

N° 574

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi d'urgence visant à
apporter une réponse solidaire et juste face à la crise,*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Sénat : 531 et 575 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Versement d'un complément d'aide au logement de 100 euros par mois	9
• <i>ARTICLE 2</i> Report d'un an de la trajectoire d'exonération progressive des ménages demeurant redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
LA LOI EN CONSTRUCTION	39

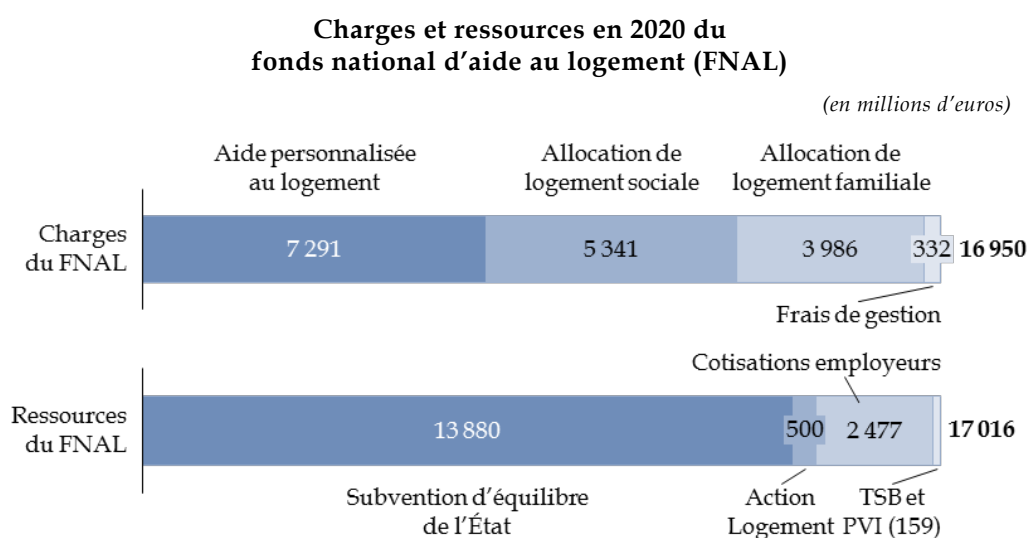
L'ESSENTIEL

Réunie le 12 mai 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Charles Guené sur la proposition de loi n° 531 (2020-2021) d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise, enregistrée à la Présidence du Sénat le 13 avril 2021 et présentée par Mme Raymonde Poncet Monge et plusieurs de ses collègues.

I. LE COMPLÉMENT D'AIDE AU LOGEMENT PROPOSÉ NE PREND PAS EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES BESOINS DES MÉNAGES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE

A. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT REPRÉSENTENT UN EFFORT UTILE MAIS CONSÉQUENT POUR L'ÉTAT

Les aides personnelles au logement sont versées par les administrations de sécurité sociale mais sont portées, au plan budgétaire, essentiellement par l'État au travers du fonds national d'aide au logement (FNAL).



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le **coût budgétaire des aides personnelles au logement** a été en 2020 de **17,0 milliards d'euros**, dont 7,3 milliards d'euros pour l'APL, 5,3 milliards d'euros pour l'ALS, 4,0 milliards d'euros pour l'ALF et 332 millions d'euros de frais de gestion.

Les aides personnelles au logement constituent **un instrument efficace pour aider les ménages modestes à accéder au logement ou à se maintenir dans celui qu'ils occupent.**

Une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a montré en 2019 que, pour les bénéficiaires de minima sociaux, **les aides au logement réduisent de moitié le poids des dépenses de logement dans les revenus**, qui atteindrait sans ces aides le niveau très élevé de 46 %. Les aides au logement rapprochent le taux d'effort des bénéficiaires de minima sociaux (25 %, aides comprises) et celui des autres ménages (21 %).

B. UNE AIDE SUPPLÉMENTAIRE COÛTEUSE ET SANS DOUTE MAL CALIBRÉE

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit qu'un **complément d'aide au logement d'une valeur de 100 euros est versé chaque mois aux personnes et ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement** à partir de la promulgation de la présente loi et jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Le coût de la cette mesure peut être estimé à 660 millions d'euros par mois environ. Le coût total dépendrait de la date de promulgation de la loi qui détermine le début de son application. Pour une promulgation le 1^{er} juin et une fin d'application au 31 août, **le coût total du dispositif serait de l'ordre de deux milliards d'euros.**

À l'inverse des aides existantes qui s'ajustent à la situation des bénéficiaires, le dispositif proposé, instituant **une aide de 100 euros pour tous, n'est pas proportionné à la diversité des besoins des ménages.**

À titre d'exemple, **il ne représenterait qu'un cinquième des aides personnelles au logement apportées à un ménage de trois enfants dont le revenu est inférieur à 500 euros**, alors qu'il serait très supérieur au montant actuel de ces aides pour un ménage dont le revenu s'approche de la limite d'éligibilité.

Alors que **des travaux récents** produits, par exemple, par le comité 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 contribuent à **appréhender plus finement l'impact de la crise sur l'évolution du revenu des ménages, les mesures de soutiens proposées ici semblent mal calibrées**, produisant en outre des effets de seuil très importants.

II. LE DÉCALAGE D'UNE ANNÉE DE L'ALLÈGEMENT DE TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES N'EST PAS BIENVENU

A. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020 A PRÉVU LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES À COMPTER DE 2023

La taxe d'habitation sur les résidences principales a connu **deux principales réformes sous l'actuel quinquennat.**

La première, à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2018, a institué un dégrèvement au profit de 80 % des ménages éligibles en fonction du niveau de leur revenu fiscal.

La seconde, au travers des dispositions de la loi de finances initiale pour 2020, a organisé, notamment :

- **la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales** à compter de 2023 ;

- **la transformation du dégrèvement en exonération** applicable progressivement par tiers, pour les 20 % des ménages qui restaient assujettis à la taxe ;

- **le transfert au profit de l'État du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales** perçu de 2021 à 2022 ;

- la mise en œuvre d'un **nouveau schéma de financement des collectivités locales.**

B. LA RÉFORME DOIT PRODUIRE SES EFFETS AU PROFIT DE L'ENSEMBLE DES CONTRIBUABLES

En 2021, les contribuables redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales bénéficieront d'**une exonération équivalente à un tiers de l'imposition tandis qu'elle sera de 65 % en 2022.**

L'article 2 de la proposition de loi suggère de **décaler d'une année, à compter de 2022, la mise en œuvre de cet allègement.**

Ainsi, les ménages demeurant redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales bénéficieraient d'une exonération d'un tiers de l'imposition en 2021, mais pas de nouvel allègement en 2022, l'exonération équivalente à 65 % du montant de l'impôt étant repoussée en 2023. La taxe ne serait supprimée qu'en 2024.

Évolution du taux de l'exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des 20 % des ménages les plus aisés

	2021	2022	2023	2024
Droit existant	30 %	65 %	Taxe supprimée	
Droit proposé	30 %	30 %	65 %	Taxe supprimée

Source : commission des finances du Sénat

Il s'agit, pour l'auteur de la proposition autant d'une mesure de justice fiscale que d'un moyen d'assurer le financement de la mesure d'aide proposée à l'article 1^{er}.

La commission des finances considère, toutefois, que ce serait un mauvais message adressé aux ménages qui s'attendent à bénéficier en 2022 et 2023 d'une baisse d'impôt qui s'impose, par ailleurs, pour des raisons constitutionnelles.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission des finances n'a pas adopté de texte de commission.**

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, **la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.**

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Versement d'un complément d'aide au logement de 100 euros par mois

Le présent article prévoit le versement d'une somme de 100 euros aux personnes et ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement. Cette mesure s'appliquerait chaque mois à compter de la promulgation de la présente loi et jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

La commission des finances n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PERMETTENT DE RÉDUIRE LE TAUX D'EFFORT EN LOGEMENT DES MÉNAGES

L'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 1^{er} de la loi « Besson » du 31 mai 1990¹, dispose que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

A. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AIDENT LES MÉNAGES MODESTES À PAYER LEURS CHARGES DE LOGEMENT

L'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit trois catégories d'**aides personnelles au logement**, qui ont pour objet de **réduire le taux d'effort des ménages les plus modestes** en favorisant l'accès et le maintien dans un logement. Elles sont accordées aux locataires ou, dans le cas des aides personnelles au logement « accession », aux propriétaires.

Les aides personnalisées au logement sont :

- l'**aide personnalisée au logement** (APL, articles L. 831-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation), pour les occupants de

¹ [Loi n° 90-449 du 31 mai 1990](#) visant à la mise en œuvre du droit au logement.

logements conventionnés, c'est-à-dire principalement les logements locatifs sociaux, mais aussi les logements en location-accession et les logements-foyers. Elle a été créée par la loi du 3 janvier 1977¹ ;

- **l'allocation de logement familiale** (ALF, articles L. 841-1 et suivants du même code), pour les occupants qui n'entrent pas dans le champ de l'APL et qui ont une charge de famille. Elle est également versée aux ménages mariés depuis moins de cinq ans. Cette aide a été créée par la loi du 1^{er} septembre 1948 sur la réforme des loyers² ;

- **l'allocation de logement sociale** (ALS, articles L. 841-2 et suivants du même code), pour les personnes qui ne perçoivent ni l'APL, ni l'ALF. Elle a été créée par la loi du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement³.

Le montant de l'aide est défini en fonction des ressources du demandeur et de la valeur en capital de son patrimoine, de sa situation familiale et du montant du loyer ou, en cas d'accession à la propriété, des mensualités de remboursement du prêt⁴.

L'aide est souvent versée au bailleur et non à l'allocataire lui-même, qui bénéficie alors d'une diminution de loyer égale au montant de l'aide.

Les aides personnelles au logement ont un effet important sur les inégalités face au coût du logement. Une étude de 2019 a montré que, pour les bénéficiaires de minima sociaux, les aides au logement réduisent de moitié le poids des dépenses de logement dans les revenus (taux d'effort), qui atteindrait sans ces aides le niveau très élevé de 46 %. Les aides au logement rapprochent le taux d'effort des bénéficiaires de minima sociaux (25 %, aides comprises) de celui des autres ménages (21 %) ⁵.

B. LA CHARGE BUDGÉTAIRE EST ASSUMÉE PRINCIPALEMENT PAR L'ÉTAT

Si les aides personnelles au logement sont versées par les administrations de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales ou, pour les bénéficiaires relevant d'un régime de protection sociale des professions agricoles, caisses de la mutualité sociale agricole), la charge budgétaire pèse principalement sur l'État à travers le fonds national d'aide au logement (FNAL).

¹ Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.

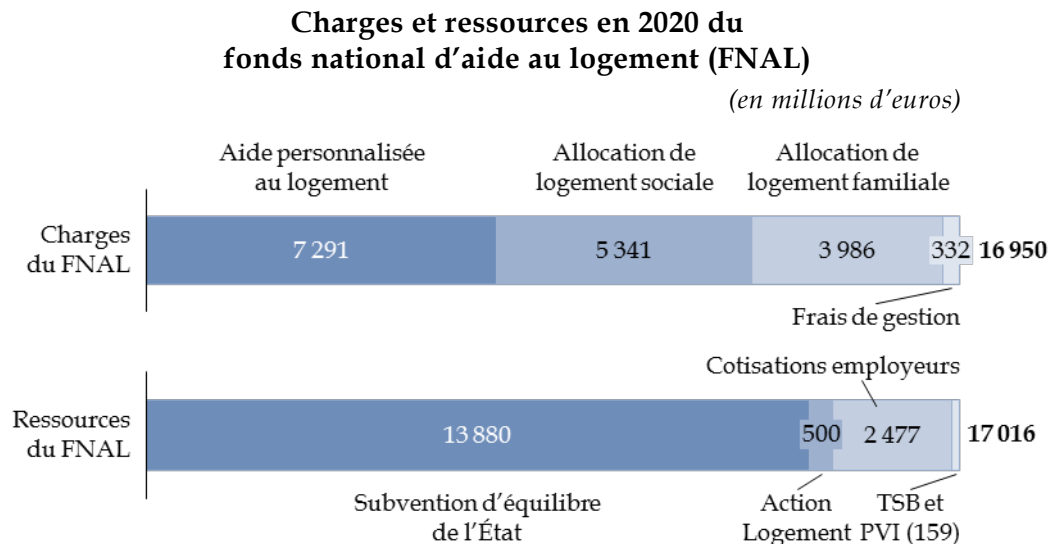
² Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

³ Loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement.

⁴ Articles [L. 823-1](#) et [R. 823-6](#) du code de la construction et de l'habitation du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), [Études et Résultats n° 1111](#), mars 2019.

Le **montant consacré aux aides au logement** a été en 2020, selon les comptes provisoires du FNAL, de **17 milliards d'euros**, dont 7,3 milliards d'euros pour l'APL, 5,3 milliards d'euros pour l'ALS, 4 milliards d'euros pour l'ALF et 332 millions d'euros de frais de gestion.



La différence entre le montant des charges (16 950 millions d'euros) et les ressources du FNAL (17 016 millions d'euros) correspond à une réduction de la dette du FNAL vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, chargés du versement des aides.

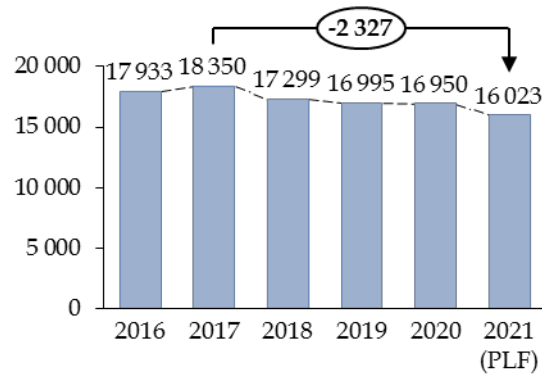
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les aides au logement sont **financées** par une **cotisation des employeurs** (2,5 milliards d'euros en 2020), une **surtaxe sur les plus-values immobilières** (43 millions d'euros), une fraction de la **taxe sur les locaux à usage de bureaux**, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux en Île-de-France (TSB, 116 millions d'euros), une **contribution exceptionnelle** en 2020 et en 2021 **du groupe Action Logement** (500 millions d'euros en 2020 et 1 milliard d'euros en 2021) et surtout une **subvention d'équilibre de l'État** imputée sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires » (13,9 milliards d'euros, soit 81,6 % du total).

Le montant global des aides personnelles au logement, tel que mesuré par les charges du FNAL, a diminué de manière significative depuis 2017.

Évolution du montant des charges du FNAL depuis 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Cette diminution du coût global des aides personnelles au logement n'a toutefois été répercutée que partiellement sur les bénéficiaires.

Si certaines mesures prises en 2017 en 2018 ont effectivement pesé sur les bénéficiaires (réduction de 5 euros des aides personnalisées au logement à l'été 2017, suppression des aides personnelles au logement servies pour les nouveaux contrats d'accèsion à la propriété et gel du montant des aides en 2018, sous-indexation des aides en 2019 et en 2020), **une partie de la diminution**, à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an environ en 2020, **est compensée par une réduction du loyer dans les logements sociaux**, dite « réduction de loyer de solidarité » (RLS), instituée progressivement depuis 2018.

En outre, la nette diminution du montant global prévue par le projet de loi de finances initiale pour 2021, visible sur le graphique *supra*, correspond à la mise en place d'une réforme tendant à verser les aides en fonction des revenus contemporains et non des revenus de l'année N-2 : il ne s'agit donc pas d'une diminution des aides pour les ménages qui remplissent les critères des APL, mais d'une régularisation plus rapide, à la hausse ou à la baisse, pour les ménages dont la situation a évolué récemment. Cette diminution pourrait donc ne pas avoir lieu dans les proportions envisagées en 2021, si la crise économique a pour effet d'accroître le nombre d'ayant-droits et donc d'accroître le montant des aides versées dès cette année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE VERSEMENT D'UN COMPLÉMENT D'AIDE AU LOGEMENT DE CENT EUROS À TOUS LES BÉNÉFICIAIRES

Le I du présent article prévoit qu'un **complément d'aide au logement d'une valeur de 100 euros** est versé chaque mois aux personnes et ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement. L'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation, visé par cet alinéa, correspond à l'ensemble de ces aides (APL, ALF et ALS).

Le II prévoit que ce versement a lieu à partir de la promulgation de la présente loi et jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Le III a pour objet de compenser le coût de la mesure proposée pour le budget de l'État. Il est ici proposé, s'agissant d'une mesure à effet temporaire, de dégager un financement par le report de la réforme de la taxe d'habitation. Un dispositif juridique est proposé à cette fin par l'article 2 (voir *infra*). Dans le cas où ce dispositif ne dégagerait pas des économies suffisantes, il est prévu, comme il est d'usage, de créer une taxe additionnelle aux droits sur le tabac afin de compenser entièrement le coût de la création d'un complément d'aide au logement.

L'article 2 n'ayant toutefois d'effet sur les recettes qu'à partir de 2022, le gage portant sur son dispositif paraît inopérant et le présent article aurait pour conséquence la création, à due concurrence, d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE DISPOSITIF EST COÛTEUX ET SON UNIFORMITÉ EST DIFFICILEMENT JUSTIFIABLE

A. LE DISPOSITIF S'APPLIQUERAIT PENDANT UNE DURÉE LIMITÉE...

Sur le plan technique, **l'aide prévue par le présent article paraît relativement aisée à mettre en œuvre**, dans la mesure où elle vise des personnes qui bénéficient déjà des aides personnelles au logement. Les organismes distributeurs de ces aides (caisses d'allocations familiales et caisses de la mutualité sociale agricole) disposent des informations nécessaires et aucune démarche ne devrait être nécessaire de la part des personnes éligibles. Son caractère égal pour tous et indépendant du niveau des revenus ou du nombre de personnes du ménage contribue également à sa simplicité.

La **durée d'application** serait limitée. Le II du présent article prévoit que la mesure s'applique jusqu'à trois mois après la cessation de l'état d'urgence « *déclaré à l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence*

sanitaire pour faire face à l'épidémie de covid-19 et prorogé par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire ».

Cette mention semble se référer à l'article 2 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire, qui a prorogé jusqu'au 1^{er} juin 2021 la date de fin de l'état d'urgence sanitaire, mis en place par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 (l'article 1^{er} de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 avait déjà prolongé une première fois ce délai jusqu'au 16 février 2021).

La mesure s'appliquerait donc **jusqu'à la fin du mois d'août 2021**, sauf prolongation de l'état d'urgence sanitaire.

L'article L. 3131-13 du code de la santé publique prévoit certes la possibilité de déclarer l'état d'urgence sanitaire par simple décret pris en conseil des ministres, éventuellement dans un nombre limité de territoires. La prolongation au-delà d'un mois doit être autorisée par la loi.

Toutefois la rédaction du présent article permet de penser qu'il ne s'applique qu'à l'état d'urgence actuellement en vigueur, dont la fin est prévue au 1^{er} juin 2021. Cette date n'est pas remise en cause par le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire, déposé le 28 avril 2021 à l'Assemblée nationale, qui définit un régime de sortie de l'état d'urgence à compter du 2 juin. En conséquence, un état d'urgence déclaré localement par décret n'ouvrirait semble-t-il pas le droit au complément d'aide au logement prévu par le présent article.

B. ... ET AURAIT UN COÛT POUVANT ALLER JUSQU'À 2 MILLIARDS D'EUROS

La simplicité du dispositif permet d'estimer son coût.

Au 31 décembre 2018, 6 606 300 foyers, représentant 13,5 millions de personnes, percevaient une aide au logement, pour une aide mensuelle moyenne de 213 euros¹.

En conséquence, **le coût de la présente mesure** peut être estimé à **660 millions d'euros par mois** environ. Le coût total dépendrait de la date de promulgation de la loi qui détermine le début de son application. Pour une promulgation le 1^{er} juin et une fin d'application au 31 août, comme indiqué *supra*, le coût serait **de l'ordre de 2 milliards d'euros**.

Le financement des aides au logement par le budget de l'État étant prévu à un niveau de 12 467 millions d'euros par le projet de loi de finances pour 2021, le surcoût pourrait aller jusqu'à 15 % environ et nécessiterait certainement une ouverture de crédits supplémentaires par un décret d'avance ou une loi de finances rectificative.

¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), [Minima sociaux et prestations sociales, panorama 2020](#).

C. LE DISPOSITIF N'EST PAS PROPORTIONNÉ AU COÛT DU LOGEMENT ET MAL RELIÉ AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE

Présenté comme un complément aux aides personnelles au logement, **ce complément a une nature juridique incertaine**, ce qui pourrait avoir des conséquences sur son application. On peut se demander, par exemple, si les règles d'incessibilité et d'insaisissabilité des aides personnelles au logement (article L. 821-6 du code de la construction et de l'habitation), de prescription (article L. 821-7), d'exclusion du revenu imposable et des ressources prises en compte pour l'attribution d'autres prestations (article L. 821-8) s'appliqueraient ou non à ce complément.

Dans le cas où ces diverses règles ne s'appliqueraient pas à ce complément, l'aide apportée pourrait perdre une partie notable de son efficacité sociale dans la mesure où l'augmentation des revenus qu'elle entraîne pourrait être compensée par la réduction des droits à d'autres prestations sociales (prestations de vieillesse, prestations familiales, prestations d'aide sociale ou de l'allocation aux adultes handicapés...).

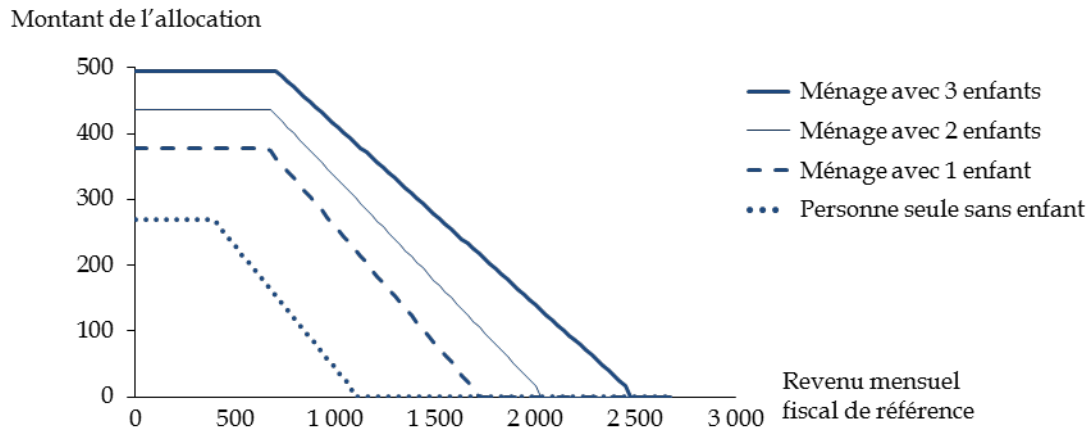
D'une manière générale, **les caractéristiques du dispositif lui donnent une nature très différente des aides personnelles au logement**, avec lesquelles il n'a en fait en commun que les règles générales d'éligibilité.

Les aides personnelles au logement remplissent un **objectif général de soutien aux charges liées au logement pour les ménages à revenus modestes** : elles prennent donc en compte les revenus des ménages, leur composition et le montant du loyer, ce qui permet d'adapter le montant versé aux besoins des bénéficiaires.

Le niveau varie donc beaucoup selon les situations.

Montant mensuel de l'allocation logement selon la composition et les revenus du ménage (en zone 2, au 1^{er} avril 2020)

(en euros)



Lecture : le montant mensuel maximal de l'allocation logement, pour un revenu mensuel fiscal de référence de 1 000 euros, est d'environ 43 euros pour une personne seule sans enfant, 258 euros pour un ménage avec 1 enfant, 333 euros pour un ménage avec 2 enfants et 413 euros pour un ménage avec 3 enfants. Le montant effectif versé peut être inférieur en fonction du montant du loyer payé.

Source : commission des finances, à partir de données DREES¹

À l'inverse, **le dispositif proposé**, instituant une aide de 100 euros pour tous ses bénéficiaires, **n'est pas proportionné aux besoins des ménages**. Il ne représenterait qu'un cinquième de l'aide apportée à un ménage de 3 enfants dont le revenu est inférieur à 500 euros, mais il serait très supérieur au montant actuel des aides pour un ménage dont le revenu s'approche de la limite d'éligibilité. Il favoriserait de manière considérable les personnes seules ou les couples sans enfant par rapport aux familles nombreuses.

En outre, il ne dépend pas du montant du loyer et n'a donc pas de relation avec les charges effectives de logement du ménage, autre que le fait que celui-ci est éligible à l'une des aides personnelles au logement.

Il créerait en conséquence un effet de seuil très important : une légère augmentation du revenu mensuel suffirait pour faire perdre entièrement l'aide instituée par le présent article.

S'agissant des **conséquences économiques de la crise sanitaire**, il convient de rappeler que des mesures importantes, notamment le soutien à l'activité partielle, ont permis de préserver les ménages pris dans leur

¹ DREES, [Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2020](#). Champ : ménages allocataires de l'ALF ou de l'ALS et louant un logement en zone 2 dans le parc privé, dont le loyer est supérieur ou égal au plafond de loyer mais inférieur au loyer à partir duquel l'aide est dégressive en fonction du loyer. Les montants des aides au logement sont présentés après déduction de la CRDS.

ensemble. Le rapport d'étape du comité 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, présenté par son président M. Benoît Cœuré devant la commission des finances le 4 mai 2021, constate que **le pouvoir d'achat par unité de consommation s'est maintenu à un niveau stable en 2020**. Le choc de perte de revenu a été absorbé à 65 % par les administrations publiques, à 31 % par les entreprises et à 4 % seulement par les ménages. En outre, l'emploi n'a reculé que de 1,6 %, ce qui est beaucoup plus faible que la chute de l'activité, ce qui s'explique par le soutien apporté par le dispositif d'activité partielle, même si un effet retard peut être craint dans les mois à venir.

Il est certes incontestable que **les conséquences économiques de la crise sanitaire ont touché plus durement les ménages modestes**. Ils sont plus nombreux à travailler dans des secteurs particulièrement affectés par la crise, comme la restauration ou les transports. En outre, ils sont plus souvent employés à durée déterminée ou dans l'interim, variables d'ajustement habituelles en cas de difficultés des entreprises. Enfin, leurs postes sont moins souvent adaptables au télétravail. Une enquête de l'INSEE indique que, parmi les 10 % de ménages les plus pauvres, 35 % ont perçu une dégradation de leur situation financière pendant le confinement du printemps 2020¹.

Toutefois **l'impact de la crise** ne dépend pas seulement du niveau des revenus : il est aussi **très différencié selon les secteurs économiques**. Les salariés des secteurs les plus touchés (tourisme, hébergement et restauration, culture...), surtout s'ils ont des contrats à durée déterminée ou travaillent en intérim, sont plus concernés que les autres.

Au total, **la simplicité de la mesure**, si elle facilite son application rapide, **a pour effet un fort risque d'inéquité**, la réponse ne prenant en compte ni la situation réelle des ménages, ni leur exposition aux conséquences de la crise économique. Or **il importe de cibler les aides publiques vers les personnes les plus défavorisées, en proportionnant leur montant à la situation des personnes concernées**.

En conclusion, le rapporteur propose de ne pas adopter le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

¹ INSEE, [Des conséquences financières du premier confinement plus ou moins marquées selon les territoires](#), INSEE Première n° 1850, paru le 8 avril 2021.

ARTICLE 2

Report d'un an de la trajectoire d'exonération progressive des ménages demeurant redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Le présent article prévoit de décaler d'un an, d'une part, le relèvement à 65 %, prévu pour 2022, de l'exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales institué au profit des ménages qui en demeurent redevables et, d'autre part, la suppression de cette imposition attendue pour 2023.

En cohérence avec sa position exprimée lors de l'examen de la réforme de la taxe d'habitation à l'occasion du projet de loi de finances pour 2020, la commission n'a pas adopté cet article.

En effet, l'allègement progressif de la taxe d'habitation versée par les ménages demeurant redevables s'impose pour des motifs constitutionnels. Du reste, et contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, la commission ne considère pas que les ménages continuant à s'acquitter de la taxe d'habitation puissent tous être regardés comme des « privilégiés ».

Décaler la mise en œuvre de cet allègement prévu pour 2021 constituerait enfin un mauvais message envoyé aux contribuables.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION PROGRESSIVE DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES APPLICABLE JUSQU'À LA SUPPRESSION DE CET IMPÔT EN 2023

A. UN IMPÔT DESTINÉ À ÊTRE SUPPRIMÉ EN 2023 ET TRANSITOIREMENT RECOUVRÉ SUR LES 20 % DE MÉNAGES LES PLUS AISÉS

La taxe d'habitation sur les résidences principales a fait l'objet de deux réformes au cours de l'actuel quinquennat. La première a institué un dégrèvement progressif en faveur de 80 % des ménages (1) tandis que la seconde a organisé la suppression de cet impôt d'ici 2023 (2) tout en maintenant provisoirement dans l'impôt une fraction des contribuables (3).

1. Un dégrèvement progressif pour 80 % des ménages

Lors de la campagne en vue de l'élection présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron s'était engagé à ce que « *d'ici 2020, 4 Français sur 5 ne [paient] plus la taxe d'habitation sur leur résidence principale* ». À cette fin, il indiquait qu'à « *partir de 2018, la taxe sera allégée en trois paliers jusqu'à un dégrèvement total en 2020 pour les foyers concernés* ».

Cette proposition a été mise en œuvre aux termes des dispositions de l'article 5 de la loi du 30 décembre 2017 de finances initiale pour 2018 qui a rétabli au code général des impôts un article 1414 C et prévu **la mise en œuvre progressive et par tiers d'un dégrèvement de taxe d'habitation** applicable à 80 % des ménages éligibles en fonction de leur revenu fiscal.

Ce dégrèvement concernait les contribuables qui :

- ne bénéficiaient pas déjà d'une exonération ou d'un dégrèvement en totalité de leur taxe d'habitation ;
- disposaient d'un revenu fiscal de référence n'excédant pas les seuils indiqués au 1 du II bis de l'article 1417 du CGI.

Un dispositif de lissage était également applicable afin de permettre aux contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excédait pas d'un montant supérieur à environ mille euros le plafond prévu de bénéficier du dégrèvement.

En 2020, les 80 % des ménages les moins aisés ont bénéficié d'un allègement total de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette mesure a généré, d'après la direction générale des finances publiques, **une moindre recette pour l'État de 9,8 milliards d'euros.**

2. La décision de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales d'ici 2023

Comme l'avait d'ailleurs relevé le rapporteur général de la commission des finances du Sénat¹, **la constitutionnalité de cette mesure conduisant à maintenir dans l'impôt une fraction des contribuables était questionable.**

À cet égard, s'il a estimé, dans sa décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, que **l'institution du dégrèvement ne méconnaissait pas le principe d'égalité**, le Conseil constitutionnel avait également indiqué qu'il s'estimerait libre de **porter une appréciation différente à l'avenir compte tenu « de la façon dont sera traitée la situation des contribuables**

¹ Voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi de finances initiale pour 2018 figurant au tome III du rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances.

restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale ».

Le rapport¹ remis au Premier ministre par M. Alain Richard, sénateur, et M. Dominique Bur en mai 2018 interprétait cette position du juge constitutionnel comme **une démonstration que le dégrèvement ne pouvait en lui-même constituer « un dispositif pérenne et autonome ».**

Considérant que le maintien des 20 % de ménages « aisés » dans l'impôt était fragile au plan constitutionnel, d'une part, et que la prise en charge par l'État du coût du dégrèvement faisait de lui le premier contributeur d'une imposition locale, d'autre part, **le rapport Richard-Bur concluait à l'opportunité de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales.**

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a, par la suite, été prévue aux termes des dispositions de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Celles-ci organisent la transformation, à compter de 2023, de la taxe d'habitation en taxe d'habitation « *sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale* ».

3. L'institution d'une exonération progressive au bénéfice des 20 % des ménages restant redevables de la taxe

Dans l'attente de la suppression de cet impôt en 2023, l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a **transformé le dégrèvement jusqu'alors prévu au 1414 C du code général des impôts en exonération de la part de la cotisation de taxe d'habitation afférente à la résidence principale.**

Par ailleurs, les 20 % de ménages demeurant assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences principales en seront progressivement exonérés à compter de l'année 2021. À cette fin, l'article 1414 C du CGI prévoit que les ménages redevables de la taxe bénéficient d'un allègement d'impôt équivalent à 30 % en 2021 et à 65 % en 2022.

B. UN IMPÔT DONT LE PRODUIT RÉSIDUEL EST AUJOURD'HUI PERÇU PAR L'ÉTAT TANDIS QUE LES COLLECTIVITÉS LOCALES BÉNÉFICIENT DE RESSOURCES DE SUBSTITUTION

À compter de l'année 2021 et en application des dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, **le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales est perçu au profit de l'État.**

Les collectivités locales demeurent affectataires de la part de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les locaux non affectés à la résidence principale.

¹ Mission « Finances locales » – rapport sur la refonte de la fiscalité locale – mai 2018

Afin de compenser les moindres recettes résultant de l'affectation du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales au profit de l'État jusqu'à sa suppression en 2023, **l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a, par ailleurs, institué un nouveau schéma de financement des collectivités locales applicable dès l'année 2021.** Ce schéma repose notamment sur :

- la « redescente » au profit des communes de **la part départementale de la taxe sur le foncier bâti ;**

- **l'affectation d'une fraction dynamique de TVA au profit des établissements de coopération intercommunale (EPCI)** pour un montant équivalent au produit des bases 2020 et du taux de taxe d'habitation applicable en 2017 ;

- **l'affectation d'une fraction dynamique de TVA aux départements** en compensation des recettes de la taxe sur le foncier bâti, désormais affectées aux communes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN DÉCALAGE D'UN AN DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXONÉRATION DES MÉNAGES DEMEURANT REDEVABLES DE LA TAXE

Le présent article a pour objet de **décaler d'une année la mise en œuvre de l'exonération à 65 % pour les ménages demeurant assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences principales. Corrélativement, la suppression de cette imposition serait repoussée à 2024.**

À cette fin, il modifie plusieurs références aux années 2022 et 2023 prévues par les dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 dont certaines ont fait l'objet d'une codification au code général des impôts.

En premier lieu, le **1° du I** du présent article substitue la référence à l'année 2024 à celle faite à l'année 2023 dans le corps de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, notamment :

- au 3 du H du I qui suspend temporairement les effets des délibérations prises par les collectivités en matière de taxe d'habitation sur les logements vacants ;

- au K du même I relatif au gel temporaire des effets des dispositifs d'intégration fiscale ;

- au E du VII relatif aux dates d'entrée de vigueur des différentes parties de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 dont celles, dans le cas d'espèce, qui concerne, par exemple, la mise en œuvre de coordinations terminologiques rendues nécessaires par le remplacement de la taxe d'habitation par une taxe d'habitation sur les locaux non affectés à la

résidence principale ou, encore, l'institution des obligations déclaratives afférentes à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

En deuxième lieu, le 2° du I du présent article substitue la référence à l'année 2023 à celle faite à l'année 2022 au K du I de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 relatif au gel temporaire du pouvoir de délibération en matière de taxe d'habitation sur les logements vacants en cas de fusion de communes.

Il est va de même s'agissant du D du VII de l'article 16 relatif aux modalités d'entrée de vigueur de plusieurs dispositions afférentes, notamment :

- à l'augmentation du taux d'exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales de 30 % à 65 % ;

- aux règles de calcul de certains impôts de répartition comme la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ou la taxe spéciale d'équipement.

Il doit être relevé que ces dernières dispositions ont été introduites par le législateur afin de tenir compte du transfert du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales au profit de l'État.

En dernier lieu, le 1° du II du présent article prévoit de modifier plusieurs articles du code général des impôts dans leur rédaction issue de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 en substituant la référence à l'année 2023 à celle faite à l'année 2022. Il y est notamment procédé s'agissant de dispositions relatives au calcul de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations et de la taxe spéciale d'équipement.

Toutefois - et là encore - il doit être relevé que les dispositions dont la modification est proposée ont été introduites par le législateur afin de tenir compte des effets du nouveau schéma de financement des collectivités locales et du transfert au profit de l'État du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE MESURE DESTINÉE À FINANCER UNE MAJORATION INOCCASIONNELLE DES AIDES AU LOGEMENT, QUI REMETTRAIT EN CAUSE UN ENGAGEMENT PRIS AUPRÈS DES CONTRIBUABLES

A. UNE MESURE PROPOSÉE POUR FINANCER L'ARTICLE 1^{ER} QUE LA COMMISSION DES FINANCES PROPOSE DE NE PAS ADOPTER

Le rapporteur prend acte de la proposition de décaler d'une année la mise en œuvre de l'exonération à 65 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales au bénéfice des ménages en demeurant redevables.

Évolution du taux de l'exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des 20 % des ménages les plus aisés

	2021	2022	2023	2024
Droit existant	30 %	65 %	Taxe supprimée	
Droit proposé	30 %	30 %	65 %	Taxe supprimée

Source : commission des finances du Sénat

Celle-ci fait, du reste, écho à une proposition formulée par le Président de la République lui-même en juillet 2020 mais à laquelle aucune suite n'avait finalement été donnée.

Le rapporteur constate, également, que ces dispositions sont justifiées par les auteurs de la proposition de loi par un double motif : **assurer le financement des mesures proposées à l'article 1^{er}, d'une part, et garantir la contribution des « plus privilégiés d'autre part »¹.**

La commission des finances propose de rejeter l'article 1^{er} qui institue une majoration des aides personnelles au logement. Dès lors et puisque la nécessité de financer ce dispositif ne s'impose plus, l'opportunité des dispositions de l'article 2 ne paraît plus démontrée. Du reste, la mesure proposée à l'article 1^{er} aurait un effet budgétaire dès 2021 contrairement à celle proposée au présent article dont les effets se manifesteraient à compter de 2022.

B. UNE PROPOSITION QUI POSE PAR AILLEURS PLUSIEURS DIFFICULTÉS

Le rapporteur estime qu'indépendamment de la question même du financement de la majoration des aides au logement, **la proposition de décaler d'un an la mise en œuvre de l'exonération à 65 % de taxe d'habitation sur les résidences principales ne peut être soutenue.**

D'abord, si le Sénat a effectivement adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 une série d'amendements déposés par la commission des finances et tendant à décaler d'un an l'application de la réforme de la taxe d'habitation, **ces derniers n'avaient à aucun moment remis en cause la trajectoire d'allègement d'impôt des contribuables.**

¹ Exposé des motifs de la présente proposition de loi.

La volonté exprimée alors par le Sénat était de **tenir compte des conséquences incertaines de la réforme sur la situation financière des collectivités locales** en effectuant un travail préalable de simulation et de **prévoir une plus juste compensation des pertes de recettes.**

De manière constante depuis la mise en œuvre du dégrèvement en faveur de 80 % des ménages, **la commission des finances et le Sénat ont estimé nécessaire d'organiser l'allègement d'impôt des ménages restant assujettis.**

Cette position se justifiait autant par **la fragilité constitutionnelle du dispositif** mis en œuvre par la loi de finances initiale pour 2018 que par le fait que **les ménages demeurant redevables ne peuvent être regardés comme des « privilégiés » compte tenu des seuils de revenu retenus.**

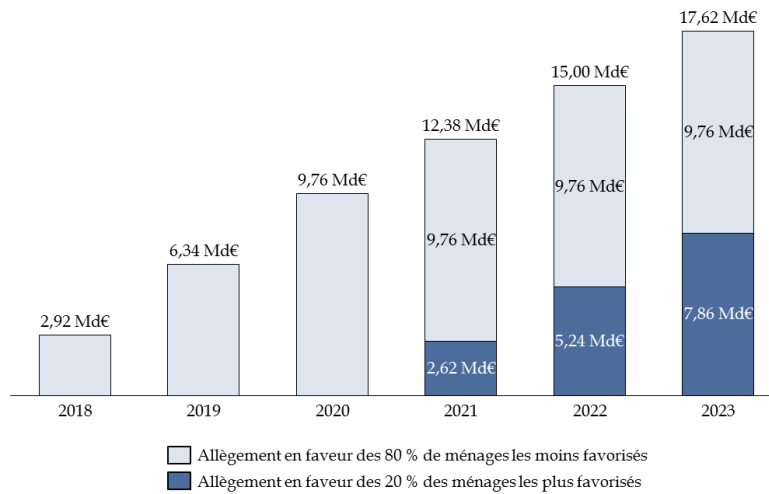
**Seuil de revenu prévu pour bénéficier de l'exonération
intégrale de taxe d'habitation sur les résidences principales**

Situation des ménages	Seuil de revenu annuel ouvrant droit à l'allègement intégral de taxe d'habitation sur les résidences principales	Revenu moyen mensuel par adulte après impôt sur le revenu
Personne seule	27 706 euros	2 176 euros
Couple sans enfant	43 764 euros	1 749 euros
Couple avec un enfant	49 921 euros	2 002 euros
Couple avec deux enfants	56 078 euros	2 256 euros

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, lorsque l'on calcule le montant moyen des revenus par adulte au sein du foyer après impôt sur le revenu, on constate que **serait considérée comme « privilégiée » une personne en couple avec deux enfants rémunéré 2 256 euros par mois.**

Gain de pouvoir d'achat attendu en application de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales



Note de lecture : en 2021, le gain de pouvoir d'achat pour les contribuables redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales résultant de la mise en œuvre d'un allègement progressif à cette taxe correspondrait à 12,4 milliards d'euros.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des finances publiques.

Ensuite, le rapporteur considère qu'il n'est pas pertinent dans un contexte marqué par la **nécessité de soutenir durablement la reprise économique** de décaler d'un an l'application d'une mesure qui permettrait un **gain de pouvoir d'achat pour les ménages d'un montant estimé à 5,24 milliards d'euros en 2022.**

Enfin il observe qu'il s'agirait d'un mauvais signal envoyé aux contribuables s'agissant de la prévisibilité et de la stabilité de la loi fiscale.

Pour ce motif, le rapporteur propose de ne pas adopter le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 mai 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Charles Guené, rapporteur, sur la proposition de loi n°531 (2020-2021) d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise.

M. Claude Raynal, président. – Nous continuons cette matinée par l'examen de la proposition de loi d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise, présentée par Mmes Raymonde Poncet Monge, Sophie Taillé-Polian et plusieurs de leurs collègues. Aucun amendement n'a été déposé pour cet examen en commission.

M. Charles Guené, rapporteur. – L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit le versement d'un complément de 100 euros par mois aux bénéficiaires des aides personnelles au logement. Cette mesure s'appliquerait jusqu'à trois mois après la fin de l'état d'urgence, c'est-à-dire jusqu'à la fin août de cette année si l'état d'urgence n'est pas prorogé au-delà du 1^{er} juin.

Cette mesure est rattachée par ses modalités aux aides au logement, ce qui faciliterait certainement sa mise en œuvre, mais elle est en fait d'une nature très différente.

En effet, elle ne dépend pas du niveau du loyer, des ressources, du patrimoine ou même du nombre de personnes composant le ménage : l'aide serait identique pour un ménage composé de nombreuses personnes et sans ressources, qui bénéficie en conséquence d'une aide personnalisée au logement (APL) relativement élevée, et pour une personne seule à revenu plus élevé pour laquelle le niveau de l'APL est réduit.

Il s'agirait donc d'une aide sociale générale, sans véritable lien avec les dépenses de logement, mais dotée d'un effet de seuil considérable, puisqu'une légère différence de revenus suffirait pour qu'un ménage bénéficie, ou non, de l'intégralité de l'aide de 100 euros.

Le coût est facile à estimer : le nombre des bénéficiaires des APL étant d'environ 6,6 millions, la mesure représenterait une dépense de l'ordre de 660 millions d'euros par mois, ou 2 milliards d'euros pour trois mois. Pour mémoire, le montant total des aides personnelles au logement a été de 17 milliards d'euros en 2020, dont 13,9 milliards d'euros à la charge de l'État.

L'article 1^{er} gage cette dépense sur les recettes provenant du report de la mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation à l'article 2, mais ces recettes seront nulles en 2021 ; donc, en pratique, c'est une taxe additionnelle aux droits sur le tabac qui devrait être créée.

Ainsi la création de cette aide, qui part du souhait légitime d'aider les ménages à revenus modestes pendant la crise sanitaire, me semble mal adaptée à la diversité de leur situation ainsi qu'à leur exposition réelle aux

effets de la crise, qui dépend d'autres facteurs tels que le secteur économique ou le type de contrat de travail.

L'article 2 de la proposition de loi a pour objet de modifier la trajectoire de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour ce qui concerne, plus particulièrement, l'allègement en faveur des 20 % de ménages aisés.

La mesure poursuit un double objectif d'après les auteurs de la proposition.

D'abord, elle vise à dégager des ressources pour assurer le financement des aides proposées à l'article 1^{er}.

Ensuite, elle propose d'organiser une contribution plus importante des ménages que l'exposé des motifs qualifie de privilégiés.

Je vais me permettre de vous présenter un bref rappel des grandes lignes de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales avant de vous expliquer, plus précisément, ce que propose la PPL.

À l'occasion de la loi de finances pour 2018, le Parlement a adopté, comme vous le savez, un dégrèvement progressif de taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des 80 % de ménages les moins aisés.

Ainsi, en 2020, les ménages concernés ont bénéficié d'un dégrèvement intégral de taxe d'habitation sur leur résidence principale. En loi de finances pour 2020, le Parlement a voté la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2023.

Cette réforme comporte plusieurs volets. En premier lieu, elle prévoit que le dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences principales est transformé en exonération.

En deuxième lieu, elle prévoit que les 20 % de ménages aisés restant redevables de la taxe dans le dispositif introduit en 2018, bénéficieront d'une exonération progressive en 2021 et 2022. Ainsi, en 2021 l'exonération sera égale à 30 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales et, en 2022, à 65 %.

En troisième lieu, la réforme prévoit qu'à compter de 2021, le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales est intégralement reversé à l'État.

Enfin, la réforme prévoit que les collectivités locales bénéficient de ressources de substitution au travers, vous le savez, de la redescende de la part départementale de la taxe foncière ou de l'affectation d'une fraction de TVA.

Notre commission des finances et le Sénat ont largement discuté et débattu de cette réforme que nous jugions, je le rappelle, critiquable sur de nombreux points. En particulier, nous avons considéré que l'impact sur les

collectivités locales de la mise en œuvre de ce nouveau modèle de financement n'était pas suffisamment évalué.

Le Sénat avait donc, à l'initiative de la commission des finances, voté une série d'amendements tendant à décaler d'un an la mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités locales. Je me permets d'insister sur ce dernier point : ce que le Sénat a voté, c'est un décalage d'un an de la redescende de la taxe foncière et de l'affectation de TVA aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements.

À aucun moment, le Sénat n'a remis en question par son vote le principe ou la trajectoire d'allègement en faveur des 20 % de ménages restant redevables de l'impôt. Celle-ci s'impose pour des motifs constitutionnels, comme l'analysait fort bien le rapport Richard-Bur de 2017.

J'en viens donc au contenu de l'article 2 de la proposition de loi

Celui-ci propose que l'exonération à 65 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales prévue pour s'appliquer en 2022 au profit des 20 % des ménages restant redevables de l'impôt, soit limitée à 30 %. L'exonération à 65 % ne s'appliquerait qu'en 2023 et la taxe ne serait supprimée, corrélativement, qu'en 2024.

D'abord, je rappelle que ces propositions sont absolument sans incidence pour les collectivités locales, qui n'y gagneront ou n'y perdront rien. En effet, le nouveau schéma de financement des collectivités locales est déjà en vigueur, et c'est donc l'État qui perçoit actuellement la taxe d'habitation sur les résidences principales. Ne voyons donc pas là, mes chers collègues, une occasion de refaire le match de la réforme en faveur des collectivités locales, car ce n'est pas l'objet du dispositif de cette proposition de loi. Cette proposition ne me semble pas bienvenue, et je vous proposerai de rejeter cet article.

En premier lieu, la mesure a pour objet de générer une recette supplémentaire pour l'État de l'ordre 2,6 milliards d'euros en 2022 afin de financer le coût des aides prévues à l'article 1^{er}. Par cohérence avec la proposition de rejet de l'article 1^{er} que j'ai déjà évoqué, je considère que le dispositif de l'article 2 ne se justifie plus.

En second lieu, la mesure vise pour les auteurs à renforcer la justice fiscale en organisant une plus forte participation des ménages favorisés. Il me semble que ce terme est loin d'être adéquat. Certes, les ménages encore redevables de la taxe d'habitation disposent, par définition, des 20 % de revenus les plus importants.

Néanmoins, cette présentation ne rend pas compte du fait que les seuils retenus sont en réalité assez faibles et que l'on peut être, dans une pièce de dix personnes, parmi les deux qui gagnent le mieux leur vie sans pour autant être riches. Par exemple, un couple sans enfant figure parmi les 20 % de ménages aisés dès lors que le revenu mensuel de chacun des

conjointes excède 1 749 euros après impôts. Pour un couple avec deux enfants, ce montant est de 2 256 euros.

Il ne s'agit pas pour moi de nier le fait qu'une part importante de nos concitoyens perçoit des revenus inférieurs à ceux que je viens de citer, mais plutôt à rappeler qu'on ne peut pas vraiment dire que les ménages visés par la mesure proposée sont des privilégiés.

En troisième et dernier lieu, revenir sur le niveau de l'exonération applicable en 2022 serait un mauvais signal. Un mauvais signal pour le soutien à la relance, car cela réduirait le pouvoir d'achat des ménages qui s'attendaient à bénéficier de cette mesure. Un mauvais signal pour la prévisibilité de la loi de fiscale, également, alors que celle-ci constitue un élément de confiance important.

Pour l'ensemble des raisons que j'ai évoquées, je vous propose de rejeter l'article 2 de la proposition de loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis d'accord avec notre rapporteur : cette proposition de loi apporte une réponse inadaptée, inappropriée, à une question parfaitement légitime. Nous devons éviter de brouiller le message que le Parlement envoie aux Français. Le logement est un vrai sujet, pour maintes raisons, et pas seulement le niveau des revenus. Il y a d'ailleurs des différences entre régions, en fonction de la tension du marché, des conditions de financement, des parcours résidentiels, etc. Je partage l'analyse du rapporteur : notre commission des finances est là, aussi, pour faire respecter certaines lignes et empêcher des modifications intempestives des dispositifs adoptés.

Mme Raymonde Poncet Monge, auteure de la proposition de loi. – Nous sommes d'accord, je pense, sur le constat : il est urgent de prendre des mesures exceptionnelles de soutien aux populations les plus modestes – si vous préférez ce terme, et nous parlerons des revenus fiscaux les plus hauts plutôt que des privilégiés ! Toutes les associations qui travaillent et agissent au plus près de ces populations, comme ATD Quart Monde, ou le Secours catholique, nous alarment. Il n'est pas question de réformes structurelles, ou d'une réforme fiscale, mais de répondre à une situation de crise. Les acteurs de la lutte contre la pauvreté nous disent qu'en 2020, un million de personnes auraient basculé dans la pauvreté, s'ajoutant aux 9 millions de ménages qui étaient déjà en dessous du seuil de pauvreté. Les premières données de l'Insee confirment un recul net du niveau de vie pour les deux ou trois premiers déciles de la distribution des revenus fiscaux. Les départements mesurent bien cette progression de la grande pauvreté avec l'évolution du revenu de solidarité active (RSA).

Pour certains, il y a aujourd'hui un arbitrage entre le paiement du loyer – souvent privilégié, tant la crainte de ne pas payer son loyer est forte dans les populations très modestes – et l'alimentation, voire les soins. Il est urgent de prendre une mesure sociale exceptionnelle et s'étalant sur

plusieurs mois, au lieu d'un unique chèque. Nous avons, pour cela, cherché à toucher les 20 à 30 % plus pauvres, c'est-à-dire les deux ou trois premiers déciles. C'est pour cela que nous avons utilisé les APL : il ne s'agit aucunement d'un texte sur le logement ! Les APL solvabilisent les locataires. Surtout, comme toutes les analyses le montrent, c'est l'outil le plus puissant - avec les minima sociaux - pour lutter contre les inégalités : elle fait descendre de huit points l'indice d'extrême pauvreté ! C'est pour cela que nous l'avons prise pour guide : 90 % de ses bénéficiaires sont dans les premiers déciles. C'est une aide très concentrée sur le bas de la distribution. De fait, 40 % de ses bénéficiaires sont sous le seuil de pauvreté. Et il importait de bien cibler les destinataires d'une mesure sociale que nous voulions redistributive.

Bien sûr, il n'est pas question de stigmatiser le haut de la distribution, mais on parle beaucoup de l'excès d'épargne qui a été constitué pendant le confinement en 2020, et qui continue à l'être en 2021, alors que les deux premiers déciles n'ont pas épargné - même, ils ont désépargné, puisqu'ils se sont endettés. Les quelque 200 milliards d'euros d'épargne supplémentaire ont été constitués, à 70 %, par les 20 % les moins modestes - si vous préférez cette formulation. Nous n'avons pas voulu taxer cette épargne supplémentaire. Nous demandons simplement s'il est vraiment opportun de faire un cadeau fiscal à ceux qui l'ont constituée.

M. Jérôme Bascher. - Un cadeau ?

Mme Raymonde Poncet Monge. - Nous n'avons pas voulu passer par le tabac... On constate actuellement que le coefficient de Gini, suivi par l'Observatoire des inégalités, est en train de se dégrader - ce qui est mauvais pour la croissance.

En bref, l'APL est le meilleur outil pour concentrer l'aide sur le public concerné. Et je vous rappelle que l'État, par deux fois l'an dernier, au profit des 800 000 étudiants touchant les APL, a versé une prime exceptionnelle, par deux décrets, sans effet de bord. Seule différence avec nous : nous voulons une prime pendant plusieurs mois. Pour la financer, nous proposons de différer un cadeau fiscal. De fait, à l'origine, l'exonération de taxe d'habitation a été pensée pour les classes moyennes...

M. Philippe Dallier. - Mal pensée dès le début, car inconstitutionnelle !

Mme Raymonde Poncet Monge. - Elle n'était pas constitutionnelle, en effet. Mais l'idée était de toucher 80 % de la population, correspondant, au niveau statistique, aux classes moyennes. Cette réforme ne devait pas concerner les 20 % les plus riches. Depuis, elle est devenue anti-redistributive !

Mme Sophie Taillé-Polian. - D'abord, il est évidemment indispensable de se poser la question du calibrage des aides versées. Je note cependant qu'on est très pointilleux quand il s'agit de soutenir les ménages

les plus modestes, et beaucoup moins quand les dispositifs ciblent indistinctement la quasi-totalité des entreprises.

Ensuite, il faut rappeler que le montant des aides personnelles au logement a sensiblement baissé ces dernières années. Notre texte vient en quelque sorte contrebalancer les effets néfastes de la réforme de la contemporanéité des APL.

Enfin, nous n'ambitionnions pas d'élaborer une véritable réforme fiscale. Nous souhaitions simplement reporter d'une année le cadeau fiscal fait aux 20 % des ménages les plus aisés. L'article 2 doit être considéré comme un geste de solidarité à l'égard des familles les plus en difficulté.

M. Philippe Dallier. – Je ne suis pas opposé à ce que l'on aide les ménages les plus fragiles. En revanche, la solution que vous préconisez doit faire débat. Vous proposez de verser une aide forfaitaire de 100 euros à tous les bénéficiaires actuels des APL : le choix de la forfaitisation a certes le mérite de la clarté, mais il est économiquement injuste.

Cette mesure coûterait 8 milliards d'euros par an. À mon sens, si nous avons 4 ou 4,5 milliards d'euros à redistribuer, il y aurait certainement mieux à faire.

Je précise que j'ai toujours été défavorable à la suppression de la taxe d'habitation, mesure qui coûte 17 à 18 milliards d'euros par an au budget de l'État. Il s'agit d'un cadeau électoral, qui plus est mal pensé, puisque le dispositif initial a été fait l'objet de réserves substantielles de la part du Conseil constitutionnel. Je ne suis pas certain que ce dernier validerait une disposition tendant à reporter d'une année une réforme déjà entrée en vigueur pour 80 % des Français.

Mme Christine Lavarde. – Je suis défavorable à cette proposition de loi, car elle accroîtrait encore davantage l'écart entre ceux qui vivent des revenus de leur travail et ceux qui vivent de la solidarité nationale. Une telle réforme serait inéquitable. Je rappelle, en outre, que cet écart n'est pas sans incidence pour les collectivités locales qui offrent des services dont la tarification peut varier en fonction du revenu des ménages.

M. Éric Bocquet. – Nous partageons évidemment le même objectif que les auteurs de cette proposition de loi. Si nous sommes d'accord avec l'état des lieux qui est parfaitement dressé, nous aurons en définitive un avis mitigé sur le texte. En effet, plutôt qu'une aide d'urgence provisoire, nous préférierions une réforme fiscale de fond et d'ampleur.

M. Christian Bilhac. – Les mesures fiscales en matière de logement sont très largement incomprises par nos concitoyens. La réforme des APL a été mal accueillie, notamment par les ménages modestes et les primo-accédants. En effet, ces derniers ne comprennent pas toujours pourquoi ils perdent le bénéfice de l'APL lorsqu'ils parviennent à concrétiser un projet d'achat alors même que leur revenu n'a pas évolué.

Cela étant, la mesure ponctuelle proposée par nos collègues ne me paraît pas très efficace. En outre, si la suppression de la taxe d'habitation a constitué une erreur financière, politique et démocratique, il faut admettre que l'échéance ne peut pas être éternellement repoussée. Cette proposition de loi me laisse donc très dubitatif.

Mme Isabelle Briquet. – La hausse de la précarité due à la crise sanitaire est indéniable. Si l'on peut s'interroger sur son absence de progressivité ou de proportionnalité, il faut reconnaître que l'aide proposée est seulement temporaire et permettrait de disposer de davantage de temps pour réfléchir à d'autres dispositifs plus adaptés.

Cette mesure répond également au manque criant de dispositions en faveur des publics les plus défavorisés, les fameux « oubliés » de la crise. Le logement fait effectivement partie des politiques publiques sacrifiées à l'aune de la crise actuelle.

À l'instar de mes collègues, j'étais hostile à la suppression de la taxe d'habitation. Pour autant, qu'on le veuille ou non, cette réforme est actée et cela n'est pas remis en cause par la proposition de loi, alors pourquoi ne pas en reporter l'application d'une année ?

M. Bernard Delcros. – Même si je partage les objectifs visés, dans la mesure où beaucoup de familles sont aujourd'hui fragilisées par la crise, la disposition proposée ne me semble pas adaptée : en effet, l'aide repose sur le mécanisme des APL sans pour autant que le calcul de son montant tienne compte des revenus du bénéficiaire ou du montant du loyer.

M. Charles Guené, rapporteur. – Il n'est bien entendu pas question de revenir sur le constat selon lequel la crise touche davantage les plus modestes.

En revanche, la mesure envisagée à l'article 1^{er} nous paraît mal calibrée. Elle a d'ailleurs le défaut de sa grande simplicité : elle est tellement simple qu'elle en devient inique. Son montant est versé forfaitairement et n'est pas déterminé en fonction du coût du logement, des revenus du bénéficiaire des APL ou des critères servant au calcul des aides au logement.

S'il est vrai que certaines mesures ont été prises l'an dernier pour aider les plus modestes, il faut préciser qu'elles reposaient toutes sur des critères précis et objectifs, comme le nombre d'enfants à charge, la taille du ménage ou l'âge, ce qui n'est pas le cas ici.

S'agissant de la suppression de la taxe d'habitation, le processus est engagé et il serait complexe de revenir en arrière.

Enfin, en application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise inclue les dispositions relatives à l'institution d'une aide complémentaire aux aides personnelles au logement, d'une part, et à la trajectoire d'allègement de la

taxe d'habitation sur les résidences principales préalable à la suppression de cette imposition, d'autre part.

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

M. Claude Raynal, président. – Dans la mesure où il n'y a pas d'amendements déposés en vue de l'élaboration du texte de commission, je vais mettre directement aux voix les articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposé sur le Bureau du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

mercredi 12 mai 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 531 d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- à l'institution d'une aide complémentaire aux aides personnelles au logement ;

- à la trajectoire d'allégement de la taxe d'habitation sur les résidences principales préalable à la suppression de cette imposition.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions au Sénat

- Mme Raymonde PONCET MONGE, sénatrice, auteure de la proposition de loi n°531 ;
- Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, sénatrice, signataire de la proposition de loi n°531.

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/ppl20-531.html>