

N° 1885

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 avril 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *pour la **restauration** et la **conservation** de la **cathédrale Notre-Dame de Paris** et instituant **une souscription nationale à cet effet** (n° 1881)*

PAR MME MARIE-ANGE MAGNE,
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	9
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Article 4</i> : Possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de participer au financement de la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris par des versements à l'État ou l'établissement public créé à cet effet	17
<i>Article 5</i> : Majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris à la suite de l'incendie du 15 avril 2019	27
<i>Après l'article 5</i>	43
<i>Article additionnel après l'article 5</i> : Rapport évaluant la participation des particuliers et des entreprises à la souscription nationale	44

INTRODUCTION

L'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris le 15 avril dernier a marqué tous les esprits, à Paris, sur l'ensemble du territoire et à l'étranger. Au-delà de l'émotion, l'élan de solidarité spontané et massif, qui s'est manifesté dès le soir de l'incendie, témoigne de la place particulière qu'occupe la cathédrale dans notre patrimoine historique, religieux et littéraire ainsi que dans l'imaginaire collectif, y compris au-delà de nos frontières.

Compte tenu de l'ampleur inédite des dons réalisés ou des promesses de dons annoncées dès le 15 avril au soir, le Gouvernement a décidé d'instaurer une souscription nationale placée sous l'autorité du Président de la République « *afin de conférer une dimension solennelle à la collecte des fonds qui permettra de rebâtir* » Notre-Dame. Tel est l'objet du présent projet de loi, déposé le 24 avril dernier, et dont l'examen a été renvoyé, au fond, à la commission des affaires culturelles.

• Formellement saisie pour avis, la commission des finances s'est vue, d'un commun accord entre son président et celui de la commission des affaires culturelles, déléguer l'examen au fond des articles 4 et 5.

Ces articles témoignent de la volonté de permettre la participation de toutes et tous à la souscription nationale – particuliers, comme collectivités territoriales –, chacune et chacun selon ses moyens.

Dans cette perspective, **l'article 4** offre un cadre légal aux dons et versements que souhaiteraient effectuer les collectivités territoriales et leurs groupements pour la restauration et la conservation de la cathédrale, indépendamment de tout intérêt public local.

Afin que ces subventions ne pénalisent pas les objectifs et les termes des contrats conclus, entre les collectivités territoriales et le représentant de l'État dans leurs territoires, dans le cadre de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, le Gouvernement a prévu que tous les versements effectués au titre de la souscription nationale seraient, à titre exceptionnel, considérés comme des subventions d'équipement et donc inscrits en section d'investissement des budgets locaux. Cette précision fondamentale relative au traitement comptable des versements sera précisée par voie d'instruction budgétaire et comptable. Par conséquent, bien qu'elle ne figure pas expressément dans le dispositif juridique de l'article 4, elle en est bel et bien sa caractéristique essentielle.

L'**article 5** constitue le cœur et le symbole de l'engagement de l'État aux côtés des donateurs particuliers. Il vise à « *permettre un accompagnement adéquat du mouvement de solidarité nationale* ». Comme l'indique l'étude d'impact, l'importance symbolique et historique de la cathédrale Notre-Dame de Paris et

« l'ampleur des dépenses de restauration occasionnées par le violent incendie (...) nécessitent d'aller au-delà du dispositif d'incitation fiscale de droit commun ».

L'article 5 instaure ainsi une majoration exceptionnelle et temporaire du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers, majoration sur les caractéristiques de laquelle il a été très tôt communiqué.

Par conséquent, les dons effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 en vue de la restauration et de la conservation de Notre-Dame ouvriront droit à une réduction d'impôt égale à 75 % des sommes versées, prises dans la limite de 1 000 euros. Au-delà de ce plafond, les dons ouvriront droit à la réduction d'impôt prévue par l'article 200 du code général des impôts (CGI), au taux de droit commun de 66 %. Par ailleurs, dans un souci de sécurisation et d'encadrement de la collecte, seuls les dons effectués auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux (CMN), de la Fondation de France, de la Fondation Notre-Dame et de la Fondation du patrimoine ouvriront droit à ce dispositif fiscal exceptionnel.

• **L'élan de solidarité et le soutien manifesté pour la restauration de la cathédrale sont incontestablement impressionnants.** Au 26 avril, les dons et promesses de dons officialisées par les donateurs auprès des organismes participant à la souscription nationale, s'élevaient à plus de 425 millions d'euros, répartis comme suit :

– pour la **Fondation du patrimoine**, 220 000 dons émanant de particuliers, dont 17 000 provenant de donateurs étrangers, pour un montant total de **22,3 millions d'euros**, dont 1,6 million d'euros en provenance de l'étranger. Le **don moyen s'établit autour de 100 euros** et la Fondation dénombre 163 000 dons inférieurs à 1 000 euros, pour un total de 16,4 millions d'euros. À ces montants, s'ajoutent **160 millions d'euros au titre des promesses de dons officialisées** par les entreprises et 80 millions d'euros de promesses de dons à ce stade moins formalisées ;

– pour la **Fondation Notre-Dame**, 33 000 dons émanant de particuliers, pour un montant de **3,6 millions d'euros**, soit un don moyen de 110 euros. En prenant en compte les dons en provenance des États-Unis, des grandes entreprises et de certains pays, comme le Maroc et la Serbie, par exemple, la fondation comptabilise **215 millions d'euros** de promesses de dons ;

– pour la **Fondation de France**, 50 000 dons émanant des particuliers, pour un montant total de **25 millions d'euros** ;

– pour le **Centre des monuments nationaux**, **3 millions d'euros**, provenant en majorité de particuliers, mais aussi de petites entreprises.

Si les fondations considèrent, par exemple, que l'immense majorité de la collecte est à ce jour effectuée, la période d'éligibilité des dons à la majoration

exceptionnelle prévue par l'article 5 court jusqu'au 31 décembre 2019 et pourra, par conséquent, fournir une incitation fiscale susceptible de donner lieu à des versements supplémentaires.

- La restauration et la conservation de la cathédrale s'accompagnent de plusieurs incertitudes, qui seront progressivement levées mais dont certaines ne le seront que tardivement. Alors que les expertises se poursuivent pour évaluer l'ampleur des travaux de reconstruction, les incertitudes quant au coût total de la restauration de Notre-Dame s'ajoutent notamment à celles relatives à la date de fin de la souscription nationale et aux montants exacts des dons effectués.

L'impact budgétaire et financier du présent projet de loi et, en particulier, de l'article 5, compte également parmi ces incertitudes.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du lundi 29 avril 2019, la commission a examiné, pour avis, les articles 4 et 5 du projet de loi.

M. le président Éric Woerth. La commission des affaires culturelles et de l'éducation, saisie au fond, ce qui est bien naturel, a inscrit le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet à son ordre du jour du 2 mai prochain, en vue d'un passage en séance publique le 10 mai, mais elle a délégué à notre commission les articles 4 et 5 pour examen au fond. Il va effectivement de soi que l'examen de dispositions fiscales incombe à la commission des finances.

Dans le cadre de cette délégation, la commission des finances travaillera sur ces deux articles comme si elle en était saisie au fond. Les amendements de l'ensemble de nos collègues portant sur ces articles ont donc été déposés auprès de notre commission. La commission des affaires culturelles ne procédera au cours de sa propre réunion, jeudi matin, qu'à un examen formel de ces articles, en présence de notre rapporteure.

Mme Marie-Ange Magne, rapporteure pour avis. L'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris le 15 avril dernier a marqué tous les esprits, à Paris et dans tout le pays, mais aussi à l'étranger. Au-delà de l'émotion, l'élan de solidarité spontané et massif, qui s'est manifesté dès le soir de l'incendie, témoigne de la place particulière qu'occupe la cathédrale dans notre patrimoine historique, religieux et littéraire ainsi que dans l'imaginaire collectif, y compris au-delà de nos frontières.

Compte tenu de l'ampleur inédite et des montants des promesses de dons annoncées dès le 15 avril au soir, le Gouvernement, sous l'impulsion du Président de la République, a décidé d'instaurer une souscription nationale. C'est l'objet du projet de loi déposé le 24 avril dernier, dont nous examinons, ce soir, deux articles, la commission des affaires culturelles étant saisie au fond. Notre commission s'est formellement saisie pour avis mais nous procédons, d'un commun accord entre les présidents de nos deux commissions, à l'examen au fond des articles 4 et 5.

D'une manière générale, ces deux articles témoignent de la volonté du Gouvernement de permettre la participation de toutes et tous à la souscription nationale – particuliers, comme collectivités territoriales –, chacune et chacun selon ses moyens.

L'article 4 offre un cadre légal aux dons et versements que souhaiteraient effectuer les collectivités territoriales et leurs groupements pour la restauration et la conservation de la cathédrale, indépendamment de tout intérêt public local.

Afin que ces subventions ne pénalisent pas les objectifs et les termes des contrats conclus entre les collectivités territoriales et le représentant de l'État dans leurs territoires, dans le cadre de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, le Gouvernement a prévu que tous les versements effectués au titre de la souscription nationale seraient, à titre exceptionnel, considérés comme des subventions d'équipement et donc inscrits en section d'investissement des budgets locaux.

Cette précision fondamentale relative au traitement comptable des versements sera apportée par voie d'instruction budgétaire et comptable. Par conséquent, bien qu'elle ne figure pas expressément dans le dispositif juridique de l'article 4, elle en est bel et bien la caractéristique essentielle. Plusieurs de nos collègues ont déposé des amendements visant à inscrire dans la loi ce traitement comptable exceptionnel. Je comprends et je partage le souci de clarification dont procèdent sans doute ces amendements. La clarification est indispensable mais j'émettrai un avis défavorable à ces amendements car leur objet relève du domaine de l'instruction budgétaire et non de la loi.

L'article 5 constitue le cœur et le symbole de l'engagement de l'État aux côtés des donateurs particuliers afin de « *permettre un accompagnement adéquat du mouvement de solidarité nationale* » – je cite l'étude d'impact. L'importance symbolique et historique de la cathédrale Notre-Dame de Paris et « *l'ampleur des dépenses de restauration occasionnées par le violent incendie [...] nécessitent d'aller au-delà du dispositif d'incitation fiscale de droit commun* ».

Il s'agit d'un dispositif simple, exceptionnel et temporaire, qui a très tôt fait l'objet d'une communication. L'article 5 instaure ainsi une majoration exceptionnelle et temporaire du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers ainsi qu'un plafond spécifique de 1 000 euros par foyer fiscal.

Par conséquent, les dons effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 en vue de la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris ouvriront droit à une réduction d'impôt égale à 75 % des sommes versées, prises dans la limite de 1 000 euros. Au-delà de ce plafond, les dons ouvriront droit à la réduction d'impôt prévue par l'article 200 du code général des impôts, au taux de droit commun de 66 %.

Par ailleurs, dans un souci de sécurisation et d'encadrement de la collecte, seuls les dons effectués auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux (CMN), de la Fondation de France, de la Fondation Notre-Dame et de la Fondation du patrimoine ouvriront droit à ce dispositif fiscal exceptionnel.

Le projet de loi ne modifie pas les règles applicables aux entreprises, dont les dons continueront, sauf renonciation expresse des donateurs, à ouvrir droit à un avantage fiscal. Par conséquent, je me prononcerai sur les amendements en m'en tenant aux équilibres dessinés par le Gouvernement dans son texte.

Les circonstances et le contexte dans lesquels nous examinons ce projet de loi sont – il faut le souligner – particuliers. Par ailleurs, nous devons, à ce stade, composer avec plusieurs incertitudes : des incertitudes sur l’ampleur des travaux de reconstruction, sur les choix architecturaux qui seront faits et donc, *in fine*, sur le coût total de la restauration ; des incertitudes sur le montant total des dons et versements ; une incertitude également sur la durée de la souscription nationale, puisque sa clôture sera prononcée par décret. Par conséquent, l’impact budgétaire et financier du présent projet de loi, en particulier celui de l’article 5, compte également parmi ces incertitudes. Nous ne pouvons pas, à ce stade, nous prononcer sur la dépense fiscale associée. Si les fondations considèrent que l’immense majorité de la collecte est à ce jour effectuée, la période d’éligibilité des dons à la majoration exceptionnelle prévue à l’article 5 court jusqu’au 31 décembre 2019, ce qui ne permet pas de se prononcer, à ce stade, sur le montant de la dépense fiscale associée.

Nous entendons çà et là plusieurs estimations des montants déjà collectés. Je peux vous communiquer les chiffres des quatre organismes habilités à recevoir les dons. Le 26 avril dernier, les dons et promesses de dons sur lesquels les donateurs ont communiqué auprès des fondations s’élevaient à plus de 400 millions d’euros.

Pour la Fondation du patrimoine, ce sont 220 000 dons émanant de particuliers, dont 17 000 provenant de donateurs étrangers, qui atteignent un montant total de 22,3 millions d’euros, dont 1,6 million d’euros en provenance de l’étranger. Le montant moyen des dons s’établit autour de 100 euros et la Fondation dénombre 163 000 dons inférieurs à 1 000 euros, pour un total de 16,4 millions d’euros. À ces montants, s’ajoutent 160 millions d’euros au titre des promesses de dons officialisées par les entreprises et 80 millions d’euros de promesses de dons à ce stade moins formalisées.

Pour la Fondation Notre-Dame, ce sont 33 000 dons émanant de particuliers qui atteignent un montant de 3,6 millions d’euros, soit un montant moyen de 110 euros par don. En prenant en compte les dons en provenance des États-Unis, des grandes entreprises et de certains pays, par exemple le Maroc et la Serbie, la fondation comptabilise 215 millions d’euros de promesses de dons.

Pour la Fondation de France, ce sont 50 000 dons émanant des particuliers qui atteignent un montant total de 25 millions d’euros.

Enfin, le CMN a récolté plus de 3 millions d’euros, provenant en majorité de particuliers, mais aussi de petites entreprises.

Mme Bénédicte Peyrol. Au nom du groupe La République en Marche, j’insiste sur la durée limitée du dispositif ; nous en avons parlé, nous en reparlons, mais c’est important. En outre, cet avantage fiscal n’entre pas en concurrence avec d’autres, parce qu’il n’entre pas dans les limites déjà fixées par la loi.

J'appelle par ailleurs à la vigilance sur deux points. Les Français veulent – aspiration légitime – pouvoir faire leur don en toute confiance, et être sûrs qu'il sera bien affecté à la restauration et à la conservation de Notre-Dame de Paris, car c'est pour cela qu'ils le font. D'autre part, à plusieurs reprises, notamment dans ses rapports spéciaux, Gilles Carrez, malheureusement absent, a appelé notre commission des finances à être vigilante quant au pilotage des niches fiscales. Avec le rapporteur général, il a déposé des amendements auxquels la majorité sera favorable. Bien évidemment, à situation exceptionnelle, dispositions exceptionnelles, mais tous les membres de la commission des finances auront à cœur de veiller au suivi du dispositif et d'être pleinement informés de l'utilisation de ces fonds.

M. le président Éric Woerth. Je rappelle que notre commission a créé, avant ce terrible événement qui a touché la cathédrale Notre-Dame de Paris, un groupe de travail sur le mécénat, composé du rapporteur général, de Gilles Carrez et de moi-même. Nous procéderons à de premières auditions demain.

Mme Sarah El Haïry. Finalement ce projet de loi pose la question du don des particuliers et celle du mécénat des entreprises, qu'il faut bien distinguer. À situation exceptionnelle, dispositions exceptionnelles, oui... pour les particuliers. J'ai été tentée d'élargir le champ du dispositif, certaines de nos très petites entreprises et de nos petites et moyennes entreprises étant fortes d'une expertise et d'un savoir-faire particuliers. Je songeais au mécénat de compétences, et j'avais déposé un amendement en ce sens, mais, disons-le honnêtement, les interventions de notre collègue Gilles Carrez dans les médias ces derniers temps m'ont permis de mûrir ma réflexion. J'annonce donc déjà le retrait de mon amendement et retravaillerai plus tard la question.

Cependant, ce projet de loi, suscité par des circonstances douloureuses, pose la question de la place de la philanthropie et du mécénat dans notre pays. Comment penser celui-ci ? Comment le contrôler ? Comment faire que cette solidarité consentie soit plus vivante et réussir à créer cette philanthropie à la française ? Tout cela incite à briser les tabous : il faut du contrôle, c'est nécessaire, et il faut pouvoir flécher et contrôler la dépense fiscale. Je n'en éprouve pas moins un sentiment de fierté en voyant notre pays faire acte de générosité. À situation exceptionnelle, solidarité exceptionnelle – c'est dans cet esprit que le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés envisage ce projet de loi.

M. le président Éric Woerth. Il est vrai, chère collègue, que des amendements déposés à la fois par Joël Giraud et Gilles Carrez n'incitent pas à pousser les feux dans le sens que vous indiquiez...

Mme Sabine Rubin. Nous aussi, membres du groupe La France insoumise, avons tous été affectés par le terrible spectacle de cette cathédrale en proie aux flammes. La réaction de l'opinion populaire fut à la hauteur de l'événement. Des millions de personnes, en France et dans le monde, ont exprimé leur désarroi, des milliers de Parisiens, croyants ou non, se sont retrouvés devant

l'édifice, mais, à peine les cendres commençaient-elles à refroidir, que tout s'est emballé. Les grandes familles, telles des reliques de l'Ancien Régime, ont décidé de sortir du bois, ainsi que leur carnet de chèques : 100 millions d'euros d'abord ; puis, très vite, presque 1 milliard d'euros ; enfin une véritable loterie et une surenchère. Permettez-moi quand même de rappeler, face à cette course aux dons, que la Fondation Abbé Pierre estime qu'un plan « zéro SDF dans nos rues », qui créerait 38 000 places d'accueil, coûterait 700 millions d'euros. Je sais que les personnes à la rue ne suscitent pas la même émotion que la cathédrale, mais je tiens à le signaler.

Je reviens à nos milliardaires. Accomplissent-ils un acte noble ? Font-ils œuvre de charité chrétienne ? J'aurais aimé le croire, mais hélas le doute pèse désormais sur la philanthropie des ultra-riches. En effet, nous avons constaté, la première année après la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune, une baisse de 50 % des dons aux organisations non gouvernementales, fondations et autres organismes. Les tentatives de porter à 90 % le taux de défiscalisation des dons ne font que confirmer nos doutes, puisque ce serait une façon non seulement de gagner de l'argent sur le dos des contribuables mais également d'orienter la politique budgétaire du Gouvernement... à moins que cette affluence de dons ne marque le retour aux indulgences, apparues au III^e siècle de notre ère, ces indulgences dont la pratique inspira l'un des principaux reproches faits par la Réforme à l'Église catholique, ces indulgences supposées s'obtenir par un acte de piété accompli dans un esprit de repentir. Nos grandes familles cherchent-elles précisément l'absolution de leurs péchés fiscaux ? L'évasion fiscale, ce sont, je tiens à le rappeler, 2,5 milliards d'euros pour François Pinault et son groupe Kering, plus de 20 filiales *offshore* pour Bernard Arnault et le groupe LVMH. Je mentionnerai aussi le groupe Total, épinglé dans les *Paradise Papers*, mais la liste est encore longue, vous le savez.

Et quelle a été l'attitude de notre Président de la République ? Selon moi, il a fait preuve d'une véritable indécence, transformant le nécessaire recueillement national en une vaste opération de communication, relayée bien sûr par les chaînes d'information en continu : d'abord cette allocution présidentielle en lieu et place des annonces qui étaient attendues, puis ce délai de restauration intenable et maintenant ce projet de loi qui nous réunit aujourd'hui. Comment qualifier autrement que de « fait du prince » la volonté de ce monarque de voir Notre-Dame restaurée en cinq ans ? Quelle outrecuidance d'afficher ce délai quand plus de 1 000 experts – architectes, restaurateurs et autres – nous alertent par une tribune publiée dans *Le Figaro* !

M. le président Éric Woerth. Chère collègue, il faut conclure.

Mme Sabine Rubin. Le calendrier politique n'est pas le calendrier pertinent pour la restauration d'un patrimoine historique.

M. le président Éric Woerth. Chère collègue, nous avons bien compris le sens de votre intervention.

Mme Sabine Rubin. J'en viens aux deux articles dont notre commission est saisie.

M. le président Éric Woerth. C'était précisément le sujet...

Mme Sabine Rubin. Nous sommes opposés à la logique de la souscription proposée par le Président de la République. Selon nous, c'est à l'État qu'il revient de financer cette reconstruction en s'appuyant sur la solidarité nationale. Nous avons donc proposé de créer une contribution exceptionnelle de 1 % sur les dividendes versés aux actionnaires des entreprises du CAC 40, plutôt de faire appel à leurs dons, et aussi...

M. le président Éric Woerth. Vous allez devoir conclure, il faut respecter vos collègues. Chacun dispose de 2 minutes, vous-même avez parlé 4 minutes, cela ne me pose pas de problème particulier mais...

Mme Sabine Rubin. Non, je ne parle pas depuis 4 minutes, et je parle de mes amendements...

M. le président Éric Woerth. Si, vous parlez depuis 4 minutes, c'est le chronomètre qui le dit, ce sont les faits.

Mme Sabine Rubin. Je parle de nos amendements, qui ont tous été déclarés irrecevables.

M. le président Éric Woerth. Vous parlez depuis 4 minutes et 8 secondes. Il y a des règles. Il est bon de les respecter de temps en temps – et Dieu sait que je fais preuve de souplesse !

Mme Sabine Rubin. Nous souhaitons nous assurer que les dons des collectivités ne soient pas comptabilisés dans le calcul de leurs dépenses de fonctionnement. Je viens cependant de comprendre que cela ne correspond pas à la structure générale des finances.

En vérité, nous sommes donc ici pour proposer des amendements qui sont tous balayés d'un revers de la main.

Mme Marie-Christine Dalloz. Bien évidemment, le groupe Les Républicains est attaché, comme chacun d'entre nous ici, à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, qui est une nécessité... mais je parle bien de restauration. L'édifice ne s'est pas effondré totalement, il présente certainement une fragilité, que les experts devront bien cerner, mais il ne faut pas agir dans la précipitation. Si, à la demande du Président de la République, nous faisons les choses dans l'urgence, nous risquons d'aller trop vite. Les experts se sont exprimés dans les médias : pas de vitesse, pas de précipitation. Il faut aujourd'hui prendre le temps de mesurer l'effet qu'a eu cet incendie dramatique sur l'édifice et déterminer de quelle manière nous voulons que ce dernier soit restauré. Quand je pense que le Président de la République veut lancer un « concours international »

pour reconstruire la flèche... Nous souhaiterions pour notre part une reconstruction à l'identique ; cela a du sens pour un symbole de Paris. Ce n'est pas la flèche du Président de la République, c'est la flèche de Notre-Dame de Paris.

Nous ne pouvons qu'être favorables à la souscription nationale et nous ne sommes pas choqués à l'idée que des mécènes importants y participent. Ce sont plutôt les articles 8 et 9, dont notre commission n'est certes pas saisie, qui nous dérangent. Pourquoi créer un établissement public d'État ? Et s'il est prévu qu'aucune limite d'âge ne s'applique aux membres du conseil d'administration dudit établissement, n'est-ce pas que certaines personnes qu'une limite d'âge pourrait empêcher de siéger sont d'ores et déjà pressenties ?

Quant à faciliter les travaux de restauration, je vous rappelle, chers collègues, que les communes, quels que soient leur taille et les travaux qu'elles entreprennent, doivent respecter un cahier des charges, les règles de l'urbanisme, les règles applicables aux monuments... Il ne faudrait pas donner au Gouvernement un blanc-seing qui lui permettrait de faire tout et n'importe quoi pendant deux ans.

Mme Valérie Rabault. Vous dites, madame la rapporteure, qu'il faut effectivement que les dons des collectivités locales soient considérés comme des dépenses d'investissement. De ce point de vue, j'estime qu'il vaut mieux l'écrire dans la loi que de le préciser par voie réglementaire ; c'est pour cette raison que je fais partie des auteurs des amendements déposés.

Second point, auquel mon groupe est très sensible, le dispositif fiscal proposé à l'article 5 est une réduction d'impôt. Si un Français donne 100 euros, l'État lui remboursera donc 75 euros s'il est assujéti à l'impôt sur le revenu. En revanche, s'il n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu – c'est tout de même le cas de la moitié des Français... –, alors l'État ne lui donnera rien du tout.

Vous êtes en train de diviser les Français, d'un côté les Français imposables sur le revenu, qui pourront bénéficier du dispositif, de l'autre ceux qui ne sont pas imposables, pour qui le don sera une dépense nette entièrement à leur charge. C'est une injustice. Puisque le Président de la République appelle à faire de cette reconstruction un chantier d'exception, il me semble que tous les Français, qu'ils soient soumis à l'impôt sur le revenu ou non, devraient bénéficier du même dispositif. Nous proposons donc de transformer cette réduction d'impôt en crédit d'impôt.

M. Arnaud Viala. Je trouve particulièrement regrettable qu'à la suite d'un événement qui a frappé la plupart des Français au cœur et suscité une telle émotion, la bonne volonté de celles et ceux qui ont manifesté le désir d'accompagner la remise en état d'un patrimoine tel que la cathédrale Notre-Dame de Paris suscite de telles spéculations. C'est un spectacle assez triste, pour les Français, pour la France, mais aussi pour l'étranger. Ce projet de loi me semble

donc de bon aloi, il faut certainement l'examiner dans le détail mais aussi, rapidement, passer à une étape suivante.

Nous n'en avons pas moins besoin de transparence. Mme la rapporteure l'a souligné : les gens ne savent pas combien cela coûtera, combien de temps cela prendra, etc. Aujourd'hui, le sujet est au cœur de l'actualité, mais ce sera bientôt moins le cas. Les gens auront donc besoin d'être informés régulièrement – la représentation nationale d'abord, nos concitoyens ensuite. Nous devons pouvoir nous engager sur des points réguliers sur l'état d'avancement de la souscription, du projet de restauration et du montage financier.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je n'avais pas prévu de prendre la parole, mais, puisqu'il fut question de la polémique relative aux grands donateurs, je rappellerai simplement que Gilles Carrez et moi-même avons effectivement pris la parole dans les différents médias pour indiquer qu'un risque pesait effectivement sur les finances publiques dans l'hypothèse où énormément de dons, venus d'un certain nombre d'entreprises, se seraient traduits en autant de réductions d'impôt. Ensuite, les entreprises concernées se sont elles-mêmes exprimées pour faire savoir qu'elles ne solliciteraient pas de défiscalisation. François Pinault fut le premier à s'exprimer en ce sens, en des termes que j'ai trouvé particulièrement dignes ; les autres ont suivi, en des termes différemment dignes. En tout état de cause, Gilles Carrez et moi-même estimons que la question est réglée, puisque nous avons effectivement eu la même réaction.

Par ailleurs, l'amendement que nous déposons, Gilles Carrez et moi-même – également avec le président Woerth –, au nom de notre groupe de travail sur le mécénat, devrait répondre à son souci d'une bonne information du Parlement. Il y offre même la meilleure réponse.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 4

Possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de participer au financement de la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris par des versements à l'État ou l'établissement public créé à cet effet

Le présent article vise à permettre aux collectivités territoriales et leurs groupements de participer au financement des travaux de la cathédrale, en toute sécurité juridique. Concrètement, il consacre la possibilité pour toute collectivité de procéder à un versement, alors même que le projet ne présenterait pas pour ladite collectivité d'intérêt public local.

I. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX DONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sauf dispositions particulières, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent, en principe, accorder des subventions que lorsque l'objet bénéficiant de leurs concours présente un intérêt public local. Une dérogation est toutefois prévue dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales.

• **Dans le cadre de leur action extérieure, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder des subventions au titre des sinistres et catastrophes naturelles.**

Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales est notamment défini dans le chapitre V du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales (CGCT). Aux termes de l'article L. 1115-1 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent subventionner des actions à caractère humanitaire en dehors du territoire national, à la condition que leurs actions respectent « *les engagements internationaux de la France* ».

• **L'octroi de subventions par une collectivité territoriale est une faculté notamment conditionnée à l'existence d'un intérêt public local.**

Les collectivités territoriales peuvent, en effet, dans le cadre de leurs compétences, décider d'octroyer des subventions au soutien d'un projet particulier. L'attribution d'une subvention par une collectivité territoriale, lorsqu'elle ne relève pas d'une obligation légale ou d'un engagement contractuel, est une libéralité et non un droit. Au plan comptable, les subventions sont généralement des dépenses inscrites à la section de fonctionnement des budgets locaux.

Les décisions d'octroi de subventions des collectivités territoriales sont appréciées à l'aune de l'existence d'un intérêt public local. Il s'agit d'une notion fondamentale dont dépend la régularité des subventions accordées.

La jurisprudence du Conseil d'État a successivement précisé les contours de la notion d'intérêt public local. Comme le rappelle ainsi l'étude d'impact, l'existence d'un tel intérêt exige que la collectivité ait un intérêt à agir, par nature ou par carence de l'initiative privée⁽¹⁾ ; que l'intervention de la collectivité ait un intérêt direct pour sa population⁽²⁾ et que l'initiative respecte un principe d'impartialité⁽³⁾.

A contrario, une subvention accordée par une collectivité territoriale ayant pour objectif de contribuer à la restauration d'un monument ne se trouvant pas sur son territoire est illégale. Le jugement rendu par le Conseil d'État au sujet d'une subvention accordée par le département de l'Oise pour la restauration du village de Colombey-les-Deux-Églises en est la principale illustration⁽⁴⁾. Le Conseil d'État a ainsi jugé « *qu'en l'absence, entre le département de l'Oise et la commune de Colombey-les-Deux-Églises [Haute-Marne] d'un lien particulier qui serait de nature à justifier la participation de ce département à une telle opération, celle-ci ne saurait être regardée comme relevant d'un intérêt départemental pour le département de l'Oise* ».

Par conséquent, en l'état du droit, « *aucune disposition législative n'autorise expressément les collectivités territoriales (...) à verser des subventions ou des dons à l'occasion de catastrophes ou de sinistres majeurs intervenus hors de leur territoire* »⁽⁵⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En raison de l'émoi suscité le 15 avril dernier par l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de la volonté, exprimée par plusieurs représentants de collectivités territoriales, de participer à la campagne de solidarité nationale, le Gouvernement a prévu un dispositif spécifique permettant aux collectivités territoriales et leurs groupements de verser des subventions au profit de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame.

(1) CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale de commerce en détails de Nevers*.

(2) CE, Ass., 25 octobre 1957, *Commune de Bondy*.

(3) CE, Sect., 28 juillet 1995, *Villeneuve d'Ascq*.

(4) CE, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*.

(5) Conseil d'État, Avis n° 397683 du 23 avril 2019 sur un projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

A. UNE CONSÉCRATION EN DEUX TEMPS DU CADRE APPLICABLE AUX VERSEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA SOUSCRIPTION NATIONALE

1. La consécration législative d'un principe général de participation à la souscription nationale

Limité à un alinéa unique, le dispositif proposé à l'article 4 consacre la possibilité pour toutes les collectivités territoriales de participer à la souscription nationale. Il clarifie donc le cadre juridique applicable aux dons effectués par les collectivités territoriales en dehors de leur compétence territoriale.

Cette disposition sera applicable à compter « *de la promulgation de la présente loi et jusqu'à la fin des opérations de reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris* »⁽¹⁾.

2. La précision du traitement comptable des versements effectués dans le cadre de la souscription par voie réglementaire

Sur le plan juridique, le dispositif est limité à la consécration évoquée ci-dessus mais l'exposé des motifs du présent article indique très clairement que les dons et versements qui seront effectués par les collectivités territoriales et leurs groupements au profit de la restauration et de la conservation de Notre-Dame seront « *considérés comme des subventions d'équipement* ».

Cette précision, qui fera l'objet d'une traduction par voie d'instruction budgétaire et comptable, est fondamentale et répond à un objectif très clair : les dons et versements effectués dans le cadre de la souscription nationale ne doivent pas pénaliser les collectivités territoriales ou risquer de remettre en cause les objectifs et les termes de la contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales.

Ainsi, par dérogation, ces versements seront considérés comme des subventions d'équipement, c'est-à-dire inscrites à la section d'investissement des budgets locaux et soumis aux règles d'amortissement applicables à ce type de subventions.

• Les subventions d'investissement ou d'équipement versées⁽²⁾ sont accordées par les collectivités territoriales après approbation de leurs instances délibérantes. Elles sont conditionnées à l'existence d'un intérêt public local.

Jusqu'en 2003, les subventions d'équipement versées étaient comptabilisées comme des charges inscrites en section de fonctionnement, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 14. Ce traitement

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi, page 13.*

(2) *Les deux expressions coexistent, le terme « subvention d'équipement versée » est utilisé dans les avis du Conseil national de la comptabilité et celui de « subvention d'investissement versée » davantage par le secteur public local.*

comptable implique un financement par recettes fiscales qui n'interdit toutefois pas l'étalement des charges. Les collectivités territoriales pouvaient ainsi les transférer dans la section d'investissement de leur budget pour permettre un financement par l'endettement, sous réserve de respecter le principe de l'équilibre budgétaire, notamment défini à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Deux avis du Conseil national de la comptabilité (CNC), rendus en 2003 ⁽¹⁾ et 2008 ⁽²⁾ ont modifié les règles applicables à ces subventions d'équipement. Le CNC a ainsi considéré que les subventions d'équipement pouvaient, « *au regard de leurs missions, de leur mode de financement et de la dimension budgétaire des opérations* » être comptabilisées en immobilisations incorporelles et donc inscrites en section d'investissement.

● Dans le cadre de la Conférence nationale des territoires (CNT) qui s'est déroulée à Cahors en décembre 2017, le Gouvernement a proposé de mettre en place un dispositif de contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales. L'objectif est d'associer ces dernières à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, qui constitue un engagement fort du Président de la République pour toute la durée du quinquennat.

Ce dispositif se traduit notamment par un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre fixé, dans la loi de programmation pour les finances publiques 2018-2022 ⁽³⁾, à 1,2 % par an.

La méthode retenue ménage l'autonomie des collectivités territoriales à qui échoit la responsabilité de décliner les objectifs nationaux à leur échelon et de conclure, le cas échéant, des contrats avec le représentant de l'État sur son territoire.

Par conséquent, **afin que les collectivités territoriales qui souhaitent participer à la restauration et à la conservation de Notre-Dame le puissent, sans remettre en cause les objectifs des contrats qu'elles peuvent avoir conclus avec l'État, les versements dans le cadre de la souscription nationale auxquels le présent article donne une base légale seront, à titre exceptionnel et, le cas échéant, rétroactif, considérés comme des subventions d'équipement et bénéficieront ainsi d'un traitement comptable adéquat.**

Pour mémoire, au 1^{er} juillet 2018, 71 % des collectivités concernées ⁽⁴⁾ ont signé des contrats, soit 229 sur 322, parmi lesquelles on dénombre 9 régions, 45 départements, 55 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

(1) Avis n° 2003-01 du 1^{er} avril 2003 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 52 applicable aux départements.

(2) Avis n° 2008-13 du 2 octobre 2008 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 71 applicable aux régions.

(3) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, article 13.

(4) Il s'agit des 322 collectivités dont le budget principal dépasse 60 millions d'euros.

et 120 communes⁽¹⁾. Elles représentent 59 % de la dépense totale de fonctionnement des 322 collectivités initialement visées. Par ailleurs, 17 collectivités territoriales ont signé, de manière volontaire, un contrat.

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La participation des collectivités territoriales à la souscription nationale dépendra des décisions prises par chacun de leurs organes délibérants. L'ampleur des sommes mobilisées n'est, par définition, pas chiffrable à ce stade et demeure incertaine. **Votre rapporteure souligne, en outre, que certaines collectivités ont déjà eu l'occasion de revenir sur leurs premières annonces, le cas échéant, après le refus par leurs instances délibérantes d'autoriser de tels versements.**

*

* *

La commission se saisit de l'amendement de suppression CF21 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. M'interrogeant sur la constitutionnalité de cet article, je propose de le supprimer. Pourquoi une collectivité dont le territoire n'est pas concerné pourrait-elle faire un don au profit de Notre-Dame de Paris, et ce sans l'accord de ses administrés ?

Mme la rapporteure. Selon l'exposé sommaire de l'amendement que vous venez de défendre, cher collègue, l'article 4 ne préciserait pas suffisamment les modalités d'accord de la population des collectivités territoriales aux versements qu'elles souhaiteraient effectuer.

J'avoue ne pas comprendre tout à fait vos inquiétudes, puisque le projet de loi ne prévoit absolument pas de modifier les règles de prise de décision d'octroi une subvention par une collectivité territoriale. Cette décision restera, dès lors, prise par l'assemblée délibérante de chaque collectivité et il n'y a pas lieu de prévoir des règles spécifiques pour la participation des collectivités territoriales à la souscription nationale.

Par conséquent, je vous suggère de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-Paul Mattei. Je maintiens mon amendement. Cet article vise spécifiquement la cathédrale Notre-Dame de Paris, qui n'est pourtant pas sur le territoire de toutes les collectivités territoriales. Pour moi, cela compromet sa validité.

M. Xavier Breton. C'est une procédure habituelle. À l'occasion de sinistres survenus dans notre pays ou à l'étranger – tsunami, inondation, etc. –, des

(1) Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe au projet de loi de finances pour 2019.

solidarités s'expriment. C'est courant, et cela ne me choque pas du tout, mais peut-être des raisons idéologiques peuvent-elles expliquer que l'on s'oppose à la possibilité de dons au profit de la restauration d'un lieu de culte d'une certaine religion. Peut-être est-ce le sens de votre amendement, cher collègue, mais cette démarche de solidarité me semble tout à fait classique et appropriée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je soutiens l'amendement de M. Mattei. Nous en avons eu l'exemple au cours du week-end. Les administrés de deux communes, dont les conseils municipaux avaient décidé, par des délibérations tout à fait légales, de versements au profit de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, ont réagi, demandant que ce montant soit investi au profit du propre patrimoine culturel – éventuellement religieux – de ces deux communes. Il ne s'agit pas de s'opposer au fait religieux, mais, avec le mouvement que nous connaissons depuis vingt-quatre semaines, nous sommes dans une ère nouvelle ; il faut y être attentif.

M. Christophe Jerretie. Un versement d'investissement, c'est obligatoirement de la dépense d'investissement, cela relève donc du compte 13, et le compte 13, c'est obligatoirement de l'immobilisation. Or, comme l'a dit Jean-Paul Mattei, une immobilisation, c'est une valeur immobilière sur un territoire précis. Il me semble donc qu'il faut préciser le texte de l'article 4.

Il me paraît difficile d'intervenir ainsi : la cathédrale est un bien d'État. Cela voudrait-il donc dire que les collectivités se substituent à l'État ? Cela me gêne aussi.

En tout cas, l'étude d'impact parle de dépense d'investissement, cela relève du compte 13, et, par définition, cela correspond à de l'immobilisation sur territoire.

M. Jean-René Cazeneuve. Il arrive déjà régulièrement que les collectivités locales mobilisent leurs crédits de fonctionnement au titre d'actions de solidarité en faveur d'autres collectivités en cas d'événement exceptionnel. Chacune d'entre elles prend ses responsabilités, madame Dalloz : respectons l'autonomie des élus qui, tous les jours, prennent des décisions risquant – c'est bien normal – de susciter le désaccord de leurs administrés. Je rappelle en outre que selon l'exposé des motifs du projet de loi, ces dons seront inscrits au titre des dépenses d'investissement, et non de fonctionnement.

Mme la rapporteure. L'article 4, monsieur Mattei, permet de déroger à la clause de compétence générale de sorte que les collectivités territoriales puissent intervenir dans un champ géographique qui n'est pas le leur. Ce projet de loi était nécessaire pour définir un cadre légal – c'est l'objet de cet article. J'ajoute qu'il répond à une demande de territoires – je pense notamment à ma circonscription – dans lesquels des communes se sont manifestées spontanément pour apporter leur soutien et leur solidarité en faveur de Notre-Dame de Paris.

M. Jean-Paul Mattei. Qu'il n'y ait aucune méprise quant à l'objectif de l'amendement : je n'ai rien contre Notre-Dame de Paris et nous avons tous été sensibles à ce qui s'est passé. J'estime simplement que le cadre n'est pas adapté. J'ai été maire pendant seize ans : il m'est arrivé de prendre des décisions manifestant notre solidarité à l'occasion d'un drame survenu à l'étranger, et il n'était pas nécessaire pour ce faire d'adopter un texte spécifique. À mon sens, l'adoption d'un texte spécialement consacré à Notre-Dame de Paris nous affaiblit. Encore une fois, je doute de sa conformité.

Mme la rapporteure. Permettez-moi une précision : le code général des collectivités territoriales prévoit que les communes puissent intervenir dans le cadre de leur action extérieure. L'article 4 de ce projet de loi était donc nécessaire pour que les collectivités territoriales puissent faire preuve de leur solidarité à l'occasion de cet événement particulier.

M. le président Éric Woerth. Chaque collectivité fera comme elle voudra.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF37 de M. Patrick Hetzel.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement vise à assurer la restauration de l'édifice à l'identique, afin d'éviter que sa reconstruction ne se fasse à la gloire de tel ou tel.

Mme la rapporteure. C'est un débat important, même s'il relève sans doute davantage de la commission des affaires culturelles. L'amendement vise à restreindre le champ des versements effectués par les collectivités territoriales dans le cadre de la souscription nationale aux seules subventions ayant pour objet la reconstruction à l'identique de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Encore une fois, c'est un débat légitime : nombreux sont les donateurs qui ont déjà fait part des intentions correspondant à leurs dons. Certains d'entre eux estiment, comme vous, qu'il faut reconstruire la cathédrale à l'identique, d'autres non. Il me semble indispensable de respecter les intentions des donateurs : la reconstruction et la restauration de l'édifice constituent un dénominateur commun auquel je me tiendrai. Le respect des intentions de tous les donateurs est fondamental. Les décisions architecturales, comme vous le savez, n'ont pas encore été prises. Il est donc prématuré de trancher le débat. Il faudra aussi respecter les intentions – contradictoires – qui ont été exprimées.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CF30 et CF29 de Mme Valérie Rabault ainsi que l'amendement CF26 de Mme Sabine Rubin.

Mme Valérie Rabault. Je partage les interrogations de M. Mattei. La comptabilité publique est très précise. Le Gouvernement peut certes annoncer aux collectivités locales que leurs dons ne relèveront pas des dépenses de fonctionnement et qu'elles n'entreront donc pas dans le champ du contrat souscrit avec l'État, mais je ne suis pas certaine que cela tienne la route. Sur ce point, différents groupes politiques expriment leurs doutes. Selon moi, il faudrait donc ajouter cette précision dans la loi pour prévoir une protection *a minima*. Pour ce faire, l'amendement CF30 prévoit que les dons relèvent des dépenses d'investissement et qu'elles ouvrent droit au bénéfice du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), tandis que l'amendement CF29 ne prévoit que le volet relatif à l'investissement sans celui du FCTVA. Autrement dit, l'un propose « fromage et dessert », l'autre « fromage seulement ». L'idée est qu'il vaut mieux inscrire ces dispositions dans la loi que les laisser dans le champ réglementaire, compte tenu des incertitudes qui existent.

Mme Sabine Rubin. Notre amendement vise à préciser que les sommes versées par les collectivités ne seront pas prises en compte s'agissant du respect de leur contractualisation avec l'État. Cela reviendrait en effet à appliquer une double peine aux collectivités qui seraient obligées de combler les lacunes financières de l'État en matière d'entretien de son patrimoine alors que l'état budgétaire qu'il leur impose s'en trouverait resserré.

Mme la rapporteure. Je comprends l'objectif de ces amendements – du moins la partie « fromage » – et j'ai moi-même été tentée de déposer un amendement similaire. Néanmoins, comme je l'ai dit en introduction, il m'est apparu que le traitement comptable de certaines dépenses des collectivités territoriales relevait en toute rigueur du domaine réglementaire.

Il me semble néanmoins que la transparence et la clarté s'imposent. Le débat aura sans doute lieu en séance publique en présence des ministres, qui devront nous préciser les instructions comptables qu'ils donneront, à quelle échéance et selon quelles modalités. Je propose donc le retrait des amendements CF29 et CF26.

En ce qui concerne l'amendement CF30 et, plus précisément, son volet relatif au FCTVA, vous allez plus loin en proposant que ces versements soient, à titre dérogatoire, éligibles à ce dernier. Je suis mal à l'aise avec cette seconde partie de l'amendement, auquel j'émetts un avis défavorable pour plusieurs raisons. Je comprends bien que vous comptez sur cette mesure pour « *favoriser la générosité des collectivités locales* », selon la rédaction de votre exposé sommaire. Cependant, il ne me semble pas souhaitable qu'une partie des versements soit en quelque sorte remboursée par l'État *via* le FCTVA. Certaines collectivités ont déjà émis le souhait de participer à la souscription nationale. Je crains que cette mesure

ne produise un effet d'aubaine et, du même coup, un surcoût pour les finances publiques. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle est saisie de l'amendement CF31 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Chacun semble convenir de la nécessité de la transparence des fonds. Je propose qu'une annexe au projet de loi de finances précise le montant des versements des collectivités locales. En l'état, les « jaunes » budgétaires présentent le montant des subventions des collectivités locales à des associations et autres organismes ; on pourrait sans peine y ajouter un tableau récapitulatif des sommes versées au titre de la souscription nationale pour Notre-Dame.

Mme Marie-Christine Dalloz. Très bien !

Mme la rapporteure. Je partage pleinement l'objectif de transparence de cet amendement. Il me semble en effet très important que nous ayons une vision précise de la participation des collectivités territoriales à l'élan de solidarité nationale et des montants associés. Néanmoins, je ne suis pas certaine que l'instrument choisi soit le plus opportun. Nous y reviendrons lors de l'examen de l'un de vos amendements à l'article 5 mais, compte tenu du fait que les objectifs de transparence et de suivi des sommes mobilisées sont largement partagés, vous pourriez peut-être sous-amender l'amendement CF23 de MM. Carrez et Giraud sur le même sujet.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit d'un amendement visant à demander au Gouvernement la présentation d'un rapport distinguant entre les donateurs qui ont bénéficié de la réduction fiscale et ceux qui ne l'ont pas souhaité.

Mme Valérie Rabault. J'accepte cette proposition si les dons des collectivités locales sont pris en compte dans cette analyse.

M. le président Éric Woerth. Il faudra de toute façon établir une liste des collectivités qui ont donné ; de ce point de vue, rien n'est secret. Cela peut même relever non pas forcément de la loi mais d'un simple échange avec le ministre ou l'établissement public. Cela étant, l'objet de l'amendement CF23 n'est pas tout à fait identique puisqu'il porte sur la fiscalité, alors que votre amendement porte sur les dons des collectivités.

Mme Valérie Rabault. En effet, c'est un amendement qui ne concerne que la transparence des dons des collectivités locales.

M. le président Éric Woerth. Accepteriez-vous d'émettre un avis favorable, madame la rapporteure ?

Mme la rapporteure. Il paraît difficile de faire figurer ces données en annexe du projet de loi de finances. Je vous propose d'examiner la question ensemble d'ici à la séance.

M. le président Éric Woerth. Il suffirait de préciser que l'établissement public chargé de la collecte des dons informe la commission des finances de la liste des collectivités concernées.

Mme Valérie Rabault. Soit. Je retire l'amendement et le redéposerai en séance.

M. le rapporteur général. Ajoutons que les amendements qui seront adoptés ici même devront être confirmés par la commission des affaires culturelles puis en séance publique. Cela nous laisse le temps d'envisager une rédaction plus élaborée d'ici là.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4, sans modification.

*

* *

Article 5

Majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris à la suite de l'incendie du 15 avril 2019

Comme le rappelle l'étude d'impact du présent projet de loi, « *les dons effectués par les particuliers et les entreprises en faveur des travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier sont d'ores et déjà susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de plusieurs avantages fiscaux* ».

La coexistence de plusieurs dispositifs d'incitation fiscale témoigne de « *l'effort de l'État en faveur de la préservation du patrimoine culturel et historique* »⁽¹⁾.

Si aucun des dispositifs existants n'est modifié par le projet de loi, le présent article instaure un dispositif exceptionnel et temporaire qui s'inspire très largement du cadre juridique et fiscal applicable aux dons effectués par les particuliers, codifié à l'article 200 du CGI.

Il prévoit ainsi que les dons et versements des particuliers effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 au titre de la souscription nationale ouvriront droit à un avantage fiscal spécifique, égal à 75 % du montant des sommes versées, prises dans la limite de 1 000 euros.

I. LES DONNÉS EFFECTUÉS PAR LES PARTICULIERS ET LES ENTREPRISES OUVRENT DROIT À UN AVANTAGE FISCAL

A. LES DONNÉS DES PARTICULIERS

Le fait, pour un particulier, de faire un don peut ouvrir droit à plusieurs avantages fiscaux différents : réduction d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou encore exonération des droits de mutation à titre gratuit.

1. Une réduction d'impôt sur le revenu

Principal dispositif, en notoriété, en nombre de bénéficiaires comme en montant de la dépense fiscale associée, la réduction d'impôt sur le revenu au titre de certains dons effectués par les particuliers est codifiée à l'article 200 du CGI.

(1) Étude d'impact du présent projet de loi, page 14.

a. Principales caractéristiques de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons

Aux termes de cet article 200, les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B du même code peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu au titre de certains dons ou versements.

Pour mémoire, lorsque les contribuables exploitent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou non commerciale, ils peuvent choisir de bénéficier de la réduction d'impôt au bénéfice des particuliers ou d'inscrire leurs dons dans le cadre du mécénat d'entreprise, dont les conditions sont précisées à l'article 238 *bis* du CGI.

● **L'éligibilité des dons et versements** des particuliers à la réduction d'impôt sur le revenu dépend principalement du **caractère d'intérêt général de l'organisme** auprès duquel ils sont effectués. L'article 200 du CGI en dresse ainsi la liste. Sont ainsi notamment visées, sans préjudice des précisions par ailleurs apportées par l'article 200 précité, les œuvres ou organismes d'intérêt général ou les fondations ou associations reconnues d'utilité publique, dès lors qu'elles présentent un caractère « *philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel* » ou qu'elles concourent « *à la mise en valeur du patrimoine artistique* ».

Plusieurs instructions publiées au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) précisent les modalités d'application de ces dispositions. À titre d'illustration, la notion d'intérêt général s'apprécie, pour un organisme bénéficiaire de dons, au regard des éléments suivants : l'organisme ne doit pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes ni exercer d'activité lucrative et il doit avoir une gestion désintéressée.

● **La notion de don est, par ailleurs, entendue dans une acception large.** Le principe central du dispositif fiscal prévu à l'article 200 du CGI réside dans l'absence de contrepartie mais les **dons et versements** peuvent être effectués **en espèces ou en nature**, d'une part, **par versements directs ou abandon exprès de revenus ou de produits** ⁽¹⁾, d'autre part.

Les cotisations peuvent également ouvrir droit au bénéfice de la réduction d'impôt, à condition que leur versement ne procure à l'adhérent qu'un avantage statutaire (droit de vote, éligibilité par exemple) ou symbolique (distinction de nature honorifique) ou qu'une contrepartie matérielle inférieure à 65 euros et, en tout état de cause, « *qui présente une disproportion marquée avec le montant de la cotisation ou du don versé. Une telle disproportion sera caractérisée par l'existence d'un rapport de 1 à 4 entre la valeur du bien et le montant du don ou de la cotisation* » ⁽²⁾.

(1) À titre d'illustration, il peut s'agir du renoncement à la perception de loyers, à l'abandon de droits d'auteur ou de produits de placements solidaires ou caritatifs.

(2) BOI-IR-RICI-250-20.

● **L'avantage fiscal associé aux dons effectués dans le cadre de l'article 200 du CGI est plafonné.** Plusieurs cas de figure doivent être mentionnés :

– le cas « général », dans lequel les dons ouvrent droit à une réduction d'impôt d'un montant égal à 66 % des sommes versées, prises dans la limite de 20 % du revenu imposable du donateur ;

– le cas spécifique des dons effectués au profit d'organismes « *sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins (...) à des personnes en difficulté* » (dispositif communément appelé « dons-Coluche »⁽¹⁾), dans lequel le taux de la réduction d'impôt est porté à 75 % et l'avantage fiscal plafonné à 531 euros pour l'imposition des revenus de l'année 2017.

Ce plafond, qui figure au premier alinéa du 1^{er} de l'article 200 du CGI est revalorisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle des versements et s'établit, au titre de l'imposition des revenus de l'année 2018 et 2019 respectivement à 537 euros et 546 euros. Il n'est pas pris en compte pour l'application du plafond de 20 % du revenu imposable et la fraction des dons qui excède ce plafond ouvre droit à la réduction d'impôt dans les conditions du cas « général » mentionnées (soit une réduction d'impôt de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable).

Les avantages fiscaux acquis au titre des dons versés peuvent par ailleurs faire l'objet de reports successifs jusqu'à la cinquième année suivant les versements initiaux et ouvrent, le cas échéant, droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions. Ainsi, lorsque les dons versés par des contribuables excèdent le plafond de 20 % de leur revenu imposable, les avantages fiscaux acquis ne sont pas « perdus » et peuvent être accordés au cours des années suivantes, c'est-à-dire imputés sur le montant de leur cotisation d'impôt sur le revenu.

● La notion de revenu imposable s'entend de la somme des revenus catégoriels nets imposables, diminuée des déficits des années antérieures, de la partie déductible de la contribution sociale généralisée (CSG) et de toutes les charges déductibles du revenu global, avant déduction des abattements réservés aux personnes âgées ou invalides et à celles qui ont des enfants majeurs mariés rattachés et majorée des plus-values, revenus et gains taxés au barème selon le système du quotient avant application de celui-ci.

La réduction d'impôt de l'article 200 du CGI n'entre toutefois pas dans le champ d'application du plafonnement général des niches fiscales prévu par l'article 200-0 A du CGI.

(1) Dispositif introduit à l'article 200 du CGI par la loi de finances pour 1989.

b. Un dispositif très utilisé

Au cours de la période 2011-2017, plus de 5,5 millions de foyers fiscaux en moyenne ont bénéficié d'un avantage fiscal au titre de leurs dons. Sur la même période, la dépense fiscale s'établit en moyenne à 1,5 milliard d'euros par an.

RÉDUCTION D'IMPÔT ACCORDÉE AU TITRE DES DONNÉS FAITS PAR LES PARTICULIERS (ARTICLE 200 DU CGI)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de bénéficiaires	5 362 300	5 405 400	5 636 760	5 736 079	5 746 500	5 753 127
Dépense fiscale (en millions d'euros)	1 090	1 155	1 240	1 300	1 315	1 365

Source : Évaluations des voies et moyens, *tome II*.

Au titre de l'année 2017, dernière année pour laquelle les résultats d'exécution sont, à ce jour, connus, on dénombre 4 463 914 foyers fiscaux bénéficiaires, pour une dépense fiscale associée de 1,56 milliard d'euros, soit un don moyen d'un montant de près de 350 euros.

Sur l'ensemble des foyers fiscaux ayant déclaré un don, seuls 10 911 (soit 0,2 %), atteignent le plafond de 20 % de leur revenu imposable et 7 031 (soit 0,15 %), ne bénéficient pas de la réduction d'impôt dans son intégralité, celle-ci ne pouvant être que partiellement imputée sur le montant de leur impôt sur le revenu.

La ventilation par décile de revenu fiscal de référence de l'ensemble des bénéficiaires révèle, logiquement, la concentration des donateurs et des montants de réduction d'impôt dans les déciles supérieurs mais, au titre de l'année 2017, 887 foyers fiscaux appartenant au premier décile et 73 731 foyers fiscaux appartenant au quatrième décile ont bénéficié de la réduction d'impôt, pour un montant total respectivement égal à 508 914 euros et 5,2 millions d'euros. Les données sur les bénéficiaires appartenant aux deuxième et troisième déciles ne sont pas connues ⁽¹⁾.

Par ailleurs, près de trois quarts (72,2 %) des bénéficiaires de la réduction d'impôt sont âgés de plus de 50 ans et près de trois quarts (72,6 %) des donateurs qui atteignent le plafond de 20 % de leur revenu imposable sont âgés de plus de 56 ans ⁽²⁾.

2. Les autres avantages fiscaux au bénéfice des particuliers

- Conformément à l'article 978 du CGI, les contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) bénéficient, lorsqu'ils effectuent des dons auprès de fondations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions fixées

(1) Source : direction de la législation fiscale.

(2) Les chiffres sont établis en prenant en compte l'âge du principal déclarant du foyer fiscal.

au *a* du 1 de l'article 200 du CGI d'une réduction d'impôt d'un montant égal à 75 % du montant des dons, dans la limite d'un plafond de 50 000 euros.

Selon les informations disponibles dans le tome II des *Évaluations des voies et moyens*, 16 777 ménages ont bénéficié de ce dispositif en 2017 et la dépense fiscale pour 2018 est évaluée à 65 millions d'euros.

- Par ailleurs, les dons et legs consentis aux établissements publics ou d'utilité publique répondant aux caractéristiques mentionnées au *b* ou *f* bis du 1 de l'article 200 sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit, en application de l'article 795 du CGI.

- En matière de droits de succession, l'héritier ou légataire qui décide de reverser une part de l'héritage reçu à une association reconnue d'utilité publique répondant aux conditions fixées au *a* du 1 de l'article 200 du CGI bénéficie d'un abattement à hauteur de la part ainsi reversée, dans les conditions prévues à l'article 788 du CGI.

Ni le nombre de bénéficiaires ni le montant de la dépense fiscale associé ne figurent dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances.

B. LES DONNÉS DES ENTREPRISES

- Conformément à l'article 238 *bis* du CGI, les versements effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général « *ayant un caractère (...) culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique* » ouvrent droit à une réduction d'impôt de 60 % de leur montant, dans la limite d'un plafond défini par la loi.

Ce dernier, fixé à 5 pour mille du chiffre d'affaires de l'entreprise donatrice, a fait l'objet d'une modification dans la loi de finances initiale pour 2019. Ainsi, pour les dons effectués au cours des exercices clos à compter du 31 décembre 2019, le plafond retenu sera de 10 000 euros ou de 5 pour mille du chiffre d'affaires lorsque ce dernier montant est plus élevé.

Hormis ces plafonds spécifiques, les caractéristiques de la réduction d'impôt de l'article 238 *bis* du CGI sont proches de celles applicables à la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers.

À titre d'illustration, les versements doivent être effectués sans contrepartie ou avec une contrepartie manifestement disproportionnée par rapport aux dons versés et les versements qui excèdent, au titre d'un exercice, le plafond défini par l'article 238 *bis* du CGI peuvent donner lieu à un report au titre des cinq exercices suivants.

• En 2017, 68 930 entreprises ont bénéficié de la réduction d'impôt au titre de leurs versements au bénéfice d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général. Le montant de la dépense fiscale associée s'élève à 902 millions d'euros en 2017.

II. UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE POUR ACCOMPAGNER TEMPORAIREMENT LA GÉNÉROSITÉ DES FRANÇAIS

Considérant que « *l'importance symbolique et historique de la cathédrale Notre-Dame de Paris et l'ampleur des dépenses de restauration occasionnées par le violent incendie intervenu le 15 avril 2019 nécessitent d'aller au-delà du dispositif d'incitation fiscale de droit commun* »⁽¹⁾, le dispositif proposé par l'article 5 du présent projet de loi s'analyse comme un renforcement temporaire et ciblé de l'avantage fiscal associé à la générosité des particuliers.

Il présente, par conséquent, pour tous les aspects⁽²⁾ qui ne sont pas modifiés par le présent article, les mêmes caractéristiques que le dispositif de droit commun codifié à l'article 200 du CGI, lequel demeurera applicable aux dons consacrés à la reconstruction de Notre-Dame au-delà du plafond fixé par l'article 5 précité.

A. UNE MAJORATION TEMPORAIRE ET CIRCONSCRITE DU TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT ET UN AVANTAGE FISCAL SOUMIS À UN PLAFOND AUTONOME

1. Un dispositif exceptionnel d'application rétroactive et temporaire

a. *Champ d'application*

Pourront bénéficier de la réduction d'impôt dans les conditions prévues à l'article 5, **les dons et versements réalisés dans le cadre de la souscription nationale** instaurée par le présent projet de loi.

• Concrètement, cela implique que les dons et versements soient effectués « *en vue de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame* » auprès des organismes limitativement énumérés à l'article 3 du projet de loi. Outre le Trésor public, les organismes habilités à recevoir les dons dans le cadre de la souscription nationale sont le Centre des monuments nationaux (CMN) et trois fondations : la Fondation de France, la Fondation du patrimoine et la Fondation Notre-Dame. Cet article fait l'objet d'un commentaire dans le rapport de la commission des affaires culturelles, saisie au fond du présent texte (n° 1918).

(1) *Étude d'impact du présent projet de loi.*

(2) *À titre d'illustration, les dons effectués dans le cadre de la souscription nationale devraient ainsi bénéficier des mêmes modalités de report de la réduction d'impôt.*

Extraits de l'étude d'impact du présent projet de loi

« • Héritier de la Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques créée en 1914, le **Centre des monuments nationaux** est un établissement public rattaché au ministère de la culture. Le code du patrimoine lui confie trois grandes missions complémentaires : la conservation des monuments historiques et de leurs collections, la diffusion de leur connaissance et leur présentation au public le plus large, le développement de leur fréquentation et leur utilisation.

• La **Fondation de France** est une fondation d'utilité publique née en 1969, à l'initiative d'André Malraux et du général de Gaulle. Directement inspirée du modèle américain du mécénat privé, (...) elle a été pensée comme un intermédiaire entre intérêt général et fonds privés. (...)

Ses cinq domaines d'intervention sont les suivants : aider les personnes vulnérables, agir pour un environnement durable, développer la philanthropie, favoriser la recherche et l'éducation, promouvoir la culture et la création.

• Créée en 1996, la **Fondation du patrimoine** est une fondation d'utilité publique qui œuvre à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine français. Au travers du label, de la souscription publique et du mécénat d'entreprise, elle accompagne les particuliers, les collectivités territoriales et les associations dans les projets de restauration et de valorisation du patrimoine immobilier, mobilier ou d'espaces naturels.

• Reconnue d'utilité publique depuis 1992, la **Fondation Notre Dame** est une association caritative catholique qui, à travers son programme *Entraide & Éducation*, encourage et développe des projets d'entraide, d'éducation et de culture chrétienne. Elle soutient également des projets dans les domaines de la restauration du patrimoine, des médias et de la communication. »

Le nombre limité d'acteurs désignés pour participer à la souscription nationale s'explique notamment par la volonté de sécuriser la collecte ; le choix de ces acteurs en particulier s'appuie sur la taille, les compétences et l'habitude qu'ont notamment les trois fondations précitées à gérer d'importantes campagnes de dons. L'étude d'impact indique ainsi que « *le choix de ces organismes tient à leur objet adapté ou à leur position d'organismes référent pour un tel projet* »⁽¹⁾. Afin de permettre aux personnes qui souhaiteraient effectuer un don directement auprès de l'État, le Trésor public complète la liste des organismes mais son importance dans la collecte devrait être marginale.

• Seuls les dons et versements effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 pourront bénéficier du dispositif prévu par le présent article 5. L'application du dispositif sera donc temporaire, d'une part, et rétroactive, d'autre part.

La date du 16 avril 2019 correspond au lendemain de l'incendie de la cathédrale et de l'annonce du Président de la République relative à l'instauration d'un dispositif spécifique visant à accompagner l'élan de générosité des donateurs.

(1) Étude d'impact du projet de loi, page 17.

Votre rapporteure souligne que la période d'éligibilité des dons au dispositif prévu à l'article 5 ne coïncidera pas nécessairement avec la période de souscription, dont la clôture sera prononcée par décret, conformément à l'article 6 du présent projet de loi. En l'absence d'éléments sur la durée de la souscription nationale, il n'est pas possible de savoir s'il y aura, ou non, une synchronisation entre ces deux périodes.

b. Caractéristiques

Le dispositif instauré par le présent article prévoit une majoration du taux de la réduction d'impôt applicable au titre des dons effectués dans le cadre de la souscription nationale, par rapport au cas général de l'article 200 du CGI. Il instaure également un plafond spécifique et autonome.

● Le taux majoré s'établit ainsi à 75 % des sommes versées retenues dans la limite de 1 000 euros par foyer fiscal. Dans le cas où le don est supérieur à 1 000 euros, les sommes versées ouvriront droit à la réduction d'impôt dans les conditions dites de droit commun de l'article 200 du CGI, soit à un taux de 66 % des sommes versées, retenues dans la limite du plafond de 20 % du revenu imposable du foyer fiscal.

EXEMPLES DE DONS EFFECTUÉS EN 2019 DANS LE CADRE DE LA SOUSCRIPTION NATIONALE

Montant du don « Notre-Dame »	Taux de la réduction d'impôt	Montant de l'avantage
1 000 €	75 %	750 €
1 500 €	75 % jusqu'à 1 000 € 66 % au-delà	1 080 €
2 000 €	75 % jusqu'à 1 000 € 66 % au-delà	1 410 €

Source : *commission des finances*.

Dans son avis rendu sur le présent projet de loi ⁽¹⁾, le Conseil d'État a souligné que l'encadrement dans la durée dont fait l'objet le dispositif proposé à l'article 5 écarte, en l'espèce, le risque de rupture d'égalité devant l'impôt. Selon le Conseil d'État, la différence de traitement qui résulte de la coexistence temporaire de deux taux de réduction d'impôt pour un même don, selon que celui-ci est effectué auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux ou de l'une des trois fondations habilitées à recevoir les dons en faveur de la restauration et de la conservation de Notre-Dame, d'une part, ou auprès d'une association de préservation du patrimoine autre que les organismes précités, d'autre part, n'est « *pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt, au regard de l'intérêt général attaché à la sécurisation des dons et à la facilité de leur gestion* ».

(1) Conseil d'État, Avis n° 397683 du 23 avril 2019 précité.

Dans le premier cas, le don s'inscrit dans le cadre juridique défini par le présent projet de loi et ouvrira droit au donateur à une réduction d'impôt d'un montant égal à 75 % du don, dans la limite du plafond de 1 000 euros par an. Dans le second cas, le don sera effectué dans les conditions de droit commun définies à l'article 200 du CGI et ouvrira droit au donateur à une réduction d'impôt d'un montant égal à 66 % du don, dans la limite de 20 % de son revenu imposable.

- Le plafond de 1 000 euros s'analyse comme un plafond autonome dont il n'est pas tenu compte pour la détermination du plafond de 20 % du revenu imposable prévu à l'article 200 du CGI.

Ainsi, par son taux comme par le caractère autonome de son plafond, le dispositif porté par le présent article est proche de l'avantage fiscal associé aux dons effectués par les particuliers au bénéfice d'organismes s'occupant de personnes démunies (*cf. supra*).

2. Un avantage fiscal majoré perceptible au moment de la liquidation de l'impôt dû au titre de l'année 2019

Sur le plan pratique, les modalités de perception par les donateurs de l'avantage fiscal ne présenteront pas de spécificités par rapport aux dons effectués dans le cadre de l'article 200 du CGI. Ainsi, pour l'ensemble des dons effectués au cours de l'année 2019, la réduction d'impôt sur le revenu associé sera déduite de l'impôt dû au titre des revenus 2019 au moment de sa liquidation, soit en août 2020.

Le décalage entre le moment où les dépenses ouvrant droit à un avantage fiscal sont engagées et celui de la perception dudit avantage est consubstantiel aux réductions et crédits d'impôt. Toutefois, pour en limiter l'ampleur et l'impact sur la trésorerie des ménages, un dispositif spécifique d'acompte pour certains dispositifs fiscaux présentant un caractère récurrent a été mis en place en amont de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source. Le dispositif introduit dans la loi de finances pour 2017⁽¹⁾ et codifié à l'article 1665 *bis* du CGI a fait l'objet d'aménagements dans la dernière loi de finances⁽²⁾.

Le Gouvernement a ainsi souhaité renforcer significativement le champ de l'acompte et son montant, avant même l'entrée en vigueur de cette disposition.

Ainsi, pour la première fois en janvier 2019, les contribuables ayant acquis un avantage fiscal au titre de dépenses ou d'investissements engagés en 2018 au titre des articles 199 *quater C*, 199 *quindecies*, 199 *undecies A*⁽³⁾, 199 *sexvicies*, 199 *sexdecies*, 199 *septvicies*, 199 *novovicies*, 200 et 200 *quater B* ont pu bénéficier d'un acompte de 60 % du montant correspondant au total des avantages fiscaux accordés en 2017.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 82.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 12.

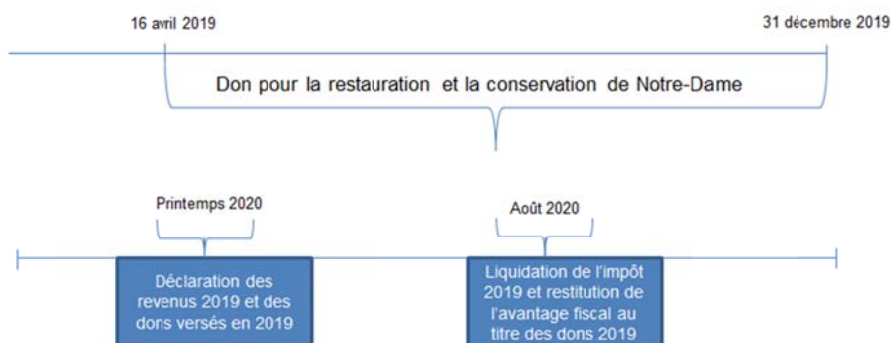
(3) b à e du 2.

Les modalités de calcul du montant de l'acompte impliquent que les contribuables concernés aient également bénéficié d'au moins un de ces avantages fiscaux en 2017. Pour mémoire, le montant de l'acompte est calculé sur la base du « *montant des avantages qui leur ont été accordés lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'avant-dernière année* ».

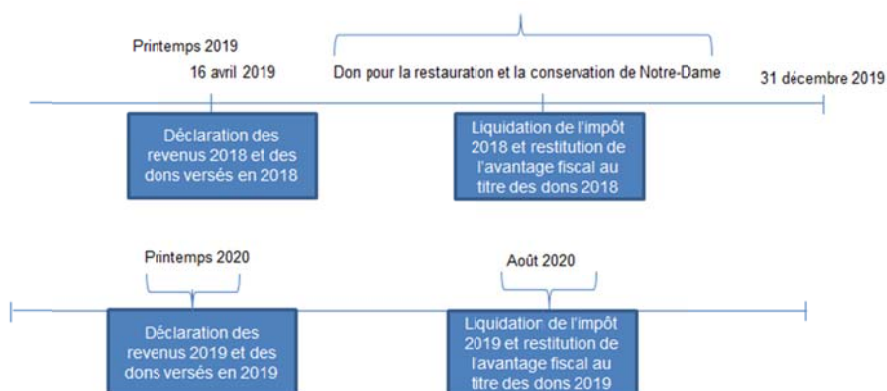
Pour les donateurs réguliers, cet acompte perçu par anticipation au début de l'année 2019 au titre des dons versés en 2019 leur permet de disposer de davantage de souplesse dans la gestion de leur budget ; souplesse pouvant, le cas échéant, faciliter une nouvelle donation au profit de la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame en 2019. Toutefois, la prise en compte du taux majoré de 75 % ne pourra pas intervenir avant la déclaration des revenus de l'année 2019, soit au printemps 2020 et la restitution de l'avantage au moment de la liquidation de l'impôt 2019.

Les trois exemples ci-dessous présentent le calendrier dans trois cas différents.

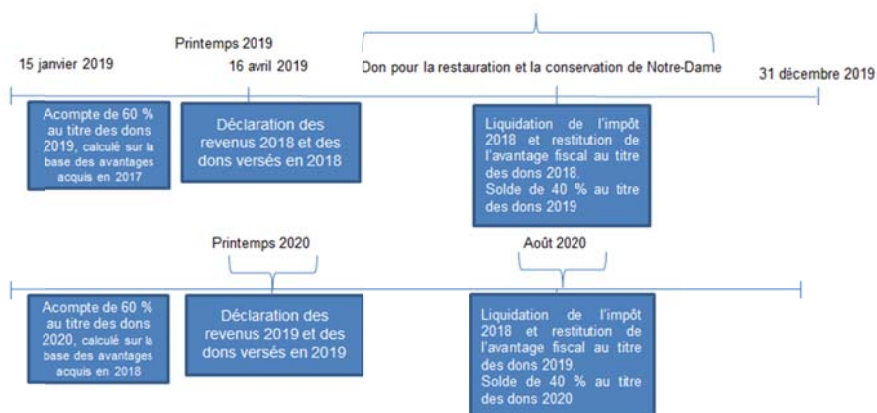
Dans le premier cas, le contribuable est supposé effectuer un don pour la première fois en 2019 et n'effectuer un don que dans le cadre du dispositif proposé à l'article 5 du présent projet de loi (don dit « Notre-Dame »).



Dans le deuxième cas, le contribuable est supposé avoir effectué un don en 2018 dans les conditions dites de droit commun de l'article 200 du CGI et effectuer un don « Notre-Dame » en 2019.



Dans le troisième cas, le contribuable est un donateur régulier. Il est supposé avoir effectué des dons en 2017 et en 2018 notamment et effectuer un don « Notre-Dame » en 2019.



B. IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Par définition dépendant de l'ampleur des donations qui seront effectuées, le coût pour les finances publiques n'est pas chiffrable.

Il dépendra, en outre, des comportements des contribuables : bien que les annonces concernant la renonciation aux avantages fiscaux associés aux dons concernent, à ce jour, les entreprises et, en particulier, les grands mécènes, l'éventualité que certains particuliers renoncent à l'avantage fiscal associé à leur don, en s'abstenant d'en faire mention dans leur déclaration de revenus de l'année 2019, soit au printemps 2020, ne peut être exclue.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement de suppression CF22 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Je propose de supprimer également l'article 5 car je ne comprends pas pourquoi on distingue entre les donations aux associations et les donations à Notre-Dame. Une réduction d'impôt complémentaire de 75 % s'appliquera moyennant un plafonnement de 1 000 euros. Il semble que cet article ait été bâti sur le modèle du dispositif dit « Coluche », pour lequel le plafond est fixé à 537 euros. Adoptons au moins le même plafond ! Quant à moi, je prône la suppression pure et simple de l'article car je ne comprends pas la raison d'être de ce régime de faveur. À défaut, plafonnons l'avantage au montant du don « Coluche » – je déposerai un amendement en séance en ce sens. Le dispositif proposé présente selon moi un problème d'équilibre et de moralité.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

L'importance historique et symbolique de la cathédrale Notre-Dame a conduit le Gouvernement à proposer un dispositif exceptionnel pour soutenir l'élan de générosité des Français. Son caractère limité dans le temps ainsi que le caractère raisonnable et néanmoins incitatif du plafond de 1 000 euros permettront, je l'espère, d'amoindrir vos inquiétudes.

M. le président Éric Woerth. Inquiétudes que je comprends...

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF34 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Peut-être cela vous étonnera-t-il mais je juge anormal le fait que le dispositif de chantier d'exception établisse une discrimination entre les Français qui paient l'impôt sur le revenu et ceux qui n'en paient pas. Certes, me direz-vous, la réduction d'impôt existe et elle fonctionne depuis toujours. S'il s'agit d'une réduction d'impôt et non d'un crédit d'impôt, c'est parce qu'un crédit d'impôt coûte cher et est susceptible de grever les finances publiques. En l'espèce, cependant, il est question de dons limités dans le temps et plafonnés à 1 000 euros. On voudrait, nous dit-on, que ce chantier rassemble la nation ; dans ce cas, tous les Français doivent pouvoir y participer. Or si vous consentez un don de 100 euros, l'État en paie 75 au titre de la réduction d'impôt sur le revenu ; dans le cas des personnes qui ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu, en revanche, l'État ne paie rien et le coût correspond donc au montant intégral du don. En clair, un don de 100 euros coûte 25 euros aux contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu, et 100 euros aux autres.

Mme Nadia Hai. Ils peuvent faire le choix de donner 25 euros...

Mme Valérie Rabault. C'est vous, chers collègues de la majorité, qui souhaitez un chantier autour duquel la nation se retrouve. Mais, dans le même temps, vous divisez les Français entre ceux qui paient l'impôt sur le revenu et ceux qui ne le paient pas !

Mme Cendra Motin. Et Bernard Arnault ?

Mme Valérie Rabault. Ce n'est pas de Bernard Arnault dont il s'agit ! Par la réduction d'impôt accordée en cas de don d'un montant allant jusqu'à 1 000 euros, vous divisez les Français, voilà tout.

Mme la rapporteure. Le dispositif vise surtout à inciter les Français à consentir des dons pour lever des fonds aux fins de la restauration et de la conservation de Notre-Dame, et non à procurer un avantage fiscal aux contribuables qui ne sont pas imposables. En outre, il me semble difficile d'accepter une différence de traitement entre ceux qui font un don pour le patrimoine et ceux qui font un don pour Notre-Dame de Paris. Il n'y aurait pas de sens à restituer aux contribuables non imposés un avantage fiscal au titre de leurs dons : il s'agirait d'une dépense supplémentaire pour l'État, qui s'ajouterait aux dépenses qu'il engagera en tant que propriétaire de la cathédrale.

Avis défavorable.

Mme Nadia Hai. J'ai beaucoup de peine à suivre le raisonnement de Mme Rabault depuis le début de notre débat sur la question de la réduction d'impôt. Pourquoi ne pas citer d'autres réductions d'impôt, au titre de la garde d'enfants par exemple ? Ainsi, l'État paierait une partie des frais de garde des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu mais ne paierait rien pour les autres ? Soyons clairs : il s'agit d'une réduction d'impôt. Il n'est pas question que l'État donne quoi que ce soit.

Mme Valérie Rabault. J'entends votre argument, chère collègue, mais vous avez vous-même confirmé la transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt dont bénéficiaient les retraités employant quelqu'un à domicile. Je m'étonne que vous n'ayez pas tenu le même raisonnement alors ! Votre majorité, je le répète, a confirmé la transformation d'une réduction d'impôt en crédit d'impôt – pour un coût de 2 milliards d'euros au lieu de 1 milliard. Ne me dites donc pas que j'ai tort puisque c'est vous qui avez confirmé cette mesure !

Le seul argument valable dans cette affaire est celui-ci : une réduction d'impôt coûte moins cher qu'un crédit d'impôt, cela va de soi. Cela étant, je trouve anormal que, par cet article 5, les Français soient discriminés selon qu'ils sont ou non assujettis à l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les dons consentis en faveur de Notre-Dame.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF24 de Mme Aurore Bergé.

Mme Aurore Bergé. Cet amendement, que j'ai déposé avec M. Giraud, poursuit deux objectifs. Le premier consiste à garantir la fidélité aux volontés des donateurs à la souscription nationale, c'est-à-dire à assurer le soutien à la préservation uniquement, la conservation relevant quant à elle de la mission de l'État. Second objectif : dans le cas où les fonds recueillis dépasseraient les montants nécessaires à la restauration de Notre-Dame, ils pourraient être affectés à d'autres sites patrimoniaux en péril.

Mme la rapporteure. À ce stade, la requalification des conditions d'éligibilité des dons au dispositif exceptionnel de l'article 5 me semble délicate, *a fortiori* dans la mesure où l'immense majorité de la collecte a déjà été effectuée, comme le constatent les fondations, qui signalent le tarissement progressif des dons tout au long de la semaine dernière. Vous aurez sans doute le débat en commission des affaires culturelles et nous l'aurons de nouveau en séance publique, en présence des ministres.

La question est importante : qu'advient-il des fonds collectés dans l'hypothèse où leur montant serait supérieur aux besoins de la restauration et de la reconstruction de Notre-Dame ? Il me semblerait problématique de les affecter au patrimoine en danger, parce que la souscription nationale ne vise que la cathédrale Notre-Dame de Paris – c'est précisément l'objet de ce projet de loi. En outre, sur le plan moral, il est important de respecter les intentions des donateurs.

Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Il en va de cette donation comme d'une succession : il est impossible d'en changer l'objet. On peut comprendre sa restriction au seul champ de la préservation, et à celui de la conservation, mais il est impossible – même si chacun pourra partager cet objectif – de l'étendre à d'autres monuments en cas de surplus. Il aurait fallu prévenir les donateurs *a priori*, mais la plupart d'entre eux ont déjà effectué leurs dons.

Mme Valérie Rabault. Je partage le point de vue de Mme Bergé : il faut assigner à cette souscription le seul objectif de la restauration de l'édifice.

M. le rapporteur général. L'amendement qu'a rédigé Mme Bergé et qui renvoie à plusieurs amendements de cohérence à d'autres articles pose la question importante du respect des intentions des donateurs, comme vient de le souligner la rapporteure. Or le projet de loi présente une incohérence entre le champ de la souscription nationale, d'une part, qui concerne la restauration et la conservation de Notre-Dame et la formation des professionnels, et, d'autre part, le champ du dispositif fiscal prévu à l'article 5. Il est important que ce débat ait lieu, notamment en présence des ministres, afin que nous sachions exactement ce qu'il en est du respect des intentions des donateurs, car ce serait un comble qu'il

demeure des incertitudes sur un texte dédié à un objectif spécifique. C'est pourquoi j'ai cosigné la série d'amendements correspondants.

M. le président Éric Woerth. Précisons que le texte de l'amendement restreint l'objectif, mais que son exposé sommaire l'élargit de nouveau.

Mme Aurore Bergé. Il convient en effet de poursuivre cette discussion en séance publique afin de lever l'ambiguïté éventuelle de l'objet de la souscription et la volonté des donateurs. Il faut aussi évoquer la question plus générale du patrimoine en péril et le rééquilibrage territorial entre les fonds affectés à la région parisienne et les fonds consacrés au patrimoine des autres régions. En attendant le débat en séance publique, je retire l'amendement.

M. le président Éric Woerth. Ajoutons que certains donateurs ont déjà donné par d'autres voies, *via* la Fondation du patrimoine par exemple, selon des chartes très précises qui interdisent de consacrer les dons à d'autres objectifs ou d'en modifier les conditions. Chacun comprendra qu'il y va de la crédibilité de l'ensemble du processus.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF7 de M. Patrick Hetzel et CF32 de Mme Valérie Rabault.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article 5 prévoit que les dons peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt dès lors qu'ils ont été versés entre le 16 avril et le 31 décembre 2019. La souscription est donc limitée dans le temps. Mais l'article 6 prévoit que la clôture de la souscription nationale sera prononcée par décret.

Ces deux dispositions ne sont pas cohérentes : soit la souscription est close au 31 décembre, soit on laisse aux Français la faculté de bénéficier de l'article 5 l'année prochaine. L'absence de coordination entre les articles 5 et 6 est très étrange.

Nous proposons donc de supprimer la date du 31 décembre 2019 pour la remplacer par la mention de l'année de clôture de la souscription nationale, décidée par décret. Il s'agit d'un amendement de coordination.

Mme Valérie Rabault. L'argument est le même : le bénéfice de la réduction d'impôt court jusqu'au 31 décembre 2019, et le Gouvernement prévoit à l'article 6 que la fin de la souscription sera décidée par décret.

Il faut rétablir la cohérence pour que le terme de la réduction d'impôt et celui de la souscription soient concomitants.

Mme la rapporteure. Des incertitudes existent quant à la durée de la souscription, il est possible que sa clôture ne soit pas parfaitement synchronisée avec la durée d'éligibilité des dons au dispositif spécifique prévu par l'article 5. La souscription pourrait être close avant la date du 31 décembre ; ce débat doit avoir lieu en séance publique.

En tout état de cause, l'amendement CF7 n'est pas opérant car sa rédaction est trop imprécise. Avis défavorable, donc.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Elle examine ensuite l'amendement CF39 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le dispositif introduit par l'article 5 ayant vocation à être temporaire et limité aux seuls dons effectués entre le 16 avril et le 31 décembre 2019, il n'y a pas lieu de préciser que le plafond s'apprécie « par an ». Cet amendement assure par ailleurs la cohérence avec la rédaction actuelle de l'article 200 du code général des impôts.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle est saisie de l'amendement CF33 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Je sais que l'impôt sur le revenu s'applique par foyer fiscal, et non par part fiscale. Mais le projet prévoit une réduction de 1 000 euros pour chaque foyer, qu'il compte cinq personnes ou une seule. Je propose de calculer cette réduction par part fiscale.

Mme la rapporteure. Le dispositif prévu à l'article 5 est temporaire. Il reprend l'ensemble des caractéristiques de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers, à deux exceptions près : le taux majoré de 75 % et le plafond spécifique de 1 000 euros. L'avantage fiscal s'apprécie donc, de manière classique, au niveau du foyer fiscal. Il ne semble pas opportun de modifier les règles d'appréciation du plafond. Comme certaines autres modifications proposées, celle-ci risquerait de créer un effet d'aubaine et une dépense fiscale supplémentaire dont l'opportunité n'est pas avérée.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF40 de la rapporteure.*

Enfin, elle en vient à l'amendement CF35 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement prévoit de compléter les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, mais les informations souhaitées figureront dans le rapport prévu par l'amendement CF23 que vont soutenir dans un instant MM. Carrez, Giraud et Woerth. Je le retire donc.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5, modifié.

*

* *

Après l'article 5

La commission est saisie de l'amendement CF25 de Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. Comme je l'ai annoncé, je retire cet amendement pour le retravailler avec le groupe de travail sur le mécénat.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 5

Rapport évaluant la participation des particuliers et des entreprises à la souscription nationale

● Avant même l'annonce du lancement d'une souscription nationale, de nombreuses personnes physiques ou morales, françaises ou étrangères, ont manifesté leur volonté de contribuer à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Compte tenu des montants en jeu et de l'importance des taux de réduction d'impôt auxquels de tels dons sont susceptibles d'ouvrir droit, le suivi précis du nombre de donateurs et des montants des dons, d'une part, et de la dépense fiscale associée, d'autre part, est une exigence de transparence et de responsabilité budgétaire.

● À l'initiative de MM. Gilles Carrez, Joël Giraud, rapporteur général, et Éric Woerth, président de la commission des finances, la commission a adopté, avec un avis favorable de la rapporteure, un amendement prévoyant la remise, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement avant le 30 septembre 2020 visant à effectuer un suivi de la participation des particuliers et des entreprises à la souscription nationale introduite par le présent projet de loi.

Ce rapport précisera ainsi la part et le montant total des dons et versements effectués au titre de cette souscription ayant donné lieu aux réductions d'impôt prévues aux articles 200 et 238 *bis* du CGI. Le montant des dons et versements des particuliers ayant bénéficié de la majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt au titre des dons visant la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame prévue à l'article 5 du projet de loi sera également mentionné et le montant des dons excédant le plafond de 1 000 euros précisément identifié.

Le rapport demandé, dans un délai raisonnable, permettra ainsi de connaître la proportion de donateurs ayant bénéficié de la réduction d'impôt, ainsi que celle des donateurs n'en ayant pas bénéficié, soit parce qu'ils n'y avaient pas droit, soit parce qu'ils ont fait le choix de ne pas la solliciter – engagement notamment formulé publiquement par plusieurs grands mécènes. Pour les dons des particuliers, le rapport permettra de connaître le nombre de personnes ayant effectué des dons supérieurs au plafond de 1 000 euros.

*

* *

La commission examine l'amendement CF23 de M. Gilles Carrez.

M. le rapporteur général. Cet amendement a été cosigné par M. Carrez ainsi que le président Woerth. Il s'agit de demander au Gouvernement la remise d'un rapport, car les montants des dons et l'importance de la réduction fiscale justifient que le Parlement sache parfaitement quelle part des donateurs a bénéficié de la réduction d'impôt, et quelle part n'en a pas bénéficié, soit qu'ils n'y aient pas

eu droit, soit qu'ils aient fait le choix de ne pas la solliciter. Je vous renvoie au discours que je tenais tout à l'heure sur un certain nombre de mécènes. S'agissant des dons des particuliers, ce rapport permettra de connaître la proportion de personnes ayant effectué des dons supérieurs au plafond de 1 000 euros. Il en va de la transparence que le Gouvernement doit au Parlement.

Mme la rapporteure. Je souscris totalement à l'objectif de cet amendement, et j'émet donc un avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*

* *

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

*

* *