour les collectivités de souscrire des titres participatifs émis par les organismes HLM, l'article 226 du texte adopté définitivement par l'Assemblée nationale introduisait un II *bis* précisant que les sommes faisant, au I, l'objet de la dérogation de dépôt auprès du Trésor peuvent être placées en titres participatifs émis par les mêmes organismes.

#### D. ... A ÉTÉ CENSURÉE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL POUR DES RAISONS DE PROCÉDURE

Dans sa décision relative à la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a **censuré** comme « **cavaliers budgétaires** », c'est-à-dire comme étrangères au domaine de la loi de finances, les dispositions de treize articles du texte, dont l'article 226 précité.

Le Conseil explique dans ses attendus que « *l'article 226 autorise les collectivités territoriales et leurs établissements publics à placer certains fonds en titres participatifs émis par des offices publics de l'habitat. Ces dispositions concernent l'utilisation de fonds d'ores et déjà dispensés de l'obligation, qui pèse sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État.* »

La censure se fonde sur l'article 34 de la LOLF, qui définit le contenu de chacune des deux parties de la loi de finances.

De fait, les règles d'utilisation, par les collectivités territoriales, de fonds non soumis à l'obligation de dépôt auprès du Trésor n'a d'impact ni sur le budget de l'État, ni sur l'utilisation de ses crédits, ni sur ses engagements financiers, ni sur le régime des impositions, et de manière générale sur aucune des dispositions qui, en application du II de l'article 34 de la LOLF, peuvent figurer dans la deuxième partie de la loi de finances.

## II. L'AMENDEMENT ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE PREND EN COMPTE LES MOTIFS DE LA CENSURE

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un **amendement** déposé par le député Joël Giraud qui était rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, et repris par la commission des finances. Cet amendement reprend la formulation déjà adoptée par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 en procédant à des améliorations de précision juridique et surtout en précisant que cette utilisation des fonds constitue une **dérogation à l'obligation de dépôt** auprès de l'État. Elle ne concernerait donc plus les fonds exonérés de l'obligation de dépôt.

---

<sup>1</sup> [Décision n° 2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019.

Seraient ainsi autorisées à souscrire des titres participatifs par les organismes concernés :

- les entités de rattachement des OPH, ainsi que les membres de ces entités lorsqu'il s'agit de syndicats mixtes ;
- les entités actionnaires de référence des SA-HLM ;
- toute entité membre d'un collège qui détient au moins 30 % des droits de vote en assemblée générale d'une société anonyme coopérative d'habitations à loyer modéré.

Il est également précisé que la rémunération annuelle fixe et variable des titres participatifs ainsi souscrits par ces entités ne peut être supérieure au montant nominal de l'émission multiplié par le taux du livret A, majoré de 1,5 point. Cette précision, selon l'exposé des motifs de l'amendement, a pour objet d'éviter le risque d'une rémunération excessive afin de demeurer dans le cadre d'un service économique d'intérêt général (SIEG) au sens du droit européen. Le taux du livret A majoré de 1,5 point est une référence couramment retenue par le code de la construction et de l'habitation pour limiter la rémunération des activités liées au logement social.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La **souscription de titres participatifs par les collectivités territoriales peut être un moyen d'action utile** pour soutenir et orienter l'action d'un organisme de logement social qui lui est fortement lié.

Cette disposition constitue d'ailleurs une **possibilité laissée au libre choix de la collectivité** et non une contrainte sur l'utilisation de ses ressources.

S'agissant du **budget de l'État**, cette disposition pourrait certes avoir un impact sur le montant total des fonds déposés auprès du Trésor, mais **ne devrait pas affecter significativement la gestion de la trésorerie** de l'État, d'autant que le Gouvernement a été récemment autorisé à prendre, par ordonnance, des mesures permettant d'étendre cette obligation de dépôt à de nouveaux organismes<sup>1</sup>.

S'agissant de l'**appartenance de l'article au domaine des lois de finances**, la rédaction s'écarte de celle que le Conseil constitutionnel a censurée, en précisant que les fonds utilisés seraient ceux qui sont actuellement dispensés de l'obligation de dépôt auprès de l'État, et non ceux qui en sont dispensés. Il s'agit explicitement d'une dérogation à l'obligation de dépôt, qui ne peut être accordée que par une loi de finances en application de l'article 26 précité de la LOLF.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne/

Cette disposition aurait donc pour effet de réduire le montant de la trésorerie centralisée auprès de l'État, sans doute dans une faible mesure. L'adoption de cette disposition n'a d'ailleurs pas amené le Gouvernement à demander une modification de l'estimation de la variation des dépôts des correspondants, dont le niveau demeure fixé à + 1,8 milliard d'euros à l'article 8 au titre des ressources de financement de l'État.

**Le rapporteur général ne s'oppose donc pas à l'adoption de cette mesure**, même si elle n'a pas de lien manifeste avec les conséquences de la crise sanitaire ni avec la relance de l'économie et qu'elle aurait pu figurer dans le projet de loi de finances pour 2021.

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

*ARTICLE 17 ter (nouveau)*

**Création d'un crédit d'impôt éditeurs**

**Le présent article prévoit l'instauration d'un crédit d'impôt de 15 % sur les dépenses engagées en faveur de la création par les éditeurs de services de télévision, de services de radio ou de services de médias audiovisuels à la demande, afin de soutenir les investissements des médias dans les programmes et la création audiovisuels.**

**La commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTAURATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT DÉDIÉ À L'INVESTISSEMENT DES MÉDIAS DANS LA CRÉATION**

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis de sagesse du rapporteur général de la commission des finances, **prévoit la mise en place d'un crédit d'impôt destiné à soutenir les investissements des médias dans les programmes et la création audiovisuels, particulièrement affectés par la crise actuelle.**

Le 1° du I du présent article prévoit ainsi que les entreprises exerçant l'activité **d'éditeur de services de télévision, de services de radio ou de services de médias audiovisuels à la demande** peuvent bénéficier d'un **crédit d'impôt égal à 15 % du montant des dépenses favorisant la création**. Sont concernées les dépenses suivantes :

- l'achat de droit de diffusion des œuvres ;
- l'investissement en part de producteur dans le financement des œuvres ;
- le financement des travaux d'écriture et de développement des œuvres ;
- l'adaptation des œuvres aux personnes aveugles ou malvoyantes ;
- la formation des auteurs ;
- la promotion des œuvres ;
- la rémunération versée aux auteurs d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;

- les redevances versées aux organismes de gestion collective des droits d'auteur ou des droits voisins.

Pour bénéficier de ce dispositif, lesdites entreprises doivent justifier d'une **diminution de chiffre d'affaires d'au moins 10 % pour la période allant du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2020 par comparaison avec la période allant du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2019.**

**Les dépenses concernées doivent avoir été effectuées entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 2020**, en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Ces dépenses ne peuvent entrer dans les bases de calcul d'un autre crédit d'impôt. Les subventions publiques non remboursables sont déduites des bases de calcul du crédit d'impôt. **La somme totale de crédits d'impôt accordés à une entreprise ne peut excéder le montant de la diminution de son chiffre d'affaires entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 2020 par rapport à l'année précédente.**

Le 2<sup>o</sup> du I prévoit que le crédit d'impôt soit imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2020 ou du premier exercice clos à compter de cette date. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de cet exercice, l'excédent est restitué.

Le 3<sup>o</sup> du I modifie l'article 223 O du code général des impôts afin que, dans le cadre d'un groupe, la société mère soit substituée aux sociétés du groupe pour l'imputation du crédit d'impôt sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable au titre de chaque exercice.

Aux termes du II du présent article, l'entrée en vigueur du dispositif intervient à une date fixée par décret. Celle-ci ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

**Le coût de la dépense fiscale est estimé à 110 millions d'euros.**

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF COÛTEUX MAIS NÉCESSAIRE**

**Le présent article additionnel permet de répondre à une situation de crise sans précédent dans le domaine des médias.**

Les pertes pour les chaînes privées sont ainsi estimées par les principaux acteurs du secteur à un montant compris entre 300 à 400 millions d'euros, contre 100 millions d'euros lors de la crise de 2008. Le groupe TF1 table ainsi sur une baisse de son chiffre d'affaires comprise entre 50 et 60 % sur le deuxième trimestre 2020. Les recettes publicitaires du groupe M6 ont enregistré une diminution sans précédent de 67 % au mois d'avril dernier.

Cette situation n'est pas sans conséquence sur l'investissement en matière de production, le groupe M6 ayant ainsi annoncé la mise en place d'un plan d'économie de 100 millions d'euros.

**Le rapporteur général est, dans ces conditions, favorable à un dispositif qui pourrait s'avérer utile à la relance de la création de programmes originaux. En dépit de son coût, il propose donc de l'adopter sans modification.**

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

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 *ter*

**Élargissement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)  
aux propriétaires bailleurs**

Le présent article additionnel ouvre aux propriétaires bailleurs le bénéfice du CITE afin de permettre à ces derniers de réaliser des travaux que les locataires n'ont pas à supporter financièrement.

Cet élargissement apparaît d'autant plus nécessaire qu'à ce jour, une part importante du parc de logements, constituée des logements occupés par les locataires, reste en marge des efforts de rénovation énergétique.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CITE, UN DISPOSITIF VISANT LE  
LOGEMENT DONT LE CONTRIBUABLE EST PROPRIÉTAIRE ET  
QU'IL AFFECTE À SON HABITATION PRINCIPALE**

Aux termes de l'article 109 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, **les propriétaires bailleurs** pouvaient bénéficier du CIDD<sup>1</sup> au titre des dépenses réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 dans les « *logements achevés depuis plus de deux ans dont ils sont propriétaires et qu'ils s'engagent à louer nus à usage d'habitation principale, pendant une durée minimale de cinq ans, à des personnes autres que leur conjoint ou un membre de leur foyer fiscal* ».

L'article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a supprimé cette possibilité. À partir de 2014, le CIDD n'était plus réservé qu'aux seuls propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit de logements, affectés à leur habitation principale, au motif que les propriétaires bailleurs bénéficiaient déjà à raison des dépenses concernées d'un avantage fiscal sous la forme de la déductibilité de leurs déficits fonciers.

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a par ailleurs exclu les locataires ou occupants à titre gratuit des contribuables éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

---

<sup>1</sup> Le CITE était auparavant dénommé « crédit d'impôt en faveur du développement durable » (CIDD).

Ainsi, aux termes du premier alinéa de l'article 200 *quater* du code général des impôts, **seuls sont éligibles au CITE les contribuables domiciliés en France, pour les dépenses supportées pour la contribution à la transition énergétique du logement dont ils sont propriétaires et qu'ils affectent à leur habitation principale.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ÉLARGIR LE CITE AUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS**

Dans un rapport sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés d'avril 2017, l'Inspection générale des finances relève qu'une part importante du parc de logements, constituée des logements occupés par les locataires, reste en marge des efforts de rénovation énergétique. Or, cette sous-représentation des logements occupés par les locataires parmi les rénovations de logements pose d'autant plus problème d'un point de vue environnemental que « *ces logements sont surreprésentés parmi les passoires thermiques* ». Ainsi, **plus de 45 % des locataires du secteur privé occupent des logements aux performances énergétiques correspondant aux étiquettes F et G, contre 20 à 25 % des locataires du parc social ou des propriétaires occupants.**

Le rapporteur général considère qu'il n'appartient pas aux locataires de supporter la charge financière des travaux de rénovation énergétique. **L'amendement FINC.37 (n°408) ouvre donc la possibilité aux propriétaires bailleurs de bénéficier du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) pour les dépenses de rénovation énergétique du logement qu'ils s'engagent à louer nus à usage d'habitation principale, pendant une durée minimale de cinq ans, à des personnes autres que leur conjoint ou un membre de leur foyer fiscal.**

La programmation pluriannuelle de l'énergie<sup>1</sup> propose d'élargir le CITE aux propriétaires bailleurs en 2021. Cet élargissement ne saurait être de nouveau repoussé : notre pays s'est engagé à diminuer de 15 % la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2023 par rapport à l'année de référence 2010, afin d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050. Le « Plan climat » prévoit par ailleurs d'éradiquer la précarité énergétique dans les dix prochaines années, en faisant disparaître les « passoires thermiques ».

Enfin, le coût de cette mesure devrait être particulièrement limité, puisqu'il peut être estimé à environ **15 millions d'euros.**

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

---

<sup>1</sup> *Stratégie française pour l'énergie et le climat, programmation pluriannuelle de l'énergie, 2019-2023 et 2024-2028, synthèse, p.12*

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 ter*

**Prolongation d'un an du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et élargissement des dépenses éligibles au CITE pour les ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus**

Le présent article additionnel prévoit une prolongation d'un an du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), jusqu'au 31 décembre 2021. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les ménages aux revenus modestes bénéficient d'une prime de rénovation énergétique, contemporaine de la réalisation des travaux énergétiques, en remplacement du CITE. Or, cette prime, complexe, n'a pas encore rencontré son public : alors que le Gouvernement prévoyait une distribution de 200 000 primes en 2020, l'ANAH a annoncé que moins de 50 000 dossiers de demandes de primes ont été déposés à la mi-juin. Si la période de confinement a probablement ralenti les travaux de rénovation des ménages, le rythme de distribution reste largement inférieur aux attentes. La transformation complète du CITE en prime pour les ménages aux revenus « intermédiaires » en 2021 semble donc prématurée : la prolongation du CITE en 2021, dispositif fiscal bien identifié, semble indispensable au maintien de l'attractivité du soutien public à la rénovation énergétique des logements.

En outre, alors que le Président de la République a indiqué que la rénovation énergétique des logements constituerait une priorité nationale dans le cadre du plan de relance, la commission des finances propose d'étendre aux ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus le bénéfice du CITE pour les dépenses de rénovation globale de leur logement.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA TRANSFORMATION PROGRESSIVE DU CITE EN PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE**

**A. UNE PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE REMPLACE LE CITE POUR LES MÉNAGES MODESTES EN 2020**

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé la **prime de transition énergétique destinée à financer, sous conditions de ressources, des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements réalisés à compter de 2020, en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des aides « Habiter mieux agilité » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH).**

**Seuls les propriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale y sont éligibles, sous conditions de ressources.** Ainsi, en 2020, cette prime, dénommée « Ma primeRénov » s'adresse aux ménages les plus modestes, selon les conditions de ressources fixées par l'ANAH.

**Plancher et plafond de ressources ouvrant droit à la prime de rénovation énergétique pour les dépenses payées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020**

*(en euros)*

Nombre de personnes composant le ménage	Plafond de ressources ménages aux ressources très modestes		Plafond de ressources ménages aux ressources modestes	
	Ile-de-France	Autres régions	Ile-de-France	Autres régions
1	20 593	14 879	25 068	19 074
2	30 225	21 760	36 792	27 896
3	36 297	26 170	44 188	33 547
4	42 381	30 572	51 597	39 192
5	48 488	34 993	59 026	44 860
Majoration par personne supplémentaire	+ 6 096	+ 4 412	+ 7 422	+ 5 651

Source : commission des finances

La loi de finances a renvoyé les conditions et caractéristiques d'attribution de la prime à la voie réglementaire. Le **décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique** détermine ainsi les dépenses éligibles à la prime de transition énergétique et les conditions d'attribution et d'utilisation de la prime. L'article 3 précise ainsi que « le montant de la prime est fixé forfaitairement par type de dépense éligible, en fonction des ressources du demandeur, des caractéristiques des dépenses éligibles et, le cas échéant, de la partie de l'immeuble ou des éléments d'équipements concernés » ; en outre, pour un même logement sur une période cinq années consécutives à compter de la date de la première décision d'attribution de prime, le montant cumulé de primes de transition énergétique dont peut bénéficier le ménage ne peut excéder 20 000 euros.

La loi de finances a également fixé les **modalités de versement de la prime** créée : ainsi, l'attribution de la prime pour le compte de l'État est confiée à l'ANAH, dans des conditions et suivant des modalités qui sont également définies par le décret précité. L'ANAH peut également habilitier des mandataires proposant aux bénéficiaires de cette prime un accès simplifié à cette dernière.

**B. LA LOI DE FINANCES POUR 2020 A PROLONGÉ LE CITE POUR LES MÉNAGES AUX REVENUS INTERMÉDIAIRES EN 2020, AVANT UNE GÉNÉRALISATION DE LA PRIME PRÉVUE EN 2021**

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a **prolongé le CITE pour une année supplémentaire** pour les dépenses payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 par les ménages aux revenus « intermédiaires ». Cette prolongation vise à assurer la **transition entre le CITE et le nouveau système de prime**, notamment afin de prendre en compte les contraintes techniques et organisationnelles de l'ANAH. Le périmètre des dépenses éligibles au CITE a également évolué.

**1. Une modification du champ des bénéficiaires du CITE**

Pour bénéficier du CITE au titre des dépenses engagées en 2020, les **revenus du ménage doivent remplir deux conditions** :

- être supérieurs aux plafonds de ressources appliqués par l'ANAH ; sont retenus les revenus de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense (N-2) ou, lorsqu'ils sont inférieurs aux seuils appliqués par l'ANAH, ceux de la dernière année précédant le paiement de la dépense (N-1) ;

- être inférieurs à 27 706 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 8 209 euros pour chacune des deux demi-parts suivantes et de 6 157 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième ; sont retenus les revenus de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense (N-2) ou, lorsqu'ils sont supérieurs aux seuils appliqués par l'ANAH, ceux de la dernière année précédant le paiement de la dépense (N-1).

**Ces plafonds conduisent donc à exclure 20 % des ménages appartenant aux deux derniers déciles de revenus.**

**Plancher et plafond de ressources ouvrant droit au CITE  
pour les dépenses payées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020**

*(en euros)*

Nombre de personnes composant le ménage	Plancher		Plafond
	Ile-de-France	Autres régions	
1	25 068	19 074	27 706
2	36 792	27 896	44 124
3	44 188	33 547	50 281
4	51 597	39 192	56 438
5	59 026	44 860	62 595
Majoration par personne supplémentaire	+ 7 422	+ 5 651	+ 6 157

*Source : commission des finances*

Ces conditions de ressources ne sont pas applicables pour les dépenses au titre de l'acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique.

En outre, les dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques restent éligibles au CITE en 2020 pour les ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus.

La loi de finances pour 2020 a également limité le champ d'application du CITE aux seules dépenses supportées par les propriétaires des logements dans lesquels sont effectués des travaux de rénovation énergétique, excluant les locataires ou occupants à titre gratuit auparavant éligibles au CITE.

## 2. Le champ des dépenses éligibles au CITE

L'article 15 de la loi de finances pour 2020 a prévu une forfaitisation du crédit d'impôt : **un montant d'aide différent est prévu pour chaque équipement éligible au CITE, constituant ainsi un « barème »**, détaillé dans le tableau ci-dessous.

Est également prévu un **barème spécifique pour les dépenses portant sur les parties communes d'un immeuble collectif**. Le crédit d'impôt pour chaque dépense est détaillé dans le deuxième tableau ci-dessous, où « q » représente la quote-part correspondant au logement dans lequel sont effectués les travaux.

**Le montant du crédit d'impôt accordé au titre des dépenses engagées pour un logement individuel ou collectif ne peut dépasser 75 % de la dépense éligible effectivement supportée par le contribuable.**

La loi de finances a également prévu un nouveau plafond de l'avantage fiscal dont peut bénéficier le contribuable pour les dépenses de rénovation énergétique effectuées au titre d'une période de cinq années consécutives comprises entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2020 : le **montant de crédit d'impôt** ne peut excéder au cours de cette période un **plafond de 2 400 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée** et de **4 800 euros pour un couple soumis à imposition commune**.

Le montant de la majoration du plafond par personne à charge est de 120 euros.

**Barème applicable pour les dépenses engagées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020**

Nature de la dépense	Montant	
	Ménages remplissant les conditions de revenus mentionnées par l'article	Ménages ne remplissant pas la condition de plafond de ressources mentionnée par l'article
Matériaux d'isolation thermique des parois vitrées à la condition que ces mêmes matériaux viennent en remplacement de parois en simple vitrage mentionnés au 2° du b du 1	40 € / équipement	(Sans objet)
Matériaux d'isolation thermique des parois opaques mentionnés au 3° du b du 1	15 € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et plafonds de combles aménagés ou aménageables et 50 € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur, des toitures- terrasses	10 € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et plafonds de combles aménagés ou aménageables et 25 € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur, des toitures- terrasses
Équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autres biomasses ou à l'énergie solaire thermique mentionnés au 1° du c du 1	4 000 € pour les chaudières à alimentation automatique fonctionnant au bois ou autres biomasse 3 000 € pour les systèmes solaires combinés 3 000 € pour les chaudières à alimentation manuelle fonctionnant au bois ou autres biomasses 2 000 € pour les chauffe-eau solaires individuels 1 500 € pour les poêles à granulés et cuisinières à granulés 1 000 € pour les poêles à bûches et cuisinières à bûches 1 000 € pour les équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant avec des capteurs solaires hybrides thermiques et électriques à circulation de liquide	(Sans objet)
Pompes à chaleur, autres que air / air, dont la finalité essentielle est la production d'eau chaude sanitaire mentionnées au 3° du c du 1	4 000 € pour les pompes à chaleur géothermiques 2 000 € pour les pompes à chaleur air/eau 400 € pour les pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire	(Sans objet)
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur et/ou de froid, et droits et frais de raccordement mentionnés au d du 1	400 €	(Sans objet)

Système de charge pour véhicule électrique mentionné au i du 1	300 €	300 €
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires mentionnés au j du 1	15 € / m <sup>2</sup>	(Sans objet)
Audit énergétique mentionné au l du 1	300 €	(Sans objet)
Dépose de cuve à fioul mentionnée au m du 1	400 €	(Sans objet)
Équipements de ventilation mécanique contrôlée à double flux mentionnés au n du 1	2 000 €	(Sans objet)
Bouquet de travaux pour une maison individuelle mentionné au o du 1	150 € par mètre carré de surface habitable	(Sans objet)

Source : article 200 quater du code général des impôts

**Barème applicable pour les dépenses engagées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020  
lorsqu'elles portent sur les parties communes d'un immeuble collectif**

Nature de la dépense	Montant	
	Ménages remplissant les conditions de revenus mentionnées par l'article	Ménages ne remplissant pas la condition de plafond de ressources mentionnée par l'article
Matériaux d'isolation thermique des parois opaques mentionnés au 3° du b du 1	15*q € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et plafonds de combles aménagés ou aménageables et 50*q € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur, des toitures-terrasses	10*q € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et plafonds de combles aménagés ou aménageables et 25*q € / m <sup>2</sup> pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur, des toitures-terrasses
Équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autres biomasses ou à l'énergie solaire thermique mentionnés au 1° du c du 1	1 000 € par logement pour les chaudières fonctionnant au bois ou autres biomasses 350 € par logement pour les équipements de fourniture d'eau chaude sanitaire seule fonctionnant à l'énergie solaire thermique	(Sans objet)
Pompes à chaleur, autres que air / air, dont la finalité essentielle est la production d'eau chaude sanitaire mentionnées au 3° du c du 1	1 000 € par logement pour les pompes à chaleur géothermiques et les pompes à chaleur air/eau 150 € par logement pour les pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire	(Sans objet)
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur et/ou de froid, et droits et frais de raccordement mentionnés au d du 1	150 € par logement	(Sans objet)
Système de charge pour véhicule électrique mentionné au i du 1	300 €	300 €
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires mentionnés au j du 1	15*q € / m <sup>2</sup>	(Sans objet)
Audit énergétique mentionné au l du 1	150 € par logement	(Sans objet)

Dépose de cuve à fioul mentionnée au m du 1	150 € par logement	(Sans objet)
Équipements de ventilation mécanique contrôlée à double flux mentionnés au n du 1	1 000 € par logement	(Sans objet)

\* « q » représente la quote-part correspondant au logement dans lequel sont effectués les travaux.

Source : Source : article 200 quater du code général des impôts

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 exclut du bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) la personne célibataire dont les revenus sont supérieurs à 27 706 euros et le couple dont les revenus dépassent 44 124 euros. En conséquence, **ces ménages ne bénéficient, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ni de la prime de rénovation énergétique instaurée par le même article pour les ménages aux revenus modestes, ni du CITE** - à l'exception de deux gestes de rénovation énergétique : les dépenses liées aux systèmes de charge pour véhicule électrique et les dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques.

Alors que notre pays s'est fixé l'objectif de rénover 500 000 logements par an et que le Président de la République a indiqué que **la rénovation énergétique des logements constituerait une priorité nationale dans le cadre du plan de relance**, il est indispensable que les ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus, qui réalisaient jusqu'en 2019 près de 50 % des travaux de rénovation énergétique, puissent continuer à bénéficier du CITE, **pour les dépenses de rénovation globale de leur logement. C'est ce que propose l'amendement FINC.38 (n°409) portant article additionnel.**

Afin d'encourager les ménages appartenant aux 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus à engager des travaux de rénovation énergétique de grande ampleur dans leurs logements, **le rapporteur général propose ainsi d'inclure dans le champ du CITE les dépenses dites de « rénovation globale » (bouquet de travaux) qu'ils réaliseraient pour une maison individuelle.**

Ainsi, comme pour les ménages aux revenus « intermédiaires », seuls pourront être éligibles à ce soutien les propriétaires de maisons individuelles dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 331 kWh/m<sup>2</sup> avant travaux (soit les étiquettes F et suivantes du DPE) et inférieure à 150 kWh/m<sup>2</sup> après travaux (A, B ou C). Les travaux doivent donc conduire à un gain d'efficacité énergétique de 55 % en énergie primaire, ce qui, d'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), représente moins de 1 % des chantiers de rénovation énergétique.

Comme pour les ménages aux revenus « intermédiaires », le soutien public proposé est de 150 euros par mètre carré de surface habitable.

**Par ailleurs, cet amendement prolonge le crédit d'impôt pour la transition énergétique d'un an, jusqu'au 31 décembre 2021, pour les ménages intermédiaires comme pour les ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus.**

Alors que le Gouvernement prévoyait une distribution de 200 000 primes en 2020, le 18 juin dernier l'ANAH a annoncé<sup>1</sup> : « *depuis janvier 2020, 47 775 dossiers ont été déposés et les premières aides seront versées, pour les travaux terminés, dans les prochains jours* ». Pourtant, l'ANAH a maintenu près de 70 % de son activité d'instruction et de traitement des dossiers pendant la période de confinement. Ainsi, ce dispositif complexe ne semble pas suffisamment attractif, et le rythme de distribution reste largement inférieur aux attentes. La transformation complète du CITE en prime pour les ménages aux revenus « intermédiaires » en 2021 semble donc prématurée : la prolongation du CITE en 2021, dispositif fiscal bien identifié, semble indispensable au maintien de l'attractivité du soutien public à la rénovation énergétique des logements.

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

---

<sup>1</sup><https://www.anah.fr/presse/detail/actualite/lanah-elargit-sa-palette-doutils-en-faveur-des-territoires/>

*ARTICLE 17 quater (nouveau)*

**Abaissement des seuils de présomption de transport de tabac  
à des fins commerciales**

Le présent article vise, dans le cadre de la lutte contre les trafics transfrontaliers, à abaisser les seuils au-delà desquels le transport de produits à base tabac depuis un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers est réputé relever de fins commerciales, et est par conséquent soumis aux droits de consommation français.

Cet article porte ainsi une mesure bienvenue mais qui pourrait poser des difficultés juridiques. Faute d'éléments satisfaisants à ce stade, la commission a proposé de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : AU-DELÀ D'UN CERTAIN SEUIL DE DÉTENTION, LE TRANSPORT DE TABAC MANUFACTURÉ EST PRÉSUMÉ RELEVER DE FINS COMMERCIALES**

Dans un objectif de lutte contre les trafics transfrontaliers jouant sur les différences de prix des produits à base de tabac manufacturé selon les pays, l'**article 575 I du code général des impôts (CGI)**, créé par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude<sup>1</sup>, a fixé les seuils au-delà desquels toute personne transportant de tels produits est réputée les détenir à des fins commerciales.

Ces seuils sont les suivants :

- pour les cigarettes : 800 unités ;
- pour les cigarillos : 400 unités ;
- pour les cigares : 200 unités ;
- pour le tabac à fumer : 1 kilogramme.

Les personnes transportant ces produits dans une quantité supérieure s'exposent ainsi au **paiement des droits de consommation** prévus à l'article 575 du CGI mais également à des **sanctions administratives<sup>2</sup> et pénales<sup>3</sup>**. En effet, la vente de tabac au détail est réservée aux seuls débiteurs et revendeurs (article 568 du CGI) et l'importation, l'introduction et la

---

<sup>1</sup> Article 27 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

<sup>2</sup> Articles 1791 à 1804 C du code général des impôts.

<sup>3</sup> Articles 1810 à 1821 du code général des impôts.

commercialisation en gros de tabac ne peuvent être effectuées que par des personnes ayant la qualité de fournisseurs (article 565 du CGI).

Cet article découle directement de mesures prévues au **a) du 3 de l'article 32 de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE** dont il assure la transposition. Ces dispositions régissent les niveaux indicatifs que les États membres peuvent établir comme élément de preuve d'une détention de produits à base de tabac à des fins commerciales.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ABAISSEMENT DES SEUILS DE DÉTENTION**

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances.

Il vise à modifier l'article 575 I du CGI afin d'abaisser les seuils de détention :

- pour les cigarettes : de 800 à 400 unités ;
- pour les cigarillos : de 400 à 200 unités ;
- pour les cigares : de 100 à 50 unités ;
- pour le tabac à fumer : de 1 kilogramme à 500 grammes.

Le présent article vise en outre à préciser que ces seuils s'appliquent à toute personne qui introduit ces produits en France, qu'elle vienne d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un pays tiers.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE BIENVENUE MAIS QUI POURRAIT POSER DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES**

**L'abaissement des seuils de détention prévus à l'article 575 I du CGI présente d'indéniables avantages.**

Premièrement, il permet de **renforcer les moyens juridiques de la lutte contre les trafics transfrontaliers** de produits à base de tabac manufacturé et contre la fraude au paiement des droits de consommation sur ces produits.

Ensuite, il **protège mieux les buralistes français de la concurrence des pays frontaliers** : selon l'exposé sommaire de l'amendement dont le présent article est issu, les écarts de prix sur ces produits sont de + 65 % avec Andorre, + 50 % avec l'Espagne, + 45 % avec le Luxembourg et + 35 % avec la Belgique et l'Allemagne. La période de fermeture des frontières durant le

confinement aurait fortement mis en évidence l'éviction de la demande de tabac au profit des pays frontaliers.

Enfin, en enrayant ces phénomènes d'achats transfrontaliers à prix réduits, **il est de nature à renforcer l'efficacité de la politique de hausse des prix du tabac poursuivie en France dans un objectif de santé publique.**

**Toutefois, le dispositif proposé paraît affecté d'un risque juridique en ce que les nouveaux seuils seraient fixés au-delà de ce que permet l'article 32 de la directive européenne précitée.** Lors de l'examen de l'amendement dont cet article est issu en séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a admis qu'il avait conscience du caractère « *très offensif de [sa] proposition par rapport à la position européenne* ».

**Pour ces raisons et faute d'éléments complémentaires permettant à ce stade de pallier ce risque juridique,** le rapporteur général vous propose d'adopter l'amendement **FINC.39 (n°410)** de suppression du présent article.

**Décision de la commission : la commission vous propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 17 quinquies (nouveau)*

**Report d'un an de l'élaboration et de la transmission du rapport de la CLECT aux communes membres**

Le présent article reporte d'un an la remise du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), pour les commissions qui auraient dû rendre leur rapport au 31 décembre 2020. Il prend ainsi acte des difficultés rencontrées cette année par la CLECT pour se réunir compte tenu des circonstances exceptionnelles rencontrées en 2020 et permet d'éviter que ne s'applique le dispositif habituel lorsque le rapport n'est pas remis dans les temps, à savoir une évaluation du coût net des charges transférées par le représentant de l'État dans le département.

Il prévoit également que l'assemblée de l'EPCI communique aux communes membres, avant le 30 décembre 2020, le montant prévisionnel des attributions de compensation au titre de ces transferts de charge, sur délibération de l'organe délibérant prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Cette précision doit permettre aux communes membres de disposer de la prévisibilité financière nécessaire pour préparer leur budget primitif 2021.

La commission des finances prend acte de ce report, simple mesure d'ajustement de calendrier en raison de la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN DÉLAI DE NEUF MOIS À COMPTER DE LA DATE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES POUR LA REMISE DU RAPPORT DE LA COMMISSION LOCALE D'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES**

En vertu du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, **une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges (CLECT) est créée entre chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres.** Cette commission est créée par l'organe délibérant de l'EPCI qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées, chaque conseil municipal disposant d'au moins un représentant.

La commission peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. **Elle rend ses conclusions l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur.**

**La CLECT remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées.** Ce rapport est approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux, prises dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport au conseil municipal par le président de la commission. Le rapport est également transmis à l'organe délibérant de l'EPCI.

**Lorsque le président de la commission n'a pas transmis le rapport aux conseils municipaux des communes membres ou à défaut d'approbation de celui-ci, le coût net des charges transférées est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département.** Il est égal à la moyenne des dépenses figurant sur les comptes administratifs de la collectivité à l'origine du transfert, actualisées en fonction de l'indice des prix hors tabac tel que constaté à la date des transferts sur une période de trois ans précédant le transfert pour les dépenses de fonctionnement et actualisées en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, tel que constaté à la date des transferts, sur une période de sept ans précédant le transfert pour les dépenses d'investissement. Il est réduit le cas échéant des ressources afférentes à ces charges.

À la demande de l'organe délibérant de l'EPCI ou du tiers des conseils municipaux des communes membres, **la commission fournit une estimation prospective des charges susceptibles d'être transférées par les communes à l'établissement ou par ce dernier aux communes.** Cette estimation prospective ne dispense pas la commission d'établir le rapport mentionné au septième alinéa du IV du présent article.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : REPORTER AU 31 DÉCEMBRE 2021 LA TRANSMISSION DU RAPPORT DE LA COMMISSION LOCALE D'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances. Il a été adopté, tel que sous-amendé par Laurent Saint-Martin, rapporteur du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à reporter au 30 décembre 2021 l'élaboration et la transmission du rapport des CLECT, dans la mesure où ces commissions n'ont pas nécessairement été en mesure de se réunir cette année compte tenu des mesures de confinement et de distanciation sociale.

Il prévoit que l'assemblée de l'EPCI concerné communique aux communes membres, avant le 30 décembre 2020, le montant prévisionnel des attributions de compensation au titre de ces transferts de charge, sur

délibération de l'organe délibérant prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Cette disposition doit permettre aux communes membres de disposer de la prévisibilité financière nécessaire pour préparer leur budget primitif 2021.

Le sous-amendement rédactionnel qui a été adopté vise à éviter la codification de cette mesure temporaire.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REPORT BIENVENU COMPTE TENU DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES COMMISSIONS LOCALES D'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES EN 2020**

**Le report au 31 décembre 2021 du délai limite prévu pour la transmission du rapport évaluant le coût net des charges transférées en 2020 est bienvenu, compte tenu des conditions de travail de la commission locale d'évaluation des charges transférées cette année, largement affectées par les mesures de confinement et de distanciation sociale.**

**Ce report d'un an doit permettre à la commission de mener sereinement ses travaux d'ici la fin de l'année 2021, tout en assurant la visibilité financière nécessaire aux communes membres en prévoyant la transmission, avant le 30 décembre 2020, du montant prévisionnel des attributions de compensation.**

Compte tenu des circonstances exceptionnelles rencontrées en 2020, il permet d'éviter que s'applique le dispositif habituel lorsque le rapport n'est pas remis dans les temps, à savoir une évaluation du coût net des charges transférées par le représentant de l'État dans le département.

**En conséquence, le rapporteur général prend acte de cet ajustement de calendrier.**

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

ARTICLE 17 *sexies* (nouveau)

**Report de l'entrée en vigueur de l'obligation de transmission des déclarations de dispositifs fiscaux transfrontières**

Le présent article exerce la faculté, autorisée par la directive du 24 juin dernier, de reporter de quelques mois l'entrée en vigueur de l'obligation de transmission des déclarations de dispositifs fiscaux transfrontières prévue par la directive dite « DAC 6 », transposée par l'ordonnance du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

Le report envisagé - de quelques mois -, qui n'affecte pas le périmètre des dispositifs transfrontières qui devront faire l'objet d'une déclaration auprès des administrations fiscales des États membres et porte uniquement sur la date à partir de laquelle ces dernières doivent être remises.

Considérant qu'il s'agit d'une mesure de bon sens pour prendre en compte les perturbations engendrées, tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale, par la crise sanitaire et que cela ne remet pas en cause l'obligation déclarative en tant que telle, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA DIRECTIVE « DAC 6 » PRÉVOIT UNE OBLIGATION DE DÉCLARATION DES MONTAGES FISCAUX TRANSFRONTIÈRES ET UN ÉCHANGE ENTRE ADMINISTRATIONS FISCALES DE L'UNION EUROPÉENNE**

**A. LA DIRECTIVE « DAC 6 » SOUMET LES INTERMÉDIAIRES À UNE OBLIGATION DE DÉCLARATIONS DES DISPOSITIFS FISCAUX TRANSFRONTIÈRES**

La directive du 25 mai 2018 relative à la coopération administrative<sup>1</sup>, communément désignée sous l'acronyme « DAC 6 » - « *directive for administrative cooperation* » soumet les intermédiaires fiscaux, financiers ou comptables, à l'obligation de déclarer à l'administration d'un État membre les dispositifs transfrontières qu'ils conçoivent ou commercialisent lorsque ces dispositifs ont un caractère **potentiellement**

<sup>1</sup> Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

**agressif.** La déclaration fait ensuite l'objet d'un échange automatique entre administrations fiscales.

**Trois éléments** peuvent être relevés :

- **le dispositif transfrontalier doit faire intervenir au moins un État membre**, ce qui résulte soit des parties, soit du dispositif fiscal lui-même (incidence fiscale dans au moins deux juridictions), de sorte que les opérations faisant intervenir exclusivement des États tiers à l'Union européenne ne sont donc pas concernées par l'obligation de déclaration ;

- **le dispositif doit satisfaire à au moins un des « marqueurs »** listés par la directive comme constituant un élément indiquant une pratique abusive – par exemple, l'utilisation des pertes afin de réduire la charge fiscale ou l'utilisation de régimes fiscaux permettant de convertir un revenu en une autre catégorie de revenu moins taxé ou non taxé ;

- **le dispositif doit être conçu, vendu ou mis à disposition par « un intermédiaire »** rattaché à l'Union européenne<sup>1</sup>, cette notion étant définie comme « *toute personne qui conçoit, commercialise ou organise un dispositif transfrontière devant faire l'objet d'une déclaration, le met à disposition aux fins de sa mise en œuvre ou en gère la mise en œuvre* »<sup>2</sup>.

Cependant, **les intermédiaires couverts par le secret professionnel en vertu de la législation d'un État membre ou sans présence dans l'Union européenne bénéficient d'une dispense de déclaration.** En ce cas, c'est le **contribuable lui-même qui devient responsable** de la déclaration.

#### **B. L'ORDONNANCE DU 21 OCTOBRE 2019 TRANSPOSE LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE « DAC 6 »**

Les dispositions de la directive devaient être **transposées au plus tard le 31 décembre 2019**, pour une **application effective à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2020.**

**L'article 22 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude<sup>3</sup> a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance** pour procéder à cette transposition.

---

<sup>1</sup> Plusieurs conditions de rattachement à l'Union européenne sont définies : constitution dans un État membre, résidence dans un État membre à des fins fiscales, enregistrement auprès d'une institution professionnelle en rapport avec des services juridiques, fiscaux ou de conseil dans au moins un État membre, situation ou exercice de la profession sur le territoire d'au moins un État membre.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> de la directive précitée.

<sup>3</sup> Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

**L'ordonnance prise sur ce fondement a été publiée le 21 octobre dernier**<sup>1</sup>. Elle comprend trois articles, dont l'article 1<sup>er</sup> qui introduit cinq nouveaux articles 1649 AD à 1649 AH au sein du code général des impôts (CGI) afin d'y prévoir l'obligation de déclaration des dispositifs transfrontaliers en matière fiscale.

**L'article 2 de l'ordonnance précise que ces nouvelles dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2020**, à l'exception des dispositifs transfrontières ayant été conçus entre la date d'entrée en vigueur de la directive et l'issue du délai de transposition. En effet, **pour le stock de dispositifs transfrontières** dont la première étape a été mise en œuvre entre le 25 juin 2018 et le 1<sup>er</sup> juillet 2020, **la déclaration peut intervenir jusqu'au 31 août 2020**.

Pour ces dispositifs, **l'obligation de déclaration incombe soit aux intermédiaires, soit aux contribuables** concernés dans le cas où l'intermédiaire, couvert par le secret professionnel ou sans présence dans l'Union européenne, bénéficie d'une dispense de déclaration.

#### **C. EN RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE, LA DIRECTIVE DU 24 JUIN 2020 PERMET AUX ÉTATS MEMBRES DE REPORTER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION**

Le 8 mai dernier, la Commission européenne a présenté une proposition de directive visant à **reporter l'entrée en vigueur de l'obligation de déclaration des dispositifs fiscaux transfrontières**. Cette initiative faisait suite aux **demandes d'une majorité d'États membres**, selon lesquels les **perturbations causées par la crise sanitaire** rendaient difficile le respect des délais initialement prévus, tant pour les personnes assujetties à l'obligation de déclaration que pour la capacité des administrations fiscales à collecter et traiter les données.

La proposition a fait l'objet d'une adoption rapide par le Conseil ; elle a été **publiée le 24 juin dernier** au Journal officiel de l'Union européenne<sup>2</sup>.

Elle vise l'entrée en vigueur de transmission de la déclaration, c'est-à-dire la date à partir de laquelle les dispositifs fiscaux transfrontières devront être transmis aux administrations fiscales. Elle ne décale donc que **la date à partir de laquelle les administrations fiscales recevront les dispositifs fiscaux concernés, sans affecter le périmètre des dispositifs**

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2020/876 du Conseil du 24 juin 2020 modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de COVID-19.

**fiscaux devant faire l'objet d'une déclaration ni la période couverte par cette obligation déclarative.**

La directive du 24 juin dernier distingue **deux configurations** :

- pour le **stock de dispositifs**, à savoir ceux ayant été conçus entre la date d'entrée en vigueur de la directive, le 25 juin 2018, et l'issue du délai de transposition, le 1<sup>er</sup> juillet 2020, la date de transmission est **reportée du 31 août 2020 au 28 février 2021** ;

- pour le **flux de dispositifs** mis à disposition pour être mis en œuvre, prêts à être mis en œuvre ou dont la première étape de mise en œuvre est accomplie entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 31 décembre 2020, ainsi que pour les conseils et l'assistance fournis par un intermédiaire au cours de cette même période, l'appréciation du délai de trente jours prévu pour déclarer les informations est **reportée du 1<sup>er</sup> juillet 2020 au 1<sup>er</sup> janvier 2021**.

L'entrée en vigueur de l'obligation de communication par les intermédiaires du rapport trimestriel actualisant les informations relatives aux dispositifs qu'ils déclarent est reportée du 31 octobre 2020 au 30 avril 2021.

En complément, l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales des dispositifs déclarés est reporté du 31 octobre 2020 au 30 avril 2021.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : REPORTER À 2021 L'OBLIGATION DE TRANSMISSION DES DÉCLARATIONS**

**Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances qui l'a sous-amendé pour apporter une correction matérielle.**

Il opère **deux modifications** :

- de façon principale, il **décale l'entrée en vigueur des obligations de déclarations des dispositifs fiscaux transfrontières (II du présent article)** ;

- en complément, il procède à des **corrections et coordinations** résultant de coquilles lors de la transposition des dispositions de la directive « DAC 6 » par l'ordonnance du 21 octobre 2019 aux articles 1649 AE (**A du I**) et 1649 AG (**B du I**) du code général des impôts.

**Le II du présent article concrétise ainsi le report de l'entrée en vigueur des déclarations**, en modifiant le II de l'article 2 de l'ordonnance du 21 octobre 2019<sup>1</sup> conformément à la possibilité offerte par la directive du 24 juin dernier<sup>2</sup>.

**Les reports prévus sont les suivants :**

- **pour le stock de dispositifs**, à savoir ceux ayant été conçus entre la date d'entrée en vigueur de la directive, le 25 juin 2018, et l'issue du délai de transposition, le 1<sup>er</sup> juillet 2020, la date de transmission est **reportée du 31 août 2020 au 28 février 2021** ;

- **pour le flux de dispositifs** mis à disposition pour être mis en œuvre, prêts à être mis en œuvre ou dont la première étape de mise en œuvre est accomplie entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 31 décembre 2020, ainsi que pour les conseils et l'assistance fournis par un intermédiaire au cours de cette même période, l'appréciation du délai de trente jours prévu pour déclarer les informations est **reportée du 1<sup>er</sup> juillet 2020 au 1<sup>er</sup> janvier 2021** ;

- l'entrée en vigueur de **l'obligation de communication par les intermédiaires du rapport trimestriel** actualisant les informations relatives aux dispositifs qu'ils déclarent est **reportée du 31 octobre 2020 au 30 avril 2021**.

\*

Par ailleurs, **le I du présent article procède à des mesures de précision et de correction** relatives à la transposition de la directive « DAC 6 ».

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REPORT BIENVENU, QUI N'AFPECTE PAS LA CAPACITÉ ULTÉRIEURE DE L'ADMINISTRATION FISCALE À CONTRÔLER LES DÉCLARATIONS TRANSMISES**

**Le présent article procède principalement à l'aménagement, autorisé par l'Union européenne, des dates d'entrée en vigueur des dispositions de la directive dite « DAC 6 » relative à la déclaration des dispositifs fiscaux transfrontières et à leur échange automatique entre administrations fiscales.**

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2020/876 du Conseil du 24 juin 2020 modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de COVID-19.

Le report, qu'une majorité d'États membres, dont la France, avait sollicité, **ne porte que sur la date d'entrée en vigueur de la transmission** des déclarations. **Il n'affecte donc nullement le périmètre des dispositifs transfrontières qui devront faire l'objet d'une déclaration** auprès des administrations fiscales des États membres, mais **uniquement la date à partir de laquelle ces dernières les recevront.**

Il s'agit en tout état de cause d'une **mesure cohérente et bienvenue** pour prendre en compte les perturbations causées par la crise sanitaire, tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale, dont les missions ont été profondément modifiées à cette occasion.

**Le rapporteur général prend donc acte de ce report.**

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

*ARTICLE 17 septies (nouveau)*

**Abrogation de la taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage (CDDU)**

Au vu de l'impact de la crise sanitaire sur certains secteurs ayant habituellement un recours important aux contrats à durée déterminée d'usage, le présent article prévoit d'abroger la taxe forfaitaire de 10 euros instaurée par la loi de finances initiale pour 2020 et qui devait s'appliquer à ces contrats.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'INSTAURATION D'UNE TAXE FORFAITAIRE SUR LES CONTRATS À DURÉE DÉTERMINÉE D'USAGE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020**

**A. LES CONTRATS À DURÉE DÉTERMINÉE DITS « D'USAGE » (CDDU) : UNE CATÉGORIE PARTICULIÈRE DE CDD**

L'article L. 1242-2 du code du travail liste les six cas permettant le recours à un CDD.

Le 3° de cet article encadre plus spécifiquement le recours aux **contrats à durée déterminée dits « d'usage » (CDDU)**, qui nécessite la satisfaction de **trois conditions** :

- le contrat doit relever d'un **secteur d'activité défini par décret ou par accord collectif de travail**. 30 secteurs d'activités sont concernés, dont 15 sont définis par décret<sup>1</sup> et 15 par accord collectif de travail<sup>2</sup> ;

- il doit s'agir d'un emploi pour lequel « *il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée* » (CDI) ;

- cette situation d'absence de recours habituel au CDI se justifie par « *la nature spécifique de l'activité et le caractère par nature temporaire de ces emplois* ».

---

<sup>1</sup> Article D. 1242-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Le CDDU se distingue enfin du contrat saisonnier, prévu par le même article L. 1242-2 du code du travail mais non limité à une liste de secteurs.

Les secteurs ayant le plus recours à ces contrats sont les activités de services administratifs et de soutien (**évènementiel**, organisation de foires, location de véhicules...), **l'hébergement et la restauration** ainsi que les **arts, spectacles et activités récréatives** (hors intermittents).

**Par ailleurs, le CDDU se distingue du CDD de droit commun sur trois points :**

- le CDDU n'est **pas limité dans le temps**<sup>1</sup>, tandis que le CDD de droit commun est limité à une durée fixée par accord de branche<sup>2</sup> ou faute d'un tel accord à 18 mois<sup>3</sup> ;

- les CDDU peuvent être **reconduits de manière répétée** avec la même personne et sur le même poste sans limitation<sup>4</sup> ni, à défaut d'accord de branche, délai de carence<sup>5</sup>. À l'inverse, les CDD ne sont renouvelables qu'un nombre limité de fois fixé par accord de branche<sup>6</sup> ou deux fois à défaut d'un tel accord, sous réserve de ne pas excéder la durée maximale mentionnée plus haut<sup>7</sup> et du respect d'un délai de carence entre deux CDD sur un même poste<sup>8</sup> ;

- **aucune indemnité de fin de contrat n'est due** en fin de CDDU<sup>9</sup>, tandis que celle-ci est fixée à 10 % de la rémunération totale brute versée au salarié en CDD<sup>10</sup>.

#### ***B. L'INSTAURATION D'UNE TAXE FORFAITAIRE SUR LES CDDU EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020***

Les gouvernements successifs ont pris des mesures pour limiter le recours aux CDDU, poursuivant un objectif affiché de lutte contre la précarité et d'internalisation des externalités liées au coût pour l'assurance-chômage de la multiplication des contrats courts<sup>11</sup>.

Un pas supplémentaire avait été franchi avec **l'article 145 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020**, instaurant une **taxe forfaitaire de 10 euros pour chaque signature de CDDU**, quelle que soit sa durée. Cette taxe est supportée par l'employeur et son produit versé à l'Unédic.

---

<sup>1</sup> Article L. 1242-7 du code du travail.

<sup>2</sup> Article L. 1242-8 du code du travail.

<sup>3</sup> Article L. 1242-8-1 du code du travail.

<sup>4</sup> Article L. 1244-4 du code du travail.

<sup>5</sup> Article L. 1244-4-1 du code du travail.

<sup>6</sup> Article L. 1243-13 du code du travail.

<sup>7</sup> Article L. 1243-13-1 du code du travail.

<sup>8</sup> Article L. 1243-3 du code du travail.

<sup>9</sup> Article L. 1243-10 du code du travail.

<sup>10</sup> Article L. 1243-8 du code du travail.

<sup>11</sup> Voir pour plus de détails le rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019, Tome III, volume 1, commentaire de l'article 51.

Le dispositif prévoyait que la taxe ne s'applique pas aux secteurs couverts par une convention ou un accord collectif de travail étendu, qui remplirait **deux conditions** :

- premièrement, cet accord doit prévoir une **durée minimale** applicable à ces contrats ;

- deuxièmement, il doit définir les conditions dans lesquelles il est proposé au salarié de **conclure un CDI au terme d'une durée cumulée de travail effectif**.

Trois catégories de salariés étaient par ailleurs exclus d'office du champ de la taxe : les intermittents du spectacle, les dockers occasionnels et les salariés des associations intermédiaires (relevant du secteur de l'insertion par l'activité économique).

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ABROGATION DE LA TAXE FORFAITAIRE SUR LES CDDU À COMPTER DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2020**

Le présent article est issu de l'**amendement n° 2184** de la commission des finances et l'**amendement identique n° 1713** de la députée Aina Kuric, adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement, qui prévoit une **abrogation à compter du 1<sup>er</sup> juillet de l'article 145 de la loi de finances initiale pour 2020 instaurant une taxe forfaitaire sur les CDDU**.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ABROGATION NÉCESSAIRE POUR SOUTENIR L'EMPLOI DANS DES SECTEURS DUREMENT FRAPPÉS PAR LA CRISE**

L'instauration d'une taxe forfaitaire sur les CDDU pouvait se comprendre, dans un contexte de baisse du taux de chômage et dans un objectif affiché de lutte contre l'emploi précaire.

Afin de ne pas trop pénaliser les secteurs qui recourent de façon importante à ces contrats, **le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, avait adopté l'amendement du rapporteur général tendant à repousser d'un an, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'entrée en vigueur de cette taxe**. Ce report devait laisser à ces secteurs le temps de déterminer par la négociation collective les voies et moyens de régler davantage le recours aux CDDU tout en tenant compte des spécificités de leur activité économique et des types d'emplois que celle-ci exige.

Depuis, l'alarmante dégradation de la situation sur le marché du travail provoquée par la crise sanitaire impose de donner la priorité à l'emploi et, par conséquent, d'abroger cette taxe susceptible de décourager les embauches.

#### Principaux secteurs ayant recours au CDDU en 2017

Secteurs	Nombre de CDDU en 2017	Part dans le total des CDDU (en %)
Activités de services administratifs et de soutien (évènementiel, organisation de foires, location de véhicules...)	1 406 664	24,7 %
Hébergement et restauration	1 056 228	18,6 %
Arts, spectacles et activités récréatives (hors intermittents)	771 114	13,6 %
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	533 714	9,4 %
Édition, audiovisuel, diffusion	508 457	9,0 %

Source : évaluation préalable de l'article 51 du projet de loi de finances pour 2020

Une telle abrogation est d'autant plus nécessaire que, comme l'illustre le tableau ci-dessus, **les secteurs frappés par cette taxe sont précisément les secteurs les plus durement touchés par la crise**, tels que les secteurs de l'évènementiel, de l'hôtellerie-restauration, des spectacles ou encore de l'édition.

L'impact sur les finances de l'Unédic de cette abrogation à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, devrait être négligeable dans la mesure où le produit de la taxe avait initialement été estimé à 50 millions d'euros en année pleine et où le rythme des embauches aurait en tout état de cause été fortement freiné par la crise.

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

ARTICLE 17 octies (nouveau)

**Report de la suppression de la déclaration préalable de profession**

Le présent article vise reporter de deux ans, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la suppression de la déclaration préalable de profession qui permet à une entreprise d'être exonérée des droits d'accises sur les produits alcooliques.

Cet article ne présente pas de caractère urgent ni de lien avec la crise sanitaire et économique. La commission vous propose donc de le supprimer.

**I. LE DROIT EXISTANT : EN SUPPRIMANT LA DÉCLARATION PRÉALABLE DE PROFESSION, LA LFI POUR 2020 AVAIT ENTENDU SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE DE DROITS D'ACCISE**

L'article 302 D *bis* du code général des impôts (CGI) prévoit une exonération de droits d'accise mentionnés à l'article 302 B du même code sur les alcools dénaturés et sur l'utilisation d'alcool ou de boissons alcooliques dans certaines situations listées (production de vinaigre, fabrication de médicaments, production d'arômes, analyses scientifiques...).

En vertu du III du même article, les opérateurs voulant bénéficier de cette exonération doivent cependant déposer une **déclaration préalable de profession** auprès de la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**.

À des fins de simplification administrative, l'article 185 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu une suppression de cette déclaration préalable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN REPORT AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2023 DE LA SUPPRESSION DE LA DÉCLARATION PRÉALABLE DE PROFESSION**

Le présent article est issu des amendements identiques n° 285 de la députée Lise Magnier et n° 1267 du député Charles de Courson, adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à **modifier l'article 185 de la loi de finances pour 2020** précitée afin de **reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2023 la suppression de la déclaration préalable de profession** permettant de bénéficier des exonérations de droits d'accise sur les produits alcooliques prévues par l'article 302 D *bis* du CGI.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF SANS LIEN AVEC LA CRISE ACTUELLE, DONT L'EXAMEN PEUT ATTENDRE LA PROCHAINE LOI DE FINANCES INITIALE**

Selon les auteurs de l'amendement et le Gouvernement, l'administration n'est pas prête pour mettre en œuvre la suppression de la déclaration préalable de profession dès 2021. Un délai supplémentaire serait nécessaire pour qu'entre en vigueur un dispositif alternatif de contrôle en matière d'exonérations de droits d'accises sur les produits alcooliques. Le premier alinéa de l'article 27 de la directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, qui introduit les exonérations transposées à l'article 302 D *bis* du CGI, impose en effet dans le même temps aux États membres de mettre en place ces exonérations dans des conditions permettant « *d'éviter toute fraude, évasion ou abus* ».

Toutefois, **l'adoption du présent dispositif ne revêt pas de caractère urgent et ne comporte aucun lien avec la crise sanitaire actuelle**, qui justifie le dépôt du présent projet de loi de finances rectificative. Son examen peut tout-à-fait être renvoyé au projet de loi de finances pour 2021, au cours duquel des éléments complémentaires pourront être fournis à la commission.

En conséquence, la commission propose d'adopter **l'amendement FINC.40 (n°411)** de suppression du présent article.

**Décision de la commission : la commission vous propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 17 *nonies* (nouveau)

**Report de la réforme de l'aide juridictionnelle**

Le présent article reporte d'un mois l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide juridictionnelle prévue par l'article 243 de la loi de finances pour 2020.

Cette réforme implique en effet une adaptation des méthodes de travail des bureaux d'aide juridictionnelle, que la crise sanitaire n'a pas facilitée. Néanmoins, le rapporteur général n'est pas convaincu qu'un délai d'un mois supplémentaire pour la mise en œuvre de cette réforme ne soit suffisant pour permettre aux bureaux d'aide juridictionnelle de rattraper le retard de traitement des dossiers et d'adapter leurs méthodes de travail. Cette proposition de report de l'entrée en vigueur de la réforme révèle en réalité l'impréparation du Gouvernement quant à sa mise en œuvre concrète.

Au surplus, alors qu'une réforme de l'aide juridictionnelle était pourtant très attendue, celle-ci n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact ou évaluation préalable permettant d'en analyser les effets sur la population éligible et donc, aussi sur le coût du dispositif.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur général ne souhaite pas prolonger le délai maximal fixé par la loi de finances initiale pour 2020 pour mettre en œuvre une réforme de l'aide juridictionnelle, que le Sénat n'avait d'ailleurs pas adoptée. La commission des finances a donc décidé de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE SANS ÉTUDE D'IMPACT ADOPTÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020**

**A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UN DISPOSITIF GARANTISSANT L'ACCÈS À LA JUSTICE AUX PERSONNES DISPOSANT DE FAIBLES RESSOURCES**

Créée par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle (AJ) bénéficie aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice*<sup>1</sup> ».

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

L'aide juridictionnelle couvre tous les « *frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie*<sup>1</sup> » : le bénéficiaire de cette aide est dispensé du paiement (et de l'avance) de ces frais, qui sont versés par l'État aux avocats et aux autres professionnels du droit intervenant en la matière.

### 1. Une aide sous conditions de ressources

Aux termes de l'article 4 de cette loi, le demandeur de l'aide juridictionnelle doit justifier que ses ressources mensuelles sont inférieures à 1 000 euros pour l'aide juridictionnelle totale et à 1 500 euros pour l'aide juridictionnelle partielle. Ces plafonds, auxquels s'appliquent des correctifs pour charges de famille, sont révisés chaque année en fonction de l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac. Le demandeur bénéficiaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou du revenu de solidarité active (RSA) est en outre dispensé de justifier de l'insuffisance de ses ressources.

Sont prises en considération les « *ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition* ». Il est tenu compte « *des éléments extérieurs du train de vie* » (article 5 de la loi). Néanmoins, les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État, sont exclues de l'appréciation des ressources. Il est tenu compte de **l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus** à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé. L'appréciation des ressources tient également compte de celles du **conjoint du demandeur** et de celles des personnes vivant dans son foyer sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer<sup>2</sup>.

L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement (article 7 de la loi précitée).

---

<sup>1</sup> Article 40 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>2</sup> Il n'en est pas non plus tenu compte s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources ou si, lorsque la demande concerne l'assistance d'un mineur en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, se manifeste un défaut d'intérêt à l'égard du mineur des personnes vivant habituellement à son foyer.

## 2. La procédure d'admission à l'aide juridictionnelle

L'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 précitée prévoit que le **bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) est établi au siège de chaque tribunal de grande instance**. Le demandeur peut **déposer ou adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile** ou, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, **auprès d'un agent de greffe d'une juridiction de l'ordre judiciaire**.

**Le bureau d'aide juridictionnelle peut recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé**. Ainsi, les services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales **sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle** (article 21 de la loi).

## 3. Règles d'application et de retrait de l'aide juridictionnelle

Aux termes de l'article 37 de la loi précitée, les auxiliaires de justice, rémunérés selon un tarif, peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

En outre, il est prévu que **le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'AJ, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'AJ une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide**.

Par ailleurs, l'article 50 de la loi précise les modalités de retrait de l'AJ : **le bénéficiaire cette aide peut en effet être retiré, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé, si ce bénéfice a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes, et dans trois autres cas :**

- s'il survient au bénéficiaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'AJ, celle-ci n'aurait pas été accordée ;

- lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ;

- lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive.

Ce retrait peut être demandé par tout intéressé et peut également intervenir d'office. Dans certains cas, il est prononcé par le BAJ qui a accordé l'aide (article 51 de la loi).

#### **B. UNE AIDE PROFONDÉMENT REMANIÉE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020**

L'article 243 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement à l'initiative de Mme Naïma Moutchou et de M. Philippe Gosselin, auteurs du rapport de la mission d'information sur l'aide juridictionnelle créée à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Il réécrit plusieurs articles de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

S'agissant des **conditions de ressources permettant de bénéficier de l'aide juridictionnelle**, il prévoit que :

- les **plafonds annuels d'éligibilité** des personnes physiques à l'aide juridictionnelle sont **fixés par décret en Conseil d'État** ;

- le **caractère insuffisant des ressources** des personnes physiques est apprécié en tenant compte : du **revenu fiscal de référence** ou, à défaut, des **ressources imposables dont les modalités de calcul sont définies par décret** ; de la **valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier** non productif de revenus et du patrimoine mobilier productif de revenus et de la **composition du foyer fiscal**.

- les « *biens qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour les intéressés ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant des ressources auquel s'appliquent les plafonds d'éligibilité* ».

Il modifie en conséquence l'article 70 de la loi, afin de prévoir que le décret en Conseil d'État fixe le « *montant des plafonds ainsi que leurs modalités de révision, les correctifs liés à la composition du foyer fiscal, les modalités d'estimation du patrimoine et des ressources imposables à prendre en compte lorsque le revenu fiscal de référence n'est pas applicable* ».

Il réécrit aussi l'article 5 de la loi en ôtant les références aux ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition et aux « *éléments extérieurs du train de vie* ».

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2183 du 23 juillet 2019, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle, par M. Philippe Gosselin et Naïma Moutchou, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale.

Il prévoit que le **BAJ est établi « au siège des juridictions dont la liste et le ressort en cette matière sont définis par décret »** et précise que le demandeur peut déposer ou adresser sa demande auprès d'un agent de greffe d'une juridiction de l'ordre judiciaire « *par voie électronique* ».

Alors que les services de l'État, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont aujourd'hui tenus de communiquer au BAJ les renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'AJ, **à la demande de ce dernier**, l'article supprime la mention de la « demande » du BAJ. Il prévoit également un devoir de communication au BAJ pour les sociétés d'assurances et « *les organisations professionnelles intervenant dans ce secteur* » de toute information « **permettant de vérifier que l'intéressé ne bénéficie pas d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection à même de prendre en charge les frais couverts par l'aide juridictionnelle** ».

Cet article renforce en outre le dispositif permettant aux avocats de recouvrer sur la partie non bénéficiaire de l'AJ une indemnité fixée par le juge correspondant aux frais et honoraires non compris dans les dépens que le bénéficiaire aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide.

Il réécrit l'article 50 de la loi régissant les conditions de retrait de l'AJ, en y ajoutant un cas de retrait « *lorsque les éléments extérieurs du train de vie du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle apparaissent manifestement incompatibles avec le montant des ressources annuelles pris en compte pour apprécier son éligibilité* ». L'article 51 régissant les modalités de retrait de l'AJ fait également l'objet d'une réécriture pour préciser que celui-ci peut intervenir jusqu'à un an après la fin de l'instance.

Toutes ces dispositions s'appliquent en Polynésie française et effectue des mesures de coordination avec les dispositions applicables à Mayotte et en Polynésie française, ainsi qu'au sein de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Enfin, le IV de l'article 243 de la loi de finances pour 2020 précise que cette réforme entre en vigueur « **à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2020** ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN REPORT D'UN MOIS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2020

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **rapporteur général de la commission des finances, Laurent Saint-Martin, avec un avis favorable du Gouvernement.**

Le présent article propose de reporter d'un mois l'entrée en vigueur de la réforme de l'AJ portée par l'article 243 de la loi de finances pour 2020, soit « *au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021* », au lieu du 1<sup>er</sup> décembre 2020.

## III. LA QUESTION SE POSE DE L'UTILITÉ DE REPORTER D'UN MOIS SEULEMENT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME

Pour justifier ce report d'un mois de la date maximale d'entrée en vigueur de la réforme de l'aide juridictionnelle, par décret, l'auteur de l'amendement portant article additionnel indique que cette réforme « *nécessite une adaptation des modalités de travail dans les bureaux d'aide juridictionnelle* ». **La crise sanitaire ayant entraîné un retard dans le traitement des dossiers, un report de l'entrée en vigueur des nouvelles modalités de prise en compte de la situation des demandeurs serait nécessaire.** Il indique en outre que ce report permettrait que la réforme « *coïncide avec la date d'actualisation des plafonds de ressources pour le bénéfice de l'aide* ».

Le rapporteur général n'est pas convaincu qu'un délai d'un mois supplémentaire pour la mise en œuvre de cette réforme soit suffisant pour permettre aux bureaux d'aide juridictionnelle de rattraper le retard de traitement des dossiers et d'adapter leurs méthodes de travail pour tenir compte de la réforme. **Cette proposition de report de l'entrée en vigueur de la réforme révèle en réalité l'impréparation du Gouvernement quant à sa mise en œuvre concrète.**

Par ailleurs, le rapporteur général partage l'avis d'Antoine Lefèvre, qui avait proposé au Sénat la suppression de l'article 76 *terdecies* du projet de loi de finances pour 2020 actant la réforme de l'aide juridictionnelle, devenu l'article 243 de la loi de finances pour 2020. **Si cette réforme est justifiée sur le fond et était attendue, elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable fournie aux parlementaires, dès lors qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale par la voie d'amendement portant article additionnel rattaché à la mission « Justice ».**

En outre, **l'article 243 de la loi de finances pour 2020 renvoie la définition des plafonds annuels d'éligibilité à l'aide juridictionnelle à un décret en Conseil d'État, alors même que ces plafonds sont actuellement prévus par la loi. Ce renvoi à la voie réglementaire ne permet donc pas au**

**Parlement d'évaluer les impacts de la mesure proposée notamment s'agissant de la population éligible à l'AJ ou du coût du dispositif.**

**Compte tenu de l'absence d'étude d'impact accompagnant cette réforme, de l'incapacité du Gouvernement à respecter le délai fixé par la loi pour la mettre en application et des doutes quant à l'utilité de reporter d'un mois seulement l'entrée en vigueur de la réforme, le rapporteur général ne souhaite pas prolonger le délai fixé par la loi de finances initiale pour 2020 pour mettre en œuvre la réforme de l'aide juridictionnelle. L'amendement FINC. 41 (n°412) supprime donc cet article.**

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 17 *decies* (nouveau)

**Accès aux données du fonds de solidarité à des fins de lutte contre le travail illégal, de statistiques et de recherche scientifique**

Le présent article permet à l'administration fiscale et à celle des douanes d'accéder aux données du fonds de solidarité à des fins de lutte contre le travail illégal. Il prévoit aussi que les services statistiques et de recherche peuvent accéder à ces données selon les procédures du secret statistique.

Considérant que ces dispositions sont correctement encadrées, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES DONNÉES DÉCLARATIVES DU FONDS DE SOLIDARITÉ SONT SOUMISES AU SECRET FISCAL**

**A. LE FONDS DE SOLIDARITÉ, UN DISPOSITIF DE SUBVENTION DES TRÈS PETITES ENTREPRISES**

Pour soutenir les petites entreprises touchées par la crise, un **fonds de solidarité des entreprises** a été créé par ordonnance le 25 mars dernier<sup>1</sup> pour une durée initiale de trois mois,  **finalement prolongée jusqu'au 31 décembre 2020**<sup>2</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 mars dernier précise l'objectif du fonds, chargé de 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* ». Aucune restriction relative au statut juridique des entreprises n'est prévue par la loi.

L'article 2 de cette même ordonnance indique que le fonds est  **financé par l'État et, sur une base volontaire, par les régions, les collectivités d'outre-mer et 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.

<sup>1</sup> [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.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020.

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 nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », créée par la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> et alors abondé à hauteur de 750 millions d'euros. L'enveloppe budgétaire a ensuite été portée à 6,25 milliards d'euros par la deuxième loi de finances rectificative<sup>2</sup>. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'ouvrir un montant complémentaire de 1,2 milliard d'euros sur ce programme, **portant le financement par l'État 7,5 milliards d'euros.**

En complément, le fonds de solidarité bénéficie de deux autres sources de financement, qui ont également été revues à la hausse :

- **les régions**, dont la contribution initialement prévue à hauteur de 250 millions d'euros devrait être doublée pour atteindre **500 millions d'euros**<sup>3</sup> ;

- **les assureurs**, dont la contribution initialement prévue à hauteur de 200 millions d'euros, devrait être doublée pour atteindre **400 millions d'euros**<sup>4</sup>.

Il en résulterait, pour le fonds, **une capacité totale de 8,35 milliards d'euros.**

**Le fonds de solidarité s'adresse initialement aux entreprises ayant jusqu'à 10 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à un million d'euros. Mais le périmètre des entreprises éligibles a été progressivement étendu. En particulier, deux modifications doivent être soulignées :**

- **le décret du 16 avril dernier**<sup>5</sup> **a ouvert le fonds, au titre des pertes des mois d'avril et de mai, aux entreprises en difficulté au sens du droit de l'Union européenne, à l'exception de celles se trouvant en liquidation judiciaire au 1<sup>er</sup> mars 2020 sur le fondement du règlement « de minimis » de 2013 ;**

- **le décret du 20 juin dernier**<sup>6</sup> **a ouvert le fonds, au titre des pertes du mois de mai, aux entreprises appartenant à des secteurs particulièrement touchés par la crise**<sup>7</sup> **ayant jusqu'à 20 salariés et dont le**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Voir le [communiqué de presse](#) de Régions de France du 10 avril 2020.

<sup>4</sup> Voir le [communiqué de presse](#) de la Fédération française de l'Assurance du 15 avril 2020.

<sup>5</sup> Décret n° 2020-433 du 16 avril 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.

<sup>6</sup> Décret n° 2020-757 du 20 juin 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.

<sup>7</sup> Hôtellerie, restauration, tourisme, événementiel, sport et culture.

**chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros** ainsi qu'aux entreprises remplissant les mêmes conditions de seuil et dépendantes des secteurs particulièrement touchés lorsqu'elles ont subi une perte de chiffre d'affaires de plus de 80 %.

**Sur cette base, le fonds verse deux types d'aides :**

- **une aide principale**, pour les entreprises éligibles et faisant face à une perte d'activité, dont le versement aux entreprises éligibles est automatique, pour un montant maximal de 1 500 euros ;

- **une aide complémentaire**, pour les entreprises éligibles faisant face à des difficultés particulières, dont le versement est soumis à instruction par le conseil régional et fait l'objet d'une autorisation par le préfet de région, pour un montant pouvant atteindre 5 000 euros, voire être porté à 10 000 euros pour les entreprises ayant au moins un salarié et appartenant à des secteurs particulièrement touchés par la crise<sup>1</sup> ainsi que celles appartenant à des secteurs d'activité qui en dépendent et dont le chiffre d'affaire a chuté de plus de 80 %.

**Les aides perçues par le fonds de solidarité sont exonérées de tout prélèvement obligatoire en application de l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril<sup>2</sup>.**

#### **B. LES DROITS DE COMMUNICATION DE DONNÉES FISCALES PAR L'ADMINISTRATION**

**La direction générale des finances publiques (DGFIP) est tenue au respect du secret fiscal, défini par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales :** « *l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts* ».

**Toutefois, elle est déliée de cette obligation dans certains cas limitativement énumérés par la loi, notamment dans le cadre des échanges d'informations avec certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, pour les seules informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.**

**Les dispositifs d'accès aux informations détenues par la DGFIP sont pour la plupart prévus par le livre des procédures fiscales, et plus précisément par ses articles L. 115 à L. 135 ZI du livre des procédures fiscales.**

---

<sup>1</sup> *Hôtellerie, restauration, tourisme, événementiel, sport et culture.*

<sup>2</sup> *Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.*

En particulier, deux dispositions peuvent être soulignées :

- l'article L. 134 du livre des procédures fiscales autorise la communication de tous documents ou renseignements utiles à la **lutte contre le travail illégal** ;

- l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales permet la communication de données fiscales aux agents de l'Institut national de la statistique et des études économiques (**Insee**) et des services statistiques ministériels à des **fins statistiques**, ainsi qu'à des **tiers à des fins de recherche scientifique**, sous réserve d'une autorisation préalable du ministre chargé du budget, après avis favorable du comité du secret statistique.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : AUTORISER LA COMMUNICATION DES DONNÉES DU FONDS DE SOLIDARITÉ À DES FINS DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL, DE STATISTIQUES ET DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un **amendement du Gouvernement** avec l'avis favorable de la commission.

Il concerne les données relatives aux bénéficiaires et au règlement des aides versées par le fonds de solidarité prévu à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 mars 2020<sup>1</sup>, afin de prévoir que les articles L. 134 et L. 135 D du livre des procédures fiscales leur sont applicables.

Il s'agit ainsi de permettre à la fois de **renforcer les moyens de lutter contre le travail illégal** et d'autoriser l'accès aux données à des fins statistiques ou de recherche scientifique.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AIDE FINANCIÈRE MASSIVE, QUI JUSTIFIE UN CONTRÔLE ET UNE ÉVALUATION

Le présent article complète le dispositif du fonds de solidarité.

Son fonctionnement déclaratif, susceptible d'entraîner des fraudes, pourrait également conduire la personne bénéficiaire de l'aide à divulguer des informations différentes de celles connues jusqu'à présent par les agents luttant contre la fraude, en particulier en matière de travail illégal.

---

<sup>1</sup> 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.

Dès lors, autoriser les agents de la DGFIP à communiquer les données relatives aux bénéficiaires et au règlement des aides versées par le fonds permettra de réaliser de précieux croisements de données, en particulier au regard des informations collectées dans le cadre du dispositif d'activité partielle.

Le recours exceptionnellement large cette année au dispositif d'activité partielle, dont l'impact global sur les finances publiques pourrait dépasser les 45 milliards d'euros<sup>1</sup>, rend légitime le contrôle sur l'utilisation des fonds qui, en particulier, ne saurait profiter au travail illégal.

S'agissant de l'accès à des fins de recherche scientifique, la commission des finances sait à quel point l'accès aux données fiscales est crucial pour permettre l'évaluation des effets des politiques publiques. C'est ainsi que les résultats de l'enquête réalisée en 2019 pour le compte de la commission par l'Institut des politiques publiques (IPP) sur les impacts de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique ont dépendu de l'accès de ces chercheurs à un panel de déclarations d'impôt sur le revenu<sup>2</sup>.

En outre l'accès prévu par le présent article est encadré puisqu'il se place dans le cadre de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Ces règles garantissent, tout au long de la chaîne de traitement des données, le respect de la confidentialité due à la vie privée, personne et familiale, pour les personnes physiques, et du secret commercial et des affaires, pour les entreprises<sup>3</sup>.

Le rapporteur général considère donc qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à cette mesure.

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

---

<sup>1</sup> Voir l'exposé général du présent rapport.

<sup>2</sup> Institut des politiques publiques, *Évaluation d'impact de la fiscalité des dividendes*, rapport IPP n° 25, octobre 2019.

<sup>3</sup> Voir INSEE, [Guide du secret statistique](#), version du 16 mars 2020.

*ARTICLE 17 undecies (nouveau)*

**Décalage au titre de l'année 2020 du délai prévu pour le renouvellement des commissions communales des impôts directs et des commissions intercommunales des impôts directs**

Le présent article étend d'un mois supplémentaire le délai actuellement fixé à deux mois après l'installation des conseils municipaux et intercommunaux pour renouveler les membres des commissions communales et intercommunales des impôts directs.

Compte tenu du report du second tour des élections municipale, ces opérations auraient dû se dérouler pendant la période estivale. Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale offre la possibilité de procéder à ces renouvellement au cours du mois de septembre ce qui constitue une dérogation bienvenue.

La commission des finances vous propose, dès lors, d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES COMMISSIONS CONSULTATIVES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES DONT LE RENOUELEMENT DOIT S'EFFECTUER DANS LES DEUX MOIS SUIVANT LES ÉLECTIONS MUNICIPALES**

Aux termes des dispositions des articles 1650 et 1650 A du code général des impôts, **deux catégories de commissions des impôts directs à fonction consultatives sont instituées au niveau du bloc communal :**

- **les commissions communales des impôts directs (CCID)** qui, dans chaque commune, établissent en lien avec l'administration la **liste des locaux servant de référence pour déterminer les tarifs d'évaluation de la valeur locative cadastrale** des biens soumis à la taxe d'habitation et aux impôts fonciers, participent à l'évaluation de ces locaux et formulent **un avis sur des réclamations** introduites, le cas échéant, à l'encontre de décisions relatives à la taxe d'habitation ou à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

- **les commissions intercommunales des impôts directs (CIID)** qui, dans chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), émettent **un avis sur les mises à jour des coefficients de localisation applicables à la valeur locative des locaux professionnels** passibles des impôts fonciers et qui visent à tenir compte de spécificités propres à certains locaux.

**Les CCID sont présidées par le maire ou par l'un de ses adjoints et composées, en fonction de la population communale, de 6 à 8 commissaires désignés par le directeur départemental des finances publiques au sein d'une liste de candidats établie par le conseil municipal de la commune.**

**Aux termes des dispositions du 3 de l'article 1650 du CGI, le renouvellement des CCID intervient dans les deux mois qui suivent celui des conseils municipaux.**

**Les CIID sont présidées par le président de l'EPCI ou l'un de ses vice-présidents et composées de 10 commissaires désignées par le directeur départemental des finances publiques au sein d'une liste établie par l'organe délibérant de l'établissement sur proposition des communes membres.**

**Aux termes des dispositions du 3 de l'article 1650 A du CGI la durée du mandat des membres des CIID est la même que celle de l'organe délibérant de l'EPCI.**

**En conséquence, l'article 346 A de l'annexe 3 du CGI – dont les dispositions ont un caractère réglementaire – prévoit que les membres des CIID sont désignés dans les deux mois à compter de l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE D'UN MOIS POUR PROCÉDER AU RENOUELEMENT DES COMMISSIONS**

**Par un amendement n° 1863 présenté Véronique Louwagie, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, un dispositif qui tend à allonger d'un mois les délais prévus aux articles 1650 et 1650 A du code général des impôts applicables pour le renouvellement des commissions communales et intercommunales des impôts directs.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UN PROLONGEMENT DES DÉLAIS PERTINENT ET NÉCESSAIRE**

**L'application des dispositions des articles 1650 et 1650 A du code général des impôts auraient, compte tenu du report du second tour des élections municipales dans le contexte de la crise sanitaire, conduit les commissions communales et intercommunales des impôts directs à devoir être renouvelées au cœur de la période estivale.**

**Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale permettra de bénéficier d'un mois supplémentaire portant, ainsi, la date limite pour ces renouvellements à la fin du mois de septembre.**

**Une telle mesure est pertinente et nécessaire ce qui conduit la commission des finances à vous proposer d'adopter cet article sans modification.**

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

*ARTICLE 17 duodecies (nouveau)*

**Extinction des contrôles débutés par les organismes de recouvrement de la sphère sociale avant le confinement**

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe La République en marche, permet aux organismes de recouvrement de la sphère sociale (Urssaf, caisses de la mutualité sociale agricole et caisses générales de sécurité sociale) de mettre fin, d'ici le 31 décembre 2020, aux contrôles qui n'avaient pas été clôturés avant le 23 mars 2020.

L'annulation de ces contrôles, qui entraîne avec elle l'absence de redressement ou d'observations, n'empêche toutefois pas les organismes de recouvrement de relancer ultérieurement un contrôle sur les mêmes points, pour les exercices non-prescrits. Pour parfaire l'équilibre de ce dispositif, la commission a adopté un amendement permettant de raccourcir le délai dans lequel les organismes de recouvrement peuvent signaler la fin des contrôles, afin de ne pas prolonger outre-mesure l'incertitude dans laquelle se trouvent les entreprises aujourd'hui. Ce délai est ainsi ramené du 31 décembre 2020 au 30 septembre 2020. La commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE, DES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AU PAIEMENT ET AU RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES, AINSI QU'AUX CONTRÔLES MENÉS PAR LES ORGANISMES DE RECOUVREMENT**

**A. DANS LA SPHÈRE SOCIALE, LE RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCÉ DES COTISATIONS SOCIALES EST PRINCIPALEMENT ASSURÉ PAR LES URSSAF ET PAR LES CAISSES DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE**

**Les cotisations sociales dues par les employeurs et les travailleurs indépendants sont recouvrés par plusieurs grands acteurs :**

- l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), à la tête du réseau des 22 unions de recouvrement de sécurité sociale et des allocations familiales (Urssaf) est en charge du recouvrement des cotisations et contributions sociales du régime général de la sécurité sociale. Ses compétences se sont progressivement élargies au recouvrement des cotisations et contributions finançant l'Unédic, puis à celles des travailleurs indépendants et, enfin, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, aux contributions relatives à

l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et à la formation professionnelle ainsi qu'à la taxe d'apprentissage ;

- la **Mutualité sociale agricole (MSA) et les 35 caisses de son réseau** assurent cette activité de recouvrement pour le monde agricole ;

- **l'Agirc-Arcco et ses 13 groupes de protection sociale** sont chargés de recouvrer les cotisations et contributions de retraite complémentaire des salariés du secteur privé ;

- **la Caisse des dépôts et consignations** gère par l'intermédiaire de sa direction des retraites et de la solidarité trois régimes couvrant la fonction publique.

En parallèle de ses quatre grands réseaux de recouvrement, une pluralité d'acteurs assure cette activité pour les régimes autonomes ou spéciaux de retraite (par exemple le service des retraites de l'État, de la SNCF, de la Banque de France ou encore les industries électriques et gazières, les clercs et employés de notaires, etc.).

**L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>1</sup> a entamé le processus d'unification du recouvrement dans la sphère sociale, autour des Urssaf<sup>2</sup>.** Celles-ci seront désormais chargées, d'ici 2023, du « *recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions finançant les régimes de base ou complémentaires de sécurité sociale rendus légalement obligatoires par la loi à la charge des salariés ou assimilés* », autres que les salariés agricoles et les gens de mer résidant en France de façon stable<sup>3</sup>.

**À cette fonction de recouvrement s'ajoute une fonction de contrôle, notamment pour les Urssaf, les caisses générales de sécurité sociale en outre-mer et les caisses de MSA :**

- l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale (CSS) dispose que les Urssaf sont chargées du contrôle de l'application des dispositions du code de la sécurité sociale par les employeurs privés ou publics, les travailleurs indépendants, ainsi que par toute personne qui verse des cotisations ou contributions auprès des Urssaf. Cet article précise que les agents doivent

---

<sup>1</sup> Article 18 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>2</sup> Pour une description détaillée de ce processus, se référer au rapport n° 104, tome II (2019-2020) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROUCHE, MM. Bernard BONNE, Gérard DÉRIOT, René-Paul SAVARY et Mme Élisabeth DOINEAU sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 6 novembre 2019 (commentaire de l'article 10) : [http://www.senat.fr/senateur/deriot\\_gerard98024r.html](http://www.senat.fr/senateur/deriot_gerard98024r.html)

<sup>3</sup> La loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoit en effet le transfert progressif à l'Acoss du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arcco, des cotisations de retraite des agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations, des cotisations de retraite des agents non titulaires de la fonction publique et des cotisations dues au titre des régimes spéciaux multi-employeurs. Demeurent exclus de son champ de compétences les assurés couverts par la mutualité sociale agricole et le régime d'assurance vieillesse des professions libérales. Le déploiement de l'unification du recouvrement devrait se dérouler sur quatre ans (2020-2023).

être assermentés et agréés et décrit les pouvoirs et l'organisation des contrôles ainsi menés par ces agents ;

- l'article L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit que le contrôle de l'application des dispositions relatives aux différentes branches des régimes de protection sociale des non-salariés et salariés agricoles est confié aux caisses de mutualité sociale agricole (MSA). Il précise également les pouvoirs des agents chargés de ces contrôles, lesquels agents doivent avoir été agréés à cet effet.

Que ce soit pour les contrôles menés par les Urssaf ou par ceux menés par les caisses de MSA, **ils doivent se conclure par l'envoi, par l'agent chargé du contrôle, d'une lettre comportant les observations relevées lors du contrôle.** S'engage alors une **période contradictoire**, préalable à toute mise en demeure (article L. 243-7-1 A du CSS et article L. 742-11 du CRPM).

Enfin, afin de protéger les employeurs et les travailleurs indépendants de contrôles répétés sur les mêmes faits, **l'article L. 243-12-4 du CSS empêche les Urssaf de procéder à un contrôle portant, pour une même période, sur des points qui ont déjà fait l'objet d'une vérification.** Cette protection ne vaut toutefois pas en cas de réponses incomplètes ou inexactes, de fraude, de travail dissimulé ou s'il y a eu une demande de l'autorité judiciaire pour procéder à ce nouveau contrôle.

#### ***B. DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE ET DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19, LES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES ONT ÉTÉ AMÉNAGÉES***

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux<sup>1</sup>, **les délais régissant le recouvrement forcé des cotisations et contributions sociales, non versées à leur date d'échéance, par les organismes de recouvrement des régimes obligatoires de sécurité sociale et Pôle emploi, et les délais de contrôle et contentieux subséquent ont été suspendus entre le 12 mars et le 30 juin 2020.**

Ces mesures sont applicables aux cotisations sociales recouvrées par les Urssaf, les caisses générales de la sécurité sociale (en outre-mer) et les caisses de la mutualité sociale agricole. **Cette suspension vaut également pour les créances antérieures à l'entrée en vigueur de ces mesures de suspension.** Elle n'est toutefois pas applicable aux redevables faisant l'objet d'une procédure à la suite du constat d'une infraction constitutive de travail illégal<sup>2</sup>. En matière de recouvrement amiable et forcé, et de manière

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux.

<sup>2</sup> Ces infractions sont définies à l'article L. 8211-1 du code du travail. Il s'agit du travail dissimulé, du marchandage, du prêt illicite de main d'œuvre, de l'emploi d'étranger non autorisé à travailler, du cumul irrégulier d'emplois et d'une fraude ou fausse déclaration aux allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi ou aux aides aux salariés placés en activité partielle.

préventive, **les Urssaf avaient suspendu toutes actions de relance amiable, d'envois de mise en demeure ou de signification de contrainte dès le 13 mars 2020**, y compris pour les créances antérieures aux annonces du Gouvernement. Quant aux contrôles, les restrictions de déplacement et les obligations liées au confinement rendaient difficiles leur poursuite.

Le même article 4 prévoyait qu'à titre exceptionnel, et compte tenu de l'état d'urgence sanitaire et de ses impacts économiques sur les entreprises, **des reports ou des délais de paiement des cotisations et contributions dues durant cette même période pouvaient être accordés aux employeurs, sans qu'ils n'encourent, dans ces circonstances, de majoration ou de pénalité**. En revanche, si un redevable dissimulait sa véritable situation financière pour bénéficier de ces reports et délais de paiement, la suspension des délais régissant le recouvrement, le contrôle et le contentieux des cotisations et contributions sociales n'était pas applicable. Enfin, si une entreprise avait négocié un échéancier d'étalement de ses dettes avec l'Urssaf, cet échéancier était également automatiquement reporté de trois mois.

**Dès le 13 mars 2020, le Gouvernement et les Urssaf avaient ainsi permis aux entreprises de reporter leurs versements pour les mois de mars, avril et mai<sup>1</sup>**. L'ordonnance est venue préciser le cadre juridique de ces reports, qui étaient de droit sous réserve, pour les grandes entreprises, du respect de leur engagement de responsabilité en matière de versement des dividendes et de rachat d'actions. D'après les informations transmises au rapporteur général, au 26 juin 2020, le **montant des restes à recouvrer** sur les entreprises pour la période du 15 mars au 15 juin **s'élevait à plus de 19 milliards d'euros**.

Le dispositif a été prolongé pour le mois de juin, mais sur demande préalable<sup>2</sup> des entreprises souhaitant en bénéficier. Les cotisations sont à nouveau exigibles pour l'échéance du 5 ou 15 juillet. En cas de difficultés persistantes liées à l'épidémie, le report des cotisations reste néanmoins possible, à condition qu'il ne concerne que les cotisations patronales et que les entreprises en fassent la demande. Pour les employeurs situés en Guyane ou à Mayotte, le report peut également concerner les cotisations salariales, en cas de difficultés de trésorerie.

---

<sup>1</sup> Pour une description détaillée des mesures mises en place en matière de cotisations sociales, se référer au commentaire de l'article 18 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> En l'absence de réponse de l'Urssaf dans les deux jours ouvrés suivant le dépôt du formulaire, la demande de report est considérée comme acceptée.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DONNER LA POSSIBILITÉ AUX ORGANISMES DE RECOUVREMENT DE LA SPHÈRE SOCIALE D'ANNULER LES CONTRÔLES NON CLÔTURÉS AU 23 MARS 2020

Le dispositif proposé au présent article est issu d'un amendement de notre collègue député Daniel Labaronne et des députés du groupe La République en marche, adopté avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances. **Il permet aux organismes de recouvrement (Urssaf, caisses de mutualité sociale agricole et caisses générales de sécurité sociale en outre-mer) de mettre fin, avant le 31 décembre 2020 et à titre exceptionnel, à leurs contrôles non clôturés au 23 mars 2020, soit les contrôles pour lesquels il n'y a pas eu d'envoi de lettre avec les observations de l'agent en charge du contrôle (cf. *supra*, procédure de clôture prévue aux articles L. 243-7-1 A du CSS et L. 724-11 du CRPM).**

L'alinéa 2 précise que la fin de ces contrôles est notifiée au redevable par tout moyen d'information donnant non seulement date certaine à leur réception que le contrôle est annulé, mais également qu'aucun redressement ni observation appelant à une mise en conformité ne seront ensuite établis au titre de ce contrôle. Toutefois, le présent alinéa précise que **les dispositions de l'article L. 243-12-4 du code de la sécurité sociale ne sont pas applicables aux contrôles ainsi annulés.** Cela signifie qu'il pourra être procédé, pour les exercices non-prescrits, à un nouveau contrôle, pour la même période, portant sur les mêmes points que ceux visés par les vérifications ainsi annulées.

Un sous-amendement du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable de la commission des finances, afin de préciser le dispositif et de parfaire l'harmonisation entre régime général et régime agricole. Il prévoit ainsi :

**- d'écarter l'application de la période contradictoire à l'issue du contrôle mené par les Urssaf (article L. 243-7-1 A du code de la sécurité sociale) et par les MSA (quatrième alinéa de l'article L. 724-11 du code rural et de la pêche maritime).** Aucun redressement n'étant notifié, aucune procédure d'échange d'observations entre l'agent chargé du contrôle et le redevable ne peut en effet avoir lieu ;

**- d'appliquer explicitement aux employeurs du régime agricole la règle prévue au second alinéa du présent article relative à la possibilité pour les organismes de recouvrement de conduire un contrôle ultérieur sur les mêmes points pour les exercices non-prescrits.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ, MALGRÉ QUELQUES INTERROGATIONS

Si elle était bienvenue, la suspension des délais applicables en matière de recouvrement amiable et forcé des cotisations sociales, ainsi que pour les procédures de contrôle et contentieux subséquentes, ne permettait pas de donner une visibilité suffisante sur le calendrier et les conditions de reprise de ces contrôles, pénalisant ainsi les employeurs, les travailleurs indépendants, mais aussi les agents chargés du contrôle au sein des organismes de recouvrement de la sphère sociale.

Prévoir la possibilité pour les Urssaf, les caisses de mutualité sociale agricole et les caisses générales de sécurité sociale est donc **opportun. Le dispositif présenté est en outre plutôt équilibré :**

- **il donne de la visibilité aux entreprises** sur la poursuite ou non des contrôles entamés avant l'état d'urgence sanitaire ;

- **il permet d'éviter les abus** : si elles le jugent nécessaire, les Urssaf, les caisses de mutualité sociale agricole et les caisses générales de sécurité sociale pourront procéder à un nouveau contrôle, pour la même période, sur les mêmes points qui avaient fait l'objet de la vérification annulée suivant la procédure prévue au présent article.

Toutefois, **le dispositif présente également deux points d'interrogations :**

- **il laisse à la libre appréciation des organismes de recouvrement la possibilité d'annuler un contrôle.** Si ceux-ci sont en effet en mesure d'évaluer leur capacité à poursuivre certains contrôles ainsi que la pertinence des vérifications entamées avant la crise sanitaire et économique, il faudra que cet avis soit motivé, afin de ne pas créer d'inégalité de traitement entre les employeurs ;

- **il laisse aux organismes de recouvrement jusqu'au 31 décembre 2020 pour notifier l'annulation du contrôle.** Ce délai prolonge donc l'incertitude dans laquelle se situent aujourd'hui les employeurs et il serait préférable que ceux-ci soient informés au plus tôt des suites données aux contrôles entamés avant l'état d'urgence sanitaire. C'est pour cette raison que la commission a adopté l'amendement FINC.42 (n°413) pour avancer cette date limite au 30 septembre 2020. S'il s'avérait que ce délai était trop court pour permettre aux organismes de recouvrement de prendre la décision d'annuler certains contrôles, il pourrait être prorogé lors d'un prochain projet de loi.

Nonobstant cette appréciation portée sur le fond du dispositif, **l'insertion de cet article dans un projet de loi de finances rectificative suscite elle aussi quelques interrogations compte tenu de son objet.**

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

ARTICLE 17 *terdecies* (nouveau)

**Demande de rapport sur les recettes de l'AFITF  
à la suite de la pandémie de Covid-19**

Le présent article demande au Gouvernement la remise avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 d'un rapport au Parlement sur l'impact sur les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de la pandémie de Covid-19 et de la période de confinement.

La commission des finances est favorable à l'élaboration d'un tel rapport, qui permettra d'éclairer le débat sur le financement des infrastructures de transport dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES RECETTES DE L'AFITF QUI  
DÉPENDENT PRINCIPALEMENT DU TRAFIC ROUTIER**

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public administratif de l'État créé en 2004<sup>1</sup> dont la tutelle est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes qui lui sont affectées par l'État (*cf. infra*), à qui elle **reverse ensuite les deux tiers de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis** (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Elle favorise ainsi **le report modal**, en contribuant avant tout **au financement d'infrastructures ferroviaires et fluviales** grâce à **des ressources provenant du secteur routier**.

---

<sup>1</sup> Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

L'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit que **les dépenses de l'AFITF** exprimées en **crédits de paiement** et en millions d'euros courants évoluent comme suit sur **la période 2019-2023** :

### Dépenses de l'AFITF pour la période 2019-2023

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Source : article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)

Or, en 2019, l'AFITF n'a perçu que **2 478,5 millions d'euros de recettes**, soit un niveau **inférieur de 204,5 millions d'euros (- 7,6 %)** aux **2 683 millions d'euros** pourtant promis par le Gouvernement et votés par le Parlement.

S'agissant de 2020, dans sa délibération n° 19-75-03 du 18 décembre 2019, le conseil d'administration de l'AFITF a adopté pour l'agence un budget **de 2 982,0 millions d'euros** conforme à la somme prévue par la LOM pour cette année.

Comme c'est le cas depuis 2015, le budget de l'AFITF devait avant tout être financé en 2020 par **le produit de la TICPE**, pour un montant fixé à **1 587 millions d'euros**.

La deuxième grande recette de l'AFITF est **la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**<sup>1</sup> acquittée par les concessionnaires d'autoroute, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers.

Le produit de cette taxe affecté à l'AFITF **était supposé atteindre 551,7 millions d'euros** en 2020

**La redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes constitue la troisième recette de l'AFITF. En 2020, son produit avait été évalué à **360 millions d'euros**.

La part du **produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national avait été estimée à 192,9 millions d'euros.

La nouvelle « **écocontribution** » sur le transport aérien était censée rapporter à l'agence **230 millions d'euros**.

Enfin, au titre de la **contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes** prévue par un protocole d'accord

<sup>1</sup> Cette taxe est prévue à l'article 302 bis ZB du code général des impôts.

conclu le 9 avril 2015, l'AFITF devait percevoir en 2020 **60,3 millions d'euros**.

### Recettes de l'AFITF prévues pour 2020

(en millions d'euros)

Redevance domaniale	360
Taxe d'aménagement du territoire	551,7
Produit des amendes radars	192,9
Econtribution secteur aérien	230
TICPE	1 586,7
Contribution exceptionnelle sociétés d'autoroutes	60,3
<b>Total</b>	<b>2 982,0</b>

Source : AFITF

Les **2 982,0 millions d'euros** prévus au budget de l'AFITF pour 2020 étaient censés financer, entre autres, pour **1,1 milliard d'euros** des opérations sur le réseau routier national non concédé, pour **1,3 milliard d'euros** des opérations ferroviaires, pour **130,0 millions d'euros** des opérations sur le réseau fluvial et pour **302,7 millions d'euros** des projets de transports collectifs en agglomération.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE DEMANDE DE RAPPORT POUR ANALYSER LES EFFETS DE LA PANDÉMIE DE COVID 19 SUR LES RECETTES DE L'AFITF

Le présent article est issu de deux amendements identiques présentés respectivement par Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Jean-Marc Zulesi et plusieurs de ses collègues députés du groupe La République en Marche.

Ces deux amendements ont été adoptés avec **un avis favorable** du Gouvernement.

Le présent article demande au Gouvernement de remettre au Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 **un rapport présentant l'impact prévisionnel de la crise du Covid-19 et de la période de confinement sur les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et ses conséquences sur l'exécution de la stratégie de mise**

en œuvre des orientations de la politique d'investissement de l'État en matière de transport et de mobilité définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Le présent article 2 *bis* dispose également que **ce rapport comprend des propositions visant, d'une part, à compenser ces pertes, et, d'autre part, à garantir la pérennité des ressources de l'AFITF** à l'horizon de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les systèmes de transports pour la période 2019-2027.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RAPPORT UTILE POUR ÉCLAIRER LES DÉBATS SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

**La pandémie de Covid-19 et la période de confinement** auront à coup sûr **des conséquences financières majeures sur les ressources de l'AFITF.**

En premier lieu, **les rendements des taxes prélevées sur les résultats des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)**, à savoir la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et la redevance domaniale, vont nécessairement diminuer compte tenu de **la chute du trafic**, qui a particulièrement affecté **les véhicules légers** pendant le confinement et devrait toucher durablement **les poids lourds** en raison de la récession de l'économie.

**L'arrêt quasi-total du transport aérien** entre la mi-mars et la mi-mai et la décision de **reporter en 2021 et 2022 le prélèvement de l'« écocontribution » sur le transport aérien** dû au titre des premiers mois de l'année par les compagnies aériennes devrait entraîner **un rendement nul de cette ressource pour l'AFITF en 2020.**

Enfin, **le produit de la TICPE**, prélevé sur le carburant routier, va également **diminuer pour l'État en 2020**, puisque la somme perçue par le budget général devrait passer de **14,5 milliards d'euros à 13,0 milliards d'euros**. Toutefois, celui-ci pourra décider de faire ou non porter une partie de cette baisse par l'AFITF. Il faut espérer que les **1 586,7 millions d'euros** qui doivent lui être affectés à ce titre seront préservés, voire que cette somme sera augmentée pour compenser la perte des autres recettes susmentionnées.

Indéniablement, la crise actuelle va considérablement **diminuer les recettes de l'AFITF** et ne permettra pas, sauf ajouts de recettes supplémentaires, de maintenir **le montant de dépenses de 2 982 millions d'euros initialement prévu.**

S'il n'est pas certain que tous les travaux prévus pour être exécutés en 2020 puissent effectivement l'être, compte tenu des retards pris par les

chantiers pendant la période de confinement, il paraît en revanche important de **garantir un retour dès 2021 à la trajectoire d'investissements prévue dans la LOM.**

Outre le fait que la plupart de **ces investissements sont urgents**, dans la mesure où une grande part d'entre eux portent sur **la modernisation trop longtemps négligée des réseaux ferré, fluvial et routier non concédé**, ils sont également susceptibles de **participer à la relance de l'économie.**

C'est pourquoi **un rapport sur les ressources de l'AFITF** remis avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 apparaît utile afin que le Parlement puisse disposer de **toutes les informations nécessaires pour discuter du budget de l'agence** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

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

ARTICLE 17 quaterdecies (nouveau)

**Demande de rapport sur les aides à l'acquisition de véhicules propres**

Le présent article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres et sur le malus automobile dans la perspective du projet de loi de finances pour 2021 en étudiant différentes hypothèses évoquées ces dernières années à l'occasion des débats budgétaires : meilleur ciblage des véhicules éligibles au bonus et à la prime à la conversion, prise en compte d'un critère de masse pour le calcul du malus écologique, aides renforcées pour les ménages modestes, prêt à taux zéro, ouverture de la prime à la conversion à d'autres modes de transport que la voiture individuelle, etc.

La commission vous propose d'adopter un amendement pour préciser que ce rapport évalue les avantages, les inconvénients et le coût pour les finances publiques des différentes options envisagées par nos collègues députés, sans prendre *ex ante* position en leur faveur.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES INCITATIONS À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES QUI REPRÉSENTENT UN ENJEU BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS IMPORTANT**

**1. Le coût des aides à l'acquisition de véhicules propres pourrait atteindre 1 423 millions d'euros en 2020**

Le dispositif incitatif du bonus-malus automobile, décidé en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement et renforcé par le Plan Automobile de 2012, se traduit par l'octroi d'aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO<sub>2</sub> (« bonus ») ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO<sub>2</sub> (prime à la conversion)<sup>1</sup> et par l'application d'une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »).

Jusqu'en 2018, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », également connu sous le nom de « CAS bonus-malus », retraçait en dépenses l'attribution des aides et en recettes le produit du « malus ».

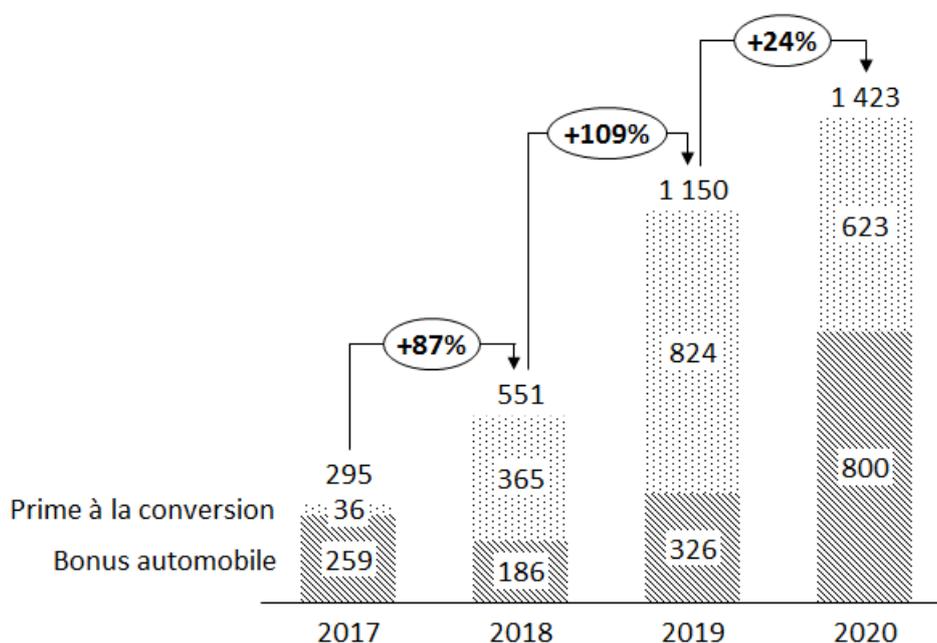
<sup>1</sup> C'est le Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, dont la gestion est assurée par l'Agence de services et de paiement, qui est chargé du suivi des dossiers des demandes d'aides et qui assure leur versement.

Après que les crédits de la prime à la conversion ont été transférés vers le **programme budgétaire 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » dans le cadre de la loi de finances pour 2019, ceux des bonus l'ont été à leur tour dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

Le malus automobile, dont le produit représentait quelque **610 millions d'euros** en 2019 et qui a concerné **755 000 véhicules** cette même année, est donc désormais reversé **au budget général de l'État**, les bonus et les primes à la conversion étant considérés comme **des dépenses parmi d'autres du ministère de la transition écologique**.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les crédits consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres ont connu **une augmentation considérable** depuis 2017, avec **1 150 millions d'euros** dépensés à ce titre en 2019, dont **824 millions d'euros** pour les **primes à la conversion** et **326 millions d'euros** pour les bonus.

**La hausse exponentielle des dépenses consacrées aux aides à l'acquisition de véhicules propres entre 2017 et 2020**



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

La loi de finances pour 2020 avait prévu de consacrer **800 millions d'euros** aux aides à l'acquisition de véhicules propres, dont **405 millions d'euros** pour la prime à la conversion et **395 millions d'euros** pour les bonus automobile.

Dans le cadre du plan de relance de la filière automobile annoncé par le Président de la République le 26 mai 2020, le présent projet de loi de finances rectificative ajoute à ces sommes **228 millions d'euros** pour les bonus automobiles et **395 millions d'euros** pour la prime à la conversion.

Le montant total des aides à l'acquisition de véhicules propres pourrait ainsi atteindre **1 423 millions d'euros** en 2020, dont **623 millions d'euros** pour les bonus automobile et **800 millions d'euros** pour la prime à la conversion.

**2. Alors que plus de 50 000 bonus ont été distribués en 2019, cet outil est largement mobilisé dans le cadre du plan de relance automobile**

Le bonus automobile (voitures ou camionnettes) correspondait au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à **une aide de 27 % du coût d'acquisition**, dans la limite de **6 000 euros pour les véhicules électriques neufs émettant moins de 20 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre** (véhicules à 100 % électriques).

Alors que les résultats obtenus étaient habituellement inférieurs aux attentes, le nombre de bonus distribués, qui était passé de **32 000 véhicules** en 2017 à **39 398 véhicules** en 2018 a atteint **51 057 véhicules** en 2019, soit **une forte augmentation de + 29,6 %**. Au total, **1,9 % des voitures et camionnettes** immatriculées en France en 2019 ont perçues un bonus.

À la suite de **l'effondrement du marché automobile** consécutif à la pandémie de Covid-19, le plan de relance de la filière annoncé par le Président de la République le 26 mai 2020 a prévu de **renforcer les bonus pour l'achat de véhicules propres** à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 et jusqu'à la fin de l'année :

- en faisant passer de **6 000 euros** à **7 000 euros** la somme maximale du bonus pour l'achat **d'un véhicule électrique par les particuliers** ;

- en faisant passer de **3 000 euros** à **5 000 euros** la somme maximale du bonus pour l'achat **d'un véhicule électrique par les entreprises** (elle était passée de **6 000 euros** à **3 000 euros** au 1<sup>er</sup> janvier 2020) ;

- en proposant un bonus d'un montant maximal de **2 000 euros** pour l'achat **d'un véhicule hybride rechargeable**.

**3. 125 000 des 200 000 primes à la conversion prévues par le plan de relance automobile avaient déjà été distribuées au 10 juillet 2020**

La prime à la conversion a été mise en place le 1<sup>er</sup> avril 2015 pour **accélérer le retrait des vieux véhicules les plus polluants**.

Elle avait connu un démarrage très décevant, puisque il n'y avait eu que **3 230 primes** versées en 2015, **9 652** en 2016 et **7 907** en 2017.

Le Gouvernement avait décidé de revoir en profondeur le dispositif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, tout en l'inscrivant dans le cadre de l'initiative n° 3 « **Accompagner le remplacement des véhicules polluants** » du volet « Transports mobilités » du **Grand Plan d'Investissement (GPI)**.

Dans cette perspective, il avait considérablement **élargi l'ensemble des critères de ce dispositif**, qu'il s'agisse de **la liste des véhicules susceptibles d'être mis au rebut** ou de celle **des véhicules pouvant être achetés** avec la prime.

Il avait également augmenté **le montant des primes versées aux ménages**, en particulier **les ménages modestes** ou ceux qui effectuent **de longs trajets pour des raisons professionnelles**. Des assouplissements supplémentaires<sup>1</sup> avaient notamment été décidés à l'automne 2018 en réponse au mouvement des « gilets jaunes », avec un nouvel objectif de **un million de primes versées au cours du quinquennat**.

Les résultats ont été supérieurs aux attentes puisque, sur la seule année, **255 000 primes ont été distribuées**. En 2019, **376 831 primes à la conversion** ont de nouveau été versées et plus de **350 000 primes** supplémentaires décidées.

Craignant un dérapage du coût du dispositif, le Gouvernement avait adopté **des critères globalement plus restrictifs** à compter du 1<sup>er</sup> août 2019.

Pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie de Covid-19, le plan de relance de la filière annoncé par le Président de la République le 26 mai 2020 a **de nouveau élargi les critères d'attribution de la prime à la conversion**, en prévoyant à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 et jusqu'à la fin de l'année :

- **une augmentation du nombre de ménages pouvant bénéficier des hausses de primes sur les véhicules thermiques, électriques et hybrides rechargeables**. Le critère de revenu a été élargi en relevant le seuil de revenu fiscal de référence (RFF) par part de 13 500 euros à 18 000 euros, ce qui permet de couvrir **les trois quarts de la population** ;

- **un assouplissement du critère d'éligibilité** pour la mise au rebut du véhicule pour inclure **les véhicules Crit'air 3<sup>2</sup>**, ce qui permet de couvrir la moitié du parc automobile ;

---

<sup>1</sup> Doublement de la prime pour les 20 % de ménages les moins favorisés ainsi que pour les ménages des 5 premiers déciles habitant à plus de 30 kilomètre de leur lieu de travail ou effectuant plus de 12 000 km par an dans le cadre de leur activité professionnelle.

<sup>2</sup> Véhicules essence immatriculés avant 2006 et véhicules diesel immatriculés avant 2011.

- **une augmentation du montant des primes pour l'ensemble des ménages concernés à 3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique et 5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable dont l'autonomie est supérieure à 50 kilomètres.**

Cet élargissement des critères d'attribution est uniquement valable **pour les 200 000 premières primes versées à compter du 1<sup>er</sup> juin**, les critères d'attribution antérieurs s'appliquant au-delà.

Au 10 juillet 2020, **125 000 primes à la conversion** correspondant aux critères du plan de relance automobile avaient déjà été attribuées, témoignant du **succès considérable de ce dispositif**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT POUR ANALYSER PLUSIEURS PISTES D'ÉVOLUTION DES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES**

Le présent article 17 *quaterdecies* est issu de **trois amendements identiques** présentés respectivement par Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Jean-Marc Zulesi et plusieurs de ses collègues députés du groupe La République en Marche et Matthieu Orphelin et plusieurs de ses collègues députés du groupe Écologie, Démocratie, Solidarité.

Ces trois amendements identiques ont reçu **un avis favorable du Gouvernement**.

Le présent article 17 *quaterdecies* prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi, **un rapport portant sur la refonte des incitations à l'acquisition de véhicules propres et à la mobilité propre**.

Selon les auteurs des amendements, ce rapport devra présenter **des propositions** visant à réviser les dispositifs de prime à la conversion et de bonus et malus écologique selon les objectifs suivants :

- **mieux cibler les véhicules éligibles**, notamment au regard des enjeux d'amélioration de la qualité de l'air et de transition énergétique ;

- **accompagner le retrait du marché à horizon 2040 des véhicules à carburants fossiles**, selon les objectifs de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, tout en favorisant **des modèles plus légers**, par la prise en compte **d'un critère de masse** ;

- **renforcer le niveau d'aides en faveur des ménages les plus modestes**, par des dispositifs d'aides complémentaires tels **qu'un prêt à taux zéro** pour l'achat de véhicules à faibles ou très faibles émissions ;

- ouvrir la prime à la conversion de véhicules à motorisation thermique **vers l'électrique via le mécanisme de rétrofit** ;

- ouvrir la prime à la conversion **au développement de solutions de transport alternatives à la voiture individuelle** pour encourager le report modal : vélo, vélo à assistance électrique, covoiturage, autopartage, ou encore usage des transports en commun ;

- améliorer la **lisibilité des aides à l'acquisition de véhicules propres pour les consommateurs et pour les acteurs économiques** en inscrivant l'évolution des dispositifs de soutien à l'acquisition de véhicules propres **sur une trajectoire pluriannuelle**.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RAPPORT UTILE S'IL EXPERTISE DES HYPOTHÈSES SANS POUR AUTANT PRENDRE POSITION EN LEUR FAVEUR OU EN LEUR DÉFAVEUR

Nos collègues députés souhaitent que le Gouvernement remette au Parlement **un rapport sur les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres et sur le malus automobile** dans la perspective du projet de loi de finances pour 2021.

**Les aides à l'acquisition de véhicules propres** constituent effectivement un outil essentiel du **plan de relance de la filière automobile** annoncé par le Président de la République le 26 mai 2020.

Après avoir eu longtemps du mal à séduire nos concitoyens, ces aides connaissent désormais un succès considérable : **plus de 50 000 bonus automobile** ont été distribués en 2019, ainsi que **377 000 primes à la conversion**. En 2020, **125 000 primes à la conversion sur les 200 000 primes** prévues par le plan de relance ont été distribuées entre le 1<sup>er</sup> juin et le 10 juillet.

Dans le même temps, **le coût pour les finances publiques** de ces dispositifs augmente également très vite, puisqu'il pourrait représenter **1 423 millions d'euros** en 2020.

Si bonus et prime à la conversion trouvent désormais leur public, ces dispositifs demeurent **instables** car **modifiés quasiment tous les ans**. Ils font en outre l'objet de nombreux débats sur **leurs modalités** et sur **leur ciblage**.

Quant au **malus automobile**, il paraît aujourd'hui **de moins en moins efficace** pour empêcher les **chiffres d'émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs de repartir à la hausse**.

Le rapport demandé par nos collègues députés aurait le mérite de fournir au Parlement **des analyses sur plusieurs questions qui ont été évoquées lors des débats budgétaires de ces dernières années** mais pour

lesquelles **manquaient des données précises** : meilleur ciblage des véhicules éligibles au bonus et à la prime à la conversion, prise en compte d'un critère de masse pour le calcul du malus écologique, aides renforcées pour les ménages modestes, prêt à taux zéro, ouverture de la prime à la conversion à d'autres modes de transport que la voiture individuelle, etc.

Pour autant, la rédaction actuelle de l'article 17 *quaterdecies* présente comme **des objectifs à atteindre les différentes hypothèses** sur lesquelles le Parlement demande au Gouvernement de travailler.

Or, certaines de ces hypothèses pourraient s'avérer **inadaptées**, voire **contreproductives**. Leur coût est également **très incertain**.

C'est pourquoi la commission a adopté **un amendement (FINC.43 (n°414))** pour préciser que le rapport porte uniquement sur **des évolutions possibles** des dispositifs d'incitation à l'achat de véhicules propres et qu'il évalue **les avantages, les inconvénients et le coût pour les finances publiques des différentes options envisagées** par nos collègues députés, sans pour autant prendre position *a priori* en leur faveur, certaines d'entre elles ayant potentiellement vocation à être écartées.

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

## II. AUTRES MESURES

### ARTICLE 18 A (nouveau)

#### Utilisation des crédits ouverts pour aider les familles des établissements français à l'étranger

Le présent article explicite la destination des 50 millions d'euros de crédits ouverts sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » pour venir en aide aux familles françaises et étrangères, à travers les établissements.

Il prévoit ainsi que ces crédits permettent de venir en aide à tous les établissements qui en auront besoin, quel que soit leur statut, pour le bénéfice de toutes les familles françaises et étrangères qui y scolarisent leurs enfants. Il précise que les aides versées à ce titre doivent être strictement justifiées par le besoin d'adoption de mesures répondant à la situation induite par la crise du Covid-19.

Certes, le présent article poursuit l'objectif louable de s'assurer que les crédits supplémentaires soient alloués en soutien des établissements et des familles françaises et étrangères qui les fréquentent. Pour autant, il est permis de douter de son caractère normatif et de sa place dans un projet de loi de finances rectificative.

La commission propose de l'adopter sans modification.

### I. LE DROIT EXISTANT : UN PLAN GOUVERNEMENTAL DE SOUTIEN AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le 30 avril dernier, les ministres Jean-Yves Le Drian, Gérald Darmanin et Jean-Baptiste Lemoyne ont annoncé un dispositif de soutien pour les Français de l'étranger de 240 millions d'euros. Il se traduit par 200 millions d'euros d'ouvertures de crédits dans le présent projet de loi de finances rectificative :

- une avance de l'Agence France Trésor à l'AEFE, à hauteur de 50 millions d'euros, pour aider le réseau de l'AEFE. L'Agence pourra soutenir, avec ce budget, tous les types d'établissements, qu'ils soient en gestion directe, conventionnés ou partenaires ;

- une enveloppe de 50 millions d'euros sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » pour venir en aide à tous les établissements qui en auront besoin, quel que soit leur statut (établissements

en gestion directe, établissements conventionnés ou établissements partenaires) pour le bénéfice de toutes les familles françaises et étrangères ;

- **une enveloppe de 50 millions d'euros sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » pour renforcer l'enveloppe des bourses scolaires** et aider les familles qui ont connu une baisse conséquente de leurs revenus et ne peuvent plus s'acquitter des frais de scolarité ;

- **une enveloppe de 50 millions d'euros sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » pour les demandes d'aides d'urgence.** Elle permettra de venir en aide aux Français les plus démunis à l'étranger et qui ne reçoivent pas d'aide de leur pays de résidence.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : EXPLICITER LES FORMES D'AIDES AUX FAMILLES FRANÇAISES ET ÉTRANGÈRES**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à **l'initiative de Samantha Cazebonne et plusieurs collègues députés.** Il a reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, malgré son aspect peu normatif qui a été souligné.

Il vise à **explicitier la destination des 50 millions d'euros de crédits ouverts sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »** pour venir en aide aux familles françaises et étrangères, à travers les établissements.

Il prévoit ainsi que ces crédits permettent de **venir en aide à tous les établissements** qui en auront besoin, quel que soit leur statut, pour le bénéfice de **toutes les familles françaises et étrangères** qui y scolarisent leurs enfants. Il précise que les aides versées à ce titre doivent être **strictement justifiées par le besoin d'adoption de mesures répondant à la situation induite par la crise du Covid-19.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE PEU NORMATIF, POUR INDIQUER LA DESTINATION DES CRÉDITS OUVERTS SUR LE PROGRAMME 185**

Comme cela a été souligné par le rapporteur du budget, Laurent Saint-Martin, et par le Gouvernement lors de l'examen de l'amendement de Samantha Cazebonne et plusieurs de ses collègues à l'Assemblée nationale, **cet article additionnel est peu normatif.** Il reprend l'exposé des motifs de l'ouverture de crédits de 50 millions d'euros prévue par le présent projet de loi de finances rectificative et précise en outre que les

aides versées doivent être strictement justifiées par la réponse à apporter à la crise du Covid-19.

**Ces aides**, comme l'a récemment indiqué le directeur général de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) aux rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », **sont vouées à être centrées sur l'aide aux familles étrangères en difficulté**. L'exposé sommaire de cet article additionnel indique que plusieurs types de mesures pourraient être mises en œuvre, en plus d'un soutien financier aux familles : des adaptations à l'enseignement hybride ou distanciel, la mise en œuvre des protocoles sanitaires, un plan d'accompagnement pédagogique personnalisé.

**Si le dispositif proposé par cet article ne cite pas ces différentes mesures, qui relèvent du domaine réglementaire, il vise à indiquer l'objectif poursuivi par l'ouverture de 50 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le programme 185.**

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

*ARTICLE 18 B (nouveau)*

**Remise d'un rapport présentant les conséquences budgétaires de la crise liée à la pandémie de Covid-19 sur la diplomatie culturelle et d'influence française et sur l'enseignement français à l'étranger**

Le présent article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement d'ici octobre 2020, sur les conséquences budgétaires de la crise liée à la pandémie de Covid-19 sur la diplomatie culturelle et d'influence française ainsi que sur l'enseignement français à l'étranger.

Compte tenu de l'importance des crédits exceptionnellement accordés pour soutenir les Français de l'étranger dans ce contexte de crise sanitaire, ce rapport doit permettre de faire le bilan sur l'utilisation des enveloppes supplémentaires et redéployées au cours de l'année.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA REMISE D'UN RAPPORT PRÉSENTANT LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA CRISE SUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission.

Il prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 présentant les conséquences budgétaires de la crise liée à la pandémie de Covid-19 sur la diplomatie culturelle et d'influence française ainsi que sur l'enseignement français à l'étranger. Ce rapport comporte un état des lieux des aides demandées et accordées par le réseau de l'enseignement français à l'étranger et analyse l'impact de la crise sanitaire sur l'emploi des dotations des postes diplomatiques et consulaires en 2020.

## II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN BILAN ATTENDU DES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SUR L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Cet article additionnel portant remise de rapport doit permettre de faire un bilan de l'utilisation des crédits ouverts au titre de la mission « Action extérieure de l'État » par le présent projet de loi de finances rectificative, à hauteur de 200 millions d'euros, ainsi que des redéploiements de crédits opérés à l'occasion de la crise actuelle<sup>1</sup>.

Il dressera un état des lieux des aides versées au réseau de l'enseignement français à l'étranger et de l'utilisation des dotations des postes diplomatiques et consulaires en 2020 en réponse à la crise liée à la pandémie de Covid-19.

**Compte tenu de l'importance des crédits exceptionnellement accordés pour soutenir les Français de l'étranger dans le contexte de crise sanitaire et économique, ce rapport est attendu et devrait constituer un bilan effectivement utile pour éclairer le Parlement sur l'emploi concret des moyens débloqués.**

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

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de l'article 18 A du présent projet de loi de finances rectificative.

## ARTICLE 18

### **Exonération de cotisations patronales, aide au paiement des cotisations, remises de dettes et plans d'apurement pour les entreprises affectées par la crise sanitaire**

Le présent article vise à compléter les mesures de soutien aux différents secteurs d'activité déjà adoptées dans les précédentes lois de finances rectificatives par des mesures renforcées portant sur les cotisations sociales patronales. Le dispositif s'adresse essentiellement aux petites et moyennes entreprises (PME). Les exonérations portent en effet principalement sur les 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.

Les entreprises de moins de 250 salariés intervenant dans des secteurs dépendant des secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement sont également visées, dès lors qu'elles ont subi une très forte baisse de leur chiffre d'affaires sur la période concernée par les exonérations. Ce seuil devrait être fixé par décret à 80 % de perte de chiffre d'affaires, selon les informations du Gouvernement.

Dans ces deux situations, l'exonération de cotisations sociales patronales porte sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> février et le 31 mai 2020.

De plus, les entreprises de moins de dix salariés qui n'appartiennent pas aux secteurs précédemment mentionnés sont également couvertes par le dispositif dès lors qu'elles ont été visées par des mesures de fermeture obligatoire. La période d'exonération est en revanche réduite d'un mois, soit du 1<sup>er</sup> février au 30 avril.

Ces mesures sont complétées par la mise en œuvre d'une aide au paiement des cotisations pour les entreprises des secteurs précités, équivalente à 20 % des rémunérations payées sur les périodes visées. Ce montant doit permettre d'aider les entreprises à solder leurs dettes de cotisations salariales et de limiter les coûts de la main d'œuvre dans une perspective de relance de l'activité.

Des dispositions spécifiques sont également prises pour les artistes-auteurs, les travailleurs indépendants et les travailleurs non-salariés agricoles. En particulier, concernant cette dernière catégorie, des modalités dérogatoires de détermination de l'assiette des cotisations sociales pour 2020 ont été votées par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le présent article prévoit que l'ensemble des entreprises, y compris celles n'appartenant pas aux catégories mentionnées plus haut, pourront bénéficier de plans d'apurement. Des remises partielles sont également prévues, dès lors que les entreprises emploient moins de 50 salariés et font état d'une perte de chiffre d'affaires supérieure à 50 % par rapport à la même période en 2019.

Le rapporteur général est favorable aux dispositifs d'exonération, d'aide au paiement, de remises de dettes en faveur des PME les plus touchées par la crise. La mise en œuvre de plans d'apurement pour l'ensemble des entreprises est indispensable pour leur permettre de régler les cotisations dont elles ont demandé le report sans les pénaliser à court terme.

Toutefois le présent article risque de ne pas répondre aux situations d'extrême difficulté dans lesquelles se trouvent certaines entreprises n'appartenant pas aux secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement et à leurs secteurs liés. Un amendement vise donc à étendre à l'ensemble des entreprises de moins de 250 salariés le dispositif de remises partielles allant jusqu'à 50 % de leur dette sociale, dès lors qu'elles font état d'une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %. Pour prendre en compte la situation spécifique des très petites entreprises, le plafond de la remise partielle est porté à 70 % de la dette sociale de l'entreprise. En conséquence, il est proposé de supprimer la mention spécifique d'un secteur, les radios associatives ou indépendantes.

Un amendement revient également sur la demande de rapport, insérée à l'Assemblée nationale, dans la mesure où elle paraît superfétatoire avec le suivi exercé par le comité de suivi qui voit ses compétences élargies aux mesures du présent article à l'article 16 *octies*.

Deux amendements de précision ont également été adoptés.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## **I. LE DROIT EXISTANT : LE LEVIER DES REPORTS DE CHARGES A ÉTÉ LARGEMENT MOBILISÉ EN PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE POUR PRÉSERVER LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES**

### **A. LES REPORTS DE COTISATIONS SOCIALES ET D'IMPÔTS DIRECTS ONT ÉTÉ LARGEMENT UTILISÉS POUR SOUTENIR LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES**

#### **1. Les reports de cotisations sociales ont été financés par la majoration des capacités d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**

D'après les informations transmises au rapporteur général, au 26 juin, le **montant des restes à recouvrer sur les entreprises pour la période du 15 mars au 15 juin s'élevait à plus de 19 milliards d'euros.**

En effet, dès le 13 mars, le Gouvernement avait annoncé que les cotisations sociales payables auprès des URSSAF au 15 mars seraient reportées de trois mois, sans pénalité. Les employeurs ne souhaitant pas bénéficier de ce report ont pu bénéficier d'un échelonnement pour le

règlement des cotisations. La mesure concernait également l'échéance du 20 mars pour les travailleurs indépendants, qui n'a pas été prélevée.

À l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux, les délais de recouvrement des cotisations et contributions sociales non versées à leur date d'échéance ainsi que le contrôle et le contentieux subséquent ont été suspendus « *entre le 12 mars 2020 et la fin du mois suivant celui de la cessation de l'état d'urgence sanitaire* ». Modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 ce délai a été limité au 30 juin. Cependant, les dates régissant les délais déclaratifs auprès des organismes chargés du recouvrement et les dates auxquelles doivent être versées les cotisations et contributions sociales dues ne sont pas modifiées.

À la fin du mois de mars, **le Gouvernement indiquait que ces reports avaient été sollicités par quatre entreprises sur dix**. Il estimait alors que les reports pourraient avoir un impact sur le solde de 29 milliards d'euros pour le seul mois d'avril. Ainsi, par décret n° 2020-327 du 25 mars 2020<sup>1</sup>, le plafond d'endettement de l'ACOSS a dans un premier temps été relevé à 70 milliards d'euros puis, par décret n° 2020-603 du 20 mai 2020<sup>2</sup>, à 90 milliards d'euros. Ces deux décrets ont été pris dans les conditions de l'article LO 111-9-2 du code de la sécurité sociale et leur ratification doit être demandée au Parlement dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le 3 avril, selon le Gouvernement **530 000 entreprises de moins de 50 salariés avaient reporté leur échéance de cotisations sociales dues aux URSSAF, pour un montant de 3,6 milliards d'euros**. Ces reports ont également concerné les échéances de cotisations de retraite complémentaire du 25 mars pour plus d'un milliard d'euros. **Pour les travailleurs indépendants, les reports du mois de mars ont représenté 300 millions d'euros pour 460 000 travailleurs indépendants**. Les mesures de reports ont été prorogées pour les échéances d'avril en intégrant les micro-entrepreneurs.

Pour les entreprises, les demandes de reports d'échéance ont été soumises à partir d'avril à trois conditions<sup>3</sup> :

- ne pas verser de dividendes en 2020 à ses actionnaires en France ou à l'étranger (hors entités ayant l'obligation légale de distribuer une fraction au cours de l'année 2020) ;
- ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020 ;

---

<sup>1</sup> [Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale](#)

<sup>2</sup> [Décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond du recours aux ressources non permanentes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale](#)

<sup>3</sup> [Engagement de responsabilité pour les grandes entreprises bénéficiant de mesures de soutien en trésorerie](#)

- ne pas avoir son siège fiscal ou de filiale sans substance économique dans un État ou territoire non-coopératif en matière fiscale tant qu'elle bénéficie d'une mesure de soutien en trésorerie.

## **2. Les échéances d'impôts directs sur les entreprises ont fait l'objet de reports**

Les mesures de report de paiement des cotisations sociales ont été associées à des reports d'impôts directs dès les échéances de mars, en particulier concernant les échéances d'impôt sur les sociétés, et à des remboursements sur demande lorsque les versements avaient déjà été effectués. Ces mesures ont également concerné les travailleurs indépendants autorisés à moduler le taux et les acomptes de prélèvement à la source en mars avec un effet sur le mois d'avril.

Le mois de mai comportait plusieurs échéances fiscales importantes, parmi lesquelles le dépôt des liasses fiscales, le solde d'impôt sur les sociétés et le solde de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). **Le Gouvernement a ainsi fait le choix de décaler au 30 juin toutes les échéances de dépôt de liasses fiscales et autres déclarations assimilés.** Au 29 mai, le Gouvernement estimait à **8,1 milliards d'euros l'ensemble des mesures de reports d'échéances fiscales.**

### **B. LA MODULATION DES ÉCHÉANCES FISCALES A DÉJÀ ÉTÉ MISE EN ŒUVRE**

#### **1. Le Gouvernement a permis aux entreprises de moduler leurs acomptes d'impôts sur les sociétés en fonction de leurs résultats prévisionnels pour 2020**

L'article 359 de l'annexe III au code général des impôts (CGI) dispose que les résultats servant de base au calcul des acomptes d'impôt sur les sociétés (IS) versés pour l'année en cours sont ceux de l'exercice ou de la période d'imposition de l'année antérieure, éventuellement ajustés *pro rata temporis* lorsque la durée de la période d'imposition de référence ne correspond pas à douze mois.

Lorsque les résultats de l'année antérieure ne sont pas connus au moment du règlement du premier acompte exigible, ce premier acompte est calculé, provisoirement, par référence à la dernière période d'imposition dont les résultats sont connus. L'éventuel écart est régularisé lors du règlement du deuxième acompte.

L'échéance du premier acompte est fixée à la date correspondante située entre la date de clôture de l'exercice et l'expiration du délai de trois mois ou le début du mois de mai pour les exercices clos le 31 décembre.

Ainsi, lorsque l'exercice coïncide avec l'année civile, le premier acompte est exigible le 15 mars.

#### Date limite de paiement selon la date de clôture de l'exercice

Date de clôture de l'exercice	1 <sup>er</sup> acompte	2 <sup>ème</sup> acompte	3 <sup>ème</sup> acompte	4 <sup>ème</sup> acompte
Du 20 novembre au 19 février inclus	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre
Du 20 février au 19 mai inclus	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars
Du 20 mai au 19 août inclus	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin
Du 20 août au 19 novembre inclus	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre

Source : Bulletin officiel des finances publiques – Impôts

Après que le premier acompte d'impôt sur les sociétés prévu au 15 mars a pu être reporté par les entreprises au 15 juin, **le Gouvernement a aussi permis à ces dernières, lorsqu'elles avaient sollicité un tel report, d'être dispensées temporairement du versement dû initialement au 15 juin, avec une régularisation lors du versement de l'acompte suivant.** Pour l'ensemble des entreprises, et afin de s'aligner sur le report de l'échéance de dépôt des liasses fiscales, l'échéance du 15 juin a été reportée au 30 juin.

Surtout, le montant des acomptes en lui-même peut désormais faire l'objet **d'une modulation en fonction des résultats prévisionnels de l'exercice en cours**<sup>1</sup>. Ainsi, les deux premiers acomptes doivent correspondre à au moins 50 % de l'IS prévisionnel, avec une marge d'erreur de 30 %. Pour le troisième acompte, il devra représenter 75 % de l'IS prévisionnel avec une marge de 20 % et, pour le quatrième, la totalité de l'IS prévisionnel, avec une marge de 10 %<sup>2</sup>.

## 2. Des remises d'impôts directs sont d'ores et déjà possibles au cas par cas

Le Gouvernement a indiqué accentuer le recours au dispositif prévu à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF) qui permet à l'administration fiscale d'accorder des remises d'impôts directs lorsque les entreprises rencontrent des difficultés financières. Un formulaire a été mis

<sup>1</sup> Communiqué de presse n° 1037 du Ministère de l'action et des comptes publics, 29 mai 2020.

<sup>2</sup> Cette possibilité de modulation des acomptes n'est ouverte qu'aux exercices commencés avant le 20 août 2020. Pour les entreprises pour lesquelles l'acompte du mois de mars constituait le dernier acompte de l'exercice (pour les exercices clos entre le 20 février et le 19 mai), celui-ci est suspendu et le premier acompte de l'exercice suivant a dû être payé dans les conditions de droit commun.

en ligne par le Gouvernement pour favoriser l'accès des entreprises à ce dispositif<sup>1</sup>.

Le LPF permet en effet à l'administration d'accorder sur demande du contribuable « *des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence.* » Cette possibilité ne s'étend ni aux droits d'enregistrement, ni à la taxe de publicité foncière, ni aux droits de timbre, ni aux taxes sur le chiffre d'affaires, ni aux contributions indirectes ni aux taxes assimilées à ces droits, taxes et contributions.

Cette transaction ne peut avoir lieu lorsque l'administration envisage de mettre en mouvement l'action publique pour les infractions mentionnées au sein du code général des impôts ou lorsque le contribuable met en œuvre des manœuvres dilatoires visant à nuire au bon déroulement du contrôle.

D'après les informations contenues dans le formulaire, la remise d'impôt direct peut **concerner l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les salaires, la cotisation foncière des entreprises et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises**. La remise « *ne peut être accordée qu'en cas de difficultés caractérisées qu'un report de paiement ne suffit pas à surmonter. Pour les entreprises [ou les] groupes de plus de 5 000 salariés ou 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaire, elle n'est octroyée que si l'entreprise [ou le] le groupe ne réalise aucune distribution de dividendes ni rachat d'actions* » entre le 27 mars et le 31 décembre.

---

<sup>1</sup> [Formulaire en cas de difficultés liées au coronavirus \(Covid-19\) et de demande de délai de paiement et/ou de remise d'impôt.](#)

### **Les mesures de modulation de la contribution économique territoriale (CET)**

#### **Concernant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**

Le premier acompte de CVAE a été décalé du 15 au 30 juin. Alors que le premier acompte doit en principe représenter 50 % de la CVAE de l'année antérieure, les modalités de modulation des acomptes en fonction de l'exercice en cours ont été assouplies pour permettre sa prise en compte avec une marge d'erreur de 30 % (contre 10 % en temps normal). Pour le versement du 15 septembre, censé permettre de couvrir l'intégralité des sommes dues au titre de 2020, une marge de 20 % sera acceptée.

Pour les grandes entreprises (entreprise ou groupe ayant au moins 5 000 salariés ou un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros), ces facultés de modulation sont soumises au non-versement des dividendes et au non rachat d'actions. Une majoration de 5 % et des intérêts de retard seront appliqués en cas de sous-estimation du solde en deçà de la marge de 20 %.

#### **Concernant la cotisation foncière des entreprises (CFE)**

Les entreprises appartenant aux secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme et de l'événementiel ont bénéficié d'un report automatique de CFE qui devra être soldée au 15 décembre prochain. L'article 3 du présent projet de loi prévoit que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront, par délibération prise entre le 10 juin et le 31 juillet 2020, instituer un dégrèvement équivalent au deux tiers de la cotisation foncière des entreprises redevables due au titre de l'année 2020<sup>1</sup>.

Source : communiqué de presse du ministère de l'Action et des comptes publics<sup>2</sup>

### **C. POUR LES INDÉPENDANTS, LE REPORT DES COTISATIONS SOCIALES ET LA POSSIBILITÉ DE MODULER LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE**

Pour les travailleurs indépendants, le Gouvernement a également prévu la possibilité de moduler le taux et les acomptes de prélèvement à la source d'impôt sur le revenu. De plus, « *il est aussi possible de reporter le paiement des acomptes de prélèvement à la source sur les revenus professionnels d'un mois sur l'autre jusqu'à trois fois si les acomptes sont mensuels, ou d'un trimestre sur l'autre si leurs acomptes sont trimestriels* »<sup>3</sup>.

D'après l'évaluation préalable, près de **96 % des échéances de cotisations et contributions sociales** des travailleurs indépendants sur la période concernée ont fait l'objet de reports. **Ils représentaient en juin 4,7 milliards d'euros.**

<sup>1</sup> Pour une information plus complète sur le dispositif, se référer au commentaire de l'article 3.

<sup>2</sup> Communiqué de presse du 29 mai 2020, n° 1037.

<sup>3</sup> [Portail impots.gouv.fr](http://Portail.impots.gouv.fr)

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PRINCIPALEMENT CIBLÉ SUR LES PME DES SECTEURS JUGÉS PRIORITAIRES PAR LE GOUVERNEMENT, LE DISPOSITIF D'EXONÉRATIONS ET D'APUREMENT DES COTISATIONS SOCIALES S'ÉTEND ÉGALEMENT AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS, AUX ARTISTES-AUTEURS ET AUX TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS AGRICOLES**

**Le présent article crée plusieurs dispositifs qui s'articulent autour de quatre axes principaux :**

**- des exonérations de cotisations sociales patronales pour les secteurs jugés prioritaires et les secteurs dont l'activité est liée à ces derniers lorsque les entreprises subissent une très forte baisse de chiffre d'affaires ;**

**- une aide au paiement de cotisations de 20 % des rémunérations payées sur la période de référence pour permettre à ces mêmes entreprises de payer les cotisations salariales qu'elles ont reportées et aider à la relance du secteur ;**

**- des mesures spécifiques pour les non-salariés - travailleurs indépendants, travailleurs non-salariés agricoles et artistes-auteurs) ;**

**- la mise en œuvre de plans d'apurement pour l'ensemble des entreprises et des remises gracieuses pour les entreprises de moins de 50 salariés.**

**A. UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION PRINCIPALEMENT CIBLÉ SUR LES PME DES SECTEURS CONSIDÉRÉS COMME LES PLUS DIRECTEMENT TOUCHÉS PAR LA CRISE**

**1. Une exonération de cotisations sociales patronales de quatre mois pour les secteurs « prioritaires » et les entreprises dont l'activité en dépend principalement ayant subi une forte baisse de leur chiffre d'affaires**

**Le a) du 1° du I du présent article prévoit que les cotisations et les contributions sociales patronales, à l'exception des cotisations affectées aux régimes de retraite complémentaire obligatoires, dues au titre de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> février et le 31 mai 2020 font l'objet d'une exonération dans les entreprises de moins de 250 salariés<sup>1</sup> dont l'activité principale**

---

<sup>1</sup> Il est à noter que le Gouvernement a fait le choix de retenir seulement un critère de nombre de salarié, indépendant de l'autre critère habituellement retenu pour désigner les PME, le niveau de chiffre d'affaires. Ce choix est cependant justifié dans la mesure où les exonérations portent sur les cotisations sur les salaires des employés et non sur l'entreprise en elle-même.

relève du domaine du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel.

Le **b) du 1° du I** indique que cette exonération s'applique pour la même période aux entreprises dont l'activité dépend de celle des secteurs précités et qui ont subi une « *très forte baisse de chiffre d'affaires* ». D'après les indications du ministère de l'action et des comptes publics, ce seuil d'appréciation de forte baisse du chiffre d'affaires pourrait être fixé **par décret à 80 % de baisse du chiffre d'affaires**. Ce seuil est identique à celui retenu dans le décret du 20 juin<sup>1</sup> visant à étendre le bénéfice du fonds de solidarité, la baisse de chiffre d'affaires étant appréciée sur la période du 15 mars au 15 mai 2020.

En l'état des informations disponibles, les secteurs concernés par les exonérations prévues au présent article sont ceux définis aux annexes I et II du décret du 30 mars 2020<sup>2</sup>, soit les listes S1 et S1 *bis* en matière d'indemnisation du chômage partiel. **La première liste correspondrait aux secteurs mentionnés au a) et les la seconde aux secteurs liés mentionnés au b).**

---

<sup>1</sup>[Décret n° 2020-757 du 20 juin 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.](#)

<sup>2</sup>[Article 13 du décret n° 2020-757 du 20 juin 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](#)

**Liste des secteurs d'activités concernés par le 1° du I du présent article**

Liste S1 (secteurs mentionnés au a)	Liste S1 bis (secteurs mentionnés au b)
<p>Téléphériques et remontées mécaniques Hôtels et hébergement similaire Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée Terrains de camping, parcs pour caravanes, véhicules de loisirs Restauration traditionnelle Cafétérias et autres libres-services Restauration de type rapide Restauration collective sous contrat Services des traiteurs Débits de boissons Projection de films cinématographiques et autres industries techniques du cinéma et de l'image animée Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport Activités des agences de voyage Activités des voyagistes Autres services de réservation et activités connexes Organisation de foires, événements publics ou privés, salons ou séminaires professionnels, congrès Agences de mannequins Entreprises de détaxe et bureaux de change (changeurs manuels) Enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs Arts du spectacle vivant Activités de soutien au spectacle vivant Création artistique relevant des arts plastiques Gestion de salles de spectacles et production de spectacles Gestion des musées Guides conférenciers Gestion des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires Gestion des jardins botaniques et zoologiques et des réserves naturelles Gestion d'installations sportives Activités de clubs de sports Activité des centres de culture physique Autres activités liées au sport Activités des parcs d'attractions et parcs à thèmes Autres activités récréatives et de loisirs Entretien corporel Trains et chemins de fer touristiques Transport transmanche Transport aérien de passagers Transport de passagers sur les fleuves, les canaux, les lacs, location de bateaux de plaisance Cars et bus touristiques Balades touristiques en mer Production de films et de programmes pour la télévision Production de films institutionnels et publicitaires Production de films pour le cinéma Activités photographiques Enseignement culturel</p>	<p>Culture de plantes à boissons Culture de la vigne Pêche en mer Pêche en eau douce Aquaculture en mer Aquaculture en eau douce Production de boissons alcooliques distillées Fabrication de vins effervescents Vinification Fabrication de cidre et de vins de fruits Production d'autres boissons fermentées non distillées Fabrication de bière Production de fromages sous AOP/IGP Fabrication de malt Centrales d'achat alimentaires Autres intermédiaires du commerce en denrées et boissons Commerce de gros de fruits et légumes Herboristerie/horticulture/commerce de gros de fleurs et plans Commerce de gros de produits laitiers, œufs, huiles et matières grasses comestibles Commerce de gros de boissons Mareyage et commerce de gros de poisson, coquillage, crustacés Commerce de gros alimentaire spécialisé divers Commerce de gros de produits surgelés Commerce de gros alimentaire Commerce de gros non spécialisé Commerce de gros textile Intermédiaires spécialisés commerce d'autres produits spécifiques Commerce de gros d'habillement et de chaussures Commerce de gros d'autres biens domestiques Commerce de gros de vaisselle, verrerie et produits d'entretien Commerce de gros de fournitures et équipements divers pour le commerce et les services Autres services de restauration n.c.a. Blanchisserie-teinturerie de gros Stations-services Enregistrement sonore et édition musicale Post-production de films cinématographiques, de vidéo et de programmes de télévision Distribution de films cinématographiques Editeurs de livres Prestation/location chapiteaux, tentes, structures, sonorisation, lumière et pyrotechnie Services auxiliaires des transports aériens Transports de voyageurs par taxis et VTC Location de courte durée de voitures et de véhicules automobiles légers</p>

**2. Une exonération de cotisations sociales patronales de trois mois pour les TPE ayant fait l'objet d'une fermeture obligatoire**

Le 2° du I vise les entreprises de moins de 10 salariés qui ont fait l'objet d'une fermeture administrative mais qui n'appartiennent pas aux secteurs mentionnés ci-dessus. Il semble cependant que **l'essentiel des secteurs concernés par la fermeture administrative imposée par l'article 8 du décret du 23 mars 2020 pourraient être couverts par les annexes I et II du décret du 30 mars 2020<sup>1</sup>**. Il s'agirait dès lors davantage d'un dispositif de rattrapage pour les TPE<sup>2</sup> intervenant dans des secteurs n'appartenant pas aux listes mentionnés ci-avant. **L'exonération ne portera en revanche que sur la période allant du 1<sup>er</sup> février au 30 avril 2020.**

**3. Pour les entreprises précitées, une aide au paiement des cotisations salariales et patronales**

Le II prévoit que les revenus d'activité versés sur les périodes mentionnées pour chacun des deux dispositifs **donnent droit à une aide au paiement équivalente à 20 % du montant des revenus**. Ce « crédit » de cotisation doit leur permettre de diminuer leur charge dans une perspective de relance de l'activité. Cependant, cette aide au paiement pourra surtout **permettre d'aider les entreprises à financer les cotisations salariales dont elles ont reporté le montant.**

**B. UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION ÉTENDU AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET AUX TRAVAILLEURS NON SALARIÉS AGRICOLES**

Le III prévoit que les travailleurs indépendants intervenant dans les secteurs mentionnés ci-avant 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.

Afin de favoriser la mise en œuvre rapide du dispositif sur les cotisations provisionnelles, **il est prévu que le décret préciserait les règles d'abattement sur le revenu déclaré et la non-application des majorations de retard.**

---

<sup>1</sup> [Article 13 du décret n° 2020-757 du 20 juin 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](#)

<sup>2</sup> Encore une fois, indépendamment du niveau de chiffre d'affaires.

Le IV prévoit que les travailleurs relevant du régime micro-social pourront déduire les montants de chiffre d'affaires ou de recettes déclarés servant de base au calcul des cotisations sociales, les montants de chiffre d'affaires correspondant aux mois de mars à juin lorsque leur activité principale relève du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel, et de mars à mai lorsqu'ils interviennent dans un domaine lié à ces secteurs.

En revanche, les travailleurs indépendants et les travailleurs non-salariés agricoles intervenant dans d'autres secteurs d'activité n'ont pas vocation à bénéficier des plans d'apurement et des éventuelles remises pouvant être décidées pour les entreprises de moins de 50 salariés.

### C. UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DES ARTISTES-AUTEURS

Le V prévoit un dispositif de soutien spécifique aux artistes-auteurs. Au sens de l'article L. 382-1 du code de la sécurité sociale, la notion recouvre les arts graphiques et plastiques, les écrivains, traducteurs et illustrateurs de livres, les auteurs et compositeurs de musique, les auteurs d'œuvres cinématographiques, audiovisuelles ou multimédia et les auteurs d'œuvres photographiques.

Le montant de l'exonération, qui sera fixé par décret, dépendra de différents seuils fixés en fonction du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ainsi, d'après les informations transmises au rapporteur général avant l'examen de l'article par l'Assemblée nationale, les exonérations devaient être réparties comme suit :

#### Niveau des exonérations des artistes-auteurs envisagées par le Gouvernement

Seuil fixé par la loi	Montant envisagé de l'exonération	Nombre de personnes visées
Artistes-auteurs dont le revenu 2020 est inférieur à 1200 fois le SMIC horaire	500 euros dans la limite des cotisations dues (17,35%)	240 000
Artistes-auteurs dont le revenu 2020 est compris entre 1200 et 2400 fois le SMIC horaire	1 000 euros dans la limite des cotisations dues (17,35%)	15 000
Artistes-auteurs dont le revenu 2020 est supérieur ou égal à 2400 fois le SMIC horaire	2 000 euros dans la limite des cotisations dues (17,35%)	30 000

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général

Le dispositif distingue les deux modalités de détermination des cotisations sociales dues par les artistes-auteurs telles que fixées à l'article L. 382-3 du code de la sécurité sociale. La première modalité

concerne l'imposition des bénéfices non commerciaux (BNC) et la seconde l'imposition des revenus des droits d'auteur comme traitement et salaire.

Dans **le cas d'une imposition sur les bénéfices non commerciaux (BNC) deux régimes coexistent**. Dans le premier, qualifié de « *micro-BNC* », les cotisations sont calculées sur la base des montants imposables au titre des BNC réalisés par l'artiste-auteur. Ce régime permet d'appliquer aux BNC imposables un abattement forfaitaire de 34 % pour frais professionnels (article 102 *ter* du CGI). L'artiste auteur ne peut opter pour ce régime que lorsque ses BNC sont inférieurs à 70 000 euros.

Lorsqu'ils sont supérieurs à ce seuil, le second régime dit de « *déclaration contrôlée* » s'applique de manière obligatoire (sur option en deçà). Dans ce cas, la base d'imposition prend en compte les frais réels des professionnels. Dans les deux situations, l'assiette sur laquelle s'appliquent les cotisations est majorée de 15 % (article L. 382-3 du CSS).

Dans ces deux régimes relevant des BNC, **la réduction proposée au présent article sera applicable directement aux acomptes provisionnels calculés au titre de l'année 2020**.

Dans le cas où les revenus des droits d'auteur sont déclarés en traitements et salaires, le montant des cotisations sociales étant déjà précompté par les diffuseurs, **le montant de l'exonération prévue au présent article sera restitué lorsque le revenu de l'année 2020 sera connu**.

#### ***D. UN MÉCANISME GÉNÉRAL DE PLAN D'APUREMENT ET DE REMISES PARTIELLES DE DETTES SOCIALES***

Le VI concerne **l'ensemble des entreprises et des travailleurs indépendants, quels que soient leurs secteurs d'activité**, pour lesquels des cotisations sociales restaient dues au 30 juin. **Avant le 30 novembre 2020, ils pourront demander à bénéficier de plans d'apurement conclus avec les organismes de recouvrement**. Les plans peuvent porter sur l'ensemble des cotisations et contributions patronales, hors cotisations retraite, mais également sur les cotisations salariales ayant fait l'objet de reports de la part des employeurs. Ces dernières devront cependant être réglées en priorité.

Pour les entreprises de moins de 250 salariés, les directeurs des organismes de recouvrement pourront adresser spontanément des propositions de plan d'apurement, qui seront réputées acceptées en l'absence d'opposition ou de demande d'aménagement sous un délai d'un mois.

**Les pénalités et majorations de retard seront remises aux entreprises, sous réserve du respect des plans** conclus avec les organismes de recouvrement. Le bénéfice de ce dispositif est subordonné à ce que les employeurs soient à jour de leurs cotisations et contributions antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ou bénéficiaient et respectaient un plan d'apurement antérieurement au 15 mars 2020.

Enfin, le **VIII** conditionne le bénéfice des plans d'apurement pour **les grandes entreprises**<sup>1</sup> à des critères spécifiques. Il est en effet précisé que tant les plans d'apurement que les délais accordés en matière de recouvrement, de contrôle et de contentieux à l'article 4 de l'ordonnance du 23 mars 2020 sont conditionnés à **l'absence de versement de dividendes ou de rachats d'action**. Par ailleurs, les employeurs ont jusqu'au 31 octobre 2020 pour régulariser leurs déclarations sociales afin de bénéficier des exonérations et des aides sans pénalités.

Enfin, le **VII** du présent article prévoit que l'ensemble des **entreprises de moins de 50 salariés qui n'appartiennent pas aux secteurs mentionnés ci-avant pourront bénéficier de plans d'apurement donnant lieu à des remises partielles de dettes de cotisations et contributions patronales constituées sur la période allant du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2020**. La remise ne pourra excéder 50 % des sommes dues, au profit des **entreprises dont l'activité a été réduite de 50 % au cours de la période, par rapport à la même période en 2019**.

---

<sup>1</sup> La catégorie des grandes entreprises est constituée des entreprises qui occupent plus de 5 000 personnes et ont un chiffre d'affaires annuel excédant 1 500 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 millions d'euros.

**Tableau récapitulatif des principales mesures d'exonérations de cotisations sociales patronales proposées au présent article**

*(hors travailleurs indépendants et artistes auteurs)*

	Moins de 250 salariés		Moins de 50 salariés	Moins de 10 salariés
Secteur d'activité principale	<i>Secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport, de la culture, du transport aérien</i>	<i>Secteurs dont l'activité est étroitement liée à celle des secteurs précités (viticulture, pêche, blanchisserie, etc.)</i>	Tous	Tous
Période d'exonération	<i>Du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2020</i>	<i>Du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2020</i>	<i>Du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2020</i>	<i>Du 1<sup>er</sup> février au 30 avril 2020</i>
Condition de réduction d'activité	<i>Pas de critère</i>	<i>Critère de « très forte baisse du chiffre d'affaires » (80 %)</i>	<i>Réduction d'au moins 50 % de l'activité par rapport à la même période en 2019</i>	<i>Fermeture administrative</i>
Exonération	<i>Totale</i>	<i>Totale</i>	<i>Remise jusqu'à 50 % des sommes dues</i>	<i>Totale</i>
Autre	<i>Aide au paiement des cotisations de 20 % des revenus versés sur la période de référence</i>	<i>Aide au paiement des cotisations de 20 % des revenus versés sur la période de référence</i>	<i>La remise est acquise sous réserve du respect des plans d'apurement</i>	<i>Aide au paiement des cotisations de 20 % des revenus versés sur la période de référence</i>

Source : article 18 du projet de loi

L'ensemble des exonérations et remises mentionnées ci-avant ne pourront être accordées lorsque les entreprises concernées ont été condamnées au cours des cinq dernières années pour travail dissimulé (quatrième alinéa du VIII du présent article).

**E. LE COÛT DU DISPOSITIF POUR LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE EST COMPENSÉ PAR L'ÉTAT PAR UNE OUVERTURE DE CRÉDIT SUR UN PROGRAMME AD HOC**

L'article 9 du présent projet de loi crée, au sein de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire », destiné à compenser les mesures d'exonérations et de remises prévues au présent article.

**Le programme comprend une action unique, dotée de 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement,** dont 900 millions d'euros ont été ajoutés par l'Assemblée nationale, sur la proposition du Gouvernement, en raison d'une réévaluation des besoins de financement des différents dispositifs de l'article.

L'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit que « *seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.* » Au présent article, le coût de la mesure ayant vocation à être intégralement compensé, et donc supporté par l'État.

Cependant, **les mesures contenues au présent article allant au-delà de simples exonérations compensées aux régimes de sécurité sociale, le rapporteur général s'étonne que ces dispositions n'aient pas fait l'objet d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif (PLFSSR).** Le présent article contient en effet des mesures relatives au recouvrement des cotisations sociales ainsi que des règles d'assiette pour la détermination du montant des cotisations dues par les travailleurs non-salariés agricoles qui auraient toute leur place au sein du PLFSSR.

Ce projet de loi aurait également pu constituer l'occasion pour le Parlement de ratifier la hausse du plafond d'endettement de l'ACOSS. Le rapporteur général considère ainsi que le Gouvernement aurait dû saisir la représentation nationale des conséquences de la crise sanitaire et économique sur les comptes des organismes de sécurité sociale.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Une vingtaine d'amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale,** à l'initiative du rapporteur général au nom de la commission des finances et de ses collègues députés.

Le rapporteur général Laurent Saint-Martin a proposé sept amendements de précision et rédactionnels, adoptés par l'Assemblée nationale. Les autres amendements adoptés concernent respectivement le champ du dispositif, son extension dans les collectivités de Guyane et de Mayotte, les alinéas relatifs aux artistes-auteurs, aux travailleurs indépendants et aux travailleurs non-salariés agricoles et enfin un demande de rapports.

#### **A. PLUSIEURS AMENDEMENTS ONT ÉTENDU LE CHAMP DU DISPOSITIF**

Adoptés avec un avis défavorable du Gouvernement et de la commission des finances de l'Assemblée nationale, deux amendements identiques de nos collègues députées Mme Aurore Bergé et

Mme Florence Provendier ont créé une catégorie supplémentaire d'entreprises bénéficiant de l'exonération de charges sociales pour la période du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 2020, ainsi que de l'aide au paiement des cotisations sociales prévue au II. **Elle concerne les radios associatives et les radios indépendantes qui ont subi une forte baisse de chiffre d'affaire[s]**. Alors que l'exposé sommaire des amendements indique que l'exonération concernerait uniquement les radios de moins de 50 salariés, la rédaction issue des amendements ouvre en réalité le bénéfice aux radios de moins de 150 salariés.

Un autre amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable du rapporteur général Laurent Saint-Martin, **concerne les employeurs pour lesquels l'interdiction d'accueil du public a été maintenue au-delà du mois de juin**. Il permet ainsi aux PME concernées de bénéficier d'une période d'exonération prolongée jusqu'à la fin du mois précédant la réouverture. L'exposé sommaire indique que le Gouvernement vise en premier lieu les discothèques, foires, expositions et salons.

Trois amendements identiques, déposés par nos collègues députés Mme Elise Magnier, Mme Véronique Louwagie et M. Hervé Pellois, adoptés avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement visent à **prendre en compte la saisonnalité de certains secteurs d'activité dans l'évaluation de la baisse de chiffre d'affaires ouvrant droit aux exonérations**. Le Gouvernement devra préciser par décret les modalités de cette appréciation.

#### ***B. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR LA GUYANE ET MAYOTTE, COMPTE TENU DE LA PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DANS CES TERRITOIRES***

Par ailleurs, un amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, **adapte la durée d'exonération à la situation spécifique à la Guyane et à Mayotte**. En effet, dans ces collectivités ultra-marines, l'état d'urgence sanitaire a été prorogé, de sorte que la pleine reprise de l'activité n'a pas encore pu avoir lieu. Le nouveau dispositif prévoit ainsi que l'exonération sera étendue jusqu'au **dernier jour du mois qui suit la fin de l'état d'urgence sanitaire** pour les PME des secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement, des secteurs liés et les entreprises de moins de 10 salariés ayant fait l'objet d'une fermeture administrative situées sur ces territoires.

**C. DES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES AUX ARTISTES-AUTEURS, AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET AU TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS AGRICOLES**

Le Gouvernement a également modifié par amendement les différents seuils applicables aux artistes-auteurs dans un sens qui leur est plus favorable. Alors que le texte initial prévoyait des seuils fixés à **1 200 et 2 400 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance, le nouveau texte abaisse les seuils à 800 et 2 000 fois**. En contrepartie de cette évolution, sont écartés les artistes-auteurs dont le revenu annuel est inférieur à 3 000 euros, pour lesquels l'exonération aurait été très limitée (une centaine d'euros).

Un amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, permet d'étendre le bénéfice des plans d'apurement et des remises à l'ensemble des travailleurs indépendants et aux travailleurs agricoles non-salariés quel que soit le secteur d'activité dans lequel ils interviennent. D'après l'exposé sommaire, **ce « filet de sécurité » devrait permettre une remise exceptionnelle et partielle de cotisations de 900 euros maximum**. L'amendement gouvernemental a fait l'objet d'un sous-amendement rédactionnel du rapporteur général Laurent Saint-Martin.

Un autre amendement du Gouvernement adopté avec un avis favorable de la commission complète le dispositif pour préciser les conditions dans lesquelles les plans d'apurement sont conclus : les plans pourront intégrer des dettes antérieures à la crise sanitaire et être proposés directement par les organismes de recouvrement sans sollicitation des travailleurs indépendants.

Trois amendements identiques de nos collègues députés Mme Lise Magnier, Mme Véronique Louwagie et M. Hervé Pellois visant les travailleurs non-salariés agricoles ont été adoptés avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement après qu'il les a sous-amendés. L'objectif poursuivi par ces amendements est **de permettre aux exploitants ayant subi une perte de chiffre d'affaires de plus de 50 % de choisir de prendre en compte uniquement le revenu 2020 et non le revenu triennal dans le calcul des cotisations dues**. Si ce régime d'option n'est pas directement lié aux exonérations et remises prévues au présent article, le dispositif prévoit que l'option est exclusive de ces dispositifs. Un sous-amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale vise à un retour dès 2021 aux règles normales de calcul des cotisations pour éviter de surpondérer en 2021 les revenus 2020.

#### **D. UNE DEMANDE DE DEUX RAPPORTS SUR LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS CONTENUS AU PRÉSENT ARTICLE**

Un amendement du rapporteur général Laurent Saint-Martin adopté après un avis favorable du Gouvernement, **concerne deux demandes de rapports.**

Le premier rapport devra être remis sous **un délai de deux mois**, et renseigner les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées sur les secteurs concernés par les exonérations, renvoyant notamment à la nomenclature d'activité française (NAF), ainsi que sur les modalités d'appréciation de baisse de chiffre d'affaires et les instructions communiquées aux organismes de recouvrement à ce sujet.

Le second rapport devra quant à lui être remis **dans un délai de quatre mois** et concernera les évolutions apportées à la liste des secteurs éligibles, le nombre et le montant total des exonérations, remises et aides et, pour chaque catégorie d'entreprises, le nombre et la durée des plans d'apurement conclus.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION INDISPENSABLE ET ATTENDU QUI MÉRITE D'ÊTRE AMÉLIORÉ POUR COUVRIR DAVANTAGE D'ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ**

##### **A. DES MESURES DE SOUTIEN INDISPENSABLES POUR LES SECTEURS JUGÉS PRIORITAIRES PAR LE GOUVERNEMENT, QUI TRAVERSENT UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT**

Si aucune annulation de charges sociales n'avait été opérée lors de la crise de 2008, la nature de la crise actuelle est radicalement différente. En effet, alors que l'exercice 2009 avait même été marqué par une progression des cotisations sociales versées au régime de base (+ 0,4 %) malgré le repli de la masse salariale du secteur privé (- 1,3 %)<sup>1</sup>, **la crise actuelle frappe de plein fouet l'emploi, en particulier dans le secteur touristique dans lequel un grand nombre de structures ont été contraintes de fermer temporairement et de placer au chômage partiel une part de leurs salariés.**

D'après la note de conjoncture de la direction générale des entreprises<sup>2</sup> (DGE) de juin 2020, la diminution d'activité dans le secteur hôtellerie, café et restauration (HCR) pendant le confinement aurait été

---

<sup>1</sup> Cet écart était justifié par le dynamisme des cotisations sur les revenus versés par la fonction publique, des travailleurs indépendants et des employeurs à domicile, alors que la diminution de la masse salariale était concentrée sur les salaires bénéficiant d'allègements de charges. La CSG assise sur les revenus d'activité avait, de son côté, fortement décéléré, tout en conservant une évolution positive à 0,5 %, après une croissance de 4,8% en 2008.

<sup>2</sup> [Observatoire de l'économie, Les notes de tendances, juin 2020.](#)

de 90 % soit, porté sur l'ensemble de l'année 2020, une perte de revenus définitive de 25 % pour le seul confinement.

L'évaluation préalable du présent article indique que la perte d'activité serait, en année pleine, **de l'ordre de 40 % pour les métiers du tourisme, la perte de recettes s'élevant ainsi à 50 milliards d'euros pour l'année 2020.**

Pour compléter les différentes mesures déjà mises en œuvre par le Gouvernement afin de soutenir le secteur du tourisme, **les exonérations prévues au présent article sont plus que bienvenues.** Notamment, nombre de structures hôtelières ont fait le choix de maintenir une partie de leurs activités, de même que certains restaurateurs ont choisi de garder une activité de vente à emporter. Dans d'autres entreprises des secteurs visés au présent article, des opérations de maintenance indispensables ont dû être conservées, engendrant des coûts de main d'œuvre qui doivent être exonérés de cotisations sociales.

Le rapporteur général **se félicite donc de voir le présent article apporter un appui aux différents secteurs d'activité que la crise sanitaire et les mesures de restrictions de circulation ont conduit à une interruption quasi-totale.**

#### ***B. UN DISPOSITIF GLOBALEMENT CONFORME AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT***

**Dans le cadre de la crise sanitaire, la Commission européenne a rapidement adopté** sur le fondement de l'article 107 § 3 b) du TFUE **un régime temporaire d'encadrement des aides d'État<sup>1</sup>**, élargissant les conditions dans lesquelles les États membres peuvent aider leurs entreprises à surmonter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Dans ce cadre, les États membres peuvent, jusqu'au 31 décembre 2020, verser une aide sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux **dans la limite de 800 000 euros par entreprise.** Outre les exonérations de cotisations sociales en elles-mêmes, la totalité des montants octroyés au titre des différents dispositifs de soutien dont l'entreprise aura bénéficié devra être prise en compte pour évaluer le respect ou non de ce plafond imposé par le droit de l'Union.

Cependant, l'assouplissement du droit de l'Union européenne visant à répondre aux conséquences économiques de la crise sanitaire, **les entreprises qui étaient en difficulté au 31 décembre 2019 sont exclues du**

---

<sup>1</sup> Voir la [communication](#) de la 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 », (2020/C 91 1/01), 20 mars 2020.

**régime temporaire<sup>1</sup>**. Ainsi, afin d'assurer le respect du droit de l'Union européenne, le rapporteur général a proposé **un amendement FINC.47 (n°418) garantissant le respect du règlement « de minimis » pour les entreprises déjà en difficulté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.**

### **C. UN DISPOSITIF LARGEMENT AMÉLIORÉ APRÈS SON PASSAGE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les différents dispositifs contenus dans le projet de loi initial ont fait l'objet d'améliorations importantes à l'Assemblée nationale.

Ainsi en est-il en particulier de l'avancée réalisée **concernant le calcul des cotisations dues par les travailleurs non-salariés agricoles**. Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale permettent de prendre en compte la très forte baisse de chiffre d'affaires survenue en 2020, réalisant ainsi une adaptation essentielle pour le secteur.

Par ailleurs, compte tenu du **contexte spécifique en Guyane et à Mayotte**, la prolongation du dispositif d'exonération jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire apparaît parfaitement justifiée. Cette mesure constitue bien une évolution justifiée pour ces territoires même si elle ne compensera **que très partiellement les grandes difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises qui y exercent leurs activités**.

De plus, tant la prise en compte **de la saisonnalité de l'activité que la prorogation des exonérations aux entreprises pour lesquelles l'interdiction d'accueil du public a été prolongée au-delà du mois de juin apparaissent pleinement légitimes**. Cependant, la portée réelle de ces dispositifs reste en partie incertaine et le Gouvernement devra compléter ces mesures pour assurer un soutien particulier aux secteurs visés lors de l'édiction des mesures d'application.

Cependant, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale **ne précise pas la date à partir de laquelle la prolongation de l'interdiction d'accueil du public ouvre droit à une prolongation de la période d'exonération jusqu'au dernier jour du mois précédant la fin de cette interdiction**.

Ainsi, la commission a adopté un amendement **FINC.45 (n°416)** visant à indiquer **que la prolongation de l'obligation de fermeture doit concerner la période au-delà du 1<sup>er</sup> juin 2020** afin d'étendre la période d'exonération pour les entreprises qui faisaient **toujours l'objet d'une obligation de fermeture au-delà de la phase 2 du déconfinement (entamée le 2 juin)**.

L'extension **du bénéfice des plans d'apurement et des remises de cotisations sociales aux travailleurs indépendants**, prévues dans le texte

---

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée des règles applicables en matière d'aides d'État, le lecteur est invité à se référer au commentaire de l'article 16 nonies du présent projet de loi de finances rectificative.

initial uniquement pour les entreprises de moins de 50 salariés, **est également particulièrement opportune.**

Cependant, les modifications introduites par le rapporteur général Laurent Saint-Martin concernant la double demande de rapport pourraient être d'une utilité limitée du fait, par ailleurs, de l'adoption de l'amendement du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Éric Woerth, devenu article 16 *octies* du présent projet de loi. En effet, **le suivi des exonérations de charges et des remises de dette sera ainsi expressément ajouté aux compétences du comité de suivi** institué par l'article 6 de la loi n°2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020. Dès lors, la double demande de rapport à destination des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, **apparaît désormais superflue, dans la mesure où ils sont tous les quatre membres du comité de suivi.** La commission a ainsi adopté un amendement FINC.48 (n°419) visant à supprimer cette demande de rapport. Un autre amendement précise les éléments attendus dans le cadre du comité de suivi, à l'article 16 *octies*.

#### ***D. UNE MESURE DE SOUTIEN SECTORIEL QUI RISQUE « D'OUBLIER » CERTAINES ENTREPRISES ELLES-MÊMES EN GRANDE DIFFICULTÉ***

##### **1. Le ciblage du dispositif sur les entreprises de moins de 250 salariés est justifié par leur situation spécifique**

Il y a tout d'abord lieu de rappeler que les aides se concentrent sur les entreprises employant moins de 250 salariés. **Cette limitation du champ du dispositif semble justifiée dans la mesure où les entreprises de plus petite taille ont davantage de difficultés à accéder au crédit.**

En particulier, dans le contexte de crise sanitaire actuelle, la Banque de France<sup>1</sup> soulignait dès le début de la crise **un taux d'accès des PME aux crédits de trésorerie en repli de 89 % à 67 % ce trimestre**, soit une perte de 22 points. Si cette chute résulte en partie de la forte hausse de la demande de crédit, elle n'en demeure pas moins préoccupante. Pour les TPE, le taux d'accès des TPE aux crédits de trésorerie diminue nettement, passant de 71 % à 56 % de demandes satisfaites ce trimestre.

Le ciblage du dispositif sur les entreprises de moins de 250 salariés est légitime. **Les PME sont à la fois souvent moins résilientes que les grands groupes et constituent le maillage économique du territoire. La France compte environ quatre millions de PME, soit 99,9 % des entreprises, pour 6,3 millions de salariés et 43 % de la valeur ajoutée.** Afin de préserver ce tissu d'emplois, la différence de traitement instituée entre les entreprises

---

<sup>1</sup> [Banque de France, accès des entreprises au crédit, premier trimestre 2020.](#)

en fonction du nombre de salariés est directement en lien avec l'objet du présent article.

**2. Le ciblage des secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement ne doit pas conduire à écarter totalement les entreprises des autres secteurs d'activité qui ont subi une perte de chiffre d'affaires comparable**

Les dispositifs du présent article visent à soutenir les secteurs particulièrement touchés par la crise, en premier lieu desquels le secteur touristique. En effet, celui-ci a été très directement affecté par les mesures de restriction adoptées par le Gouvernement.

Les acteurs du tourisme, restaurateurs, hôteliers ou intervenants du transport aérien qui n'ont pas mis leur activité en sommeil et placé leurs salariés en chômage partiel, ont continué à payer des rémunérations et des charges importantes. En outre, selon le terme du rapporteur général de commission des finances de l'Assemblée nationale, **ces secteurs peuvent être qualifiés de « secteurs empêchés »<sup>1</sup>**, la baisse de leur chiffre d'affaires étant **directement imputable aux mesures prises par le Gouvernement pour freiner la propagation du virus.**

Cependant, cette distinction, qui sous-tend l'ensemble du dispositif, **laisse entendre qu'il existerait une différence de situation suffisante entre les secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement et les autres secteurs pour justifier une différence de traitement importante.**

Alors même que leur perte de chiffre d'affaires pourrait être supérieure à 80 %, les entreprises des secteurs non visés par le dispositif prévu au présent article n'auront pas accès au dispositif d'exonération.

Ici, il convient de rappeler **le contexte d'incertitude particulièrement fort qui a pesé sur l'ensemble des entreprises**, notamment du point de vue de **l'engagement de responsabilité des dirigeants** en cas de contamination au sein de l'entreprise.

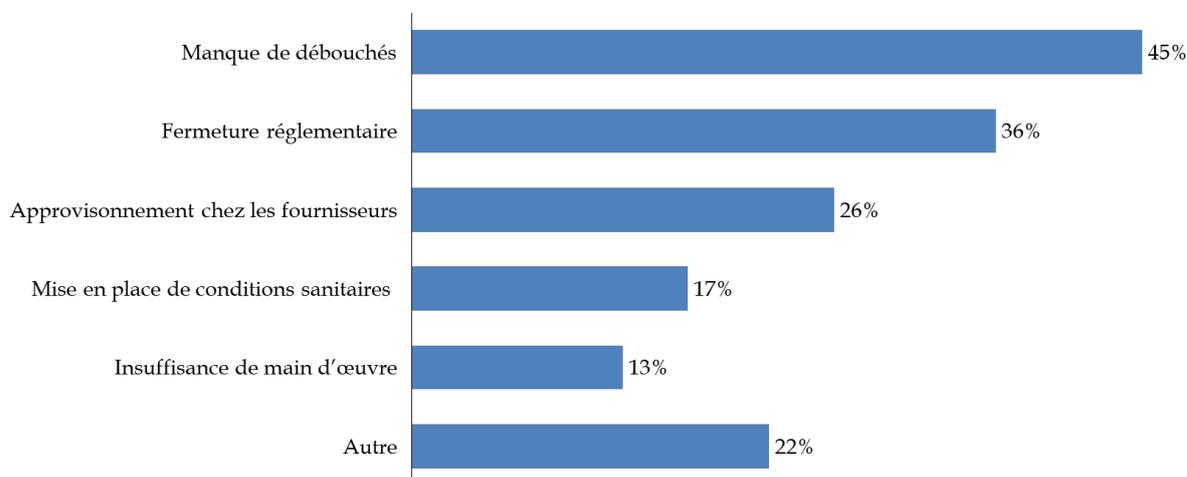
Outre les inquiétudes bien légitimes des chefs d'entreprise, la situation des PME **a été très fortement aggravée par la rupture des chaînes d'approvisionnement, tant en matière première qu'en équipements de protections.**

---

<sup>1</sup> [Compte rendu intégral de la première séance du jeudi 9 juillet.](#)

### Les principales causes de perte de chiffre d'affaires pour les PME françaises

(pourcentage des répondants indiquant ce facteur comme une cause de perte de chiffre d'affaires annuel)



Source : Bpifrance Le Lab et Rexecode

L'écrasante majorité des entreprises ayant interrompu leur activité et subi une perte significative l'ont fait **parce qu'elles étaient contraintes de le faire, bien souvent au même titre que les secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement**. Il ne s'agit pas de socialiser les pertes de l'ensemble des secteurs mais bien de prendre en partie en charge les cotisations des employeurs (soit une part très limitée des coûts pour les entreprises) qui ont poursuivi leurs activités **sans faire le choix de placer leurs personnels en chômage partiel malgré une très forte baisse du niveau de leur activité qui ne leur est aucunement imputable**.

Ainsi, **l'approche sectorielle retenue par le Gouvernement pour distinguer les conséquences directes et indirectes de l'épidémie ne rend que très partiellement compte de la réalité de la situation des entreprises**.

De plus, en considérant l'approche proposée par le Gouvernement, il est permis de s'interroger sur les modalités de détermination du lien de dépendance à l'égard des entreprises du tourisme. **Les entreprises qui n'entreront pas dans les catégories correspondantes de la nomenclature d'activité française (NAF) pourraient, sur ce seul critère, n'être pas intégrées au dispositif d'exonération**. Les listes S1 et S1 bis évoquées tant dans le communiqué de presse du plan tourisme que lors des échanges en séance à l'Assemblée nationale constituent une approche très insuffisante de la question des secteurs couverts.

Le rapporteur général considère **qu'il y aura forcément des secteurs « oubliés » dans ce type de liste**. L'approche proposée risque donc de créer des inégalités de traitement importantes entre les entreprises.

Pour ces raisons, la commission a adopté **un amendement FINC.44 (n°415) visant à étendre et à adapter le dispositif de remises prévu par le Gouvernement**. En effet, dans le cadre de plans d'apurement, les directeurs d'organismes de recouvrement pourront ainsi octroyer des remises de dettes sociales mieux adaptées à la situation des entreprises victimes de la crise.

Alors que le dispositif initial réservait ces remises aux entreprises de moins de 50 salariées en limitant les réductions à 50 % des cotisations dues, l'amendement adopté par **la commission ouvre le dispositif aux entreprises de moins de 250 salariées non couvertes par les exonérations applicables aux secteurs prioritaires et dépendants** et adapte le plafond de la remise pouvant être accordée à la taille de l'entreprise.

**Pour les TPE, plus fragiles économiquement, les remises pourront atteindre 70 % des sommes dues tandis que les PME pourront bénéficier de remises allant jusqu'à 50 % des sommes dues.**

**Ce dispositif offre ainsi une solution intermédiaire** entre une solution qui consisterait à exonérer de cotisations l'ensemble des secteurs d'activités, particulièrement coûteuse pour les finances publiques et en décalage avec les critères retenus pour l'éligibilité au fonds de solidarité, et le dispositif proposé par le Gouvernement qui risque de laisser de côté des entreprises qui ont été très durement affectées par la crise.

**L'analyse des situations au cas par cas des entreprises par les directeurs des organismes de recouvrement apparaît plus appropriée qu'un dispositif d'exonération générale.**

La commission a par ailleurs adopté un amendement de précision rédactionnelle **FINC.46 (n°417)**.

**Décision de la commission : la commission vous propose cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 19 (nouveau)*

**Engagements climatiques des grandes entreprises  
au capital desquelles l'État prend une participation**

Le présent article vise à obliger les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 500 millions d'euros, au capital desquelles l'État prend une participation au titre des 20 milliards d'euros ouverts par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier, à prendre des engagements en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, définis en cohérence avec les objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

Il prévoit également un suivi de ces engagements avec la remise, par les entreprises concernées, d'un rapport annuel détaillant les engagements pris, les moyens mis en œuvre pour les atteindre et les éventuelles mesures complémentaires envisagées en cas de non atteinte des objectifs de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le présent article s'inscrit dans le cadre des débats relatifs à une « éco-conditionnalité » des aides publiques consenties par l'État pour soutenir les entreprises durant la crise sanitaire.

L'effort public consenti par le biais de la participation de l'État au capital de ces entreprises relève avant tout du sauvetage de notre économie, ce qui impose une approche pragmatique des conditions pouvant l'accompagner. C'est le cas du dispositif proposé, conçu comme un « effet signal », dont la portée ne saurait toutefois être surestimée.

C'est pourquoi la commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : EN RÉPONSE À LA CRISE, UNE AUGMENTATION DES CAPACITÉS D'INTERVENTION EN CAPITAL DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE, ASSORTIE DE LA PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**

**A. UN RENFORCEMENT INÉDIT DES MARGES D'ACTION DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE OPÉRÉ PAR LA DEUXIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE...**

La deuxième loi de finances rectificative du 25 avril dernier<sup>1</sup> a abondé le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » à hauteur de 20 milliards d'euros, portant la trésorerie du compte à 24 milliards d'euros. Ce compte constitue le vecteur budgétaire de l'État actionnaire géré par l'Agence des participations de l'État (APE).

Il s'agissait ainsi de **doter l'État actionnaire des marges de manœuvre** nécessaires pour intervenir en capital au soutien des entreprises fragilisées par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

**L'ampleur de l'abondement du compte est inédite depuis sa création** en 2006, aucun versement du budget général d'un montant supérieur à 9 milliards d'euros n'ayant été enregistré. Surtout, les précédentes ouvertures d'un montant exceptionnel correspondaient aux versements au Mécanisme européen de stabilité (MES, en 2012 et 2013).

**Une première utilisation** des crédits a été annoncée le 24 avril dernier par Bruno Le Maire, alors ministre de l'économie et des finances et actuellement ministre de l'économie, des finances et de la relance, **en soutien d'Air France**, sous la forme d'un prêt d'actionnaire de 3 milliards d'euros.

**B. ...QUE LE PARLEMENT A COMPLÉTÉ AVEC UN MÉCANISME D'ENCADREMENT ET DE SUIVI**

En complément, **deux dispositions encadrant l'utilisation de ces crédits exceptionnels** ont été introduits :

- le premier concerne **l'objectif d'utilisation des crédits**, l'APE devant veiller à ce que les entreprises dans le capital desquelles l'État intervient « *intègrent pleinement et de manière exemplaire les objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans leur stratégie, notamment en matière de lutte contre le changement climatique* »<sup>2</sup> ;

- le second concerne **l'information du Parlement**, avec un **mécanisme**, introduit à l'initiative du rapporteur général, **d'annonce préalable** aux présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Article 22 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

des finances de chaque assemblée de toute opération d'investissement mobilisant les crédits exceptionnels au-delà d'un milliard d'euros.

En complément, le même article 22 de la deuxième loi de finances rectificative a prévu **la remise d'un rapport** d'ici un an sur la mise en œuvre des objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans la stratégie des **entités contrôlées par l'État**. Ce rapport doit en particulier évaluer **la compatibilité des stratégies de ces entités avec la stratégie nationale bas carbone** définie à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement (cf. encadré ci-après) et avec les objectifs de la politique énergétique, en renseignant les moyens mobilisés pour les atteindre. Il est également prévu que le Haut Conseil pour le climat rend un avis sur ce rapport et sur la méthodologie utilisée.

### La stratégie nationale bas carbone

La stratégie nationale bas carbone constitue la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique, introduite par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique<sup>1</sup>. Elle s'inscrit dans un double objectif d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050 et de réduction de l'empreinte carbone de la consommation française.

Dans ce cadre, elle fixe des orientations pour mettre en œuvre la transition vers une économie bas carbone, déclinées dans tous les secteurs d'activité. En définissant une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2015, elle prévoit également des objectifs à court et moyen termes, qualifiés de « budgets carbone ».

Actualisée à plusieurs reprises depuis la première version adoptée en 2015, la stratégie nationale bas carbone en vigueur a été adoptée par décret le 21 avril dernier<sup>2</sup>.

*Source : commission des finances du Sénat*

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CONDITIONNER LA PRISE DE PARTICIPATION PAR L'ÉTAT AU SEIN D'UNE ENTREPRISE À DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES, AVEC UN SUIVI TRANSPARENT

**Le présent article** a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un **amendement de la députée Bénédicte Peyrol** et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche (LaREM), **avec un avis favorable** de la commission et du Gouvernement.

Il vise à **contraindre les entreprises au capital desquelles l'État prend une participation** par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État (APE) au titre des crédits exceptionnels ouverts par la deuxième loi

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 15 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone.

de finances rectificative du 25 avril dernier<sup>1</sup> à **prendre des engagements climatiques et à assurer leur suivi.**

**Le I du présent article** prévoit ainsi que toute prise de participation effectuée par l'APE au moyen des crédits exceptionnels ouverts en réponse à la crise sanitaire dans une entreprise est **conditionnée à ce qu'elle souscrive des engagements de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre.** Sont concernées les entreprises de **plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires**<sup>2</sup> devant publier une déclaration de performance extra-financière en application de l'article L. 225-102-1 du code de commerce (comme le détaille l'encadré ci-après).

Les engagements pris par l'entreprise doivent être fixés « *en cohérence* » **avec les budgets carbone sectoriels et par catégories de gaz à effet de serre,** ainsi que le prévoit l'article L. 222-1 B du code de l'environnement relatif à la stratégie nationale bas carbone (**2 du I du présent article**).

**Le II du présent article détaille les conditions de suivi** de la mise en œuvre des engagements souscrits. Il prévoit pour cela que les entreprises concernées doivent publier, dans un délai d'un an à compter de la prise de participation par l'État, **un rapport annuel présentant deux types d'information :**

- d'une part, **les engagements pris,** éventuellement actualisés ;
- d'autre part, **le bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre** au cours de l'exercice clos ainsi que leur stratégie pour les réduire.

En complément, si les objectifs fixés par la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas atteints, les entreprises devront présenter les **mesures correctrices qu'elles envisagent.**

Ce rapport est **intégré au sein de la déclaration de performance extra-financière** que les entreprises doivent insérer dans leur rapport annuel de gestion.

**L'absence de publication du rapport prévu est punie d'une amende de 375 000 euros (III du présent article), montant sensiblement supérieur** aux amendes applicables en cas de non publication d'autres types de documents. L'amende est ainsi au maximum de 1 500 euros pour l'absence de dépôt des comptes annuels ; elle s'élève à 1 500 euros pour l'absence de publication du bilan d'émissions de gaz à effet de serre prévu à l'article L. 229-25 du code de l'environnement – ce dernier montant sera toutefois porté à 10 000 euros à compter du 9 novembre prochain.

**Les modalités d'application sont renvoyées à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des finances et de l'écologie.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Sans précision, il s'agit du chiffre d'affaires hors taxe de l'entreprise.

### **La déclaration de performance extra-financière**

L'article L. 225-102-1 du code de commerce oblige les entreprises excédant certains seuils de total de bilan ou de chiffre d'affaires et de salariés à insérer, dans leur rapport de gestion accompagnant leurs comptes annuels, une déclaration de performance extra-financière devant être publiée et librement accessible sur le site internet de l'entreprise.

Sont concernées les entreprises suivantes<sup>1</sup> :

- les entreprises cotées dont le total du bilan excède 20 millions d'euros ou le chiffre d'affaires net et le nombre de salariés permanents au cours de l'exercice sont supérieurs, respectivement, à 40 millions d'euros et à 500 salariés ;

- les entreprises non cotées dont le total du bilan excède 100 millions d'euros ou le chiffre d'affaires net et le nombre de salariés permanents au cours de l'exercice sont supérieurs, respectivement, à 100 millions d'euros et à 500 salariés.

Aux termes du III de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, la déclaration doit présenter des « *informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité, ainsi que, pour les sociétés cotées, les effets de cette activité quant au respect des droits de l'homme et à la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale* ». Son périmètre est large, dans la mesure où « *la déclaration comprend notamment des informations relatives aux conséquences sur le changement climatique de l'activité de la société et de l'usage des biens et services qu'elle produit, à ses engagements sociétaux en faveur du développement durable, de l'économie circulaire, de la lutte contre le gaspillage alimentaire, de la lutte contre la précarité alimentaire, du respect du bien-être animal et d'une alimentation responsable, équitable et durable, aux accords collectifs conclus dans l'entreprise et à leurs impacts sur la performance économique de l'entreprise ainsi que sur les conditions de travail des salariés, aux actions visant à lutter contre les discriminations et promouvoir les diversités et aux mesures prises en faveur des personnes handicapées* ».

Pour chacune de ces catégories d'information, la déclaration doit présenter une description des principaux risques liés à l'activité de la société ainsi que des mesures mises en œuvre pour prévenir, identifier et atténuer la survenance de ces risques.

Plusieurs des informations devant figurer dans la déclaration concernent la prise en compte des enjeux de développement durable et de lutte contre le changement climatique. L'article R. 225-105 du code de commerce énumère les éléments suivants :

« 2° *Informations environnementales* :

« a) *Politique générale en matière environnementale* :

« - *l'organisation de la société pour prendre en compte les questions environnementales et, le cas échéant, les démarches d'évaluation ou de certification en matière d'environnement* ;

« - *les moyens consacrés à la prévention des risques environnementaux et des pollutions* ;

« - *le montant des provisions et garanties pour risques en matière d'environnement, sous réserve que cette information ne soit pas de nature à causer un préjudice sérieux à la société dans un litige en cours* ;

« b) *Pollution* :

« - *les mesures de prévention, de réduction ou de réparation de rejets dans l'air, l'eau et le sol affectant gravement l'environnement* ;

---

<sup>1</sup> Pour les sociétés établissant des comptes consolidés, les seuils sont appréciés à partir d'ensemble du groupe consolidé.

« - la prise en compte de toute forme de pollution spécifique à une activité, notamment les nuisances sonores et lumineuses ;

[...]

« ii) Utilisation durable des ressources :

« - la consommation d'eau et l'approvisionnement en eau en fonction des contraintes locales ;

« - la consommation de matières premières et les mesures prises pour améliorer l'efficacité dans leur utilisation ;

« - la consommation d'énergie, les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables ;

« - l'utilisation des sols ;

« d) Changement climatique :

« - les postes significatifs d'émissions de gaz à effet de serre générés du fait de l'activité de la société, notamment par l'usage des biens et services qu'elle produit ;

« - les mesures prises pour l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;

« - les objectifs de réduction fixés volontairement à moyen et long terme pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les moyens mis en œuvre à cet effet ;

« e) Protection de la biodiversité : les mesures prises pour préserver ou restaurer la biodiversité »

Source : commission des finances du Sénat.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN « EFFET SIGNAL », AU PRIX D'UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE ET POUR UNE PORTÉE RELATIVE

Le présent article prolonge les débats ayant eu lieu lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative, en précisant les engagements que doivent prendre les entreprises soutenues en capital par l'État.

Il s'inscrit également dans le cadre des débats relatifs à une « éco-conditionnalité » des aides publiques consenties par l'État pour soutenir nos entreprises durant la crise sanitaire.

Le mécanisme proposé pourrait se révéler **complexe à mettre en œuvre**, sans que le renvoi à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et de l'écologie risquant d'offrir assez peu d'éclairage sur ce point. Si les engagements pris par les entreprises au capital desquelles l'État intervient devraient être fixés « en cohérence » avec les budgets sectoriels prévus par la stratégie nationale bas carbone, **la portée réelle du terme « en cohérence » n'est guère définie.**

Par ailleurs, **les informations prévues par le présent article rejoignent en grande partie celles devant d'ores et déjà figurer** dans la déclaration de performance extra-financière ainsi que dans le bilan carbone que les sociétés employant plus de 500 personnes doivent publier tous les quatre ans ;

En outre, **la sanction consistant en une amende de 375 000 euros s'applique uniquement en cas de non-respect des obligations de publication**, et non si les objectifs fixés ne sont pas atteints. Rien n'est d'ailleurs prévu pour contrôler leur respect – autrement que par la remise d'un rapport –, ce qui est cohérent avec le fait que le dispositif s'applique à toutes les entreprises de plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires au capital desquelles l'État prend une participation, sans qu'il en résulte nécessairement un contrôle.

L'effort massif consenti par l'État pour soutenir les acteurs économiques peut en effet être envisagé comme une mesure d'incitation à **s'engager dans la transition écologique**. Pour autant, **cet effort relève avant tout d'un sauvetage de nos « fleurons » économiques**, la puissance publique intervenant pour réduire au maximum les effets de la crise sanitaire sur l'activité et l'emploi. C'est pourquoi, toute démarche conditionnant l'octroi d'un soutien public doit être envisagée avec **prudence**, *a fortiori* lorsque les critères, pour être respectés, **requièrent des investissements massifs**.

**Le dispositif proposé privilégie ainsi la prise d'engagements, assortis d'un mécanisme transparent de suivi**, plutôt qu'une stricte conditionnalité qui pourrait *in fine* conduire à peser sur l'emploi et l'activité de l'entreprise que l'on souhaite sauver.

Aussi, **le rapporteur général prend acte** du dispositif proposé par le présent article.

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

*ARTICLE 20 (nouveau)*

**Prolongation d'échéances prévues dans le champ social en Guyane  
et à Mayotte**

Le présent article vise à prolonger en Guyane et à Mayotte diverses échéances prévues par des ordonnances prises dans le champ social dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Cette adaptation apparaît justifiée par la prolongation de l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte jusqu'au 30 octobre 2020 inclus. La commission des finances propose donc d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES DÉROGATIONS DANS LE CHAMP SOCIAL ARRIVANT À ÉCHÉANCE AVANT LA FIN DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE À MAYOTTE ET EN GUYANE**

**A. DES DISPOSITIFS DÉROGATOIRES DANS LE CHAMP SOCIAL EN VIGUEUR À MAYOTTE ET EN GUYANE JUSQU'EN JUILLET 2020**

Les mesures sanitaires prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire à la suite de l'épidémie de Covid-19 ont donné lieu à plusieurs aménagements dans le champ social pris par voie d'ordonnance, applicables en Guyane et à Mayotte comme dans l'hexagone.

Tout d'abord, afin d'adapter les modalités de délivrance des prestations et de concilier les garanties des droits des assurés avec le respect des mesures sanitaires, l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux a prolongé de trois mois les droits des bénéficiaires de la complémentaire solidaire, arrivant à échéance entre la date de publication de l'ordonnance et le 1<sup>er</sup> juillet 2020. Elle a également prolongé les contrats « Aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) » qui expireront d'ici au 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Cette même ordonnance a aussi prolongé de trois mois les droits à l'aide médicale de l'État (AME) arrivant à expiration entre le 12 mars et le 1<sup>er</sup> juillet, tout en adaptant les conditions de délivrance des droits afin de tenir compte du fonctionnement perturbé des caisses de sécurité sociale du fait des mesures d'isolement.

Elle permet en outre aux **bénéficiaires de prestations destinées aux personnes en situation de handicap** (allocation adulte handicapé, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, carte mobilité inclusion, prestation de compensation du handicap) dont l'accord sur ces droits et prestations expire entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 ou a expiré avant le 12 mars mais n'a pas encore été renouvelé à cette date, de **bénéficier d'une prolongation de la durée de cet accord d'une durée de six mois à compter de sa date d'expiration ou à compter du 12 mars s'il a expiré avant cette date.**

Elle prévoit également que les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, ainsi que la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte procèdent à des versements d'avances sur droits supposés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dès lors qu'elles sont dans l'incapacité de procéder au réexamen des droits à ces prestations du fait de la non transmission d'une pièce justificative ou de la déclaration trimestrielle de ressources. Cette mesure est applicable pendant six mois à compter du 12 mars 2020.

Enfin, les délais applicables aux procédures de recouvrement des cotisations et contributions sociales par les URSSAF, caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) sont suspendus entre le 14 mars 2020 et la fin du mois suivant celui de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Le Gouvernement a également ouvert, par une ordonnance du 25 mars 2020, la **possibilité pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de consentir au titre de l'exercice 2020 des prêts et avances de trésorerie aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité sociale jusqu'au 31 juillet 2020<sup>1</sup>.**

Enfin, le Gouvernement a introduit, par une autre ordonnance du 25 mars 2020, des dérogations aux dispositions législatives du code de la santé publique fixant les délais dans lesquels l'**Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)** doit statuer sur les demandes d'indemnisation et payer les offres. Ces délais sont prolongés de quatre mois lorsqu'ils arrivaient à échéance entre le 12 mars 2020 et le 12 juillet 2020<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-311 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation temporaire des règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

## **B. LA PROLONGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE EN GUYANE ET À MAYOTTE JUSQU'ÀU 30 OCTOBRE 2020**

L'état d'urgence sanitaire, déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et prorogé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, **a été à nouveau prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 inclus sur les seuls territoires de la Guyane et de Mayotte par l'article 2 de la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire**<sup>1</sup>.

### **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION DES DÉROGATIONS DANS LE CHAMP SOCIAL EN GUYANE ET À MAYOTTE COMPTE TENU DU MAINTIEN DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission.

En conséquence du maintien de l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte, il vise à prolonger sur ces territoires l'application de diverses mesures prévues par les ordonnances prises dans le champ social sur ces territoires, pendant cette période.

S'agissant de l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux, le présent article :

- **prolonge en Guyane et à Mayotte, du 31 juillet 2020 au 31 octobre 2020, les droits des bénéficiaires de la complémentaire solidaire, des contrats « Aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) », et de l'aide médicale de l'État (a du I de l'article).**

- **étend, en Guyane et à Mayotte, de six à neuf mois la durée pendant laquelle les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole ainsi que la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte procèdent à des versements d'avances sur droits supposés aux bénéficiaires du RSA et de l'AAH, dès lors qu'elles sont dans l'incapacité de procéder au réexamen des droits à ces prestations (b du I du présent article) ;**

- **reporte, toujours uniquement en Guyane et à Mayotte, la fin de la suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales, non versées à leur date d'échéance, par les organismes de recouvrement des régimes obligatoires de sécurité sociale ainsi que par Pôle emploi, du 30 juin au 30 octobre 2020 (d du I du présent article).**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

L'article modifie également l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale, afin de prolonger la **possibilité, pour l'ACOSS, de consentir des prêts et avances de trésorerie aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité du 31 juillet au 31 octobre 2020 (II de l'article).**

Enfin, **il prolonge les délais dans lesquels l'ONIAM doit statuer sur les demandes d'indemnisation expirées et payer les offres du 12 juillet au 31 octobre 2020 (III du présent article).**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article, qui tire les conséquences de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 octobre 2020 à Mayotte et en Guyane, apparaît **cohérent. Les mesures de distanciations sociales mises en place rendent en effet difficilement applicables les normes de droit commun en la matière et justifient le maintien des dérogations prévues.**

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

*ARTICLE 21 (nouveau)*

**Majoration du taux de l'allocation d'activité partielle  
pour les employeurs domiciliés en Guyane et à Mayotte  
pour la durée de l'état d'urgence sanitaire**

Le présent article vise à majorer le taux de l'allocation d'activité partielle pour les employeurs domiciliés en Guyane et à Mayotte pour la durée de l'état d'urgence sanitaire, lequel a été prolongé sur ces territoires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE TAUX DE L'ALLOCATION D'ACTIVITÉ  
PARTIELLE A ÉTÉ ABAISSÉ À COMPTER DU 1<sup>ER</sup> JUIN 2020**

Pour rappel, les paramètres du dispositif d'activité partielle prévu par l'article L. 5122-1 du code du travail ont fait l'objet d'adaptations pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire.

En particulier, le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle a prévu que l'allocation allouée à l'employeur par l'État et l'Unédic permette de couvrir 100 % de l'indemnité versée au salarié, soit 70 % du salaire brut jusqu'à un plafond fixé à 4,5 SMIC. Auparavant, cette allocation était forfaitaire et permettait seulement de couvrir l'indemnisation au niveau du SMIC, le solde étant à la charge de l'employeur.

Dans le contexte du déconfinement amorcé le 11 mai 2020, le décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle a prévu un abaissement de ce taux à 60 % du salaire brut jusqu'à 4,5 SMIC à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020, le reste de l'indemnité (10 % du salaire brut) restant à la charge de l'employeur.

Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a habilité le Gouvernement à adapter par ordonnance les dispositions relatives à l'activité partielle, ouvrant la voie à des dérogations sur le nouveau taux de l'allocation de droit commun.

C'est sur ce fondement que l'ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle a permis de conserver une majoration du taux d'allocation d'activité partielle à 70 % du salaire brut pour les entreprises relevant des

secteurs les plus fortement touchés par la crise ainsi que des secteurs connexes sous réserve d'une baisse d'au moins 80 % de leur chiffre d'affaires sur un an.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'APPLICATION D'UN TAUX DÉROGATOIRE DE L'ALLOCATION D'ACTIVITÉ PARTIELLE EN GUYANE ET À MAYOTTE POUR LA DURÉE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE**

Le présent article est issu de l'**amendement n° 2477** du Gouvernement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit que la majoration à 70 % du taux de l'allocation d'activité partielle prévue au 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée s'applique aux employeurs domiciliés en Guyane et à Mayotte jusqu'à la date de fin de l'état d'urgence sanitaire dans ces territoires.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DÉROGATION INDISPENSABLE AU VU DE LA SITUATION PARTICULIÈRE DE CES TERRITOIRES**

Déclaré sur l'ensemble du territoire français par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 puis prorogé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, l'état d'urgence sanitaire a été **prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 inclus sur les seuls territoires de la Guyane et de Mayotte<sup>1</sup>**.

Au vu des conséquences économiques de l'application de l'état d'urgence sanitaire et des fermetures administratives qui lui sont associées, **il est indispensable de maintenir sur ces deux territoires les paramètres du dispositif exceptionnel d'activité partielle au niveau le plus favorable**, en compensant à l'employeur l'intégralité de l'indemnisation de ses salariés, à savoir 70 % du salaire brut (soit environ 84 % du salaire net) jusqu'à 4,5 SMIC.

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

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

*ARTICLE 22 (nouveau)*

**Introduction d'une date butoir fixée au 30 septembre 2020 pour l'adoption des délibérations requises pour la mise en œuvre d'une répartition dérogatoire des montants prélevés ou versés au titre du FPIC au sein des ensembles intercommunaux**

Le présent article propose que les délibérations permettant d'organiser une répartition dérogatoire des montants prélevés ou versés par les ensembles intercommunaux au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) puissent intervenir jusqu'au 30 septembre.

Le code général des collectivités territoriales prévoit, en effet, que ces délibérations doivent être prises dans un délai de deux mois suivants la notification aux établissements publics de coopération intercommunale par les services de l'État des montants du FPIC.

Dans le contexte de la crise sanitaire et compte tenu du décalage du second tour des élections municipales, il existait effectivement un risque que ces notifications interviennent à la fin du mois de juin, ce qui aurait contraint les EPCI à délibérer en pleine période estivale et alors que leurs organes délibérants n'auraient pas été complètement installés

Finalement, des instructions ont été données pour convenir entre les services de l'État et les présidents d'EPCI d'une date de notification permettant de délibérer dans des conditions satisfaisantes.

En conséquence, il apparaît que les objectifs de présent article introduit à l'Assemblée nationale sont satisfaits.

Dans ces conditions et tout en partageant avec l'Assemblée nationale le souci de laisser aux EPCI le temps nécessaire pour délibérer sereinement, la commission des finances vous propose de supprimer cet article.

## I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉPARTITION DÉROGATOIRE DES MONTANTS PRÉLEVÉS OU VERSÉS AU TITRE DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES QUI DOIT INTERVENIR DANS LES DEUX MOIS QUI SUIVENT LE RENOUVELLEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX ET INTERCOMMUNAUX

Institué aux termes de l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012<sup>1</sup>, le **fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un dispositif de péréquation consistant à prélever les ressources de certaines intercommunalités et communes afin de les reverser à d'autres moins favorisées.**

Les contributeurs et bénéficiaires du FPIC sont les « *ensembles intercommunaux* » (EI) et les communes isolées répondant à des critères définis par la loi.

### Critères de contribution ou d'éligibilité au FPIC

Contributeurs au FPIC	Bénéficiaires du FPIC
Ensembles intercommunaux et communes isolées dont le potentiel financier agrégé <sup>2</sup> (PFA) par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFA par habitant constaté au niveau national	<ol style="list-style-type: none"><li>1) 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique composé du revenu par habitant, du potentiel financier agrégé et de l'effort fiscal<sup>3</sup></li><li>2) Communes isolées dont l'indice synthétique précédemment décrit est supérieur à la médiane nationale</li><li>3) Sont exclus d'office les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont l'effort fiscal est inférieur à 0,5</li></ol>

Source : commission des finances du Sénat

Aux termes des dispositions des articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales, **le montant des prélèvements et versements établis au titre du FPIC par les services de l'État pour un ensemble intercommunal sont notifiés à son établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.**

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Le potentiel fiscal agrégé correspond à la somme du potentiel fiscal agrégé majoré du montant de certaines dotations forfaitaires perçues par les communes membres de l'ensemble intercommunal l'année précédente. Le potentiel fiscal agrégé correspond, lui, à la somme des produits de diverses impositions perçus par les communes et le groupement composant l'ensemble intercommunal.

<sup>3</sup> L'effort fiscal correspond au rapport entre les produits perçus au titre des « taxes ménages » et de la TEOM, d'une part, et le potentiel fiscal des taxes d'habitation et foncières.

Aux termes des deux II des articles précités, **les prélèvements et versements opérés au titre du FPIC sont répartis entre l'EPCI et les communes membres** en fonction du coefficient d'intégration fiscale<sup>1</sup>. La part mise en répartition entre les communes est partagées en fonction de leur potentiel fiscal<sup>2</sup> respectif.

Toutefois, **des modalités de répartition dérogatoires sont prévues** aux 1° et 2° de ces mêmes II des articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du CGCT.

**Une première modalité de répartition peut être adoptée à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI dans les deux mois suivant la notification** des montants prélevés ou versés au titre du FPIC.

Elle permet de moduler dans une limite de 30 % la répartition de ces montants entre l'EPCI et ses communes membres et de mettre en œuvre des critères alternatifs à ceux prévus par le droit commun pour le partage des montants revenant aux communes.

**Une seconde modalité de répartition** permettant de répartir librement, entre l'EPCI et les communes, ainsi qu'entre les communes elles-mêmes, les montants des versements et prélèvements opérés au titre du FPIC peut être adoptée soit :

- par **une délibération adoptée à l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI dans les deux mois suivant la notification** de ces montants par les services de l'État ;

- par **une délibération adoptée à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI dans les deux mois suivant la notification** de ces montants pas les services de l'État **sous réserve qu'aucune délibération contraire n'ait pas été adoptée par une commune membre dans les deux mois suivants.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DATE BUTOIR FIXÉE AU 30 SEPTEMBRE 2020 POUR PRENDRE LES DÉLIBÉRATIONS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉPARTITION DÉROGATOIRE DES MONTANTS PRÉLEVÉS OU VERSÉS AU SEIN D'UN ENSEMBLE INTERCOMMUNAL AU TITRE DU FPIC**

Par un amendement proposé de la commission des finances, l'Assemblée nationale, malgré un avis défavorable à titre personnel de son rapporteur général et un avis défavorable du Gouvernement, a adopté **un dispositif tendant à instituer une date butoir fixée au 30 septembre pour**

---

<sup>1</sup> Le coefficient d'intégration fiscal est égal au rapport entre les produits fiscaux perçus par l'EPCI et la totalité des produits fiscaux perçus sur le territoire de cet EPCI.

<sup>2</sup> Le potentiel fiscal correspond à la somme des produits des bases brutes de certaines impositions locales et du taux national moyen qui leur est applicable.

**l'adoption des délibérations relatives à la répartition dérogatoire des montants versés ou prélevés au titre du FPIC.**

**Cet amendement se justifiait par l'inquiétude que les notifications de ces montants par les services de l'État aux EPCI n'interviennent à la fin du mois de juin conduisant les EPCI à devoir délibérer avant la fin du mois d'août au plus tard.**

**Or, au cours de cette période, les organes délibérants des EPCI se seraient trouvés en cours d'installation, compte tenu du décalage de la tenue des élections municipales dans le contexte de la crise sanitaire.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE SUPPRESSION DE L'ARTICLE JUSTIFIÉE PAR LE FAIT QUE DES INSTRUCTIONS DONNÉES AUX PRÉFETS EN ONT SATISFAIT L'OBJECTIF**

**L'objectif de cet article se justifiait pleinement lorsque la période de notification aux EPCI des montants versés ou prélevés au titre du FCTVA était envisagée pour la fin du mois de juin.**

Toutefois, des instructions ont depuis été données par le Gouvernement aux préfets pour qu'ils conviennent avec les présidents d'EPCI d'une date pour procéder à ces notifications qui leur permettrait de délibérer dans des conditions satisfaisantes.

Dès lors, le dispositif proposé par le présent article ne semble plus opportun et pourrait même placer les EPCI dans une situation moins favorable que celle prévue par le droit commun.

**En effet, l'indication de la date du 30 septembre aurait pour effet de faire bénéficier les EPCI d'un délai plus court que ce que prévoit le droit commun si les notifications intervenaient au-delà du 30 juillet.**

Dans ces conditions, **la commission des finances estime préférable de supprimer cet article** et vous propose d'adopter un amendement FINC.49 (n°420) en ce sens.

**Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 23 (nouveau)*

**Décalage d'un an de l'adoption des pactes financiers et fiscaux pour certains EPCI signataires d'un contrat de ville**

En conséquence de la crise sanitaire, le présent article vise à décaler d'un an, soit au 31 décembre 2021, la date limite d'adoption des pactes financiers et fiscaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) signataires d'un contrat de ville.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX DES EPCI PARTICIPANT À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DOIVENT ÊTRE RENOUVELÉS AU 31 DÉCEMBRE 2020**

Les pactes financiers et fiscaux (PFF) constituent l'un des volets des contrats de ville, lesquels correspondent à l'un des principaux instruments de mise en œuvre de la politique de ville et ont été institué par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ces contrats sont conclus à l'échelle intercommunale entre l'État, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes concernées. Ils sont par ailleurs signés par le département et la région.

Dans le cadre de ces contrats de ville, les PFF visent à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres d'un même EPCI<sup>1</sup>. Ces PFF peuvent notamment prévoir l'institution d'une dotation de solidarité communautaire (DSC). Cette dotation, au demeurant obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, est alors répartie entre les communes membres, selon différents critères, notamment l'écart du revenu par habitant de la commune à la moyenne du revenu moyen par habitant de l'EPCI, et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

---

<sup>1</sup> Article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.

Alors que les contrats de ville sont en principe signés dans l'année du renouvellement des conseillers municipaux, coïncidant ainsi avec la mise à jour de la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la loi de finances initiale pour 2019<sup>1</sup>, modifiant **le III de l'article 30 de la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**, a prévu de proroger la liste des QPV et des contrats de ville existants jusqu'au 31 décembre 2022.

Afin de ne pas retarder d'autant le renouvellement des PFF dans les EPCI signataires d'un contrat de ville, **la loi de finances pour 2020<sup>2</sup> a cependant imposé la conclusion de nouveaux PFF avant le 31 décembre 2020.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE DÉCALAGE D'UN AN DE LA DATE LIMITE D'ADOPTION DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX**

Le présent article est issu d'un amendement n° 2191 de la commission des finances ainsi que des amendements n° 688 de la députée Véronique Louwagie, n° 1166 de la députée Christine Pires Beaune et n° 1711 de la députée Lise Magnier, adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement.

Il vise à modifier **le troisième alinéa du III de l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** pour reporter d'un an, soit au **31 décembre 2021**, la date limite d'adoption d'un nouveau PFF pour les EPCI dont le contrat de ville a fait l'objet d'une prorogation jusqu'au 31 décembre 2022.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REPORT RENDU NÉCESSAIRE PAR LA CRISE SANITAIRE**

La gestion des conséquences de la crise sanitaire et les nombreuses inconnues financières qui subsistent pour le bloc communal rendent le **contexte actuel peu propice à l'adoption de nouveaux PFF** dans les EPCI signataires d'un contrat de ville.

---

<sup>1</sup> Article 181 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

<sup>2</sup> Article 256 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

**Le report d'un an de la date limite répond à une demande du bloc communal** relayée par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).

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

ARTICLE 24 (nouveau)

**Prise en charge par l'État de l'indemnisation des professionnels de santé libéraux contaminés par le SARS-CoV2**

Le présent article prévoit la prise en charge par l'État, de l'indemnisation des professionnels de santé libéraux contaminés par le SARS-CoV2, jusqu'à présent non couverts pour les risques « Accidents du travail » et « Maladies professionnelles ».

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE ASSURANCE VOLONTAIRE POUR LA COUVERTURE DU RISQUE « ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES » OUVERTE AUX NON-SALARIÉS**

L'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale permet aux personnes qui ne bénéficient pas à un autre titre de la couverture du risque « Accidents du travail et maladies professionnelles », prévus au livre 4 du même code de pouvoir s'assurer volontairement, la cotisation étant à leur charge. Les modalités de cette assurance, et en particulier les prestations accordées, sont précisées par décret en Conseil d'État.

L'article R. 743-3 du même code, issu du décret n° 94-927 du 20 octobre 1994<sup>1</sup>, prévoit ainsi que l'assurance volontaire ouvre droit aux prestations prévues par la législation relative aux accidents du travail à l'exception de l'indemnité journalière.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DE L'INDEMNISATION DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ LIBÉRAUX, CONTAMINÉS PAR LE SARS-COV2, CONSIDÉRÉ COMME MALADIE PROFESSIONNELLE**

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à **améliorer l'indemnisation des professionnels de santé libéraux contaminés par le SARS-CoV2**. Ceux-ci ne bénéficient pas, en effet, d'une assurance obligatoire destinée à couvrir les

---

<sup>1</sup> Décret n°94-927 du 20 octobre 1994 relatif aux assurances volontaires en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles et modifiant le code de la sécurité sociale

risques d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, tels que prévus au Livre IV du code de la sécurité sociale. Cette absence de couverture les distingue des salariés affiliés au régime général ou des agents affiliés aux régimes de la fonction publique.

**Le présent article prévoit d'aligner le régime d'indemnisation sur celui mis en œuvre, en application de l'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale, dans le cadre de l'assurance volontaire.** Les prestations seraient calculées sur la base des derniers revenus déclarés auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et des caisses générales de sécurité sociale.

**Les professionnels de santé libéraux ne seraient pas, cependant, assujettis au versement d'une cotisation.** Les prestations seraient à la charge de l'État et non à celle du régime général. **Le financement sera ainsi porté sur le programme 204 « Prévention, santé et offre de soins » de la mission « Santé ».**

**Le coût de cette prise en charge est estimé à 5 millions d'euros par le Gouvernement. Les crédits correspondants ont été ouverts à l'article 9 du présent projet de loi de finances rectificative.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE EN VUE DE MIEUX ACCOMPAGNER LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ LIBÉRAUX, PARTICULIÈREMENT EXPOSÉS AU SARS-COV2**

Le présent article additionnel vient **compléter la prise en charge**, par l'Assurance maladie, depuis avril 2020, **des indemnités journalières pour les professionnels de santé libéraux** s'ils sont amenés à interrompre leur activité professionnelle en raison d'une contamination au SARS-CoV2. Ces indemnités s'élèvent à 72 euros par jour pour les professions paramédicales et 112 euros par jour pour les pharmaciens et professions médicales.

**Le présent article ajoute une certaine confusion** en distinguant la prise en charge des indemnités journalières, portées à la charge de la sécurité sociale en dépit de l'absence de logique contributive, de celle de l'indemnisation en tant que telle de la maladie professionnelle, portée au budget de l'État. Une telle distinction peut interroger, dans un contexte marqué par une augmentation sans précédent de l'encours de la dette sociale prise en charge par la Cades.

**Cette disposition** permet à des professions essentielles pour parvenir à limiter la propagation du virus et particulièrement exposées au risque de contamination de bénéficier d'une couverture complète.

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

ARTICLE 25 (nouveau)

**Aménagement du dispositif d'emploi accompagné**

Le présent article vise à simplifier le recours au dispositif d'emploi accompagné, en ouvrant la possibilité d'une prescription directe par le service public de l'emploi.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ, UN DISPOSITIF EN FAVEUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP**

Instauré par l'article 52 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le dispositif d'« **emploi accompagné** » est prévu par **l'article L 5213-2 du code du travail**.

Ce dispositif permet à **des personnes en situation de handicap de bénéficier d'un suivi médico-social et d'un appui du service public de l'emploi (SPE)** tout au long de leur parcours professionnel, en vue de leur permettre d'obtenir et de se maintenir un emploi rémunéré. En outre, l'employeur bénéficie le cas échéant d'un accompagnement au titre de ce dispositif.

Le dispositif d'emploi accompagné est **mis en œuvre sur décision de la commission d'accès aux droits des personnes handicapées (CDAPH)** en complément d'une décision d'orientation, **le cas échéant sur proposition d'un opérateur du SPE** (Pôle emploi, missions locales ou organismes spécialisés dans le placement des travailleurs handicapés).

La gestion du dispositif est ensuite assurée au niveau local par une personne morale gestionnaire, par exemple un établissement et service d'aide par le travail (ESAT), désigné suite à un appel à candidature de l'Agence régionale de santé (ARS).

Une convention individuelle d'accompagnement conclue entre la personne morale gestionnaire du dispositif d'emploi accompagné, la personne accompagnée ou son représentant légal et son employeur, précise notamment les modalités d'accompagnement et de soutien du travailleur handicapé et de l'employeur.

Sur le plan budgétaire, ce dispositif est financé par l'État au titre du **programme 157 de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »**, par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA POSSIBILITÉ POUR LES OPÉRATEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DE DEVENIR PRESCRIPTEURS DU DISPOSITIF D'EMPLOI ACCOMPAGNÉ**

Le présent article est issu de l'**amendement n° 2095** du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit de modifier l'article L. 5213-2-1 du code du travail pour ouvrir la **possibilité d'une prescription directe par les opérateurs du SPE**, alternativement à une décision de la CDAPH.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE DE LA PRESCRIPTION DU DISPOSITIF D'EMPLOI ACCOMPAGNÉ**

**Le dispositif d'emploi accompagné constitue un instrument intéressant de nature à favoriser l'insertion des travailleurs handicapés en milieu professionnel ordinaire**, dans une logique d'inclusion. L'exposé sommaire de l'amendement dont le présent article est issu précise que 59 % des personnes jusqu'alors sans emploi et qui ont été accompagnées par ce dispositif ont trouvé un emploi et, pour la moitié d'entre elles, en moins de six mois.

**La simplification du dispositif** induite par la possibilité d'une prescription directe par les opérateurs du SPE est bienvenue, en particulier dans le **contexte actuel de dégradation de la situation sur le marché du travail, qui impose de dynamiser la politique de l'emploi**.

Sa portée est cependant à relativiser dans la mesure où le bénéfice du dispositif restera soumis à la délivrance par le CDAPH d'une reconnaissance de qualité de travailleur handicapé (RQTH).

Pour mémoire, au 31 décembre 2019, le dispositif concernait 2 724 personnes handicapées et 1 030 employeurs<sup>1</sup>. En 2020, son coût s'élevait à 17,1 millions d'euros (dont 10 millions d'euros supportés par l'État). L'exposé des motifs de l'amendement indique que les coûts

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de règlement 2019.

supplémentaires induits par l'élargissement de la prescription pourraient être **financés par redéploiements internes** et ne nécessiterait donc pas d'ouverture de crédits à ce stade.

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

## 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/pjl19-624.html>